



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Vitório Reinaldo Backes

**O INSTITUTO DO SOLO CRIADO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA FISCAL
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Porto Alegre
2016

Vitório Reinaldo Backes

**O INSTITUTO DO SOLO CRIADO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA FISCAL
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de especialização
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Especialista em
Administração Pública Contemporânea.
Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann

Porto Alegre
2016

Vitório Reinaldo Backes

**O INSTITUTO DO SOLO CRIADO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA FISCAL
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de especialização
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Especialista em
Administração Pública Contemporânea.
Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de novembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eugênio Lagemann – Orientador
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Raquel Janissek Muniz
UFRGS

RESUMO

O trabalho apresenta o instrumento de planejamento e gestão urbanística e fiscal definido pelo Estatuto da Cidade como Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou, nos termos moldados na legislação do município de Porto Alegre, “Solo Criado”. Dada a base normativa de ação do referido instrumento, o presente trabalho mostra a evolução do Solo Criado na cidade de Porto Alegre como instrumento administrativo, urbanístico, jurídico e fiscal através de sua alienação à sociedade, do monitoramento da densificação das regiões da cidade, do planejamento urbano, das disposições legais das diferentes peças normativas existentes e da vinculação das receitas às despesas com infraestrutura urbana e habitação de interesse popular.

Palavras-chave: Planejamento urbano, Solo Criado, outorga onerosa do direito de construir, instrumento urbanístico e fiscal, gestão fiscal.

ABSTRACT

This paper presents a tool for urban planning and fiscal management set by the City Statute in Brazil as the onerous granting of the right to build, or in accordance with Porto Alegre's municipal law: the right of space adrift. Given the normative basis of this instrument, this study shows the evolution of the onerous granting of the right to build in the city of Porto Alegre as an administrative, urban, legal and fiscal tool by the disposal of the instrument to the society, by the densification monitoring of the city, by the urban planning, by the legal provisions of the various regulatory parts and finally by the linking of revenue's to expenditure's on urban infrastructure and popular housing.

Keywords: Urban planning, space adrift, onerous granting of the right to build, urban and fiscal instrument, fiscal management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Demonstração Conceitual da OODC	32
Figura 2 – Anexo 6 do PDDUA de Porto Alegre – Lei Complementar nº 434/99.....	44
Figura 3 – Arrecadação em milhões de Reais com a alienação de Solo Criado em Porto Alegre.....	50
Figura 4 – Macrozonas, conforme Anexo 10 do PDDUA de Porto Alegre – LC nº 434/99.....	58
Figura 5 – Estoque Máximo de Potencial Construtivo e Solo Criado por Quarteirão.....	59
Figura 6 – Mapa de Quarteirões Zerados/Positivos out/2014.....	61
Figura 7 – Relatório de Preço Mínimo de Solo Criado Adensável e Não Adensável, conforme Decreto 19.344/16.....	62

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

COMATHAB	–	Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação
CMDUA	–	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
Demhab	–	Departamento Municipal de Habitação
FMD	–	Fundo Municipal de Desenvolvimento
FMDU	–	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FMHIS	–	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
Funcopa	–	Fundo Especial da Copa de 2014
Funpromob	–	Fundo Especial Pró-Mobilidade
IA	–	Índice de Aproveitamento
LC	–	Lei Complementar
MZ	–	Macrozona
OODC	–	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PDDUA	–	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
QRT	–	Quarteirão
SMF	–	Secretaria Municipal da Fazenda
SMUrb	–	Secretaria Municipal de Urbanismo
SPM	–	Secretaria de Planejamento Municipal
TCE/RS	–	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UEU	–	Unidade de Estruturação Urbana

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	8
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	9
1.2	OBJETIVOS	10
1.2.1	Objetivo Geral	10
1.2.2	Objetivos Específicos	10
1.3	JUSTIFICATIVA	11
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	11
2.	QUADRO TEÓRICO	13
2.1	AS FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.2	EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.3	OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL E AS FUNÇÕES DO GOVERNO	20
2.4	A RECEITA E A DESPESA PÚBLICA	23
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
3.1	O MÉTODO	26
3.2	COLETA DE DADOS	27
4.	ESTUDO DE CASO	29
4.1	O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO	29
4.2	O DIREITO DE CRIAR SOLO – A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR SEGUNDO O ESTATUTO DA CIDADE	30
4.3	O SOLO CRIADO E A LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	34
4.4	O SOLO CRIADO E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE	39
4.5	A RECEITA DO SOLO CRIADO VINCULADA A FUNDOS MUNICIPAIS	45
4.6	O MONITORAMENTO DA DENSIFICAÇÃO	54
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

1. INTRODUÇÃO

A gestão urbanística apresenta-se como uma função da administração pública municipal essencial à promoção do desenvolvimento econômico local, compreendendo uma atividade de realização do planejamento urbano. Apresenta-se no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) como uma competência específica dos entes municipais, qual seja a de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O instrumento de gestão urbanística denominado Solo Criado, também conhecido modernamente como Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, tema do presente estudo, apresenta-se para além de um instrumento de ordenação do solo urbano, como um instrumento contemporâneo para o ente público municipal exercer sua política fiscal com autonomia dentro do seu âmbito de atuação, administrando bens e direitos tutelados pelo direito urbanístico brasileiro.

A OODC é um instrumento de política urbana regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que dispõe sobre a concessão emitida pelos municípios para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico¹ de sua propriedade, condicionado a uma contrapartida financeira prestada pelo beneficiário.

A aplicação desse instrumento corresponde à gestão de um importante ativo dos municípios, em especial daqueles de maior porte. Através da sua utilização, o poder público municipal pode, por exemplo, incentivar a ocupação de áreas com infraestrutura urbana ociosa, provocando desestímulo ao uso de zonas urbanas já adensadas. A partir da contrapartida financeira compensatória, o poder público concede o direito à criação de solo acima do limite básico previsto em lei. Essa compensação objetiva devolver à sociedade o impacto gerado na infraestrutura urbana, equilibrar áreas heterogêneas da cidade, além de garantir a igualdade de exercício do direito de propriedade.

¹ Definido através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) do Município de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 1999). Conforme o § 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). Esse coeficiente determina quantas vezes a área do terreno pode ser construída, sem que seja necessário o beneficiário pagar ao poder público pela OODC.

A alienação desse ativo possibilita, portanto, investimentos públicos decorrentes do impacto urbanístico causado pelas edificações, ou seja, oriundos da necessidade da administração pública promover melhores condições de infraestrutura urbana. Em Porto Alegre, parte do recurso auferido é destinada ao Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social (FMHIS); outra parcela é arrecadada pelo Fundo Especial Pró-Mobilidade (Funpromob), fundo contábil oriundo do extinto Fundo da Copa de 2014 (Funcopa), o qual destina recursos para as obras de mobilidade urbana e de infraestrutura da cidade. Dessa forma, trata-se de um instrumento de receita municipal vinculado a fundos específicos, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico local.

A análise do tema fundamenta-se sobre a experiência de Porto Alegre em virtude de esta ser uma das cidades brasileiras pioneiras na incorporação da outorga onerosa do direito de construir à legislação municipal. O dispositivo apresenta-se de forma embrionária no Plano Diretor de 1979, fortalece-se através da Lei Orgânica Municipal de 1989 (PORTO ALEGRE, 1989), a qual prevê a utilização do mesmo como um instrumento urbanístico e, com a Lei Complementar nº 315 (PORTO ALEGRE, 1994), passa efetivamente a ser utilizado como um instrumento de controle do uso do solo urbano.

Diante do exposto, a experiência acumulada pelo município de Porto Alegre apresenta-se relevante à verificação da eficiência, eficácia e efetividade do Solo Criado como instrumento de gestão urbanística e fiscal, podendo servir como modelo para a implantação desse instrumento em outras cidades brasileiras.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Após mais de trinta anos da criação do instituto do Solo Criado na legislação municipal, sendo o instrumento gerenciado de maneira distinta de cidade para cidade através de regulamentações locais, este trabalho busca apresentar a experiência do município de Porto Alegre respondendo à seguinte questão: Qual a efetividade da política fiscal a partir do instituto do Solo Criado no município de Porto Alegre?

1.2 OBJETIVOS

Com a finalidade de responder à pergunta anterior sobre a gestão fiscal do município de Porto Alegre através do instrumento urbanístico denominado Solo Criado, propõem-se os seguintes objetivos:

1.2.1 Objetivo Geral

O objeto deste estudo consiste em analisar a evolução da gestão do instituto do Solo Criado pelo município de Porto Alegre, observando os vieses legal, urbanístico e fiscal, como um instrumento de receita pública vinculado a despesas direcionadas ao desenvolvimento econômico local.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para atingir o objetivo central deste estudo, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) investigar a legislação municipal e federal sobre o instituto do Solo Criado e evidenciar a evolução conceitual do instrumento no Município de Porto Alegre;
- b) averiguar a finalidade dos recursos auferidos com a venda do Solo Criado no município de Porto Alegre;
- c) identificar o valor arrecadado pelo município de Porto Alegre, em termos financeiros, com a alienação do instrumento urbanístico de Solo Criado, desde a vigência do Estatuto da Cidade, instituto legal que regulamentou o instrumento em nível nacional;
- d) identificar as formas legais da alienação do instrumento a partir do arcabouço legal existente;
- e) evidenciar os mecanismos de monitoramento da administração pública para esse ativo municipal.

1.3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa se justifica por revelar o instituto do Solo Criado como um instrumento de gestão fiscal própria dos municípios, que se estende para além da sua gestão tributária e dos seus gastos.

A aferição de recursos através do instrumento do Solo Criado permite aos municípios a prática da gestão fiscal paralela à gestão urbanística. Isso ocorre, pois é o próprio ente municipal que legisla e controla a execução desse instrumento urbanístico através, principalmente, do Plano Diretor e de Leis Complementares. Além disso, é de competência do Poder Executivo Municipal a avaliação dos preços a serem praticados com a venda do Solo Criado. Assim, trata-se de uma fonte de receita própria dos municípios, cabendo aos mesmos gerenciá-la de modo eficiente, eficaz e efetivo.

A contribuição do estudo é direcionada às administrações públicas municipais brasileiras, uma vez que grande parte dos ferramentais urbanísticos, entre eles o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, situa-se nessa esfera de atuação local. No plano teórico, o estudo visa ao acréscimo de conhecimento sobre o tema a partir da experiência acumulada do município de Porto Alegre.

O método utilizado é o estudo de caso, com pesquisa bibliográfica e documental. Os dados coletados, especialmente através do portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e das leis, decretos e normativas que regem a matéria do Solo Criado no âmbito federal e municipal, são as bases para a análise interpretativa. A análise é baseada na observação, descrição e compreensão de como é realizada a gestão fiscal com a utilização da outorga onerosa do direito de construir pelo município de Porto Alegre.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: Capítulo 1 – Introdução: onde é descrita a relevância do tema, a problemática que justifica a realização do presente estudo, a questão a qual o estudo pretende responder e os objetivos geral e específicos; Capítulo 2 – Quadro Teórico: traz a abordagem de autores de referência e o embasamento legal sobre os seguintes tópicos: as funções da Administração e da Administração Pública; Eficiência, Eficácia e Efetividade na

Administração Pública; os objetivos da Política Fiscal e as Funções dos Governos, e finalmente a Receita e a Despesa Pública; Capítulo 3 – Procedimentos Metodológicos: apresenta as questões referentes aos aspectos metodológicos do presente estudo; Capítulo 4 – Estudo de Caso do Município de Porto Alegre: apresenta efetivamente o Direito de Criar Solo como conceito equivalente à Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Porto Alegre a partir de sua evolução legal e sua definição pelo Estatuto da Cidade, destacando os aspectos relativos à alienação, à destinação dos recursos auferidos e ao monitoramento dos impactos da aplicação do instrumento na cidade; e Capítulo 5 – Considerações Finais.

2. QUADRO TEÓRICO

O estudo do tema deste trabalho requer uma fundamentação consistente acerca dos principais conceitos que norteiam o instrumento de gestão urbanística e fiscal objeto deste estudo, quais sejam: as funções da Administração e da Administração Pública, a eficiência, eficácia e efetividade compreendidas na esfera pública, os objetivos da política fiscal e as funções do governo e, ainda, as receitas e despesas públicas. Assim, o presente estudo é orientado a partir desse embasamento teórico para após apresentar a Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento jurídico-urbanístico-fiscal da Administração Pública moderna.

2.1 AS FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Chiavenato (2011, p. 12), “a palavra Administração vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) e significa aquele que realiza uma função sob o comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro”. No entanto, conforme o próprio autor infere, esse conceito sofreu ao longo do tempo uma radical transformação em seu significado original.

