

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: A EXPERIÊNCIA DE BELÉM

Helena Lúcia Zagury Tourinho¹

RESUMO

O artigo faz uma análise da aplicação do conceito da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Belém, este que foi um dos instrumentos de política urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira apresenta uma breve revisão histórica e conceitual do instrumento, na segunda discute a experiência de aplicação do conceito da OODC em Belém, no período 1988-2008. Conclui sugerindo que as dificuldades e distorções ocorridas na aplicação do conceito da OODC em Belém, no período analisado, resultaram da luta entre interesses, vencida por grupos do capital imobiliário e dos proprietários fundiários, que têm demonstrado ser a força política dominante no Legislativo Municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Política Urbana, Estatuto da Cidade, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Planejamento Urbano em Belém

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a aplicação do conceito da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na legislação urbana de Belém, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade. O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira apresenta uma breve revisão histórica e conceitual do instrumento, na segunda discute a experiência de aplicação do conceito da OODC em Belém, no período 1988-2008.

1 – A OODC COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA: BREVE HISTÓRICO

A OODC é um instrumento de política urbana que consiste na concessão do direito de edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico² estabelecido por lei, mediante uma contrapartida do beneficiado ao poder público. Tal contrapartida justifica-se por diversas razões, dentre as quais estão as necessidades de: 1) equalização do direito de construir a todos os proprietários do solo, igualdade essa que é quebrada no processo de planejamento urbano quando, com fins de racionalizar o uso das infra-estruturas mediante o adensamento de alguns espaços urbanos, são estabelecidos índices de aproveitamento máximo diferenciados entre as partes da cidade; 2) recuperação, pelo poder público, da valorização fundiária provocada pelo estabelecimento de índices de aproveitamento diferenciados nas leis de uso e ocupação do solo; 3) distribuição de forma equânime dos benefícios e custos dos investimentos públicos na cidade; 4)

¹ Arquiteta e Urbanista, M. Sc. em Planejamento do Desenvolvimento, Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade da Amazônia – UNAMA e Doutoranda em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/MDU. E-mail: helenazt@uol.com.br.

² Conforme § 1º do Art. 28 do Estatuto da Cidade, coeficiente de aproveitamento é “a relação entre a área edificável e a área do terreno” (BRASIL, 2001). O índice ou coeficiente de aproveitamento básico determina quantas vezes a área do terreno pode ser construída, sem que seja necessário o beneficiário pagar ao poder público pela outorga do direito de construir.

geração de recursos para financiar, compensatoriamente, programas de habitação e urbanização de áreas populares³.

Inicialmente, o instituto da OODC foi denominado de “solo criado” e fundamentado na possibilidade da criação de área construída artificial além da área do terreno sob ou sobre o solo natural. Depois, a concepção do “solo criado” foi vinculada à idéia da construção praticada acima de um coeficiente único, válido para todos os terrenos localizados em um município, região ou país (GRAU, 1983).

Originada em Roma, quando especialistas concluíram pela necessidade de separar o direito de construir do direito de propriedade, a OODC foi aplicada na França desde 1975, na Itália desde 1977 e no Brasil vem sendo discutida desde a década de 1970. Em 1976, na carta de Embu, urbanistas e juristas brasileiros defenderam sua inserção na legislação municipal com a denominação de “solo criado”. A partir daí, alguns municípios brasileiros passaram a instituí-la em suas legislações (DORNELAS, 2007).

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo II, estabeleceu que a política urbana tem o objetivo ordenar o desenvolvimento da função social da cidade e remeteu aos planos diretores urbanos a definição desta função. Além disso, separou o direito de superfície do direito de construir e enunciou alguns instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo do tempo e a usucapião. Não obstante, a Carta Magna não fez qualquer referência à OODC, no que foi seguida pela Constituição Estadual do Pará.

