

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM MUNICÍPIO COM PROCESSO ACELERADO DE EXPANSÃO E URBANIZAÇÃO: O CASO DE MARABÁ, PARÁ (2006 - 2013)

Gibran Malaquias da Costa¹

Mário Vasconcellos Sobrinho²

Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos³

RESUMO

O artigo discute a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) enquanto instrumento de gestão da política urbana preconizado pelo Estatuto da Cidade. Em particular, debate a implantação da OODC em Marabá, estado do Pará no período de 2006 – 2013. Marabá foi escolhido por ser um município que sofre acelerado processo de expansão e urbanização. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa que apreendeu dados por meio de entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores de instituições públicas envolvidas na implantação do instrumento no município. O artigo demonstra que até o momento a implantação da OODC em cidades de médio porte tem sido limitado em escopo e resultados. Isto se dá por vários motivos. Destacam-se entre eles a falta de entendimento do significado de OODC, a carência de capital humano para sua aplicabilidade e falta de normatização do cálculo a ser adotado.

Palavras-chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir. Estatuto da Cidade. Política Urbana.

ABSTRACT

The paper debates the Onerous Grant Right for Building (OODC) as a tool to urban policy. The OODC is a legal tool established by the Brazilian city statute. Particularly, it discusses the OODC implantation in the municipality of Marabá, Pará state, in the period of 2006 – 2013. Marabá was chosen because it is a municipality that has facing an accelerated process of expansion and urbanization. The research was based on qualitative method and for data gathering it used semi-structured interviews with the official organizations' managers and administrative staff involved on the OODC implantation in the municipality. The paper demonstrates that so far the OODC implantation in medium cities has been limited in its scope and outcomes. It has various reasons. Among others, there are misunderstanding of the OODC meaning, absence of human capital for OODC applicability and lack of calculus norms to be used.

Keywords: Onerous Grant Right for Building. Brazilian City Statute. Urban Policy.

¹ Bacharel em Direito, Especialista em Gestão de Cidades e Sustentabilidade pelo PROFIMA/NUMA/UFPA

² Economista, PhD em Estudos do Desenvolvimento, Professor do PPGEDAM/NUMA/UFPA e PPAD/UNAMA

³ Cientista Social, PhD em Estudos do Desenvolvimento, Professora do PPAD/UNAMA.

INTRODUÇÃO

O planejamento dos municípios é um desafio complexo para os gestores públicos municipais, uma vez que estes devem projetar o desenvolvimento da cidade de acordo com a legislação em suas várias esferas de governo. No contexto do planejamento municipal, a urbanização da cidade é um processo longo e complexo que depende da efetividade da gestão pública no que se refere a prevalência do interesse social sobre o interesse privado, sobretudo quando se refere às questões sobre o meio ambiente.

Com vistas a combater as distorções urbanas causadas pelos processos de concentração da população, a gestão municipal deve utilizar os mecanismos e instrumentos de política urbana existentes no Brasil. No que se refere à verticalização dos centros urbanos, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) se apresenta como um importante instrumento para gestão do território urbano.

O propósito do artigo é analisar a experiência da aplicação da OODC na cidade de Marabá, estado do Pará, no período de 2006-2013, especificamente sobre os limites da aplicação deste instrumento no contexto da expansão urbana no município. A OODC é um instrumento de política urbana que advém da década de 70 e que foi devidamente regulamentado pelo Estatuto da Cidade e instituído no Plano Diretor de Marabá.

Marabá foi escolhido para este estudo por estar passando por um acelerado processo de urbanização caracterizado pelo aumento de investimentos privados em construções verticalizadas. Questiona-se até que ponto a gestão municipal de Marabá tem colocado em prática a OODC instituída no seu Plano Diretor e em vigência desde o ano de 2007.