Daft (2010, p. 6) define a Administração como “o atingimento das metas organizacionais de modo eficiente e eficaz por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais”. A definição do autor engloba muitos dos principais conceitos da teoria administrativa, incluindo as quatro funções modernas da Administração: planejar, organizar, dirigir e controlar, além dos seus objetivos centrais: a eficiência e a eficácia.

As definições trazidas por Daft (2010, p. 6-8) inferem que:

- a) planejar é a “função gerencial relacionada à definição de metas para o futuro desempenho organizacional e a decisão sobre tarefas e recursos necessários para alcançá-las”. O planejamento acarreta o estabelecimento de um conjunto de providências que devem ser tomadas para que o futuro seja diferente do passado, por meio de ação sobre variáveis e fatores definidos de modo contínuo;

- b) organizar é a função “que se refere à atribuição de tarefas, agrupamento de tarefas em departamentos e alocação de recursos para os departamentos”;
- c) liderar (ou dirigir) é a “função administrativa que envolve o uso de influência para motivar os empregados para atingir as metas da organização”; e
- d) controlar é a “função relativa ao monitoramento das atividades dos funcionários, mantendo a organização nos trilhos em direção às suas metas, fazendo correções quando necessário”.

Na esfera pública, Paludo (2013, p. 35) infere que a Administração Pública compreende todo o aparato existente à disposição dos governos para a consecução dos seus objetivos, especialmente quanto à promoção do bem social. Esse aparato compreende as estruturas, recursos, órgãos, agentes, serviços e atividades inerentes ao funcionamento da Administração Pública.

Di Pietro (2012) argumenta que a expressão Administração Pública pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional.

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2012, p. 50).

Ainda segundo a mesma doutrinadora, a Administração Pública também pode ser compreendida em sentido amplo ou em sentido restrito.

Em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém, objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.

Em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política (DI PIETRO, 2012, p. 50).

A Administração Pública tem como principal objetivo o interesse público, o atendimento das necessidades coletivas, e para isso dispõe de supremacia. Por outro lado, é também a Administração Pública que deve resguardar os direitos e garantias dos administrados, o que gera limitação à sua atuação. Por isso, o regime jurídico-administrativo tem como pilares os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público que permeiam os demais princípios administrativos (PALUDO, 2010, p. 38)

Baseado nesses pilares a Constituição Federal de 1988 explicitou princípios norteadores da Administração Pública como sendo os da:

- a) legalidade: princípio básico de todo o Direito Público, no qual o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei permite ou autoriza, e nos limites dessa autorização. Os atos dos administradores públicos são confrontados aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de o ato ser declarado inválido e o seu autor ser responsabilizado pelos danos ou prejuízos causados.
- b) impessoalidade: em obediência a esse princípio, o agente público deve ser imparcial, buscar somente o fim público pretendido pela lei, orientado por critérios objetivos, sem privilégios ou discriminações de qualquer natureza.
- c) moralidade: o Direito Administrativo conceitua o princípio de moral de forma diferente da moral comum. A moralidade exige do administrador público o elemento ético de sua conduta. “Assim, não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto” (PALUDO, 2010, p. 39).
- d) publicidade: constitui requisito da eficácia e moralidade, uma vez que é através da divulgação oficial dos atos da Administração Pública que ficam assegurados o seu cumprimento, observância e controle. Destina-se à produção dos efeitos externos dos atos administrativos e ao conhecimento dos atos/ações.

- e) eficiência²: princípio que impõe à Administração Pública e a seus agentes, “a persecução do bem comum e a adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social” (PALUDO, 2010, p. 40). Concretiza-se, portanto, através do aproveitamento racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis em face às necessidades públicas.

Além dos princípios explícitos na Carta Magna, há outros fundamentos dispersos no ordenamento jurídico, especialmente no âmbito do Direito Administrativo. Conhecidos como princípios implícitos da Administração Pública, são de significativa importância para os agentes públicos. Conforme demonstra Alexandrino (2009), entre eles está o princípio do(a):

- a) autotutela, onde a Administração Pública tem o poder-dever de exercer o controle sobre seus próprios atos, a fim de tornar nulos aqueles praticados sem a observância da lei e revogar os que se tornaram contrários ao interesse público;
- b) continuidade dos serviços públicos, o qual demonstra quão importante e obrigatória é a atividade administrativa, devendo-se, por isso, evitar ao máximo a sua interrupção, uma vez que os interesses que ela atinge são fundamentais à coletividade.
- c) controle jurisdicional da administração pública, onde a Administração Pública tem o poder-dever de exercer o controle sobre seus atos, mas ainda assim os mesmos podem ser revistos pelo Poder Judiciário, se praticados de forma ilegal.
- d) especialidade, pelo qual órgãos e entidades da Administração devem cumprir apenas o papel para os quais foram criadas, não sendo permitidas atividades estranhas ao fim legalmente determinado pela lei.
- e) finalidade, onde toda a atividade administrativa deve buscar meios para realizar a finalidade contemplada pela lei, que objetiva o interesse público.
- f) indisponibilidade do interesse público, princípio pelo qual a Administração Pública somente pode agir autorizada por lei e nos

² Princípio incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

limites impostos por esta. Os agentes públicos não têm a disponibilidade sobre os interesses públicos confiados a sua guarda e realização;

- g) isonomia, que impõe a Administração Pública impossibilidade de conceder privilégios a quem quer que seja, senão quando determinado por lei.
- h) motivação, que determina que todos os atos da Administração Pública devem ser motivados, ou seja, o agente público deve expor os motivos que o levaram a tomar uma ou outra decisão.
- i) razoabilidade e proporcionalidade, a Administração Pública deverá obedecer a critérios racionais em sua atuação e os atos administrativos serão válidos apenas se exercidos na extensão e intensidade proporcionais ao atendimento do interesse público.
- j) segurança jurídica, onde a atividade da Administração deve estar fundamentada em leis e não em probabilidades.
- k) supremacia do interesse público, fundamentada no fato de que os interesses da coletividade prevaleçam sobre os interesses particulares nas relações jurídicas. Assim, a Administração Pública encontra-se em uma posição hierarquicamente superior quando comparada ao particular.

Destaca-se a inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional pela EC 19/1998, o qual se relaciona à busca da modernização da Administração Pública, uma mudança do modelo burocrático, preocupado especialmente com meios, para o modelo gerencial, com ênfase em resultados. A introdução do princípio da eficiência significa, portanto, uma indicação da preocupação com os resultados entregues pela Administração Pública à sociedade.

Esse conjunto de princípios é destacado, pois orienta a condução e a avaliação das políticas públicas. E os desafios da Gestão Pública contemporânea consistem exatamente na conciliação desses princípios administrativos com a busca constante da eficiência, da eficácia e da efetividade dos instrumentos de gestão pública, com vistas à entrega de resultados à sociedade. Esse assunto é tema do tópico a seguir.

2.2 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com a finalidade de esclarecer os conceitos fundamentais da teoria administrativa, faz-se uso dos estudos do autor Chiavenatto (2006) o qual argumenta de forma objetiva que não raro, os termos de eficiência, eficácia e efetividade são confundidos. Dessa forma, é pertinente destacar o conceito de cada um destes termos.

A eficácia consiste em fazer a coisa certa (não necessariamente da maneira certa). Assim, está relacionada ao grau de atingimento do objetivo. Se desejamos fazer algo (ser aprovados em um concurso público, por exemplo) e logramos êxito nesse projeto, somos eficazes. Dessa forma, evidencia o cumprimento da missão, chegar ao resultado desejado.

O conceito de eficiência relaciona-se com a maneira pela qual fazemos a coisa. É o como fazemos, o caminho, o método. No projeto anterior (aprovação em um certame), se escolhermos corretamente o melhor material, a melhor equipe docente e estudarmos de forma proativa, bem provavelmente seremos aprovados em menos tempo. Aí está a eficiência: a economia de meios, o menor consumo de recursos dado um determinado grau de eficácia. Alguns autores associam o conceito de eficiência ao de economicidade, como sinônimos. Apesar de, em sentido lato, não haver diferenças, normalmente a economicidade está ligada ao menor consumo de recursos monetários (gastar-se menos). (...)

A efetividade ressalta o impacto, a medida em que o resultado almejado (e concretizado) mudou determinado panorama, cenário. Considerando a construção de escolas e o incremento no número de professores contratados, a efetividade evidenciará, por exemplo, de que maneira isso contribuiu para a redução do índice de analfabetismo (impacto) (CHIAVENATO, 2006, p. 181).

Eis, então, o ponto de partida para o que o autor especifica separadamente a seguir. Segundo ele, toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência simultaneamente.

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

Assim, a eficiência não é direcionada aos fins, mas aos meios, voltando-se especialmente aos aspectos internos da organização. Por outro lado, a eficácia, sim, preocupa-se com os fins, em atingir os objetivos, inserindo-se no êxito do alcance

dos objetivos organizacionais, com foco voltado aos aspectos externos da organização.

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência – melhor utilização dos recursos disponíveis. Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia – alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. Assim, admite-se a possibilidade de que nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo. Embora a situação ideal seja ser igualmente eficiente e eficaz, Chiavenato (1994) exemplifica de diferentes formas a diferença entre esses conceitos, algumas delas excêntricas como: eficiência é ir à igreja, enquanto eficácia é praticar os valores religiosos, ou ainda, eficiência é rezar; eficácia é ganhar o céu.

A eficiência na ótica do setor público é bem definida na literatura moderna por Meirelles (2002) e Di Pietro (2002). Meirelles define o princípio da eficiência, como:

o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração” (MEIRELLES, 2002, p. 94).

Di Pietro (2002) argumenta que a eficiência pode se apresentar sob dois aspectos, podendo tanto ser considerada em relação à forma de atuação do agente público, sobre o qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, com a finalidade de lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcançar resultados na prestação do serviço público.

Por isso, quando se trata da atuação estatal, o princípio constitucional explícito da legalidade por si só não é suficiente para garantir resultados positivos e satisfatórios à sociedade; é necessária uma melhor atuação do agente público, além

de uma melhor organização e estruturação por parte da administração pública, com a finalidade de produzir tais efeitos.

Conceitualmente, pode-se dizer que “eficácia é a capacidade de ‘fazer as coisas certas’ ou de conseguir resultados. Isto inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os melhores meios de alcançá-los. Isto é, administradores eficazes selecionam as coisas ‘certas’ para fazer e os métodos ‘certos’ para alcançá-las” (Megginson *et al*, 1998, p. 11).

A eficácia trazida para a administração pública, conforme Torres, relaciona-se ao “atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos” (TORRES, 2004, p. 175).

Finalmente, o conceito da efetividade no setor público trazido por Torres vem completamente ao encontro daquele inicialmente evidenciado em Chiavenatto:

efetividade é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

Portanto, a efetividade na esfera pública retrata em que medida os resultados de uma ação produzem benefícios à sociedade, sendo, portanto, mais abrangente do que a eficiência e, especialmente, a eficácia que poderia ser confundida nessa questão.

No tópico a seguir, são apresentados os objetivos da política fiscal e as funções do governo como aspectos orientadores da atuação da Administração Pública contemporânea.

2.3 OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL E AS FUNÇÕES DO GOVERNO

A política fiscal compreende a intervenção do governo na economia por intermédio da arrecadação de tributos e dos gastos públicos com o propósito de regular a atividade econômica. Essa intervenção gera efeitos diretos sobre a

demanda agregada, influenciando o nível de emprego e o crescimento de curto prazo (NASCIMENTO, 2014 p. 70).

Conforme o autor, a política fiscal pode ser:

- a) expansionista: quando o governo necessita aumentar os gastos públicos e/ou reduzir a carga tributária para compensar situações de insuficiência de demanda agregada em relação ao produto potencial;
- b) restritiva: a partir da diminuição dos gastos públicos e/ou elevação dos impostos, quando a demanda agregada está acima do produto potencial e pressiona a capacidade produtiva da economia.

A política fiscal engloba, portanto, a política de receitas e despesas do governo, com as quais o mesmo exerce suas funções básicas. O objetivo central dessa política consiste em deixar a economia o mais próximo possível do seu produto potencial. Assim, o governo é o agente que arrecada recursos através dos tributos com a finalidade de transferi-los à população na forma de políticas públicas, com as quais deve prestar funções essenciais à sociedade. Dentre as mais relevantes, destacam-se os serviços de justiça, segurança pública, defesa nacional, regulação, saúde, educação e assistência social.

A ação do governo a partir da política fiscal abrange, modernamente, três funções básicas, as quais são descritas por Musgrave (1980), com o objetivo de assegurar o fornecimento de bens públicos – Função Alocativa; assumir a justa distribuição da renda e da riqueza – Função Distributiva; e ainda garantir um alto nível de emprego, estabilidade dos preços e o crescimento econômico em taxas apropriadas, visando à estabilidade econômica – Função Estabilizadora, de forma a minimizar as falhas ocorridas no sistema de mercado³ e atender adequadamente as demandas de bens e serviços da sociedade.