A inserção da OODC no ordenamento jurídico nacional só veio a ser efetivada treze após a aprovação da Constituição Federal, através da Lei Federal 10.257/2001, conhecida pela denominação de Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade regulamentou o Capítulo da Política Urbana da Constituição Brasileira e os instrumentos de política urbana, e dentre esses, a OODC, prevista como instrumento jurídico, tanto com o fim de ampliar o direito de construir, como para alterar o uso do solo. A partir da aprovação do Estatuto da cidade, coube ao Plano Diretor, conforme os Artigos 28 e 29 (BRASIL, 2001):

- a) fixar o coeficiente básico de aproveitamento e determinar as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima dele, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O coeficiente básico poderá ser único para toda a zona urbana ou diferenciado por áreas.
- b) estabelecer os limites máximos possíveis a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento em cada área da cidade, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área;
- c) definir as áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; e,
- d) estabelecer as condições a serem observadas para a OODC e de alteração de uso, determinando a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário.

Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade, ao instituir a possibilidade de uso de coeficientes básicos diferenciados, já se afastou da idéia original do solo criado, flexibilizando o princípio da equidade do direito de construir e criando a possibilidade de reprodução das desigualdades e da especulação fundiária em áreas periféricas.

³ De acordo com a avaliação da aplicação da OODC em doze cidades brasileiras, realizada por Furtado et al. (2006), esta foi a justificativa predominante para o uso desse instrumento.

O Estatuto da Cidade, no Artigo 31, previu ainda que os recursos auferidos pela OODC e de alteração de uso deverão ser utilizados para as finalidades previstas nos incisos I a IX do artigo 26 do Estatuto, que são: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implementação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001).

2 – A EXPERIÊNCIA DE BELÉM

No caso de Belém, a OODC apareceu, pela primeira vez em 1990, no Art.118 do Capítulo de Política Urbana, da Lei Orgânica do Município (BELÉM, 1990). Com a denominação de "solo criado", referido instituto foi citado como um dos instrumentos tributários e financeiros destinado a assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade. A Lei Orgânica, contudo, não estabeleceu as condições para aplicação dessa taxa, o que só viria a acontecer após a aprovação do Plano Diretor em 1993. Desde então, a OODC, foi regulamentada por três grandes legislações urbanísticas: O Plano Diretor Municipal de 1993, a Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999 e o Plano Diretor de 2008.

2.1 – O Plano Diretor Municipal de Belém de 1993

A decisão de elaboração do Plano Diretor Urbano do Município de Belém, o primeiro após Constituição Federal de 1988, partiu de uma pressão no Poder Legislativo Municipal, através do requerimento de um vereador que cobrou do Prefeito a sua realização, fundamentado no Art. 250 da Lei Orgânica do Município de Belém. Construído em um momento de transição – entre a promulgação das Constituições Federal e Estadual e a Regulamentação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) – o Plano Diretor do Município de Belém (Lei 7.603, de 13 de janeiro de 1993) não pode contar com a regulamentação federal da OODC. Neste Plano Diretor, esse instituto apareceu: no Artigo 31, como instrumento destinado a “perseguir a justa distribuição dos ônus decorrentes das obras e serviços públicos implantados, com a recuperação, pela coletividade, da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público”; no Artigo 34 como um dos instrumentos voltados para “regular o mercado imobiliário”; no Art. 137 como um dos instrumentos tributários e financeiros destinados à execução da política de desenvolvimento municipal; e, no Art. 155 como um dos instrumentos de atuação urbanística (BELÉM, 1993).

O plano previu, no seu Art. 37, a instituição de dois zoneamentos para fins de outorga onerosa: um para estabelecer o estoque de potencial construtivo a ser outorgado onerosamente; e outro que destinado a estabelecer o próprio estoque. No Artigo 162 as zonas foram classificadas em zonas de adensamento até o coeficiente básico (ZACB) e zonas adensáveis acima do coeficiente básico potencial (ZAOO). A classificação das áreas da cidade em uma ou outra zona era vista como transitória e mutável, podendo se alterar desde que houvesse saturação da capacidade de infra-estrutura ou a ampliação da mesma (Artigo 164). A Figura 01 indica as áreas sujeitas à OODC (ZAOO) e às relaciona com os usos do solo.

