

III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO
Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade

TEMA 04: Instrumentos de intervenção urbana e regulação do direito de construir.

Outorga Onerosa: análise a partir do Plano Diretor de Natal
(Lei Complementar 007/94)

Dulce Bentes¹
Fábio Góis²

Introdução

O Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº. 007/94) antecipando o Estatuto da Cidade, estabeleceu diversos instrumentos urbanísticos e tributários centrados principalmente no objetivo de efetivação da função social da propriedade e da cidade. Dentre eles, destaca-se a Outorga Onerosa, previsto para aplicação na Zona Adensável. O presente trabalho, trata da análise desse instrumento em suas dimensões sócio-jurídica e urbanística, avaliando a sua aplicabilidade, eficácia e efeitos sobre a estrutura urbana de Natal. No campo da aplicabilidade do mecanismo da outorga onerosa, avalia-se os dispositivos previstos no Plano Diretor, a demanda dos projetos de construção e a gestão do Plano pela administração pública municipal. Acerca da eficácia, sinaliza-se a adequação dos princípios e objetivos do instrumento definidos no Plano Diretor com as práticas efetivadas. Quanto aos efeitos da aplicação da outorga onerosa sobre a estrutura urbana, trabalha-se a relação entre padrão construtivo e dinâmicas sócio-ambientais. Toma-se como referência os processos de licenciamento urbanístico dos empreendimentos em trâmite na Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB no período de 1994 a 2002. A aplicabilidade e a eficácia do instrumento, são vistas, notadamente, através da relação entre os procedimentos estabelecidos na norma e aqueles adotados no processo operacional de licenciamento administrativo. Para a abordagem dos efeitos da aplicação do instituto urbanístico sobre a estrutura urbana de Natal, utiliza-se como referência principal as pesquisas desenvolvidas sobre o

¹ Arquiteta Urbanista. Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas. Docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. dulcebentes@uol.com.br

² Advogado. Diretor Técnico do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. fabiogois@rn.gov.br

processo de verticalização em Natal, no período em estudo. As conclusões apresentadas são de caráter parcial, uma vez que integram a pesquisa em desenvolvimento no programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, intitulada Análise dos Novos Instrumentos Urbanísticos no Plano Diretor de Natal /RN (Lei Complementar nº. 007/94). Com esse estudo busca-se contribuir com os trabalhos de avaliação da legislação urbanística brasileira definida especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, bem como com os processos de planejamento e gestão urbana locais.

I. Plano Diretor de Natal (Lei Complementar n. 07/94): concepção e arranjos de gestão urbana

A cidade de Natal, que tem uma tradição de planos urbanísticos datados desde as primeiras décadas do século passado, adotou, a partir dos anos de 1990, instrumentos urbanísticos inovadores em sua aplicação no país, a exemplo da outorga onerosa, da autorização de construir e do imposto progressivo no tempo, antecipando assim muitos dos mecanismos que vieram a ser estabelecidos pelo Estatuto da Cidade - Lei Nº 10.527/01.

O Plano Diretor de Natal, atualmente em vigor, foi implementado pela Lei Complementar nº 07, aprovada e sancionada pela Câmara Municipal em 05 de agosto de 1994. Sua elaboração atravessou duas administrações: a) o início, durante a gestão da prefeita Vilma de Farias (1989-1992); b) a conclusão e aprovação na administração do prefeito Aldo Tinoco (1993-1996). Durante a segunda gestão da prefeita Vilma de Farias (1997-2000) verificou-se a revisão do Plano. Ressalta-se que a mesma Lei que criou o Plano Diretor, também concluiu o processo de institucionalização do sistema de planejamento e gestão urbana do município e Natal.

O Plano define como objetivo central o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, visando garantir um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território de forma a assegurar a todos os seus habitantes condições de bem-estar e segurança, conforme dispõe os artigos 118 e 119 da Lei Orgânica do Município de Natal (inclusive na Lei Complementar nº 07/94 art.2º).