³ Giambiagi e Além (2011) associam as falhas de mercados com circunstâncias que impedem a ocorrência de situações de ótimo de Pareto como a existência de bens públicos, monopólios naturais, externalidades e mercados incompletos, falhas de informação, ocorrência de desemprego e inflação, por exemplo. O Ótimo de Pareto, por sua vez, é um modelo de equilíbrio geral que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação de bem-estar sem causar algum prejuízo a outros agentes. Essa situação é alicerçada nos pressupostos da concorrência perfeita, com informação perfeita por parte dos agentes econômicos, muitos compradores e vendedores no mercado, perfeita mobilidade dos recursos produtivos, e a busca pela maximização da utilidade por parte dos compradores e a maximização do lucro por parte dos vendedores. No entanto, esta é uma visão que não representa a realidade, e os exemplos de falhas de mercado ilustram bem essa situação.

A função alocativa é justificada, segundo Giacomoni (2010), nos casos em que não existir a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada:

Os investimentos na infraestrutura econômica – transporte, energia, comunicações, armazenamento, etc. – são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores (GIACOMONI, 2010, p. 23)

Portanto, a função do governo quanto ao ajustamento na alocação dos recursos tem como objetivo central a oferta de bens e serviços desejados pela sociedade e que não são ofertados pelo sistema privado.

Ainda conforme Giacomoni (2010), é pertinente nesse ponto conceituar os diferentes tipos de bens existentes na economia. O bem privado típico, tem as características de exclusão em caso de não pagamento e de rivalidade no consumo, além disso, os benefícios do bem privado estão limitados ao seu consumidor, por exemplo, um par de sapatos. Por sua vez, o bem público característico, como as medidas do governo contra a poluição do ar e a iluminação pública, por exemplo, não exclui o consumidor em caso de não pagamento, não apresenta rivalidade no consumo e os benefícios não estão limitados a um consumidor qualquer. Dessa forma, enquanto o bem privado é oferecido por meio dos mecanismos próprios de mercado, com uma troca entre vendedor e comprador e a transferência da propriedade do bem, no caso do bem público o processo político substitui o sistema de mercado.

Segundo Riani (2009), o ajustamento na distribuição de renda e da riqueza tem como principal instrumento a política fiscal, por tratar a questão de maneira mais eficaz, alertando que um sistema que melhor contribui para a apropriação e distribuição de renda é aquele que tributa com cargas mais altas as camadas mais ricas da sociedade. Além disso, subsídios e incentivos que facilitem o acesso a determinados bens e serviços, bem como leis de proteção a um salário mínimo de subsistência, além de atividades específicas voltadas para as camadas mais carentes, excluídas do mercado privado, são práticas típicas do governo comprometido com a redução da desigualdade social, inerente às economias de livre mercado. Ainda segundo o autor, a possibilidade espontânea da desconcentração de renda em uma sociedade onde o mercado funciona livremente,

sem a atuação do governo, é ilusória. Portanto, somente com o intermédio da participação do governo, de forma compulsória com mecanismos de combate às desigualdades, pode existir um melhor nivelamento na distribuição da renda e da riqueza de uma sociedade.

A terceira e última função estabelecida por Musgrave (1980) é o ajustamento visando à estabilização econômica, por meio da qual o governo utiliza instrumentos macroeconômicos para manter certo nível de utilização de recursos e estabilizar o valor da moeda (Riani, 2009). O objetivo desta última e crucial função do Estado surge com vistas a garantir o pleno emprego e a estabilidade dos preços que não são controlados pelo mercado. O Estado atua, portanto, de forma a minimizar esses problemas quando a economia passa por períodos de instabilidade que afetem alguma dessas variáveis.

A atividade financeira do Estado, segundo Deodato (1974, apud WILGES, 2009, p. 15), consiste assim na procura dos meios financeiros para satisfazer as necessidades públicas, as quais são infinitas. Essa atividade atua no sentido de captar os recursos indispensáveis ao suprimento das necessidades inerentes aos governos, para a manutenção dos serviços e provisão dos bens necessários para o bem-estar da sociedade.

2.4 A RECEITA E A DESPESA PÚBLICA

Segundo o glossário do Ministério da Fazenda⁴ a receita pública pode ser entendida sob diferentes perspectivas e abordagens. A receita pública pode ser definida como:

- a) toda arrecadação de rendas autorizadas pela Constituição Federal, Leis e Títulos Creditórios à Fazenda Pública;
- b) o conjunto de meios financeiros que o Estado e as outras pessoas de direito público auferem, e, livremente, e sem reflexo no seu passivo, podem dispor para custear a produção de seus serviços e executar as tarefas políticas dominantes em cada comunidade. Em sentido restrito, portanto, receitas são as entradas que se incorporam ao patrimônio como elemento novo e positivo; em sentido lato, são todas quantias

⁴ <http://www.senado.leg.br/orcamento/glossario/> (acessado em 12/10/2016)

recebidas pelos cofres públicos, denominando-se entradas ou ingressos (em sentido restrito, nem todo ingresso constitui receita pública; o produto de uma operação de crédito, por exemplo, é um ingresso, mas não é receita nessa concepção, pois em contraposição à entrada de recursos financeiros cria uma obrigação no passivo da entidade pública);

- c) a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto como elemento novo e positivo;
- d) no sentido de caixa ou contabilístico, são receitas públicas todas e quaisquer entradas de fundos nos cofres do Estado, independentemente de sua origem ou fim;
- e) no sentido financeiro ou próprio, são receitas públicas apenas as entradas de fundos nos cofres do Estado que representem um aumento do seu patrimônio. Outra maneira de se ver o problema é considerar que, para que exista uma receita pública, é necessário que a soma de dinheiro arrecadada seja efetivamente disponível, isto é, que possa em qualquer momento ser objeto, dentro das regras políticas e jurídicas de gestão financeira, de uma alocação e cobertura de despesas públicas.

A receita total da Administração Pública é composta pela receita corrente e pela receita de capital, classificação econômica dada pela Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) em seu art. 11, alterada pelo Decreto-Lei nº 1.939 de 20 de maio de 1982 (BRASIL, 1982).

A receita corrente contempla as receitas tributárias (impostos, taxas, contribuições de melhoria), receitas de contribuições, receitas patrimoniais (receitas imobiliárias, de valores mobiliários, participações e dividendos), receitas agropecuárias, receitas industriais, receitas de serviços, receitas provenientes de outras pessoas de direito público ou privado (transferências correntes) e outras (multas e cobrança de dívida ativa, por exemplo). Já a receita de capital contempla as operações de crédito, alienações de bens, amortizações de empréstimos, transferências de capital e outras.

A despesa pública por seu turno é definida, segundo Deodato (1974⁵, *apud* WILGES, 2006, p. 156), como “o gasto da riqueza pública autorizado pelo poder competente, com o fim de ocorrer a uma necessidade pública”. Suas características envolvem, além da monetariedade, a realização destas pelo Estado e a destinação para o atendimento de necessidades de interesse público.

Assim como as receitas, as despesas orçamentárias também são classificadas em duas categorias econômicas: as despesas correntes e as despesas de capital.

As despesas correntes são permanentemente realizadas e garantem o funcionamento dos serviços públicos. Estas são subdivididas ainda em despesas de custeio e transferências. Enquanto que o custeio se refere à manutenção dos serviços, incluindo a folha de pagamento de pessoal, serviços de terceiros, materiais de consumo e manutenção de equipamentos, as despesas de transferências asseguram o funcionamento de entidades de direito público ou privado, caso das autarquias que compõem a Administração Indireta.

As despesas de capital, por sua vez, são aquelas que contribuem para o aumento do patrimônio público, incluindo a aquisição de material permanente, participação no capital de empresas, a execução de obras, entre outras.

Esse entendimento é fundamental para o correto enquadramento da receita e da despesa oriunda da alienação da outorga onerosa do direito de construir, objeto da pesquisa no Capítulo 4.

⁵ DEODATO, Alberto. Manual de Ciências das Finanças. São Paulo: Saraiva, 1974.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são abordadas as questões referentes aos aspectos metodológicos do estudo. São descritos o método e as estratégias de coleta e análise dos dados necessários para o desenvolvimento do trabalho.

3.1 O MÉTODO

A pesquisa é desenvolvida como um estudo de caso, uma vez que pretende investigar um instrumento de gestão pública utilizado pelo município de Porto Alegre, que também é gerido por grande parte dos municípios brasileiros.

A abordagem da pesquisa apresenta-se essencialmente qualitativa, amparada pela coleta de dados através de pesquisa bibliográfica e documental. A análise é fundamentada através das legislações federal e municipal relacionadas ao tema do Solo Criado em Porto Alegre, dos demonstrativos oficiais das contas municipais como os Relatórios Financeiro-Orçamentários disponibilizados eletronicamente pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) e as consultas públicas de receitas e despesas pelo portal do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), além de dados específicos sobre o monitoramento, os preços e os estoques de Solo Criado divulgados pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMUrb).

Conforme Gil (1999), a pesquisa pode ser definida como um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico com o objetivo fundamental de descoberta de soluções para problemas através do emprego de procedimentos científicos. Os métodos descritivos são caracterizados pela utilização de pesquisas direcionadas à caracterização de determinado fenômeno, população ou de relação entre variáveis. Os métodos exploratórios, por sua vez têm o objetivo de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato.

A pesquisa descritiva pretendida neste trabalho é justificada pela ausência de conhecimento acumulado sistematizado sobre o objeto desse estudo, tornando-o, portanto, com uma natureza de sondagem, de investigação sobre o tema. Pretende-se apresentar o instrumento do Solo Criado inserido na legislação do município de Porto Alegre, através de uma releitura das normas legais; identificar os instrumentos de alienação e os resultados financeiros do referido instituto a partir do marco legal

estabelecido pelo Estatuto da Cidade, de 2001 ao ano de 2015; evidenciar os instrumentos de controle utilizados pelo município de Porto Alegre com vistas ao monitoramento da aplicação do potencial construtivo; e, finalmente, consolidar os resultados auferidos com a gestão do ativo municipal e o potencial de recursos existente “em estoque” na cidade de Porto Alegre para ser administrado pelas próximas gestões.

3.2 COLETA DE DADOS

A análise documental é utilizada para busca de informações de natureza qualitativa e quantitativa para o desenvolvimento do presente estudo. Os dados quantitativos em termos de valores auferidos com a alienação de Solo Criado foram obtidos através de consulta pública às contas de receitas municipais através do Portal do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul⁶ (TCE/RS). Outros dados quantitativos relevantes são disponibilizados eletronicamente pela SMUrb e dizem respeito ao controle e ao monitoramento do uso do potencial construtivo na cidade, além da divulgação dos preços vigentes. De posse dessas informações, é possível identificar como o município de Porto Alegre vem conduzindo sua política urbana e fiscal a partir do instrumento do Solo Criado.

De outro lado, os dados qualitativos utilizados no presente trabalho têm origem nas leis e outras normativas federais e municipais, além da revisão da bibliografia existente sobre o tema de forma conceitual. A organização cronológica dessas informações evidencia a evolução histórica do instrumento na legislação municipal. Além disso, os dados qualitativos destinam-se também para descrever os instrumentos efetivos de alienação utilizados ora pela SMF, com os leilões de índices construtivos, ora pela SMUrb, com a venda direta no balcão de um tipo específico de índice (o de pequeno adensamento e o não adensável), onde é inexigível a licitação.

Com a finalidade de definir o instrumento analisado nesse trabalho, faz-se necessário revisitar alguns institutos legais já consolidados como o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica de Porto Alegre, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município, além da Lei Complementar Municipal nº 315, de 10 de

⁶ www.tce.rs.gov.br (acessado em 16/10/2016)

janeiro de 1994, que trata especificamente sobre o instrumento de Solo Criado em Porto Alegre.

Pretende-se, dessa forma, apresentar a experiência do município de Porto Alegre sobre a efetividade de sua política fiscal através desse instrumento de gestão do solo urbano, com foco nas receitas auferidas entre 2001 e 2015, tendo como marco inicial o primeiro ano de vigência do Estatuto da Cidade no arcabouço legal nacional.

4. ESTUDO DE CASO

O estudo de caso objeto deste trabalho consiste na investigação da legislação e das práticas de gestão administrativa, urbanística e fiscal sobre o instituto do Solo Criado no Município de Porto Alegre, com ênfase na alienação, na destinação dos recursos auferidos e no monitoramento realizado a partir do instrumento legal-urbanístico-fiscal, representado pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, nomenclatura dada pelo Estatuto da Cidade ao instrumento.