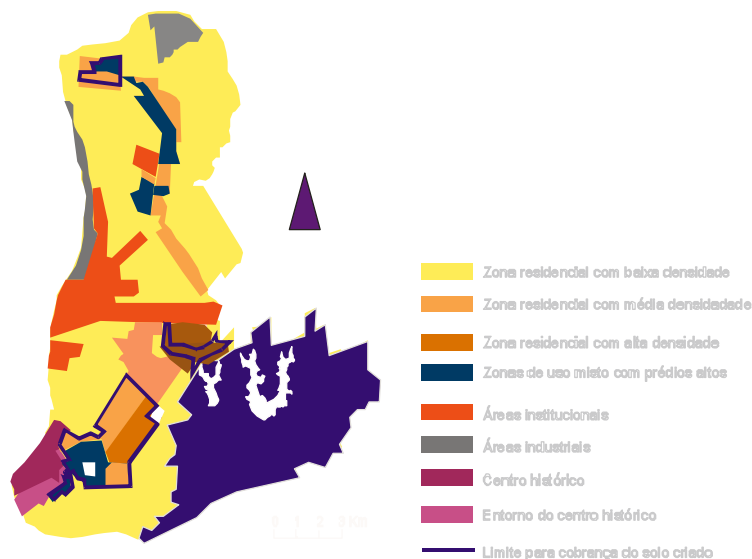


Figura 01: Plano Diretor do Município de Belém de 1993 (Lei Ordinária 7/1993)
 Uso do solo e áreas adensáveis até e acima do coeficiente básico de aproveitamento
 Fonte: Belém (1993) redesenhado por J. J. LIMA.

O dimensionamento da oferta do potencial construtivo, para fins de OODC, deveria ser em função da capacidade infra-estrutural, sobretudo daquela referente ao sistema de circulação⁴, este composto pelos sistemas viário básico e de transportes (Art. 37). No que concerne ao cálculo do valor pago pelo direito de construir, o plano estabeleceu pelo metro quadrado outorgado o mesmo valor do metro quadro constante na planta de valores do município, mais um acréscimo correspondente à correção monetária referente ao período compreendido entre a data de definição do valor venal e a data de pagamento da outorga onerosa ao poder público (Artigo 185). Para isso, previu a correção anual da planta de valores e a revisão quadrienal do valor de mercado dos imóveis e instituiu o prazo para o pagamento de até cinco meses, contados a partir da aprovação do projeto (Artigo 190).

A destinação do valor recebido da outorga deveria ser: o Fundo de Desenvolvimento Urbano, no caso das áreas em que houvesse infra-estrutura já instalada; e a própria zona onde foi outorgado o direito de construir, quando nela houvesse carência de infra-estrutura para absorver a ampliação da área construída outorgada onerosamente (Artigo 185). O executivo municipal foi autorizado a receber imóveis para pagamento da OODC e, também, a conceder para a iniciativa privada e os demais agentes promotores a redução total ou parcial do pagamento pelo direito de construir acima do coeficiente básico, no caso de projetos de habitação de interesse social, desde que o plano fosse aprovado em Lei Municipal e que houvesse parecer favorável do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Artigo 185). No caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) o pagamento da OODC poderia ser reduzido até zero, dependendo da capacidade da infra-estrutura existente, do custo das moradias e do poder aquisitivo dos usuários finais do espaço urbanizado (Artigo 167). Nessas zonas o plano previu, também, a possibilidade de alteração no cálculo da outorga onerosa, desde que justificada por estudos específicos (Artigo 182).

⁴ No Artigo 163, Parágrafo 1º, o Plano estabeleceu que os cálculos dos potenciais construtivos deveriam ser realizados através de procedimentos técnicos utilizando metodologia apropriada e explicitada para o conhecimento público. No caso do sistema de circulação, instituiu o uso de metodologia baseada em modelos de simulação entre uso do solo e transportes, a partir de pesquisa de origem e destino, o que tornava dispendiosa e complexa sua realização (BELÉM, 1993).

O coeficiente de aproveitamento básico para todos os lotes urbanos contidos no município foi estabelecido em 1,4 (um vírgula quatro), excetuados aqueles localizados em zonas especiais (Artigo 182). Os coeficientes máximos de aproveitamento das zonas, por seu turno, ficaram para ser instituídos em uma posterior Lei de Controle Urbanístico (Artigo 186), que deveria fazê-lo de forma diferenciada por uso (residencial e não-residencial), e conforme a capacidade de suporte infra-estrutural já referenciada anteriormente (Artigo 187). Vale ressaltar que o dimensionamento do estoque edificável consideraria a zona como um todo e não o lote individual (Artigo 188).