Para responder a questão proposta, definiu-se metodologicamente cinco momentos. No primeiro deles, levantou-se o material bibliográfico que discute a origem do instrumento bem como os mais diversos posicionamentos a respeito de sua aplicabilidade. No segundo momento realizou-se pesquisa documental e legislativa. Debruçou-se na análise da Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 10.257/01 que estabelece o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal de Marabá (PA) e a Lei que trata da Outorga Onerosa no município, Lei nº 17.419/2010. O terceiro momento foi marcado pela busca de arquivos junto à administração pública para identificar os documentos que estavam em posse exclusiva dos órgãos municipais a fim de identificar a aplicabilidade da OODC. Dentre os documentos analisados estão o relatório do Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo, a Planta de Valores Genéricos utilizada como fonte de valores para o cálculo da OODC, os autos de infração por inobservância ao prévio licenciamento para se construir emitido pela Prefeitura municipal e os alvarás das construções da região onde foi desenvolvido o estudo empírico. No quarto momento realizou-se pesquisa de campo caracterizada por entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores públicos municipais, precisamente com representantes das Secretarias de Planejamento, Fazenda, Obras; Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Procuradoria municipal. Cabe destacar que houve pouca burocracia e agilidade para a liberação de documentos e informações para a pesquisa. É importante ressaltar que a prefeitura conta com corpo de técnicos responsáveis pelos estudos prévios e deliberações de alvarás. E no quinto momento, realizou-se o mapeamento da região onde o estudo foi realizado com vistas a apontar as áreas estabelecidas para a outorga onerosa.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção discute-se a OODC e os diferentes entendimentos sobre esse instrumento. Na terceira seção busca-se compreender a importância da institucionalização do instrumento e os principais pontos que marcaram o surgimento do Solo Criado que acabou por conduzir a análise para a década de 1970 até o surgimento da

OODC. Na por fim, discute-se a experiência de aplicação da OODC no município de Marabá, no período em que foi implantado o primeiro plano diretor, precisamente entre 2006 e 2013.

REGULAÇÃO DA POLÍTICA URBANA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 orientou a definição de um ordenamento da política pública para o desenvolvimento das cidades ao estabelecer as competências dos entes federados e os rumos para a regulação de uma política pública para o espaço urbano.

A regulação da política urbana ocorreu em um cenário de significativo crescimento das cidades. Este crescimento incentivou o debate da reforma urbana no país que já vinha sendo objeto de discussões na configuração do direito urbanístico e em projetos e planos que passaram a pensar o desenvolvimento a partir de uma lógica de expansão das cidades. A União assume a responsabilidade de definir as diretrizes do desenvolvimento urbano no que se refere à habitação e saneamento básico.

Neste sentido, a constituição Federal de 88 representou um marco na regulamentação e definição dos objetivos e instrumentos da política urbana, especialmente no que se refere ao ordenamento e atendimento às funções sociais da cidade e da propriedade urbana com o fim de garantir o bem estar de seus habitantes. Em consequência, tem-se a criação de arranjos institucionais para instituir uma política pública capaz de atender o crescimento das cidades e populacional. Ainda no contexto pós-constituição de 88, fortalece-se o então Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) iniciado nos anos 60 que congregava vários movimentos sociais que demandavam moradia, transporte, saneamento; além de associações de profissionais, entidades sindicais, instituições acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica, servidores públicos, afora os prefeitos e parlamentares que se agregaram à causa urbana.

Reorganiza-se, assim, o instrumento de planejamento e gestão urbanística discutido desde os anos 70 chamado de “Solo Criado”. Este tinha como principal característica fazer com que o Poder Público fosse compensado pelos projetos de construção que sobrecarregavam de forma significativa o uso da infraestrutura local e dos serviços urbanos (VIZZOTTO, 2008. p. 289). Destaca o Ministro do Supremo Tribunal Federal que a origem para instituição do “Solo Criado” se deu “a partir da observação da possibilidade de criação artificial de área horizontal mediante sua construção sobre ou sob o solo natural” (BRASIL, 2008. p. 806). Foi então que várias cidades passaram a aderir o instrumento “Solo Criado” em seus planos diretores, sendo incorporado como auxiliar na gestão urbanística em diversas cidades do Brasil (DORNELAS, 2003). Deve-se ressaltar que a Constituição Federal de 1988 o trata em seu título VII, Cap. II, da Política Urbana, o qual é constituído pelos artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988).

Verifica-se que, apesar de os legisladores constituintes terem observado os principais problemas que o país enfrentava na época da reforma constitucional, nada foi mencionado em relação ao adensamento populacional nos grandes centros urbanos. Afinal, normas de ordem pública e interesses sociais foram arrolados à Carta Magna com objetivos e prioridades a serem sanadas bem como a erradicação do improvisado das políticas públicas (MORAES, 2007. p. 6).

Instituída, em 10 de junho de 2001, a Lei Federal 10.257, “estabelece normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo”, lei que foi denominada de Estatuto da Cidade, também chamada de Lei da Reforma Urbana. Esta medida insere vários instrumentos a fim de realizar os objetivos em destaque na lei, dentre eles destaca-se a OODC conforme (art. 4º alínea n) e logo, na

sessão IX, que vai do art. 28 a 31, é designada a competência para os municípios, que, se for conveniente, poderão fixar o instrumento, conforme as necessidades enfrentadas em cada localidade desde que previstas em seus planos diretores (BRASIL, 2001).