4.1 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

O planejamento e a gestão do uso e da ocupação do solo urbano são fatores fundamentais à política pública dos municípios brasileiros. A norma constitucional vigente declara os planos diretores municipais como instrumentos básicos para essa política de ordenação do solo urbano, dedicando o Capítulo II – da Política Urbana – da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para esse fim.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Conforme Vizzotto (2008, p. 88), os planos diretores não são os únicos instrumentos de planejamento e gestão, no entanto neles está o “cerne da política urbana, no sentido de transformar a cidade, respeitando, nesse processo, a dinâmica da ocupação e do uso do solo”.

Correia (2001, p. 181) explicita que por meio do planejamento (primeira fase do processo de ordenação e ocupação do solo urbano) são traçadas as ações para a cidade, de forma a programar um desenvolvimento ordenado e sustentável para a transformação dinâmica da cidade real para a cidade ideal desejada. É o planejamento que possibilita a percepção e o diagnóstico da realidade, a avaliação dos caminhos, a construção de um referencial futuro e as diretrizes a serem

seguidas para essa finalidade. Sem o diagnóstico da situação existente, o planejamento seria meramente a expressão dos desejos de seus autores, possivelmente sem amparo na realidade.

As fases seguintes são a conformação do território, onde são definidos os princípios de organização, harmonização e ordenação do espaço urbano, seguida pela conformação do exercício do direito de propriedade. Nesse último aspecto os Planos Diretores detêm papel fundamental como norteadores da ocupação do solo urbano, de acordo com o estabelecido pelo art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), constituindo a tradução normativa do planejamento e da gestão urbanística.

No caso específico da Outorga Onerosa do Direito de Construir, é o Plano Diretor o documento que indica as áreas da cidade programadas para a aplicação desse instrumento, considerando o incentivo ou a restrição à urbanização, em decorrência do adensamento urbano relacionado à infraestrutura existente. Salienta-se que, definidas as áreas da cidade conforme diagnóstico prévio, a utilização da OODC constitui mera programação e não direito subjetivo do proprietário do imóvel (VIZZOTTO, 2008, p. 90).

A normativa federal sobre o instrumento urbanístico da OODC é realizada a partir do Estatuto da Cidade, no ano de 2001. A próxima seção destaca os principais conceitos contemplados no Estatuto.

4.2 O DIREITO DE CRIAR SOLO – A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR SEGUNDO O ESTATUTO DA CIDADE

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, antes de ser instituída pelo Estatuto da Cidade, em 2001, já era objeto de discussões a nível nacional. A chamada Carta do Embu é um documento datado de 11 de dezembro de 1976 que inaugura a discussão sobre o tema no Brasil e introduz o conceito fundamental do Solo Criado. A Carta de Embu é um documento datado em 11 de dezembro de 1976, que foi subscrito por eminentes urbanistas e juristas brasileiros, e assim se manifesta:

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;
Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infra estrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui se que:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada Solo Criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao Solo Criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

A Carta do Embu foi o resultado das primeiras discussões sobre o tema que, culminando com o Estatuto da Cidade, introduziu o instrumento no sistema jurídico brasileiro em nível nacional no ano de 2001.

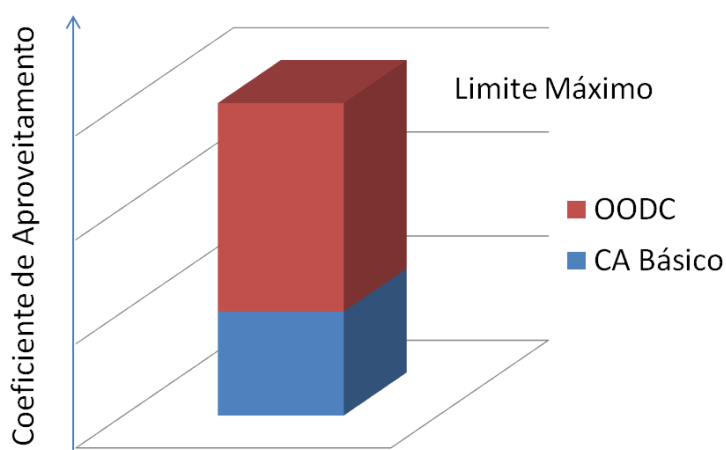
O Solo Criado é contemplado pela Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como um instrumento de política urbana. O instituto do Solo Criado é conceituado pela referida norma como “Outorga Onerosa

do Direito de Construir” – OODC, caracterizando-se como a possibilidade de um particular construir além do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido para o seu terreno, respeitadas as condições definidas pelo Plano Diretor da cidade.

O coeficiente de aproveitamento é um índice que indica o quanto pode ser construído em um terreno sem que a edificação implique em sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público. Constitui-se, portanto, na relação entre a área edificável e a área do terreno. Esse coeficiente determina limites para as edificações. Assim, se o coeficiente de aproveitamento de um terreno for supostamente igual a 1,0, poderá ser construída uma edificação com área total igual à superfície do terreno. Esse ponto é restrito à limitação somente da área a ser construída, podendo a edificação possuir uma quantidade variável de pisos, em função de outros parâmetros urbanísticos como a Taxa de Ocupação⁷ e a Taxa de Permeabilidade⁸, por exemplo.

Segundo o Estatuto da Cidade, a delimitação da abrangência da OODC é limitada por dois critérios: o Coeficiente de Aproveitamento básico, que define a utilização autorizada para todos os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida, e o Limite Máximo de Aproveitamento, que limita a maior utilização possível permitida a partir dos critérios urbanísticos definidos para o terreno.

Figura 1 – Demonstração Conceitual da OODC



Fonte: Elaboração do autor.

⁷ A Taxa de Ocupação é definida pela relação entre a projeção da edificação e a área do terreno. Uma taxa de ocupação de 50%, por exemplo, significa que a projeção da edificação poderá ter a metade da área do terreno. Nesse exemplo, o coeficiente de aproveitamento igual a 1,0 é alcançado com uma edificação de dois pavimentos.

⁸ A Taxa de Permeabilidade define o percentual de terreno que deve permanecer como solo natural.

A lógica que sustenta a onerosidade da outorga do direito de construir é a de que os direitos acima do coeficiente básico não pertencem ao proprietário do terreno, mas sim à coletividade. Por isso, são objetos de outorga (ou concessão) para sua efetivação. Portanto, o instrumento está fundamentado na noção básica de que edificar acima dos padrões determinados no Plano Diretor não é um direito subjetivo do particular.

A seção IX do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) define integralmente os conceitos que envolvem a OODC da seguinte forma:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá 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.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

É essencial destacar que a efetivação de direitos de construção adicionais para além do coeficiente básico aumenta a densidade construtiva dessas áreas. Por isso, a relação da aplicabilidade da OODC depende diretamente da capacidade de infraestrutura instalada ou prevista na região. Os limites de aproveitamento dos terrenos devem ser definidos a partir dessa premissa, conforme o § 3º do art. 28.

Portanto, o objetivo fundamental da OODC constitui em recuperar uma parcela dos investimentos a serem realizados pelo Poder Público para suprir as demandas geradas pelas elevadas densidades das construções. Os recursos podem ser utilizados em conformidade com o art. 31, que por sua vez remete às finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

O instrumento da OODC originou-se com o objetivo de equilibrar os preços dos terrenos, evitando que os potenciais construtivos causassem uma supervalorização de áreas específicas (onde era possível verticalizar as construções) e desvalorização de outras (onde não era possível verticalizar).

Além disso, o Estatuto da Cidade permite, através do art. 28, a definição de coeficientes diferenciados de acordo com as características de cada região urbana. Na prática, isso possibilita limitar os estoques de Solo Criado a serem ofertados ao mercado, disponibilizando apenas para regiões onde o crescimento deve ser incentivado e preservando naquelas que se entenda como negativo o adensamento no curto prazo.

Assim, é importante que os coeficientes estejam estruturados em conformidade com os objetivos que o Poder Público Municipal possui para cada área da cidade. Portanto, a OODC deve se destinar às áreas onde o Município entende como possível o adensamento urbano.

Realiza-se, na seção seguinte, uma breve análise histórica das normativas que permearam o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (até então conhecido como Solo Criado) no âmbito do município de Porto Alegre, concepção que antecedeu o Estatuto da Cidade.

4.3 O SOLO CRIADO E A LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, instituído pela Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979, já previa a alienação e a permuta de “índices de aproveitamento”, denominados “índices construtivos”, antes mesmo de sua normatização a nível nacional que veio a se concretizar somente em 2001 através do Estatuto da Cidade, como demonstrado na seção anterior.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, editada no ano de 1989, também trouxe o instituto do Solo Criado expressamente referido como um instrumento de desenvolvimento urbano⁹. Cabe salientar a disposição contida no parágrafo 2º do art. 205 da referida Lei Orgânica ao editar que “o direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Executivo, segundo critérios estabelecidos em lei” (PORTO ALEGRE, 1989).

A Lei Orgânica de Porto Alegre corroborou ainda com o entendimento do Plano Diretor como peça fundamental da gestão municipal, nos seguintes moldes:

Art. 212 - O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é peça fundamental da gestão do Município e tem por objetivo definir diretrizes para a execução de programas que visem à redução da segregação das funções urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos, observados os seguintes princípios:

I - determinação dos limites físicos, em todo o território municipal, das áreas urbanas, de expansão urbana e rurais e das reservas ambientais, com as seguintes medidas:

a) delimitação das áreas impróprias à ocupação urbana, por suas características geológicas;

⁹ Art. 202 - São instrumentos do desenvolvimento urbano, a serem definidos em lei.

I - os planos diretores;

II - o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;

III - o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - o sistema cartográfico municipal e a atualização permanente do cadastro de imóveis;

V - os conselhos municipais;

VI - os códigos municipais;

VII - o solo criado;

VIII - o banco de terra;

IX - a regionalização e descentralização administrativa;

X - os planos e projetos de iniciativa da comunidade.

Art. 203 - Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público promoverá e exigirá do proprietário, conforme a legislação, a adoção de medidas que visem a direcionar a propriedade de forma a assegurar:

I - a democratização do uso, ocupação e posse do solo urbano;

II - a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

III - a adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

IV - meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, preservando e restaurando os processos ecológicos, provendo o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, e controlando a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a qualidade de vida.

Art. 204 - Para os fins previstos no artigo anterior o Município usará, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

II - jurídicos:

(...)

I) solo criado.

(...)

IV - políticos:

a) planejamento urbano;

b) participação popular.

- b) delimitação das áreas de preservação ambiental;
- c) delimitação de áreas destinadas à implantação de atividades com potencial poluidor, hídrico, atmosférico e do solo;
- II - determinação das normas técnicas mínimas obrigatórias no processo de urbanização de áreas de expansão urbana;
- III - delimitação de áreas destinadas à habitação popular, atendendo aos seguintes critérios mínimos:
 - a) dotação de infraestrutura básica;
 - b) situação acima de quota máxima das cheias;
- IV - ordenação do processo de desmembramento e de remembramento;
- V - estabelecimento das permissões e impedimentos do uso do solo em cada zona funcional, assim como dos índices máximos e mínimos de aproveitamento do solo;
- VI - identificação dos vazios urbanos e das áreas subutilizadas, para o atendimento do disposto no art. 182, § 4º, da Constituição Federal;
- VII - estabelecimento de parâmetros mínimos e máximos para parcelamento do solo urbano, que assegurem o seu adequado aproveitamento, respeitadas as necessidades mínimas de conforto urbano. (PORTO ALEGRE, 1989).

Além disso, o art. 213 ratificou o conceito de Solo Criado englobado pelo primeiro Plano Diretor de 1979: “incorpora-se à legislação urbanística municipal o conceito de Solo Criado, entendido como excedente do índice de aproveitamento dos terrenos urbanos com relação a um nível preestabelecido em lei” (PORTO ALEGRE, 1989).

Seguindo a cronologia legislativa, em 10 de janeiro de 1994, foi publicada a Lei Complementar nº 315 que regulamentou o art. 213 da Lei Orgânica de Porto Alegre, constituindo o marco mais significativo do instrumento até então. O Solo Criado foi caracterizado pela norma municipal como instrumento urbanístico com os objetivos gerais de:

- a) incentivar a construção civil, através da utilização plena da capacidade construtiva, permitindo, assim, uma densificação populacional em regiões da cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;
- b) evitar o adensamento populacional em regiões com estrutura urbana precária, através do aumento do potencial construtivo das regiões passíveis de densificação populacional;
- c) obter, através dos recursos auferidos, o retorno dos investimentos públicos, buscando o desenvolvimento harmônico da cidade, particularmente através da compra de áreas urbanas incorporadas ao Banco de Terra, visando políticas habitacionais para a população de baixa renda e regularização fundiária;

- d) propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade e a complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas, bem como a implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, favorecendo, assim, o pleno aproveitamento do potencial construtivo destas regiões;
- e) auxiliar e incentivar supletivamente, através dos recursos auferidos, outras políticas públicas, preferencialmente nas áreas de proteção ao menor, a cultura e ao patrimônio histórico.