Enquanto a Lei Complementar de Controle Urbanístico não fosse aprovada, a outorga onerosa deveria ser aplicada considerando o coeficiente máximo estabelecido na legislação urbanística em vigor. Contudo, não foi isso o que ocorreu na prática. A atualização da Lei de Controle Urbanístico não foi providenciada de imediato e vários problemas foram evocados para evitar a cobrança da outorga onerosa, tais como a ausência de planta de valores e de cadastro técnico atualizados, a não-implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano, as indefinições quanto ao estoque construtivo, a ausência de mecanismos de gestão dos estoques edificáveis, etc.

Tão logo começaram as tentativas de cobrança da OODC esse instrumento começou a ser enfraquecido pelo legislativo municipal. Através da Lei 7.683 de 11 de janeiro de 1994, a Câmara de Vereadores autorizou o Prefeito a aplicar um redutor de 75% no valor da OODC e aumentou para 1,8 o coeficiente básico aplicado a lotes com área inferior a 150 m². A vigência dessa Lei foi prorrogada até 31 de dezembro de 1995 pela Lei 7.744 de 28 de dezembro de 1994 e, até 31 de dezembro de 1996 pela Lei 7.782 de 27 de dezembro de 1995.

Mais tarde, a Lei 7.877, de 6 de abril de 1998, alterou os Artigos 182 e 340, bem como acrescentou parágrafos aos artigos 190 e 191 da Lei do Plano Diretor. As principais mudanças foram:

- a) a alteração do coeficiente básico de 1,4 para 4,0 aplicada a todos os lotes urbanos do município, mantendo a exceção aos lotes das zonas especiais (Art.182);
- b) o estabelecimento do coeficiente máximo igual a 6,0 (Art. 340);
- c) a isenção do pagamento da outorga onerosa nos casos de habitação popular desde que comprovado o baixo poder aquisitivo dos usuários finais e o padrão da moradia a ser produzido (acréscimo no Art. 190); e,
- d) o parcelamento em 12 prestações do pagamento da outorga onerosa (Art. 190).

É evidente que essas mudanças na legislação resultaram de pressões empreendidas por segmentos do setor imobiliário sobre os seus representantes na Câmara de Vereadores. Como consequência, foi praticamente inviabilizada a aplicação do instrumento da OODC, até porque, como referenciou Rodrigues (2005 *in* BELÉM, 2005), na época, não interessava para o mercado imobiliário atingir índices maiores do que o novo índice básico (igual a 4,0). Segundo Belém (2001), antes da aprovação da Lei Complementar de Controle Urbanístico, a cobrança da OODC foi feita com muitas concessões e dificuldades operacionais.

2.2 – A Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999

Entre a aprovação do Plano Diretor de 1993 e a aprovação da Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU) transcorreram seis anos. O Projeto da LCCU foi elaborado por dois técnicos da Prefeitura Municipal a partir de discussões com agentes do mercado

imobiliário e dos movimentos sociais, sobretudo com os primeiros, foi instituído pela Lei Complementar 02 em 19 de julho de 1999. É, portanto, anterior ao Estatuto da Cidade.

A LCCU tratou dos espaços continentais do município de Belém. Em seu Art. 64, classificou a parte continental em Zonas Adensáveis até o Coeficiente de Aproveitamento Básico (ZACB) e em Zonas Adensáveis Acima do Coeficiente Básico (ZAOO). A Figura 2 mostra o zoneamento dos usos do solo, os coeficientes máximos e os corredores de comércio e serviços, além das áreas sujeitas à aplicação da OODC.