O Título II, da Lei Complementar nº 07/94 do Plano Diretor de Natal, que dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo distribuem em cinco capítulos o uso e o ordenamento do solo urbano: do Macrozoneamento, das Áreas Especiais, das Prescrições Urbanísticas Adicionais, dos Usos e sua Localização distribuídos em duas seções, quais sejam; dos Usos e dos empreendimentos de impactos e por último o capítulo referente ao Parcelamento do solo.

No artigo nº 22 o Plano define todo o município de Natal como zona urbana e estabelece, no seu artigo 13, um macrozoneamento segundo o qual a cidade apresenta-se dividida em três zonas, a saber: de Adensamento Básico, Adensável e de Proteção Ambiental. Esta última é definida, no artigo 21, como área na qual as características do meio físico restringem o uso e a ocupação, visando a proteção, a

manutenção e a recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos. Além do macrozoneamento citado, foram criadas Áreas Especiais, denominadas Área de Controle de Gabarito, Área de Operação Urbana e Área de Interesse Social. Estas Áreas Especiais são definidas como zonas urbanas com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo.

Considera-se Zona de Adensamento Básico aquela onde se aplica estritamente a densidade básica e o coeficiente de aproveitamento básico. Já as Áreas Especiais possuem destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo, como Área de Controle de Gabarito, que mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico de trechos da cidade, compreendendo: Orla Marítima, do Forte dos Reis Magos até Morro do Careca, de acordo com as normas fixadas pela regulamentação da Lei nº 3.175 de 29/02/1984 -Plano Diretor de Organização Físico - Territorial do Município de Natal e incorporadas pelo novo Plano Diretor. Assim como as Zonas Especiais de Interesse Turístico - ZET-1 ZET-2 e ZET-3, incluindo a Redinha, e o Parque das Dunas.

As áreas definidas como de Operação Urbana, embora passíveis de adensamento, apresentam valores histórico-culturais significativos para o patrimônio da cidade e que carecem de formas de recuperação e revitalização.

Por fim, as Áreas Especiais de Interesse Social destinam-se primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social. São os terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares, e glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificadas, sub utilizados ou não utilizados.

Ressalta-se que apesar do Plano possuir um caráter inovador, sua correta aplicação é subordinada à implantação do sistema de planejamento, que prevê a descentralização das decisões, o controle e a participação da sociedade nas decisões do poder público municipal através dos conselhos populares e ainda a articulação com outras instâncias do Governo (ATAÍDE, 1993).

A revisão do Plano Diretor já previsto em seus artigos nº 14 e 67, foi materializada pela Lei Complementar nº 022 de 18 de agosto de 1999, criando-se a zona adensável no Bairro de Ponta Negra (Lei complementar de nº 27 de 03 de Novembro de 2000).

II. Outorga Onerosa: o que prevê a lei 07/94

A outorga onerosa de que trata o Plano Diretor de Natal, diz respeito ao instituto de solo criado, aplicado unicamente nas Zonas Adensáveis, ou seja, zonas da cidade onde as condições do meio físico, a disponibilidade de infra-estrutura e a necessidade de diversificação de uso possibilitam um adensamento maior do que aquele correspondente aos parâmetros básicos de Densidade e Coeficiente de Aproveitamento. Assim, o Plano estabelece que nas zonas adensáveis o Poder Executivo outorgará de forma onerosa, autorização para construir área superior àquela permitida pela densidade básica (180 hab/ha) ou coeficiente de aproveitamento básico (1,8.), sendo previsto um estoque de área edificável (m²) para cada bairro.

A outorga onerosa articula outros instrumentos e mecanismos de gestão, principalmente a administração dos estoques de áreas edificáveis e o fundo de urbanização.