Através do seu art. 2º, a Lei Complementar nº 315 (PORTO ALEGRE, 1994) definiu o Instituto do Solo Criado no Município de Porto Alegre como “a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor particular, para fins de construção em Área Urbana de Ocupação Intensiva, acima do índice 1.0, (...)”. No entanto, permaneceram isentas do ônus do Solo Criado as edificações já existentes, cuja capacidade construtiva estivesse em conformidade com a legislação urbanística em vigor à época da construção, e a capacidade construtiva dos terrenos expressa nos índices do Plano Diretor vigente, cujos índices de aproveitamento eram diferenciados de acordo com a região¹⁰. Assim, apenas o correspondente ao excedente ao índice de aproveitamento já posto seria considerado Solo Criado.

O art. 4º da LC 315/94 instituiu a exigência do Executivo Municipal revisar a densificação da Área Urbana de Ocupação Intensiva, considerando a utilização plena da capacidade da infraestrutura urbana, sistema viário e transportes, equipamentos públicos e comunitários existentes e aspectos da paisagem urbana, baseado em critérios técnicos, para a aplicação do Instituto do Solo Criado.

¹⁰ Art. 2º (...)

§ 1º Ficam isentas do ônus do Solo Criado:

I - as edificações já existentes, cuja capacidade construtiva esteja em conformidade com a legislação urbanística vigente na época da construção;

II - a capacidade construtiva dos terrenos expressa nos atuais índices do PDDU.

§ 2º Não haverá ônus de Solo Criado para as edificações que vierem a ser construídas dentro dos limites impostos pelo índice 1.0 ou da capacidade construtiva permitida pelos atuais índices do PDDU.

§ 3º Qualquer aumento do potencial construtivo da cidade, seja por incorporação de novas áreas à área urbana de Ocupação Intensiva ou por aumento da capacidade de edificação nas atuais UTPs, ou em outras áreas adensáveis do PDDU, dar-se-á na forma de Solo Criado, observado o disposto no "caput" deste artigo e em seu § 1º, nos termos desta Lei Complementar.

§ 4º As áreas funcionais da área Central, da Perimetral, da Independência e da Cristóvão Colombo, instituídas pelo PDDU, poderão ser objeto de Solo Criado desde que não descaracterize os objetivos que levaram a instituí-las, observando o disposto nesta Lei Complementar.

O art. 6º, por sua vez, estabeleceu que a quantificação e a distribuição do potencial construtivo nas diferentes regiões da cidade deverão:

- I - considerar a capacidade de densificação proporcionada pela rede de infraestrutura urbana, rede viária e transportes, equipamentos públicos e comunitários e paisagem urbana, conforme critérios técnicos;
- II - priorizar os destinados à habitação, intervindo, inclusive, para a correção, de distorções urbanas em áreas onde a concentração de escritórios profissionais e edificações para comércio e serviços deixam subutilizados equipamentos públicos e redes de infraestrutura;
- III - abranger áreas mais amplas do que as UTPs¹¹ do PDDU, buscando a formação de unidades maiores integradas por redes viárias e pela abrangência de equipamentos públicos.

O art. 8º trouxe ao Poder Executivo a competência de estabelecer o preço por metro quadrado do Solo Criado, observando preços diferenciados de acordo com as regiões da cidade; estipulado a partir de resultados técnicos, baseados em metodologia científica de avaliação, considerando os valores de mercado; reajustados e reavaliados periodicamente.

Outro dispositivo relevante consta no art. 9º que dispôs sobre os procedimentos a serem seguidos da seguinte forma:

- I - O empreendedor ou construtor comprará o Certificado de Permissão para Construir diretamente na Prefeitura Municipal;
- II - limitação de aplicação de estoques de índices construtivos, consideradas as pré-condições constantes nesta Lei Complementar, ao dobro do índice de aproveitamento do terreno, conforme regulamentação a ser elaborada;
- III - os Certificados terão validade por cinco anos, renováveis por mais três anos, findo os quais, se não utilizados, retornarão ao Município de pleno direito;
- IV - a aquisição por um único empreendedor de mais de 5% (cinco por cento) dos Estoques de uma determinada UTP deverá ser precedida por estudos de impacto ambiental e urbanístico.

A destinação dos recursos auferidos com a outorga do Solo Criado se dá, de acordo com a LC 315/94, em seu art. 3º, o qual estabeleceu que tais recursos devam compor parte do Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD.

As despesas oriundas da alienação do Solo Criado são objeto da seção 4.5, onde serão abordados, além do FMD, outros fundos contábeis contemplados pela receita gerada pelo instrumento da OODC ao longo do tempo. A seção 4.4, a seguir, visa a discorrer sobre o Solo Criado inserido no Plano Diretor do município de Porto

¹¹ Unidades Territoriais de Planejamento

Alegre, com o intuito de alinhar o instrumento ao planejamento de desenvolvimento urbano e ambiental da cidade.

4.4 O SOLO CRIADO E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE

Um novo enfoque de planejamento e gestão de cidade veio à tona com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), através da Lei Complementar nº 434¹², de 10 de dezembro de 1999. A natureza reguladora do solo urbano, característica dos planos anteriores, foi alterada pelo cunho estratégico, estruturado por princípios, objetivos e metas do novo plano (VIZZOTTO, 2008, p. 113).

O art. 1º do PDDUA estabelece que a promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, garantindo:

- I – a gestão democrática, por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- II – a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social;
- III – a integração das ações públicas e privadas através de programas e projetos de atuação;
- IV – o enriquecimento cultural da cidade pela diversificação, atratividade e competitividade;
- V – o fortalecimento do papel do Poder Público na promoção de estratégias de financiamento que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos em condições de máxima eficiência;
- VI – a articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional metropolitano de Porto Alegre;
- VII – o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade;
- VIII – a integração horizontal entre os órgãos e Conselhos Municipais, promovendo a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias e metas do Plano, programas e projetos.
- IX – a defesa, a conservação e a preservação do meio ambiente;
- X – a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XI – VETADO;

¹² A LC 434/99 sofreu diversos ajustes desde sua instituição. As modificações mais profundas foram introduzidas pela Lei Complementar nº 646/2010 que revisou o Plano Diretor. O novo texto do PDDUA entrou em vigor no dia 26 de outubro de 2010.

- XII – a distribuição dos benefícios e encargos do processo de desenvolvimento da Cidade, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;
- XIII – a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XIV – a preservação dos sítios, das edificações e dos monumentos de valor histórico, artístico e cultural; e
- XV – a preservação das zonas de proteção de aeródromos.

O art. 3º da referida norma define que o PDDUA é o instrumento básico do modelo de desenvolvimento do município de Porto Alegre, sendo composto por sete estratégias integradas e de forma sistêmica, quais sejam:

- I – Estratégia de Estruturação Urbana;
- II – Estratégia de Mobilidade Urbana;
- III – Estratégia de Uso do Solo Privado;
- IV – Estratégia de Qualificação Ambiental;
- V – Estratégia de Promoção Econômica;
- VI – Estratégia de Produção da Cidade;
- VII – Estratégia do Sistema de Planejamento.

O instrumento urbanístico do Solo Criado é contemplado pela estratégia de Uso do Solo Privado definida pelo PDDUA nos arts. 11 e 12.

Art. 11. A Estratégia de Uso do Solo Privado tem como objetivos gerais disciplinar e ordenar a ocupação do solo privado, através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo.

§ 1º A Estratégia de Uso do Solo Privado é composta pelo Plano Regulador, que é apresentado na Parte III desta Lei.

§ 2º Constitui também instrumento de regulação da paisagem urbana a avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano.

Art. 12. O programa correspondente à Estratégia de Uso do Solo Privado é o Programa de Gerenciamento do Plano Regulador, que engloba o conjunto de procedimentos de natureza técnica, legal e administrativa para viabilizar um processo de planejamento dinâmico, participativo, ancorado numa estrutura administrativa capaz de responder a estes objetivos.

A totalidade de instrumentos urbanísticos geridos pelo município é demonstrada no art. 49 do PDDUA, sendo o Solo Criado um dentre treze instrumentos abordados.

Art. 49. Na aplicação dos planos, programas e projetos, o Município utilizará os seguintes instrumentos urbanísticos de intervenção no solo para o cumprimento da função social da propriedade:

I – Normas de Uso e Ocupação do Solo;

II – Transferência de Potencial Construtivo¹³;

III – Solo Criado; [GN]

IV – Tributação e Incentivos;

V – Projetos Especiais;

VI – Monitoramento da Densificação;

VII – Áreas Especiais.

VIII – Direito de Preempção;

IX – Direito de Superfície;

X – Consórcio Imobiliário;

XI – Estudo de Impacto de Vizinhança;

XII – Operação Urbana Consorciada; e

XIII – O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios do solo.

A definição do PDDUA para o Solo Criado é realizada no art. 53, não trazendo novidades ao já estabelecido pela LC 315/1994:

O Solo Criado é a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação Intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos, e rege-se pelo disposto na Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994.

Por outro lado, o novo Plano Diretor trouxe especificações importantes em relação ao adensamento gerado pelo instrumento e a respectiva forma de alienação pelo Poder Público. Essa especificação consta no art. 53-A, conforme segue:

Art. 53-A O Solo Criado é constituído por:

I - Solo Criado de Pequeno Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis em quantidades que não causam impacto significativo nos equipamentos e na paisagem urbana, disponíveis em todas as UEUs, com aquisição direta, **dispensada a licitação**;

II - Solo Criado de Médio Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis em quantidades que causam baixo impacto nos equipamentos e na paisagem urbana, sendo disponíveis nas UEUs, conforme Anexo 6

¹³ A Transferência de Potencial Construtivo é um instrumento que se assemelha à OODC. Esse instrumento é definido no Estatuto da Cidade como a “Transferência do Direito de Construir”:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

desta Lei Complementar, e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação com aquisição direta;

III - Solo Criado de Grande Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis que podem causar impacto nos equipamentos e na paisagem urbana, sendo disponíveis nas UEUs, conforme Anexo 6 desta Lei Complementar, e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação, **adquirido mediante licitação** e aprovação de Estudo de Viabilidade Urbanística - EVU - para verificação dos impactos na infraestrutura e paisagem urbana; e

IV - Solo Criado Não Adensável, correspondendo a áreas incentivadas e complementares à atividade principal, que não causam impacto nos equipamentos urbanos e na paisagem e estão disponíveis em todas as UEUs com aquisição direta.

Parágrafo Único - A aplicação do Solo Criado atenderá ao disposto no art. 111 e no Anexo 6 desta Lei Complementar.

O parágrafo único do art. 53-A acrescenta que a aplicação do Solo Criado deverá atender a dois outros dispostos do Plano Diretor, quais sejam o art. 111, o qual define tecnicamente os diferentes níveis de impacto das áreas adensáveis, o Anexo 6 do Plano Diretor, que demonstra os Índices de Aproveitamento¹⁴ (IA) básicos e os Índices de Aproveitamento Máximos permitidos para as diferentes regiões da cidade.

Art. 111. A aplicação do Solo Criado dar-se-á da seguinte forma:

I – Solo Criado de pequeno adensamento;

II – Solo Criado de médio adensamento

III – Solo Criado de grande adensamento; ou

IV – Solo Criado não adensável.

§ 1º O potencial construtivo alienável adensável corresponde às áreas de construção computáveis e às áreas construídas não adensáveis, nos termos do art. 107¹⁵ desta Lei Complementar.

¹⁴ Conforme o Art. 106 do PDDUA, Índice de Aproveitamento é o instrumento de controle urbanístico, no lote, das densidades populacionais previstas para as Unidades de Estruturação Urbana. Representa o fator que, multiplicado pela área líquida de terreno, define a área de construção adensável.

¹⁵ Art. 107. As áreas construídas são classificadas como adensáveis, não adensáveis e isentas, de acordo com sua natureza.

§ 1º São consideradas áreas construídas adensáveis as áreas de uso residencial, comercial, de serviço ou industrial integrantes das unidades privativas, excetuados os casos especificados em lei.