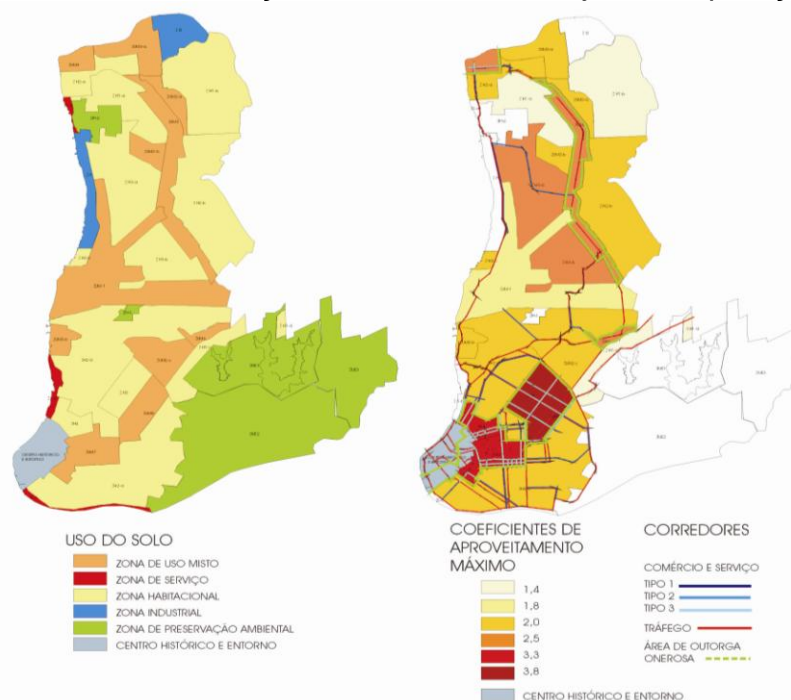


Figura 02: Lei Complementar de Controle Urbanístico (Lei Complementar 02/1999) –
Uso do solo e coeficientes de aproveitamento máximo
Fonte: Belém (1999) redesenhado em PDTU (2001).

Da análise das Figuras 1 e 2 é possível inferir que a área sujeita à OODC foi ampliada, passando a contemplar: o entorno imediato do centro principal de comércio e serviços; os subcentros de Icoaraci e do Entroncamento; e, o corredor de tráfego da Avenida Augusto Montenegro.

É de se destacar que, na LCCU, o conceito do instituto da OODC foi totalmente alterado. O coeficiente básico deixou de ser idêntico para toda a cidade. Na ZACB o coeficiente de aproveitamento foi estabelecido em 2,0 (dois), e na ZAOO, os coeficientes variaram conforme os modelos urbanísticos. A outorga onerosa em vez de incidir sobre o diferencial entre as áreas construídas resultantes dos coeficientes de aproveitamento máximo e básico passou a ser aplicada sobre a área construída que excedia o cálculo do coeficiente máximo estabelecido nos quadros de modelos urbanísticos aplicados a cada zona. Como determinava o Art.73 (BELÉM, 1999):

- Art. 73. A outorga onerosa do direito de construir, definida nos artigos 189 a 191 da Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993, será aplicada nas ZAOO conforme a seguir:
- I - nas ZUM 4, ZUM 5 e ZUM 6 - até 10% (dez por cento) acima do coeficiente de aproveitamento do modelo utilizado;
 - II - nas ZH 4, ZH 5, ZUM 7 e ZUM 8 - até 20% (vinte por cento) acima do coeficiente de aproveitamento do modelo utilizado.

Dito de outra forma, a LCCU, nas áreas sujeitas à cobrança da outorga onerosa igualou conceitualmente “coeficiente básico de aproveitamento” com o que antes era o “coeficiente de aproveitamento máximo de cada zona” e passou a fazer incidir a OODC apenas sobre o que excedia ao coeficiente de aproveitamento de cada lote, que era definido conforme o zoneamento ordinário do uso pretendido e as dimensões do lote. Essa estratégia de igualar o coeficiente básico ao coeficiente de aproveitamento máximo, usada em outras cidades brasileiras (Curitiba, Porto Alegre, Salvador, por exemplo), “admite que o município vá arcar com a infra-estrutura necessária para adequar a cidade ao máximo permitido pelo zoneamento anterior e só irá recuperar os investimentos ou financiar o que for dali excedente” (FURTADO et al., 2006). No caso de Belém, contudo, tal estratégia se deu associada ao estabelecimento de índices urbanísticos, sem que os mesmos tenham sido fundamentados em estudos técnicos consistentes de avaliação da capacidade de suporte infra-estrutural.

Além de restringir a concessão da outorga onerosa a lotes cujas testadas fossem superiores a determinadas dimensões (15 metros no caso do modelo M4; 12 metros no caso dos M10, M12 e M14) a LCCU, também reduziu, sobremaneira, as áreas computáveis para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento máximo.