O estoque de área edificável é entendido como sendo a totalidade da área possível de edificar em um determinado bairro (unidade territorial de planejamento), acima daquela correspondente ao coeficiente de aproveitamento e densidade básicos. Esse instrumento se baseia nos critérios de racionalização e adequação do uso da infra estrutura urbana instalada, evitando-se sua sobrecarga e ociosidade. A sua aplicação está condicionada ao perímetro das zonas adensáveis em que é facultado ao interessado o direito de construir acima dos parâmetros básicos, observado o estoque de área previsto, através de outorga onerosa ou gratuita da autorização de construir.

O Fundo de Urbanização deve ser constituído principalmente de receitas em dinheiro, correspondentes da outorga onerosa da autorização de construir acima dos parâmetros básicos, aplicação de recursos próprios e de dotação orçamentária da Prefeitura. A aplicação dos recursos estão destinados prioritariamente à execução de programas nas áreas de interesse social, saneamento básico e ambiental do Município. O valor da outorga onerosa corresponde a 1% (um por cento) de valor do empreendimento, conforme orçamento apresentado quando do seu pedido, compatível com o Custo Unitário Básico, fornecido pelo Sindicato da Construção Civil - SINDUSCON/RN.

III. Análise da implementação da Outorga Onerosa na lei 07/94

Considerando a adoção dos novos instrumentos e parâmetros urbanísticos, uma das críticas ao novo Plano Diretor, em 1994, era que haveria uma paralização no setor da construção civil, dita “o engessamento da cidade”. A partir do número de empreendimentos licenciadas para construção no município de Natal pela SEMURB entre 1993 e 2002 (Tabela 01), verifica-se que essa hipótese não se confirmou. Os dados sistematizados na pesquisa, em números de projetos requeridos para análise prévia e aprovados pela lei em vigor, indicam a situação crescente de pedidos de licenciamento, partindo de 464 processos administrativos, em 1993, até 1180 processos em 2003. Há uma excessão nos anos de 2000 e 2001, em que estes pedidos foram reduzidos³. Da mesma forma, observa-se o crescimento significativo da demanda por área construída.

³, Essa ocorrência ainda está sendo investigada no âmbito da pesquisa que embasa o presente artigo.

TABELA 01
NÚMERO E ÁREA DAS EDIFICAÇÕES LICENCIADAS PARA CONSTRUÇÃO,
NO MUNICÍPIO DE NATAL - 1993 a 2002

ANO	EDIFICAÇÕES LICENCIADAS PARA CONSTRUÇÃO											
	TOTAL		RESIDENCIAL		COMERCIAL		MISTA		INDUSTRIAL		OUTROS	
	Área (m2)	Nº de processos	Área (m2)	Nº	Área (m2)	Nº	Área (m2)	Nº	Área (m2)	Nº	Área (m2)	Nº
1993	224839,78	464	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	491991,59	579	416308,67	417	40743,94	92	6060,01	26	8475,00	6	20403,97	35
1995	1151176,52	634	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	926333,17	879	721127,66	728	63597,53	68	-	-	1190,71	2	14041727	81
1997	794955,98	1115	438520,14	789	178069,93	64	-	-	-	-	64601,50	74
1998	570995,66	1100	492490,14	994	41512,12	68	-	-	14722,25	1	22271,15	37
1999	1161379,33	1196	580721,83	978	97052,33	125	-	-	-	-	483605,17	93
2000	365846,30	327	206303,97	278	93811,66	36	-	-	-	-	65730,67	13
2001	169909,68	255	123569,60	228	12657,45	16	-	-	-	-	33682,63	11
2002	1357502,54	1180	925185,75	983	228322,96	144	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Natal, IPLANAT / Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB.

Na Tabela 02, verifica-se os valores da outorga onerosa da autorização para construção. Esses valores foram organizados a partir das informações obtidas na Secretaria Municipal de Tributação -SEMUT, que criou um código para os recursos oriundos da receita arrecadada com a aplicação do instrumento, alocando-os em uma sub conta específica da Prefeitura. Constata-se que o controle detalhado da cobrança da outorga onerosa ocorreu somente a partir do mês de janeiro do presente ano⁴. Os valores obtidos pela utilização do instrumento foram calculados conforme os dispositivos da Lei e pagos de forma parcelada, quando assim solicitado pelo empreendedor. Os valores registrados em 2004, indicam o acumulado ao final de cada mês e, se considerarmos a arrecadação em relação ao ano anterior, verifica-se tendência a um aumento pouco significativo.