§ 2º São consideradas áreas construídas não adensáveis as destinadas a:

I – apoio à edificação, tais como reservatórios, casa de bombas, casa de máquinas de elevadores, área para depósito de lixo, transformadores, geradores, medidores, central de gás, centrais de ar-condicionado e outras que abrigam a infraestrutura dos prédios, bem como docas destinadas ao estacionamento de veículos para a finalidade de carga e descarga de mercadorias;

II – uso comum, tais como portarias, circulações, acessos, zeladoria, áreas de lazer, áreas de esporte e serviço;

III – sacadas, varandas ou balcões em prédios residenciais, desde que vinculadas à área social da unidade privativa e que não ultrapassem em 20% (vinte por cento) a área adensável da unidade, e até o limite de 2,50m (dois vírgula cinquenta metros) de profundidade em relação à face externa do peitoril, somente podendo ser objeto de fechamento nos trechos em que não estiverem em balanço sobre os recuos de altura, nas fachadas laterais e de fundos; ou

IV – elementos em balanço que não ultrapassem 0,80m (zero vírgula oitenta metro) sobre os recuos laterais, de frente e de fundos, destinados à proteção e ao sombreamento de aberturas e fachadas,

§ 2º Áreas construídas não adensáveis são as áreas definidas no § 2º do art. 107 desta Lei Complementar.

§ 3º Solo Criado de pequeno adensamento é constituído de potencial construtivo adensável com, no máximo, 300m² (trezentos metros quadrados) por empreendimento, adquirida de forma direta.

§ 4º Solo Criado de médio adensamento é constituído de potencial construtivo adensável maior que 300m² (trezentos metros quadrados) e até 1.000m² (mil metros quadrados), limitado, em qualquer caso, a 30% (trinta por cento) da área adensável do empreendimento, disponível apenas nas UEs previstas no Anexo 6 desta Lei Complementar e nos quarteirões liberados pelo monitoramento da densificação.

§ 5º Solo Criado de grande adensamento é constituído de potencial construtivo adensável maior que 1.000m² (mil metros quadrados) e até os limites estabelecidos no Anexo 6 desta Lei Complementar, mediante apresentação de EVU.

§ 6º O Solo Criado não adensável constituído de áreas construídas não adensáveis e adquirido de forma direta terá estoque ilimitado.

Finalmente, apresenta-se, na Figura 2, o Anexo 6 do PPDUA vigente, demonstrando os diferentes Índices de Aproveitamento definidos para a cidade, que conforme visto na seção anterior, é uma faculdade dos municípios mantida pelo Estatuto da Cidade. Percebe-se que o IA, em Porto Alegre, varia na Área de Ocupação Intensiva de 0,65 a 2,4, e o IA máximo de 1,5 a 3,0. Consta também nesse mesmo anexo a indicação da possibilidade de utilização do Solo Criado Adensável conforme a indicação Solo Criado (SC): Sim/Não expressa na tabela.

como brises fixos ou móveis, floreiras, abas e máscaras, e elementos para acomodação de equipamentos técnicos de energia solar, ar-condicionado ou similar, em toda a extensão das fachadas, desde que não cumulativos com os balanços definidos no inc. III deste parágrafo.

§ 3º São consideradas como adensáveis as circulações nos centros comerciais e assemelhados que excederem ao padrão mínimo estabelecido no Código de Edificações.

§ 4º O somatório das áreas não adensáveis não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área adensável, exceto mediante aquisição de áreas construídas não adensáveis de Solo Criado.

(...)

§ 7º Equiparam-se a áreas não adensáveis:

I – as paredes que delimitam as áreas de apoio e de uso comum; e

II – os dutos das instalações 'shafts', ventilações, churrasqueiras, lareiras e suas respectivas paredes.

§ 8º São consideradas áreas isentas as destinadas:

I – à guarda de veículos, suas circulações verticais e horizontais, nos prédios em geral, como forma de incentivo;

II – exclusivamente à garagem comercial;

III – à residência unifamiliar, desde que constituída de, no máximo, 2 (duas) economias no terreno;

IV – à preservação do Patrimônio Cultural nas edificações Tombadas e Inventariadas de Estruturação;

V – à área frontal a pilotis, aberta e vinculada ao acesso principal das edificações até a profundidade da sua porta de entrada;

VI – VETADO; e

VII – à guarda de bicicletas – bicicletário –, como áreas de uso comum nos prédios residenciais e não residenciais.

Figura 2 – Anexo 6 do PDDUA de Porto Alegre – Lei Complementar nº 434/99

ÍNDICES DE APROVEITAMENTO						ANEXO 6	
ÁREA DE OCUPAÇÃO	CÓDIGO	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO				QUOTA IDEAL	
		IA	SC	TPC	IA MÁXIMO		
INTENSIVA (1)	01	1,0	Não	Sim ⁽⁴⁾	1,5	75m ²	
	02a	1,0	Sim	Sim	1,5	300m ²	
	02b	1,0	Sim	Sim	1,5	150m ²	
	03	1,3	Não	Sim ⁽⁴⁾	2,0	75m ²	
	04	1,3	Sim	Sim	2,0	150m ²	
	04a	1,3	Sim	Sim	2,0	300m ²	
	05	1,3	Sim	Sim	2,0	75m ²	
	06	1,3	Sim	Sim	2,0	150m ²	
	07	1,3	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	09	1,3	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	11	1,6	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	13	1,6	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	15	1,9	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	17	1,9	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	19	2,4	Sim ⁽⁵⁾	Sim	3,0	75m ²	
	21	0,65	Sim	Sim	2,0	–	
	23	Regime urbanístico próprio a critério do SMGP ⁽²⁾					—
	25	Regime urbanístico próprio ⁽²⁾					—
RAREFEITA	31	0,1	–			20.000m ²	
	33	0,1	–			5.000m ²	
	35	0,2 ⁽³⁾	–			2.000m ²	
	37	0,5	–			–	
	39	Regime urbanístico próprio					—
INT./RAR.	41	Regime urbanístico próprio definido por Lei Específica					—

IA (Índice de Aproveitamento)

SC (Solo Criado Adensável)

TPC (Transferência de Potencial Construtivo)

IA MÁXIMO (Índice de Aproveitamento Máximo)

* Nenhum projeto poderá ter Índice de Aproveitamento MÁXIMO maior do que 3,0

(1) Permitida a utilização de áreas construídas não-adensáveis e índices de ajuste de Solo Criado, conforme disposto no art. 111.

(2) O Índice de Aproveitamento não poderá ser maior que 2,5.

(3) Na Área de Ocupação Rarefeita com Potencial de Intensiva, para os empreendimentos habitacionais sociais, quando integrados à Política Municipal de Habitação, o Índice de Aproveitamento será o de código 01, mediante Projeto Especial de Impacto Urbano.

(4) Permitida a Transferência de Potencial Construtivo somente para aplicação no próprio terreno.

(5) Somente em áreas de interesse cultural, conforme disposto no Artigo 92 § 7º, INCISO II.

Fonte: PDDUA de Porto Alegre - Lei Complementar nº 434/99 atualizada e compilada até a LC 667/11

O art. 53-A do PDDUA vigente indica as formas de alienação do Solo Criado existentes no Município de Porto Alegre. Na prática, o Solo Criado de Pequeno Adensamento, de até 300m², e o Solo Criado Não Adensável (relativo a áreas construtivas conforme o parágrafo 2º do art. 107) são adquiridos pelos interessados diretamente em seus projetos de edificação através de inexigibilidade de licitação, conforme o art. 25 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

Já em relação ao potencial construtivo que gera adensamento mais significativo da cidade – Solo Criado de Médio e Grande Adensamento – a alienação ocorre via procedimento licitatório na modalidade leilão¹⁶, respeitando as condições de isonomia entre os particulares interessados e a obtenção de maior vantagem para o Poder Público Municipal, conforme preconiza o art. 3º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Na seção seguinte, aborda-se os fundos municipais constituídos ao longo da evolução conceitual e legislativa do instrumento do Solo Criado no município de Porto Alegre, dando especial ênfase nos encargos relacionados a cada fundo que tinha no Solo Criado um instrumento importante de receita pública.

4.5 A RECEITA DO SOLO CRIADO VINCULADA A FUNDOS MUNICIPAIS

Desde sua origem normativa no município de Porto Alegre, os recursos auferidos com a alienação do Solo Criado sempre estiveram estreitamente vinculados a fundos municipais, fato que analisado isoladamente evidencia a preocupação dos legisladores em destinar os recursos originados através do

¹⁶ Art. 22. São modalidades de licitação:

(...)

V – leilão.

(...)

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação

instrumento urbanístico a despesas mitigadoras e compensatórias de sua aplicação na cidade e seu consequente impacto à infraestrutura urbana existente. No entanto é possível verificar que, por vezes, a destinação dessa receita pública desvirtuou-se do seu real sentido, como se demonstra a seguir.

A cronologia normativa municipal aponta a criação de cinco fundos principais, quais sejam o:

- a) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), instituído pela Lei Complementar nº 159 de 1987 e regulamentado pelo Decreto nº 9.581 de 1989;
- b) Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), instituído pela Lei Complementar nº 315 de 1994 (a mesma norma que trata especificamente sobre o Solo Criado, vista na seção deste trabalho 4.3) e regulamentado através pela Lei Municipal nº 7.592 de 1995 e pelo Decreto nº 11.503 de 1996;
- c) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), criado pela Lei Complementar nº 612 de 2009 e regulamentado pelo Decreto nº 16.899 de 2010;
- d) Fundo Municipal de Planejamento Urbano (FMPU), criado pela Lei Complementar nº 644 de 2010 e sem regulamentação até outubro de 2016; e
- e) Fundo da Copa do Mundo de 2014 (FUNCOPA), instituído através da Lei Complementar nº 703 de 2012 e regulamentado pela Decreto nº 18.638 de 2014, o qual foi transformando no Fundo Especial Pro-Mobilidade (Funpromob) em 2015, através da Lei Complementar nº 766/2015, sendo regulamentado pelo Decreto nº 19.152 de 2015.

Esses são os instrumentos legais de instituição e regulamentação dos fundos municipais existentes na história de Porto Alegre, que dentre outras fontes de captação de recursos tiveram o Solo Criado como uma delas.

Os recursos do FMDU, de coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal¹⁷ (SPM), eram destinados:

¹⁷ Transformada em Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) pela Lei nº 11.396, de 27 de dezembro de 2012

- I. à implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, nomeadamente no que se refere ao sistema viário e aos equipamentos urbanos e comunitários projetados;
- II. à melhoria da infraestrutura urbana já existente, especialmente no que concerne ao sistema viário, aos equipamentos urbanos e comunitários e ao desenvolvimento de atividades comunitárias relativas à saúde, educação, cultura, desportos e lazer;
- III. a outros programas e projetos de implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, nomeadamente a implantação de programas habitacionais e de equipamentos de carácter social.

O Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD) foi definido pelos seus instrumentos jurídicos normativos como um fundo de natureza contábil especial destinado, prioritariamente, a financiar a política habitacional, nos termos da Lei Orgânica do município. A competência sobre a aplicação dos recursos recaía ao Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação – COMATHAB, em conjunto com o Orçamento Participativo e o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CMDDUA). Assim, nos termos do art. 4º do Decreto 11.503/96, os recursos auferidos pelo FMD são destinados:

- I. à execução de programas habitacionais em áreas públicas ou privadas, incluindo obras e serviços de urbanização e melhorias habitacionais em núcleos de subabitação;
- II. à remoção de moradias em áreas de risco e reassentamentos;
- III. a despesas cartoriais e registrarias decorrentes do processo de regularização fundiária, bem como às desapropriações que se fizerem necessárias;
- IV. à contratação de serviços, convênios ou termos de cooperação referentes à execução de projetos habitacionais e de regularização fundiária;
- V. à implantação de obras viárias e de saneamento em regiões carentes da cidade, bem como na complementação da infraestrutura da cidade
- VI. a investimentos na construção de albergues para crianças, adolescentes e casas de passagem, para fins de enfrentamento de situações decorrentes de problemas habitacionais;

- VII. à execução de políticas atinentes à questão habitacional;
- VIII. a programas de recuperação de cortiços, em especial aqueles cuja arquitetura seja significativa para o patrimônio histórico e cultural da cidade.

Enfim, percebe-se uma ampliação significativa dos encargos à custa do Solo Criado, fato preocupante como infere Vizzotto:

a utilização dos valores arrecadados em outras políticas públicas desagregadas da função de compensação ao adensamento produzido provocou um prejuízo direto à contrapartida advinda do adensamento e saturação populacional e de infraestrutura decorrente da outorga onerosa do direito de construir.

Portanto, o alargamento das hipóteses de utilização dos recursos advindos do Fundo a situações relativas à política sócio habitacional desvirtuou a ideia original de aplicação do mecanismo urbanístico do Solo Criado na cidade de Porto Alegre (VIZZOTTO, 2008, p. 109).

A partir de 2009, a alienação do potencial construtivo do Solo Criado passou a atender ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), que incorporou o FMD e trouxe a competência para dentro do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), conforme a LC 612/09 (PORTO ALEGRE, 2009):

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS –, em atendimento ao disposto na Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e alterações posteriores.