Com a edição do Estatuto da Cidade, o Poder Público passou a colocar em prática todas as normas referidas na Constituição Federal de caráter urbano. Ademais, trouxe uma carga de valores de ordem pública e interesse social, legitimando as cidades para ordenar o pleno desenvolvimento, regulamentar o uso da propriedade urbana e disciplinar as principais diretrizes. Sob esse prisma, observa-se a supremacia do interesse social sobre o interesse privado (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade determinou a obrigatoriedade para que municípios com mais de vinte mil habitantes, municípios que são integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas implantassem o Plano Diretor até 30 de junho de 2008, conforme a Lei 11.673/2008, que altera o prazo do art. 50 da Lei 10.257 (BRASIL, 2008).

Em Marabá, o primeiro Plano Diretor Participativo (PDP), instituído pela Lei nº 17.213 de 09 de outubro de 2006, sofreu ratificações e, no ano seguinte de sua vigência, foi promulgada a Lei nº 17.229, de 20 de abril de 2007, consagrando a Outorga Onerosa do Direito de Construir inicialmente nos artigos 24 §1º e os artigos 131 a 133 (MARABÁ, 2007).

Nessa ótica, a legislação complementar nº 17.419, de 02 de junho de 2010 do Município de Marabá, define os parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo; amplia as áreas de outorga onerosa do direito de construir e também altera e retifica algumas regras previstas no plano diretor participativo (MARABÁ, 2010). Cabe observar que a Legislação Estadual não foi mencionada nesta oportunidade porque a legislação Federal emana a competência de legislar diretamente aos municípios, conforme a necessidade e conveniência encontrada em cada região.

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ENQUANTO INSTRUMENTO URBANÍSTICO DE CONTROLE E ADENSAMENTO URBANO

A Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelece diretrizes gerais da política urbana é onde se encontra a regulamentação da OODC como um dos instrumentos urbanísticos no Brasil. A OODC deriva do Solo Criado e pode ser instituído conforme a necessidade e conveniência de cada unidade municipal. Para tanto, os requisitos que configuram a necessidade da aplicação do instrumento são inúmeros, porém a garantia e a eficiência do instrumento dependem da gestão urbanística.

Nessa linha de raciocínio, Meirelles (2007) mostra a necessidade de o instituto do Solo Criado estar previsto no Plano Diretor. Segundo o autor, o Solo Criado é que fixa os coeficientes de aproveitamento básico único para toda a zona urbana. É este que, também, diferencia áreas específicas dentro da zona urbana e define os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (MEIRELLES, 2007, p. 543). Entre as características do Solo Criado, estão: a restauração do equilíbrio urbano, a adoção de um coeficiente único de aproveitamento para todo o território municipal, o controle pela desvalorização dos lotes urbanos, a redução dos efeitos das especulações fundiárias e o controle do adensamento urbano.

Nesse sentido, identifica-se uma convergência no entendimento de que o Solo Criado é aplicado com objetivos de corrigir as deformidades causadas pelo excesso de adensamento sobre a mesma zona urbana e que, com o passar dos anos, consegue alcançar as

metas de correção urbanísticas.

No entanto, algumas características fizeram a OODC se diferenciar de sua origem do Solo Criado, entre elas estão: a diferenciação dos coeficientes de aproveitamento básico dentro do mesmo município dividido em várias zonas urbanas; e a falta de um modelo único de cálculo para a aplicação e a diversificação nominal de instrumentos onerosos adotados em diversos planos diretores (FURTADO et al., 2010). O problema é que o Solo Criado passou a ser calculado como um percentual acima do índice de aproveitamento da legislação urbanística, o que tem resultado em sua inoperância por não trazer recursos para o fundo de desenvolvimento urbano.

Com isso, surgiram hipóteses que podem fazer o instrumento perder o efeito principal, que é a correção das distorções urbanas, possibilitando a perpetuação das desigualdades urbanísticas, assim como a especulação fundiária em áreas suburbanas (TOURINHO, 2008).

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que a eficácia do instrumento não depende apenas de previsão legal para garantir a aplicação da Outorga Onerosa, mas é necessário analisar uma série de fatores que passam desde a equipe de técnicos qualificados - para fazer os devidos estudos - até a unificação do sistema de informações que favoreçam a troca de informações entre as diversas secretarias municipais, além de promover a disponibilidade de dados para desenvolvimento de pesquisas.

A REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM MARABÁ

Marabá é um município em um processo acelerado de expansão e crescimento populacional e urbano. Sua origem territorial remonta aos anos de 1892, todavia sua criação enquanto município é de 1913. O processo de adensamento populacional inicia-se a partir de 1970 com a conclusão do primeiro trecho da rodovia Transamazônica que entrecorta o município, inclusive com projetos integrados de colonização agrícola. A abertura da estrada estadual (PA-70) que liga Marabá à rodovia Belém-Brasília (BR-316) também teve grande importância para o crescimento populacional. Trata-se de um município extremamente influenciado e impactado pelas políticas de desenvolvimento regional que definiu no sul e sudeste do Pará dois importantes pólos econômicos regionais, um agropecuário e outro mineral, ambos tendo, inicialmente, Marabá como epicentro.

O crescimento populacional de Marabá tem sido mais acelerado nos últimos 10 anos quando sua população cresceu 38%, segundo o IBGE (2000; 2010), de 168.020 para 232.202 habitantes. Trata-se da quarta maior cidade do estado do Pará com aproximadamente 80% de sua população concentrada na área urbana. Muito contribuiu para concentração da população na área urbana a existência de indústrias de ferro gusa e sua estruturação em termos de pólo provedor de comércio e serviços para os municípios da região.

Em termos de organização do território, a primeira Lei Orgânica de Marabá é de 1990 tendo sido reelaborada em 2000.



Figura 01 – Mapa de Localização do município de Marabá.

Fonte: UFPA/Laboratório de Análise da Informação Geográfica. Belém, 2013.

O primeiro Plano Diretor Participativo (PDP) de Marabá foi instituído pela Lei nº 17.213 de 09 de outubro de 2006. No ano seguinte à data de sua instituição, ocorreram ratificações trazidas pela Lei nº 17.229 de abril de 2007. Esta manteve o objetivo de garantir o princípio da democracia participativa e descentralizada e as divisões do território municipal em 16 distritos. Destes, destacam-se quatro distritos, que formam a sede municipal de Marabá: os Distritos de Marabá Pioneira, Cidade Nova, Nova Marabá, e ainda, o Distrito Industrial de Marabá.

No que tange à subseção II do PDP do Distrito da Nova Marabá, importa elucidar que esta trata do zoneamento da Nova Marabá que se subdivide em Zona Central prevista no art. 19, Zona Intermediária instituída no art. 21 e Zona de Expansão preconizada no art. 23.

A respeito do zoneamento central da Nova Marabá, cabe expor que o mesmo está previsto no art. 19 e que corresponde as duas margens da Rodovia Transamazônica e da Via Preferencial 08 (VP-08). Abrange as folhas de 26 a 32 e 34, área caracterizada pela concentração de comércios, serviços e instituições, e, também, do uso habitacional, conforme demonstra a figura 02.



Figura 02- Localização da Zona de Outorga Onerosa

Fonte: UFPA/Laboratório de Análise da Informação Geográfica. Belém, 2013.

As diretrizes gerais aplicadas ao zoneamento do Distrito da Nova Marabá estão arroladas do art.19 ao art. 24 do Plano Diretor Participativo (PDP). Diante disso, destaca-se a previsão para a aplicação da OODC, segundo art. 24 § 1º, que adota como diretriz que deve ser aplicada como forma de ressarcir o Poder Público pelos investimentos feitos na região, cujo coeficiente básico foi definido em 1.2 (um ponto dois) vezes a área do terreno.

Os parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo para a macrozona de Marabá estão divididos entre o índice básico fixado em 1.2 (um ponto dois) vezes a área do terreno, com exceção do Distrito da Marabá Pioneira, onde o aproveitamento básico será de 1.5 (um ponto cinco) vezes a área do terreno.

No que diz respeito ao índice de aproveitamento máximo, releva-se que ele está fixado em 2.5 (dois ponto cinco) vezes a área do terreno em todo o território municipal, desde que não seja Zona de Outorga, onde o índice de aproveitamento máximo está definido em 4.0 (quatro ponto zero) vezes a área do terreno.

Destaca-se, ainda, que o PDP traz observações em relação à taxa de ocupação mínima para imóveis residenciais e multifamiliar, sendo: de 25% (vinte e cinco por cento) o tamanho do terreno, com exceção do uso não residencial nas zonas centrais, na macrozona urbana da sede municipal, com a taxa de ocupação mínima de 60% (sessenta por cento).