Art. 70. Consideram-se não computáveis para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento, as seguintes áreas:

I - nas edificações destinadas à habitação unifamiliar:

- a) jardins abertos ou não;
- b) sacadas e terraços, desde que abertos;
- c) varandas, dentro do limite de 5 % (cinco por cento) da área da edificação;
- d) estacionamento ou garagem.

II - nas edificações destinadas à habitação coletiva:

a) as destinadas aos serviços gerais, tais como:

1. máquinas e elevadores;
2. bombas d'água;
3. transformadores;
4. centrais de ar condicionado;
5. aquecimento de água;
6. instalação de gás;
7. contadores e medidores;
8. instalações para coleta e depósito de resíduos sólidos;

b) as que constituem dependências de uso comum:

1. vestíbulos;
2. circulação horizontal e vertical;
3. recreação e jardins abertos ou não;
4. salões de recepções;
5. guarita;

c) sacadas e terraços, desde que abertos, ainda que constituam dependências de utilização exclusiva da unidade autônoma;

d) varandas, desde que não ultrapassem a 5% (cinco por cento) da área de utilização exclusiva da unidade autônoma de até 120,00 m² (cento e vinte metros quadrados) de área, ou 10% (dez por cento) da área de utilização exclusiva da unidade autônoma por habitação com área superior a 120,00 m² (cento e vinte metros quadrados), e de até 180 m² (cento e oitenta metros quadrados) ou 15% (quinze por cento) da área de utilização exclusiva da unidade autônoma por habitação com área superior a 180,00 m² (cento e oitenta metros quadrados);

e) estacionamento ou garagem;

f) residência de zelador, quando igual ou inferior a 50,00 m² (cinquenta metros quadrados);

g) pavimento em pilotis quando livre e sem qualquer vedação, excluídas as áreas previstas nos incisos anteriores.

III - nas edificações destinadas a atividades não residenciais:

- a) aquelas discriminadas no inciso II, alínea "a", deste artigo;
- b) as destinadas à circulação horizontal e vertical, de uso comum;
- c) as destinadas à guarita;
- d) as referidas no inciso II, alíneas "c", "e" e "f", deste artigo.

Como se pode constatar sobrou muito pouca área construída para a aplicação da outorga onerosa, e a que sobrou ainda teve sua forma de pagamento facilitada pelo Artigo 74 (50% do valor no licenciamento da obra e o restante em cinco parcelas mensais, iguais e sucessivas corrigidas monetariamente).

A definição das zonas com estoques de potencial construtivo para outorga onerosa deveria, segundo a LCCU ser feita com base na capacidade de infra-estrutura, das vias de circulação e das conveniências de qualificação ambiental. O estoque deveria ser dividido em estoque para fins residenciais e estoque para fins não-residenciais (Artigo 87), cabendo ao poder executivo divulgar as quantidades desses estoques e suas localizações. Ainda segundo o Artigo 162, o estoque de área edificável disponível deveria ser calculado pelo Poder Executivo Municipal e encaminhado à Câmara Municipal de Belém no prazo máximo de um ano, a partir de 19 de julho de 1999. De acordo com Belém (2005) tais estoques não chegaram a ser dimensionados.

2.3 – O Plano Diretor do Município de Belém de 2008

A revisão do Plano Diretor de Belém foi feita sob a égide do Estatuto da Cidade, num processo compartilhado entre governo e sociedade, conforme estabelecido pelo Art. 40 do Estatuto da Cidade, sendo formulado em duas etapas básicas. A primeira consistiu na elaboração de estudos e diagnósticos e foi procedida através da contratação de trabalhos técnicos de consultores e do levantamento e sistematização de informações junto aos órgãos da administração municipal realizada pelos membros da equipe técnica coordenada pela SEGEP. A segunda etapa consistiu no processo de discussão com diversos segmentos sociais, por meio de seminários e audiências públicas, de onde saíram contribuições para o texto final.

A Lei que institui o Plano Diretor do Município de Belém (Lei 8.655 de 30 de julho de 2008) situa a OODC dentre os instrumentos jurídicos e urbanísticos. Seu Art. 131 restabeleceu os conceitos de coeficientes de aproveitamento: básico (a ser adotado nos processos de aprovação de projetos que não contemplem a outorga onerosa ou a transferência de direito de construir); mínimo (a ser usado como parâmetro de medição da subutilização do lote e, portanto, da condição de aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo, e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública); e, máximo (a ser usado nos processos de aprovação de projetos, que contemplem a outorga onerosa ou a transferência do direito de construir).