§ 1º O FMHIS é um instrumento de política urbana destinado a financiar e a implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda, nos termos do Capítulo IV do Título V da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

§ 2º Os recursos oriundos do FMHIS serão aplicados, prioritariamente, em habitação de interesse social.

§ 3º O Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD –, instituído pela Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994, fica incorporado ao FMHIS, que passa a ser regido por esta Lei Complementar e pelos atos normativos que regem o funcionamento dos fundos municipais.

As aplicações dos recursos do FMHIS destinam-se a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

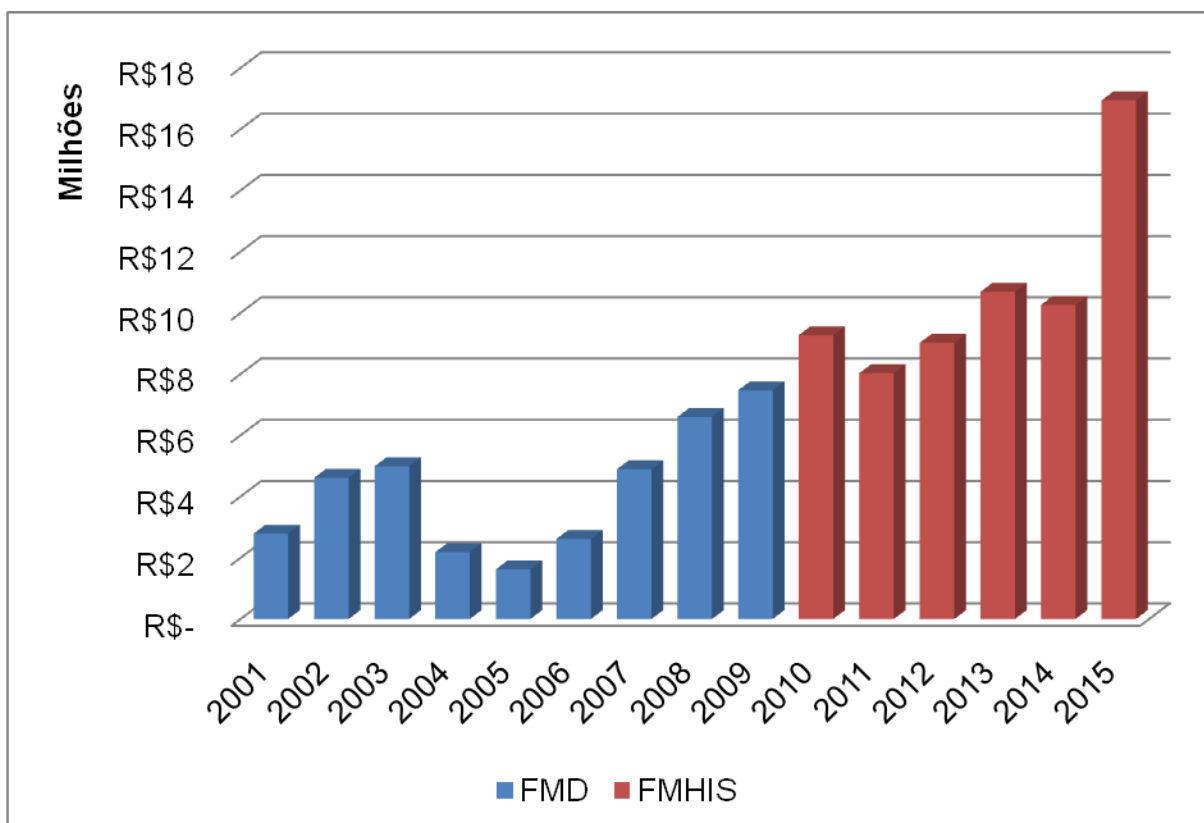
- I. aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas;
- II. produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

- III. urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social;
- IV. implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social, ou em regiões carentes do Município de Porto Alegre;
- V. aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI. recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII. remoção de moradias em área de risco e reassentamentos;
- VIII. despesas cartoriais e de registros decorrentes do processo de regularização fundiária, bem como desapropriações que se fizerem necessárias;
- IX. contratação de serviços, convênios ou termos de cooperação referentes à execução de projetos habitacionais e de regularização fundiária;
- X. investimentos na construção de albergues para crianças e adolescentes em situação de risco social e casas de passagem, para fins de enfrentamento de situações decorrentes de problemas habitacionais; e
- XI. outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FMHIS.

Como o FMHIS veio a substituir o FMD, desde sua criação em 2009, e na ausência de regulamentação do FMPU, os recursos auferidos com a alienação do Solo Criado destinam-se integralmente ao Fundo gerido pelo DEMHAB, com foco na habitação de interesse social.

A consolidação das receitas auferidas pelo instrumento do Solo Criado é demonstrada através na Figura 3 e do Quadro 1, onde constam os recursos arrecadados com a alienação do Solo Criado ao FMD e, imediatamente após 2009 ao FMHIS, fundos existentes no período de análise do presente estudo.

Figura 3 – Arrecadação em milhões de reais a partir da alienação de Solo Criado em Porto Alegre



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do TCE/RS (2016), valores nominais.

Quadro 1 – Receitas Totais de 2001 a 2015 a partir da alienação de Solo Criado

Ano	FMD	FMHIS
2001	2.788.200,29	-
2002	4.611.499,61	-
2003	4.991.319,01	-
2004	2.183.543,49	-
2005	1.623.204,75	-
2006	2.618.344,95	-
2007	4.893.152,64	-
2008	6.603.861,30	-
2009	7.471.045,59	-
2010	-	9.272.144,75
2011	-	8.030.409,06
2012	-	9.022.956,99
2013	-	10.686.834,28
2014	-	10.260.281,53
2015	-	16.941.716,56

Fonte: TCE/RS (2016), valores nominais.

Somente a partir da criação e regulamentação do Funcopa, em 2012 – denominado Funpromob desde 2015 – passou a existir uma nova destinação de recursos com o viés normativo da despesa estreitamente voltada aos projetos de mobilidade urbana e de infraestrutura da cidade.

Segundo o disposto no art. 15 da LC 703/12:

Art. 15 Fica criado o Fundo da Copa do Mundo de 2014 (Funcopa), fundo contábil especial, destinado à arrecadação e à aplicação de valores decorrentes da alienação dos Índices da Copa de 2014, do recebimento de recursos do orçamento próprio do Município de Porto Alegre, das transferências do Estado do Rio Grande do Sul, da União, de recursos de financiamento nacionais e internacionais e de doações, vinculadas à implantação das melhorias urbanas descritas no art. 2º desta Lei Complementar, a ser regulamentado por decreto.

O Funcopa é gerido por comitê gestor, ao qual cabe a aplicação e o controle dos valores arrecadados, composto por representantes da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE), da Secretaria Extraordinária da Copa de 2014 (Secopa), da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) e do Gabinete de Planejamento Estratégico do Gabinete do Prefeito (GPE-GP).

Os recursos do Funcopa são aplicados no financiamento da implantação das obras de infraestrutura, das aquisições e das desapropriações de imóveis, das despesas administrativas e judiciais delas decorrentes, das áreas vinculadas ao sistema de transporte e viário projetado, da instalação de equipamentos públicos, praças e parques, na preservação de bens tombados, nos programas de reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras e nas demais hipóteses previstas no art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores – Estatuto da Cidade.

Entre os projetos englobados na destinação de recursos do fundo estão os arrolados no art. 2º da LC 703/12, quais sejam

I – traçado viário:

- a) da Avenida Tronco;
- b) da Avenida Edvaldo Pereira Paiva;
- c) da Avenida Padre Cacique;
- d) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Avenida Bento Gonçalves;
- e) do túnel da 3ª Perimetral sob a Avenida Cristóvão Colombo;
- f) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Avenida Plínio Brasil Milano;
- g) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Rua Anita Garibaldi;
- h) da passagem de nível da Avenida dos Estados sob a Avenida Farrapos;

- i) da Rua Voluntários da Pátria, entre a Rua da Conceição e a Avenida Sertório;
- j) da Avenida Severo Dullius; e
- k) do viaduto da Avenida Júlio de Castilhos sobre a Rua da Conceição;
- II – traçado do BRT; e
- III – traçado do Metrô de Porto Alegre.

Dessa forma, percebe-se que houve alinhamento do instrumento municipal aos dispositivos da normativa Federal.

A LC 703/12 concede ainda autorização legislativa expressa para alienação de estoques construtivos a partir da oferta de índices de médio e grande adensamento, alienadas por licitação, definindo ainda a forma de precificação do índice no certame público a partir do valor existente para os índices de pequeno adensamento, publicados periodicamente pela SMUrb.

Art. 8º O Município de Porto Alegre fica autorizado a alienar 279.433m² (duzentos e setenta e nove mil, quatrocentos e trinta e três metros quadrados) correspondentes aos estoques construtivos públicos adensáveis e não adensáveis, de acordo com a reserva já existente, nos termos dos arts. 53 e 110 e do Anexo 6 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores.

Parágrafo único. Os estoques construtivos públicos dos quais trata este artigo serão denominados Índices da Copa de 2014.

Art. 9º A alienação prevista no art. 8º desta Lei Complementar dar-se-á por meio de leilões realizados a partir da data de publicação desta Lei Complementar, de acordo com a necessidade pública, para utilização exclusiva nas hipóteses mencionadas nesta Lei Complementar, respeitada a metragem disponível e condicionada ao monitoramento do adensamento.

§ 1º Os leilões serão realizados por meio de edital publicado no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-e), com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores.

§ 2º Os leilões serão coordenados pelo Comitê Gestor do Fundo de que trata o art. 15 desta Lei Complementar, de acordo com as necessidades previstas no art. 1º desta Lei Complementar.

Art. 10. O Valor de Referência (VR) para o lance inicial dos leilões públicos, realizados na forma desta Lei Complementar será definido com base na fórmula $VR = VMmz + \Delta VIC$.

§ 1º A parcela VMmz corresponde ao Valor Máximo do índice de Solo Criado de cada MZ vigente, aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA).

§ 2º A parcela ΔVIC corresponde ao fator de valorização do Índice da Copa de 2014 – até 20% (vinte por cento) sobre o VMmz.

As ofertas nos leilões realizados nos anos de 2014 e 2015 foram bem recebidas pelo mercado. Segundo as atas das licitações realizadas¹⁸ os recursos auferidos a partir dos leilões do Funcopa foram de R\$ 129.444.308,78 em 2014 e de R\$ 6.505.304,00 em 2015, com a alienação de 30.600 m² na Macrozona 1, 4.350 m² na Macrozona 2, 15.100 m² na Macrozona 3 e 1.000 m² na Macrozona 4. Essas áreas são identificadas na seção seguinte, demonstradas através da Figura 4. É importante destacar que há um potencial significativo a ser aproveitado pelo Executivo Municipal já com autorização legislativa para alienação, visto que, dos 279.433 m² autorizados pela LC 703/12, foram alienados somente 51.050 m² para a arrecadação de um montante de R\$ 135.949.612,78 em apenas dois certames licitatórios.

A realização dos leilões de índices construtivos nos moldes definidos pela LC 703/12 permite, aos compradores interessados, a aquisição antecipada do potencial construtivo desvinculada da aplicação direta em projeto, possibilitando que o município arrecade os recursos para planejar e implantar a infraestrutura e serviços necessários à cidade.

A grande diferença de valores auferidos pelo Funcopa comparativamente às receitas auferidas pelo FMD e FMHIS se deve ao fato de, no período analisado, existir expressamente no art. 8º da Lei Complementar do Fundo da Copa de 2014 a autorização legislativa para a alienação de potencial construtivo de maior adensamento. Os recursos do FMD e FMHIS, a partir do ano de 2003¹⁹, são oriundos exclusivamente da alienação do potencial construtivo não adensável, de pequeno adensamento, limitado a 300 m² por projeto (Incluído pela LC nº 646, de 22 de julho de 2010), e ainda do extinto índice de ajuste de até 100 m² por projeto (anterior à alteração da LC nº 646/10).

Apesar disso, toda e qualquer alienação de potencial construtivo deve respeitar o devido monitoramento, não somente da alienação ao mercado, como da aplicação nos projetos de edificações. A criação do Funcopa trouxe como consequência o desenvolvimento e a implantação de um sistema informatizado fundamental nesse sentido: o Sistema Integrado de Monitoramento do Potencial Construtivo (MPC). Uma atividade que já era realizada pela SMUrb, dentro de suas

¹⁸ Disponível no site da Central de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=257

¹⁹ Ano da realização do último leilão de outorga de índices adensáveis, segundo Vizzotto (2008, p. 213).

competências, passou a ser controlada de forma sistematizada, inserida pelo Decreto nº 18.638/14:

Art. 34. O controle dos estoques de potencial construtivo alienados por meio do leilão será feito pela SMF e SMUrb, através do “Sistema Integrado de Monitoramento do Potencial Construtivo – MPC”, desenvolvido para este fim.