A OODC está consagrada nos art. 131, 132 e 133 do Plano Diretor Municipal e passou ser obrigatória a partir da entrada em vigor do Plano Diretor Municipal, respeitando as condições estabelecidas. No art. 131, a OODC foi definida como sendo “a área de construção que ultrapassa a permitida pelo coeficiente de aproveitamento básico”. O parágrafo primeiro do artigo define que o Poder Executivo irá cobrar toda área edificável dentro do perímetro urbano que estiver acima do coeficiente de aproveitamento básico. Enquanto que o parágrafo segundo do mesmo artigo refere que o solo criado está vinculado à totalidade de cada uma das zonas definidoras do potencial construtivo a ser outorgado onerosamente e não ao lote. Portanto, haverá um limite para que o poder

Público conceda o direito de criar o solo em determinada localidade.

Vale lembrar que o coeficiente de aproveitamento acima do básico não deve ser tratado como de direito de construção, e sim uma conveniência de concessão por parte do Poder Público, estando o Poder Público emitindo a concessão de criar o solo conforme sua necessidade e conveniência. As construções podem ser expandidas acima do coeficiente de aproveitamento básico desde que haja uma contraprestação da entidade privada e o Poder Público emita o alvará de construção.

As regras para expedição de licença para construir é orientada pelo art. 132 e é subordinada ao pagamento da outorga onerosa que deverá ocorrer no prazo máximo de 5 (cinco) meses da aprovação do projeto arquitetônico, com a correspondente atualização monetária dos valores devidos.

Para fins de cálculo do valor da OODC, a planta de valores do município deverá ser atualizada monetariamente a cada ano e revista em relação à fixação do valor de mercado a cada 4 (quatro) anos, pois é o que prevê o parágrafo primeiro do art. 132. Já o parágrafo segundo destaca que o valor venal não poderá ser menor que metade do valor de mercado.

No dia 02 de junho de 2010, passou a vigorar a Legislação Complementar Municipal nº. 17.419, que amplia as áreas de Outorga Onerosa do Direito de Construir e dá outras providências.

A Lei Municipal 17.419/2010, no art. 1º item 1, estabelece que o coeficiente de aproveitamento é o quociente entre o total das áreas construídas e a área do terreno em que se implantará a edificação. Já o item 2 prevê que algumas áreas das construções não são levadas em conta para o cálculo do coeficiente de aproveitamento, na lista estão: sub-solos quando destinados ao uso exclusivo como garagens dos empreendimentos, parque infantil, jardins e piscinas, dentre outros.

Existem 4 Zonas de Outorga Onerosa estabelecidas na sede municipal de Marabá, sendo a área de levantamento primário deste trabalho a folha 26 que está inserida dentro da Zona de Outorga 1 (ZO-1) referente ao distrito da Nova Marabá composta pelas folhas: 16 a 17, 19 a 23, 26 a 29, 39 a 32 e 34, como ilustra a figura 03.



Figura 03 - Localização das áreas passíveis de cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir do Município de Marabá-PA – Lei 17.419/2010.

Fonte: Anexo III da Lei Municipal 17.419 (2010).

Algumas regras que estabelecem a concessão da OODC estão previstas no do art. 2º § 1º, da referida Lei, o qual prevê que só será permitida a concessão da OODC nas vias que possuam infraestrutura básica composta no mínimo de pavimentação, rede de drenagem, rede de abastecimento de água, rede de energia de alta tensão. Além disso, há regra que proíbe a concessão da outorga nas vias com leito acarroçável com largura inferior a 7,00 (sete) metros, requisito definido no item 1 do § 1º.

Nas vias preferenciais (VP's), localizadas no distrito da Nova Marabá, só será permitido o uso habitacional nos pavimentos acima dos pavimentos destinados a uso comercial e de prestação de serviços conforme expressa o § 2º, daquela Lei Municipal.

No parágrafo único, do artigo sexto, está definido que, para fins de cálculo da OODC, será necessário observar a planta de valores do município e que esta deve ser atualizada monetariamente a cada ano e revista em relação à fixação do valor de mercado a cada 4 (quatro) anos. Para tanto, o cálculo que irá definir o valor cobrado a título de OODC, deve estar de acordo com a seguinte fórmula encontrada no art. 7º da Lei Municipal:

$$Vo = Ao \times 0,20 \times Vm^2$$

0,20 – índice obrigatório do cálculo

Vo – Valor da Outorga

Ao – Área da Outorga (área que exceder o coeficiente de aproveitamento básico demonstrados no parágrafo terceiro deste capítulo);

Vm² - Valor do metro quadrado do terreno com base na planta de valores genéricos (PVG).

Desse modo, observa-se que os valores, para este cálculo estão previstos na Planta de Valores que são computados com base no Imposto Predial e Territorial Urbano. E, por isso, os Valores de Outorga irão variar de terreno para terreno na mesma Zona de Outorga.