⁴ Os valores detalhados dos anos anteriores (1993 a 2003) ainda não foram sistematizados, uma vez que, nos processos, os valores da outorga onerosa precisam ser desmembrados da licença urbanística total.

TABELA 02
VALORES DA OUTORGA ONEROSA COBRADA NO LICENCIAMENTO

DIAS/MÊS (ANO-2003)	VALOR R\$ (ANO-2003)	DIAS/MÊS (ANO-2004)	VALOR R\$ (ANO-2004)
-	-	31/01	-
-	-	29/02	4.622,92
-	-	31/03	7.766,50
-	-	30/04	53.736,01
-	-	27/05	9.130,64
Total Dez	124.781,72	Total Maio	75.256,07

Do ponto de vista de técnicos da prefeitura de Natal, o valor cobrado pela outorga onerosa não tem viabilizado investimentos em áreas de interesse social na cidade⁵. Por outro lado, parte dos empreendedores consideram alto o valor cobrado, repassando o custo no ato da venda do imóvel. Os depoimentos prestados por técnicos da SEMURB, atestaram que, embora a outorga onerosa relacione o mecanismo do estoque de áreas edificáveis, não há sistema de controle na utilização do referido estoque, assim como não há quantificação da infra estrutura que está sendo implantada e que repercute diretamente no estoque das áreas edificáveis.

O princípio do mecanismo de outorga onerosa contido no Plano Diretor, fundamentado na separação do direito de propriedade do direito de construir, bem como na efetivação da função social da propriedade, exige para sua aplicação, estruturas adequadas de gestão, o que não foi identificado.

Tomando por base dados das tabelas citadas, identifica-se a eficiência da cobrança da outorga desde a entrada em vigor da nova Lei, em 1994. Através de entrevistas e consultas à técnicos da SEMURB, verificou-se que mesmo tendo sido criado o Fundo de Urbanização – FURB e de ter se constituído o Conselho de Urbanização – CONUR, após a Reforma Administrativa da Prefeitura, em 1999, esses organismos de gestão encontram-se desativados, não havendo assim o controle previsto pelo Plano Diretor dos recursos da outorga.

Na esfera da gestão pública, observou-se um aspecto positivo no que se refere ao aumento da arrecadação do tesouro municipal, com a possibilidade de investimentos sócio-urbanísticos. Porém, registrou-se diversos entraves à aplicação do instrumento da outorga pelo Plano Diretor de Natal: a) Descontinuidade das ações nos processos de mudança política administrativa do mandato da prefeitura; b) Resistência ao novo paradigma de gestão e planejamento urbano por parte dos agentes públicos e privados, assim como por integrantes das equipes responsáveis pela implementação do Plano; c) Fragilidades na capacitação técnica de servidores da administração municipal e estrutura operacional limitada de recursos técnicos; d) Ausência de estruturas adequadas de aplicação, controle e acompanhamento dos instrumentos urbanísticos pela administração pública municipal.

Do ponto de vista urbanístico, o padrão de verticalização verificado nas zonas adensáveis da cidade, e gerado no período de aplicação do referido instrumento,

⁵ SILVA e BASTOS (2002)

evidencia problemas, tanto no campo do conforto ambiental, quanto da proteção do patrimônio histórico, em particular do acervo arquitetônico modernista de Natal. A outorga onerosa, antes de ter se constituído num entrave à expansão imobiliária, como foi sugerido em muitas análises durante a elaboração do Plano Diretor, na realidade tem sido um componente da acelerada transformação da estrutura urbana, sobretudo dos bairros de Petrópolis e Tirol. Pesquisas desenvolvidas sobre o tema da verticalização em Natal, principalmente nos últimos dez anos, atestam o crescente comprometimento da qualidade ambiental das áreas adensáveis, com redução da ventilação e aumento dos níveis de aquecimento dessas áreas. Uma outra questão é a substituição das casas modernistas, que são expressivas nos citados bairros, pelos edifícios⁶. Na realidade, a ausência de uma política adequada de proteção do patrimônio histórico que se encontra situado fora do centro tradicional da cidade, fragiliza os instrumentos que estão relacionados aos processos de verticalização.