A OODC voltou a incidir sobre a área resultante da subtração entre as áreas obtidas através da aplicação dos coeficientes de aproveitamento máximo e básico. As áreas sujeitas a OODC foram novamente ampliadas, sendo compostas, de acordo com o Art. 158, pelo Setor I da ZAU 3, pela ZAU 6 e pelo Setor II da ZAU 7 (Figura 3).

Embora a Lei do Plano Diretor tenha estabelecido os coeficientes de aproveitamento mínimos (variando de 0,05 a 0,15), remeteu a regulamentação da definição do coeficiente básico e das condições de aplicação para uma posterior Lei da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

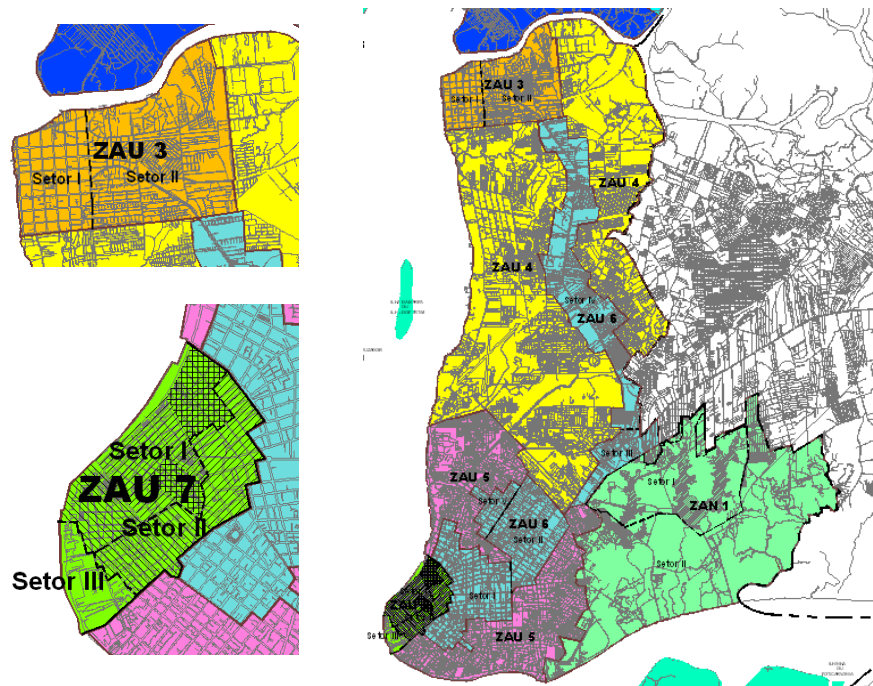


Figura 03: Plano Diretor do Município de Belém (Lei 8.655/2008) – Zoneamento
 Fonte: Belém (2008)

Enquanto a Lei da OODC e a Lei de Uso do Solo não forem formuladas e aprovadas, o Plano previu, em suas disposições transitórias, algumas alterações na LCCU/1999, tais como, mudanças nos limites do zoneamento e no quadro de modelos urbanísticos. Permaneceu, contudo, a sistemática de incidência da OODC apenas na área construída que excede aquela calculada com base nos coeficientes máximos permitidos no quadro de modelos, este sim alterado. Manteve, também, o Art. 70 da LCCU, citado anteriormente, que isenta uma grande variedade de espaços do cômputo total da área construída para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento. Foram revogadas, dentre outras, a Lei 7.603/1993, que instituiu o primeiro Plano Diretor de Belém pós-Constituição Federal de 1988, e a Lei 7.877/1998, que estabeleceu o coeficiente básico e o coeficiente máximo iguais a, respectivamente, quatro e seis.

3. CONCLUSÕES

A análise da legislação mostrou a imprescindibilidade e o papel fundamental do Plano Diretor e da legislação municipal no estabelecimento de coeficiente(s) básico(s) e máximos de aproveitamento e das condições de aplicação da OODC. Ao atribuir ao município o estabelecimento do coeficiente básico e a definição das condições de aplicação do instituto da OODC, o Estatuto da Cidade deslocou, para essa esfera, o debate e o embate político sobre tais condições.