Referencia-se, ainda, as dificuldades enfrentadas pelo município de Marabá-PA para aplicar o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir de forma isonômica e universal para todos os administrados.

No que se refere ao critério para selecionar a região de estudo dentro da Zona de Outorga – 01; importa elucidar que foi definido conforme os requisitos para a cobrança de Outorga Onerosa que estão previstos na Lei nº17.419/2010, conforme a figura 04.



Figura 04 - Área de estudo da OODC em Marabá

Fonte: UFPA/Laboratório de Análise da Informação Geográfica. Belém, 2013.

A área da folha 26 referenciada acima possui considerável número de edificações e, também, terrenos sem construções localizados em quatro quadras pavimentadas e outras 2 quadras internas sem pavimentação, o que é extremamente favorável para a construção de grandes projetos verticalizados e inobservância aos requisitos da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Em outras palavras, é uma área onde foi possível se verificar a eficiência do município no que se entende a respeito do processo de emissão de alvarás de OODC nas construções identificadas, representando, assim, um exemplo para análise da eficiência e observância da legislação vigente no município.

A APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM MARABÁ À LUZ DOS AGENTES PÚBLICOS

Mesmo que a Outorga Onerosa ainda esteja sendo debatida e em face de amadurecimento de sua aplicabilidade, restam muitas dúvidas a respeito do tema. Assim, para melhor compreensão deste instrumento de planejamento urbano, torna-se indispensável observar o recurso extraordinário julgado no Supremo Tribunal Federal sobre “Solo Criado”:

A noção jurídica de solo criado é um tanto mais sofisticada, sendo constituída a partir do momento em que se adote como padrão urbanístico um coeficiente único de aproveitamento. Suponha-se a adoção desse coeficiente único de aproveitamento para todo o território de um Estado ou para toda uma região (um centro urbano). Chamar-se-á então de “solo criado” o resultado da construção praticada em volume superior ao permitido, nos limites do coeficiente único de aproveitamento. Sendo assim, se tal coeficiente for igual a 1 (um), considerar-se-á solo criado a área que ultrapasse, em metros quadrados, o valor equivalente ao da área do terreno. Em consequência, para que alguém possa construir a mais do que o admitido pelo coeficiente único de aproveitamento, terá de [I] direito de criar o solo inerente a outro terreno (de propriedade privada ou pública) ou [II] adquiri-lo, em dinheiro, do Poder Público (BRASIL, 2008).

O debate sobre a OODC evidencia várias controvérsias interpretativas. A primeira refere-se ao custo da OODC que indica que a mesma tem o valor proporcional ao custo do terreno. Outra divergência levantada a respeito do instrumento é a relação objetiva com que a Outorga Onerosa é instituída nos municípios. Em algumas cidades foram identificados o interesse fiscal arrecadador e em outras o interesse urbanístico (FURTADO et al., 2010).

É de suma importância diferenciar tais interesses e identificar os objetivos que os municípios devem observar para instituir o instrumento. A obtenção de receitas por parte do Estado, em relação aos seus nacionais, está ligada à instituição de tributos conforme segue o art. 3º do Código Tributário Nacional:

“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa (...)” (art. 3º do Código Tributário Nacional).

Neste sentido, identifica-se que os tributos têm caráter de acúmulo de receitas para o Estado (BRASIL, 1966).

Já o interesse urbanístico encontra respaldo no art. 4º, item V da Lei Federal 10.257/2001, que trata dos Institutos Jurídicos e Políticos, englobando o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Ressalta-se, ainda, que o instrumento da OODC tem caráter compensatório para o Poder Público e isso basta para diferenciá-lo dos tributos. A OODC não é imposto, taxa ou contribuição de melhoria formas de cobrança que pertencem aos tributos. Dessa forma, exclui-se qualquer dúvida em relação à natureza objetiva do instrumento, pois tem caráter compensatório para o meio urbano.

Buscou-se, assim, identificar qual a interpretação adotada no município de Marabá a luz dos técnicos que atuam no setor de avaliação de projetos e expedição de alvarás para construir. Buscou-se, também, identificar quais eram as maiores dificuldades enfrentadas e medidas adotadas pelo município para enfrentar o crescimento urbano.

A primeira questão que os técnicos e demais profissionais responderam foi a respeito do entendimento sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir. Os técnicos responderam entender que a OODC é um instrumento de suma importância para um desenvolvimento sustentável e organizado de qualquer município independente do tamanho da população, pois é este instrumento que irá regular o modo de adensamento urbano. Em princípio, os técnicos de Marabá o entendem como instrumento de regulação urbana e justiça socioambiental.