Considerações Finais

Considerando os dados apresentados, concluímos de forma preliminar, que a aplicação do instrumento da outorga onerosa, em Natal, tem sido eficiente no tocante à prática da arrecadação. Contudo, há pouca eficácia quanto aos objetivos do instrumento, ou seja, não se verifica a sua aplicação em programas nas Áreas Especiais de Interesse Social e em investimentos em saneamento básico e ambiental do município. Da mesma forma, não tem sido considerado relevante por técnicos da prefeitura o montante dos valores arrecadados.

Quanto aos efeitos da aplicação do instrumento sobre a estrutura urbana, constatou-se que a verticalização nas áreas adensáveis evidencia perda de qualidade ambiental e prejuízos quanto à proteção da arquitetura modernista da cidade. Entende-se que o instrumento em si não responde por esses problemas, mas o sua aplicação dissociada de outros mecanismos e políticas que minimizem os impactos sobre o ambiente construído, certamente concorre para a fragilidade da outorga onerosa como mecanismo que induz a verticalização.

⁶ São exemplos: Nobre, Paulo José Lisboa. **Entre o Cartão-Postal e a Cidade Real: Um Estudo Sobre Paisagem e Produção Imobiliária em Natal / RN**. Dissertação Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Arquitetura. Natal, 2001

COSTA, Fernando José de Medeiros. **Ventilação e prescrições urbanísticas: uma aplicação simulada no bairro de Petrópolis em Natal/RN**. Dissertação Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Arquitetura. Natal, 2001

Luciana Mendes Ribeiro. **Patrimônio Cultural x Transformação Urbana: Procedimentos de Planejamento e Gestão Urbana para a Proteção da Arquitetura Modernista em Natal**. Trabalho Final de Graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Arquitetura. Natal, 2002

Referência Bibliográfica

ATAIDE, Ruth Maria da Costa. **Na trilha da recuperação e preservação ambiental de Natal:** possibilidades do Plano Diretor (mimeogr.). *In:* MINEIRO Fernando (org.). Ensaio sobre política urbana e plano diretor. Natal: UFRN, 1993.

BENTES, Dulce. **Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no município de Natal.** *In:* ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs.). Instrumentos contra a exclusão social. São Paulo: POLIS, 1997.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____, _____. (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERREIRA, Angela. GÓIS, Fábio & SOUZA, Rosa. Áreas Públicas nos Conjuntos Habitacionais de Natal: Quando os Interesses (não) Constroem o Espaço. *In:* FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema M. (org.). **Cidade, memória e legislação:** a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002. FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende e SANTOS,

LIMA, Pedro de. Natal século XX: do urbano ao planejamento urbano. Natal (RN): EDUFRN, 2001.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO LA. L.. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Renavam: FASE, 2003.

ROLNIK, R. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,** Recife, n. 2, p. 73 –88, mar. 2000.

SAULE JR. Nelson (org.). **Direito à cidade:** Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limond, 1999.

SANTOS, C. N. F. dos. **O uso do solo e o município.** 3. ed. Rio de Janeiro: Ibmam, 1990. (Textos de Administração Municipal, 2)

SILVA, Maria Florésia Pessoa de Souza e BASTOS, Nelma Sueli Marinho de. Avaliando um Instrumento de Vanguarda. Implementação do Plano Diretor de Natal. *In:* PROCURADORIA GERAL DOMUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE - PGM/PMPA, Escola de Direito Municipal. **Avaliando o Estatuto da Cidade.** II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade:** uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro, 2002.