Considerando-se que o Estado é um campo de forças, no qual agentes com interesses diferenciados, lutam pela apropriação dos benefícios da urbanização, somente em situações de equilíbrio de forças políticas pode haver a possibilidade de implementações progressistas e democráticas dos instrumentos urbanísticos. Caso contrário, a tendência é de que ou o instrumento não seja instituído, ou que seja capturado/deturpado para atender interesses de grupos dominantes, como o que ocorreu em Belém ao se instituir a aplicação da OODC acima do coeficiente máximo de aproveitamento e ao se desvirtuar o próprio conceito de índice de aproveitamento, excluindo do seu cálculo uma quantidade enorme de ambientes construídos.

No caso da OODC, dentre os grupos desinteressados na aplicação desse instrumento estão os proprietários fundiários e o capital imobiliário, pois estes deixarão de apropriar, de forma privada, benefícios socialmente criados. Num quadro de mercado operando com os valores máximos possíveis de comercialização, tais segmentos poderão ter dificuldades de realização de suas margens de lucro/renda fundiária.

O adiamento das decisões referentes à OODC no Plano Diretor do Município de Belém aprovado em 2008 evidencia a dificuldade histórica de pactuar esse instrumento com os setores compostos pelos proprietários fundiários e do capital imobiliário. Por outro lado, as dificuldades de gerenciamento técnico do instrumento e de monitoramento da dinâmica imobiliária e os baixos valores arrecadados são alguns dos fatores que ajudam a entender o pouco interesse que o instrumento desperta no executivo municipal. A julgar pelo que tem ocorrido até o presente, é grande o risco de se tornar a OODC um instrumento sem eficácia e credibilidade.

REFERÊNCIAS

- BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP. **Diagnóstico institucional para apoiar a elaboração do Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais – PEMAS**. Belém: PMB, 2001.
- BELÉM. Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras Providências. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 16 nov. 1993.
- BELÉM. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras Providências. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 31 jul. 2008.
- BELÉM. Lei Complementar de Controle Urbanístico Lei nº 2, de 19 de julho de 1999. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 13 set. 1999.
- BELÉM. Lei nº 7.683, de 11 de janeiro de 1994. Estabelece medidas aplicáveis à legislação do Plano Diretor Urbano de Belém, de que trata a Lei 7.603, de 13 de janeiro de 1993. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 1994.
- BELÉM. Lei 7.744, de 28 de dezembro de 1994. Prorroga a vigência da Lei 7.683, de 11 de janeiro de 1994, que estabelece medidas aplicáveis à legislação do Plano Diretor Urbano de Belém, instituído pela Lei 7.603, de 13 de janeiro de 1993. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 1994.
- BELÉM. Lei 7.782, de 27 de dezembro de 1995. Prorroga a vigência da Lei 7.683, de 11 de janeiro de 1994, que estabelece medidas aplicáveis à legislação do Plano Diretor Urbano de Belém, instituído pela Lei 7.603, de 13 de janeiro de 1993. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 1995.
- BELÉM. Lei 7.877, de 06 de abril de 1998. Altera os artigos 182 e 340 e acresce parágrafos aos Arts. 190 e 191 da Lei 7.603 de 13/11/1993, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 1998.
- BELÉM. Prefeitura Municipal; SEGEP. **Relatório de revisão do Plano Diretor de Belém (Lei 7.603/93)**. Belém, 2005.
- BELÉM. Lei Orgânica do Município de Belém, de 30 de março de 1990. **Diário Oficial [do] Município de Belém**. Belém, PA, 1990.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 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 jul. 2001.
- DORNELAS, Henrique Lopes. A abordagem do instituto jurídico da outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In: PAULA, Alexandre Sturion de (Org.). **Estatuto da cidade e o plano diretor municipal: teoria e modelos de legislação urbanística**. São Paulo: Lemos Cruz, 2007, p. 127-192.
- FURTADO, Fernanda et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XII, 2007, Belém.
- GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.
- PLANO Diretor de Transportes da Região Metropolitana de Belém – PDTU. Belém: JICA, 2001.