“OODC vem para impedir as construções que podem trazer sérios problemas de adensamento e verticalização bem como maior utilização dos serviços públicos tais como coleta de lixo, abastecimento de água, saneamento básico, iluminação etc.” (Técnico do setor de avaliação de projetos).

Esta resposta se deu mais no conjunto de técnicos, entretanto os demais funcionários administrativos desconheciam do assunto e objetivo do instrumento. Verifica-se que no conjunto dos funcionários do setor, há um desnivelamento e entendimento sobre a OODC. Isto se reflete nas ações empreendidas pelos mesmos.

Por exemplo, os técnicos ressaltaram que não está sendo respeitada a regra que estabelece a expedição da licença para construir, segundo o art. 132 do Plano Diretor Participativo. Segundo esses profissionais, estão acontecendo muitas construções no município e a demanda por licenças para construir atrapalha a avaliação de muitas regras de uso e ocupação do solo, inclusive as regras da OODC. Isto mostra que apesar de previsão legal no município e do entendimento de que OODC é um instrumento de justiça socioambiental, a mesma não colocada em prática.

Perguntou-se aos funcionários o principal motivo que ocasiona a falta de cumprimento das regras de Outorga Onerosa no município. Estes responderam de forma unânime que o principal motivo se deve a falta de capital humano para compor a equipes o que ocasiona o não atendimento da demanda das quatro Zonas de Outorga definidas no município. A equipe que verifica os projetos de construções é constituída de apenas dois técnicos, sendo um arquiteto e um engenheiro ambiental, os quais são responsáveis por avaliar todos os projetos do município. Entretanto, em tese, as equipes que trabalham com a Outorga Onerosa do Direito de Construir são formadas por todos que trabalham na Superintendência de Desenvolvimento Urbano. O descompasso entre a concepção e a ação instituída pelo poder público demonstra que o município perde as possibilidades de regular o espaço urbano. Isto significa que os grupos do capital imobiliário e dos proprietários fundiários agem de forma livre no espaço urbano e com poucas possibilidades

de assumir seu papel social no território. Para um município em fase de crescimento urbano acelerado, a fragilidade do governo municipal apenas facilita o avanço do capital imobiliário.

Quando indagados se a regra que define a expedição de licença para construir está subordinada ao pagamento da OODC está sendo respeitada, os entrevistados responderam negativamente, pois, segundo os técnicos, existem muitas construções acontecendo sem projeto e sem pagamento de OODC.

“Desconheço alguma iniciativa até o momento da gestão municipal para modificar a atual situação em relação à Outorga (...)” (Técnico do setor de avaliação de projetos).

Na visão dos técnicos consultados, dentre os motivos que estão ocasionando a inobservância das regras para construir no município, destacam-se: falta de capital humano, o pleno entendimento do significado de OODC e as forças políticas advindas do capital imobiliário. Segundo os técnicos, o baixo número de técnicos qualificados para compor a equipe ocasiona a falta de fiscalização e a celeridade no cruzamento dos dados. No mesmo patamar de importância para o entendimento da inobservância das regras está a falta de treinamento dos funcionários hoje existentes. Ou seja, há todo um cenário desfavorável para que a OODC seja um instrumento efetivo de regulação do espaço urbano. Um exemplo disso é o número de licenças de OODC nos últimos anos.

A respeito do número de licenças de OODC que foram expedidas em 2014, os técnicos responderam que haviam sido expedidas somente três licenças de OODC em uma cidade com população de mais de 230 mil habitantes a um ritmo de crescimento de 38% entre 2000 e 2010. Isto demonstra total inoperância do sistema e ineficiência do instrumento no município.

De acordo com a Lei Municipal, que estabelece os índices máximos de 2.5, em áreas que não estão dentro das Zonas de Outorga, e de 4.0 nas Zonas de Outorga, buscou-se entender se estes estão sendo respeitados. Obteve-se uma resposta negativa do conjunto dos entrevistados.

Por fim, identificou-se a falta de um sistema de informação integrado que facilitasse a aplicação da OODC no município. Entretanto, a pesquisa bibliográfica mostra que isso ocorre em diversas cidades do Brasil e não somente em Marabá. Há, de fato, baixa disponibilidade de dados e falta de uma normatização para o cálculo a ser adotado, que acabam por resultar em discrepância nos valores a serem cobrados pela Outorga Onerosa. Estes obstáculos prejudicam o desenvolvimento e o aprofundamento dos debates sobre os benefícios que a OODC produzem para os municípios (FURTADO et al., 2010), sobretudo as médias cidades a exemplo de Marabá.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se analisar as possibilidades e limites da aplicação do instrumento da OODC em uma cidade média, de forma precisa na cidade de Marabá, no estado do Pará. Analisou-se o período de 2006-2013 no que se refere a sua aplicação no contexto da expansão urbana do município.

Verificou-se que a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), apresenta muitas fragilidades em Marabá, dentre as quais se destacam a falta de entendimento do significado de OODC, a carência de capital humano para sua aplicabilidade e falta de normatização do cálculo a ser adotado.

A carência de técnicos que conheçam o significado da OODC, apesar de um pequeno número de técnicos o entenderem como importante instrumento de gestão do espaço urbano, e ainda, o pequeno número de funcionários dedicado a fiscalização são os maiores problemas. A não compreensão a respeito da Outorga Onerosa resulta em diversas conseqüências como, por exemplo, a falta de atenção no momento da verificação dos requisitos do instrumento nos projetos imobiliários. Outros pontos foram identificados em termos de distorções na aplicação do instrumento OODC em Marabá. Muitos edifícios estão sendo construídos sem o devido pagamento da OODC e sem alvarás de construção. Isto resulta na livre ação do capital imobiliário e proprietários fundiários urbanos devido a incapacidade do governo local aplicar as regras estabelecidas pelo próprio município.

Isto demonstra que o município não está preparado para atender a expansão urbana, principalmente no que se refere aos requisitos técnicos uma vez que há carência de profissionais qualificados para exercer as funções de análise e aprovação de alvarás e fiscalização. Sendo assim, a primeira sugestão é que a prefeitura aumente o número de técnicos para atender a crescente demanda com a expansão urbana que o município enfrenta. As equipes técnicas responsáveis pelo estudo da Ocupação do Solo são insuficientes para fazer frente à demanda das construções que estão sendo erguidas no território urbano.

Importa destacar que a análise de implantação da OODC em Marabá contribuiu para que discussões de bases teóricas promovam a esperada exclusão do amadorismo por parte de prefeitos e de técnicos.

Por fim, ressalta-se que a OODC tem capacidade para intervir de modo eficiente e completo no espaço urbano. É sabido que muitos dados ainda precisam ser investigados na acepção de aperfeiçoar sua aplicação com outros instrumentos que tratam do uso da terra.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 387.047-5**. Recorrente: Koerich Participações administração e construção LTDA. Recorrido: município de Florianópolis. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília- DF, 06 de Março de 2008. Lex: Jurisprudência do STF, DJE divulgado em 30 de abril de 2008, p. 799 – 834. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/juris/legislacao_urbanistica/estatutodacidade/outros_instrumentos/outorgaonerosa/5-recurso.pdf>. Acesso em: 15 de mar. 2013.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27, Outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 15 de mar. 2013.

_____. **Lei nº 11.673**, de 8 de maio de 2008. Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm>. Acesso em: 15 de mar. 2013.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11, julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>.

Acesso em: 07 de mar. 2013.

DORNELAS, Henrique Lopes. **Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir – solo criado**. JusVigilantibus, Rio de Janeiro, ago. 2003. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/497>>. Acesso em: 02 mar. 2013.

FURTADO, F; REZENDE, V.; OLIVEIRA, M.; BACELLAR, P. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: **Lincoln Institute of Land Policy**, fev. 2010, BELÉM-PA. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pubs/1750_Outorga-Onerosa-do-Direito-de-Construir>. Acesso em: 05 de maio de 2013.

MARABÁ (PARÁ). **Lei Municipal nº 17.213**, de 09 de outubro de 2006, com ratificações da Lei Municipal nº 17.229, de abril de 2007. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Marabá, cria o Conselho Gestor do Plano Diretor e da outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 17.419**, de 02 de junho de 2010, altera e ratifica dispositivos do Plano Diretor Participativo; define os parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo; amplia as áreas de outorga onerosa do direito de construir, e dá outras providências.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro – XVI ed.** São Paulo: Malheiros LTDA, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, A.C. de. **A Perspectiva Mercadofila do planejamento urbano: um estudo sobre a especulação imobiliária pelo poder público Municipal, caso de Ponta Grossa**. Paraná, 2012. Dissertação de Mestrado.

SABOYA, Renato. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Blog Urbanidades, 06 de mar. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir/comment-page-1/#comment-7640>>. Acesso: em 05 mai. 2013.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. A Outorga Onerosa do Direito de Construir: a Experiência de Belém. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, MANAUS. 2008. p. 325 – 337. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2013.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A outorga onerosa do direito de criar o solo: a Experiência da Cidade de Porto Alegre. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, MANAUS. 2008. P. 289 – 300. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2013.