Parágrafo único. Os requisitos e funcionalidades do Sistema Integrado de Monitoramento do Potencial Construtivo deverão constar no Documento de Visão, devidamente referendado pela SMF e SMUrb, respeitadas as competências.

Cabe salientar que o Funcopa trata-se do fundo originário do atual Fundo Especial Pró-Mobilidade, vigente desde 21 de julho de 2015 a partir da publicação da Lei Complementar no 766/15, criado pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF). Em termos práticos a redação da LC 703/12 permaneceu praticamente inalterada, a nova nomenclatura do fundo também modificou os índices construtivos objeto da referida LC, os quais passaram a serem chamados de Índices Especiais Pró-Mobilidade.

O PPDUA de 1999, instrumentalizado antes da existência desse sistema integrado, dedica uma seção específica e fundamental ao monitoramento da densificação da cidade, tema objeto de análise na seção seguinte.

4.6 O MONITORAMENTO DA DENSIFICAÇÃO

A aplicação do Solo Criado como instrumento urbanístico exige o monitoramento da densificação urbana com a finalidade de estimular ou conter o crescimento e a verticalização da cidade. Por isso, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre abordou o monitoramento da densificação a partir de patamares máximos de densidade por Macrozonas (MZ) e Unidades de Estruturação Urbana (UEU).

O objetivo, conforme consta no art. 66²⁰ do PDDUA, foi o de “atender à demanda e racionalizar os custos de produção e manutenção dos equipamentos

²⁰ Art. 66. O Município promoverá o monitoramento da densificação através de patamares máximos de densidade por Macrozona e Unidades de Estruturação Urbana, com o objetivo de atender à demanda e racionalizar os custos de produção e manutenção dos equipamentos urbanos e comunitários de forma a garantir o desenvolvimento urbano sustentável.
Parágrafo único. Densidade é a relação que indica a intensidade do uso e ocupação do solo urbano expressa pela:

urbanos e comunitários de forma a garantir o desenvolvimento urbano sustentável”, a partir da racionalização do uso desses equipamentos, buscando o mínimo de qualidade de vida a partir da infraestrutura disponível.

Para compreender como o sistema de monitoramento funciona, primeiramente, é fundamental destacar que a cidade, nos termos o PDDUA, é dividida em Áreas de Ocupação Intensiva e Áreas de Ocupação Rarefeita:

Art. 27. O território do Município de Porto Alegre divide-se, por seu Modelo Espacial, em Área de Ocupação Intensiva e Área de Ocupação Rarefeita.

§ 1º Área de Ocupação Intensiva (AOI) é a área que, conciliada com a proteção do Patrimônio Ambiental, se caracteriza como prioritária para fins de urbanização

§ 2º Área de Ocupação Rarefeita (AOR) é a área com características de baixa densificação, onde será dada predominância à proteção da flora, da fauna e demais elementos naturais, admitindo-se, para a sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária

Em seguida o PDDUA estabelece a subdivisão dessas duas grandes áreas em Unidades de Estruturação Urbana (UEU), Macrozonas (MZ) e regiões de gestão e planejamento. Para efeitos de controle do estoque de Solo Criado na cidade são usadas as referências de MZ, UEU e Quarteirões (QRT), partindo do macro para o micro dimensionamento.

I - densidade habitacional, através do número de habitantes fixos por hectare, a fim de controlar o uso dos equipamentos urbanos e comunitários;

II - densidade populacional, através do número total de habitantes por hectare, residentes ou não, e número de economias por hectare, a fim de controlar o uso da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.

Art. 67. Os patamares diferenciados de densificação estabelecidos para as Unidades de Estruturação Urbana são propostos segundo as diretrizes do Modelo Espacial e compatibilizados com o disposto na Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994.

§ 1º Ficam estabelecidos como patamares máximos de densificação:

I - na Cidade Radiocêntrica: 160eco/ha (cento e sessenta economias por hectare) por UEU;

II - demais Macrozonas da Área de Ocupação Intensiva: 120eco/ha (cento e vinte economias por hectare) por UEU;

III - nos quarteirões: 260eco/ha (duzentos e sessenta economias por hectare).

§ 2º Os patamares expressos nos incisos I e II referem-se à densidade bruta, e os expressos no inciso III, à densidade líquida.

Art. 68. A aplicação do Solo Criado, definido no inciso I do artigo 111, deverá partir de estoques calculados com base em 30 eco/ha (trinta economias por hectare) nos Corredores de Centralidade e 20 eco/ha (vinte economias por hectare) nas demais zonas, assim distribuídos:

75% (setenta e cinco por cento) do estoque de índices adensáveis nas UEUs (Unidades de Estruturação Urbana);

25% (vinte e cinco por cento) do estoque de índices adensáveis nas Macrozonas.

Parágrafo único. É garantido um estoque de índices adensáveis de, no mínimo, 10.000 m² (dez mil metros quadrados) por UEU nas zonas adensáveis, conforme Anexo 4 desta LC, estoque este não renovável.

Art. 28. As Áreas de Ocupação Intensiva e Rarefeita dividem-se em Unidades de Estruturação Urbana, Macrozonas e Regiões de Gestão do Planejamento.

I - Unidades de Estruturação Urbana - UEUs - são módulos estruturadores do Modelo Espacial definidos pela malha viária básica, podendo ser divididos em Subunidades quando englobarem regimes urbanísticos distintos;

II - Macrozonas são conjuntos de Unidades de Estruturação Urbana com características peculiares quanto a aspectos socioeconômicos, paisagísticos e ambientais;

III – Regiões de Gestão do Planejamento são unidades de divisão territorial para fins de descentralização da gestão participativa do desenvolvimento urbano ambiental.

Finalmente, o PDDUA define a divisão do território municipal em 9 Macrozonas²¹ em seu art. 29, percebendo-as a partir de características distintas, quais sejam:

Macrozona 1 - Cidade Radiocêntrica: engloba o território compreendido pelo Centro Histórico e sua extensão até a III Perimetral, constituindo a área mais estruturada do Município, com incentivo à miscigenação e proteção ao patrimônio cultural;

Macrozona 2 - Corredor de Desenvolvimento: constitui a área entre a BR-290, a Av. Sertório e a Av. Assis Brasil, sendo estratégica para empreendimentos auto-sustentáveis de polarização metropolitana, com integração de equipamentos como o Aeroporto e as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul - CEASA S.A.;

Macrozona 3 - Cidade Xadrez: compreendida entre a Av. Sertório e Cidade da Transição no sentido norte-sul e entre a III Perimetral e o limite do Município no sentido oeste-leste. Constitui a cidade a ser ocupada através do fortalecimento da trama macroestruturadora xadrez, do estímulo ao preenchimento dos vazios urbanos e da potencialização de articulações metropolitanas e novas centralidades. São marcos estruturadores os três Corredores de Centralidade: Sertório/Assis Brasil, Anita Garibaldi/Nilo Peçanha e Ipiranga/Bento Gonçalves;

Macrozona 4 - Cidade da Transição: compreendida entre a Cidade Radiocêntrica e a Cidade Jardim, devendo manter suas características residenciais, com densificação controlada e valorização da paisagem. Constitui marco estruturador desta Macrozona o Corredor de Centralidade Cavallhada/Tristeza, que faz conexão entre bairros, sendo limitado longitudinalmente pelas ruas Dr. Barcellos e Pereira Neto.

Macrozona 5 - Cidade Jardim: caracteriza-se pela baixa densidade, pelo uso residencial predominantemente unifamiliar e elementos naturais integrados às edificações, com especial interesse na orla do Guaíba;

Macrozona 6 - Eixo Lomba-Restinga: estrutura-se ao longo das Estradas João de Oliveira Remião e João Antônio da Silveira, com potencial para ocupação residencial miscigenada, em especial para projetos de habitação

²¹ Vide: Porto Alegre, nove caras (SMUrb)

de caráter social, apresentando áreas com potencial de ocupação intensiva, situadas na Área de Ocupação Rarefeita;

Macrozona 7 - Restinga: bairro residencial da Zona Sul cuja sustentabilidade tem base na implantação do Parque Industrial da Restinga. Liga-se com a Região Metropolitana através do Corredor de Produção;

Macrozona 8 - Cidade Rururbana: área caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário, compreendendo os núcleos intensivos de Belém Velho, Belém Novo, Lami, Lageado, Boa Vista, Extrema e Jardim Floresta, bem como as demais áreas a partir da linha dos morros da Companhia, da Polícia, Teresópolis, Tapera, das Abertas e Ponta Grossa; e

Macrozona 9 - Unidades de conservação estaduais Parque Estadual Delta do Jacuí e Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí.

As Macrozonas são representadas em mapa anexo ao PDDUA, conforme demonstra a Figura 4:

Figura 4 – Macrozonas, conforme Anexo 10 do PDDUA de Porto Alegre – LC nº 434/99



Fonte: PDDUA de Porto Alegre - Lei Complementar nº 434/99 atualizada e compilada até a LC 667/11

Compete à Secretaria Municipal de Urbanismo (SMUrb) o controle dos estoques de potencial construtivo por MZ, UEU e QRT. Essa informação é publicada semestralmente²² no Diário Oficial do município e disponibilizada através do site institucional²³ da Secretaria. A publicação ocorre em forma de tabela para todos os quarteirões da cidade, conforme amostra da Figura 5.

Figura 5 – Estoque Máximo de Potencial Construtivo e Solo Criado por Quarteirão

Divisão Territorial			Estoque Máximo por Quarteirão (m²)
MZ	UEU	QRT	
001	002	003	AE
001	002	005	AE
001	004	003	AE
001	004	005	1.388,5667
001	004	007	3.136,8377
001	004	009	1.892,4383
001	004	011	AE
001	004	013	5.340,5007
001	004	015	6.983,3773
001	004	017	AE
001	004	019	5.628,5110
001	004	021	6.091,7407
001	004	023	4.378,0333
001	004	025	834,0950
001	004	027	652,7943
001	004	029	1.570,2493
001	004	031	1.873,8487
001	004	033	654,5070
001	006	001	4.809,3663
001	006	003	9.101,7593
001	006	005	15.403,9527
001	006	007	AE
001	006	009	1.878,6227
001	006	011	1.729,9800
001	006	013	2.925,4307
001	006	015	1.127,6977
001	006	017	858,0180
001	006	019	2.039,6133
001	006	021	567,6697
001	006	023	1.797,3293
001	006	025	2.319,4920
001	006	027	1.930,0307
001	006	029	1.746,1640
001	006	031	192,1383
001	006	033	2.057,9883
001	006	035	1.562,2460
001	006	037	1.728,4213
001	006	039	1.618,1720
001	006	041	2.213,3673
001	006	043	2.207,4570
001	006	045	429,9327
001	006	047	837,1650
001	006	049	1.469,6127
001	006	051	1.260,1237

Fonte: Listagem 005/2016: publicada no Diário Oficial em 06/05/2016²⁴, página 1 de 147.

²² De acordo com o art. 1º do Decreto nº 18.639 de 8 de maio de 2014.

²³ De acordo com o art. 4º do Decreto nº 18.639 de 8 de maio de 2014.

²⁴ http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1730_ce_158868_1.pdf

O estoque total disponível, consolidado através da listagem 005/2016, é de 33.247.356,5114 m² para toda a cidade, sendo 3.132.017,6758 m² na Macrozona 1, 6.064.424,7965 m² na Macrozona 2, 12.865.128,5716 m² na Macrozona 3, 6.443.762,7066 m² na Macrozona 4, 3.276.117,4313 m² na Macrozona 5 e 1.465.905,3296 m² na Macrozona 7. As demais Macrozonas constam como indisponíveis para aplicação de Solo Criado, segundo a planilha vigente. Esse dado representa de forma sintética o ativo patrimonial a ser gerido pelo município segundo o PDDUA em vigor.

A visualização do monitoramento do potencial construtivo disponível na cidade, a partir da planilha de estoques, consiste num mapa que evidencia os quarteirões zerados (saturados), que não podem mais receber potencial construtivo, os quarteirões onde há estoque de potencial construtivo disponível e as Áreas Especiais²⁵, as quais dependem de análise específica da SMUrb para aplicação de Solo Criado. A Figura 6 ilustra o monitoramento mapeado dos estoques de potencial construtivo disponíveis na cidade.

²⁵ Art. 73. Áreas Especiais são aquelas que exigem regime urbanístico específico, condicionado a suas peculiaridades no que se refere a características locacionais, forma de ocupação do solo e valores ambientais, classificando-se em:

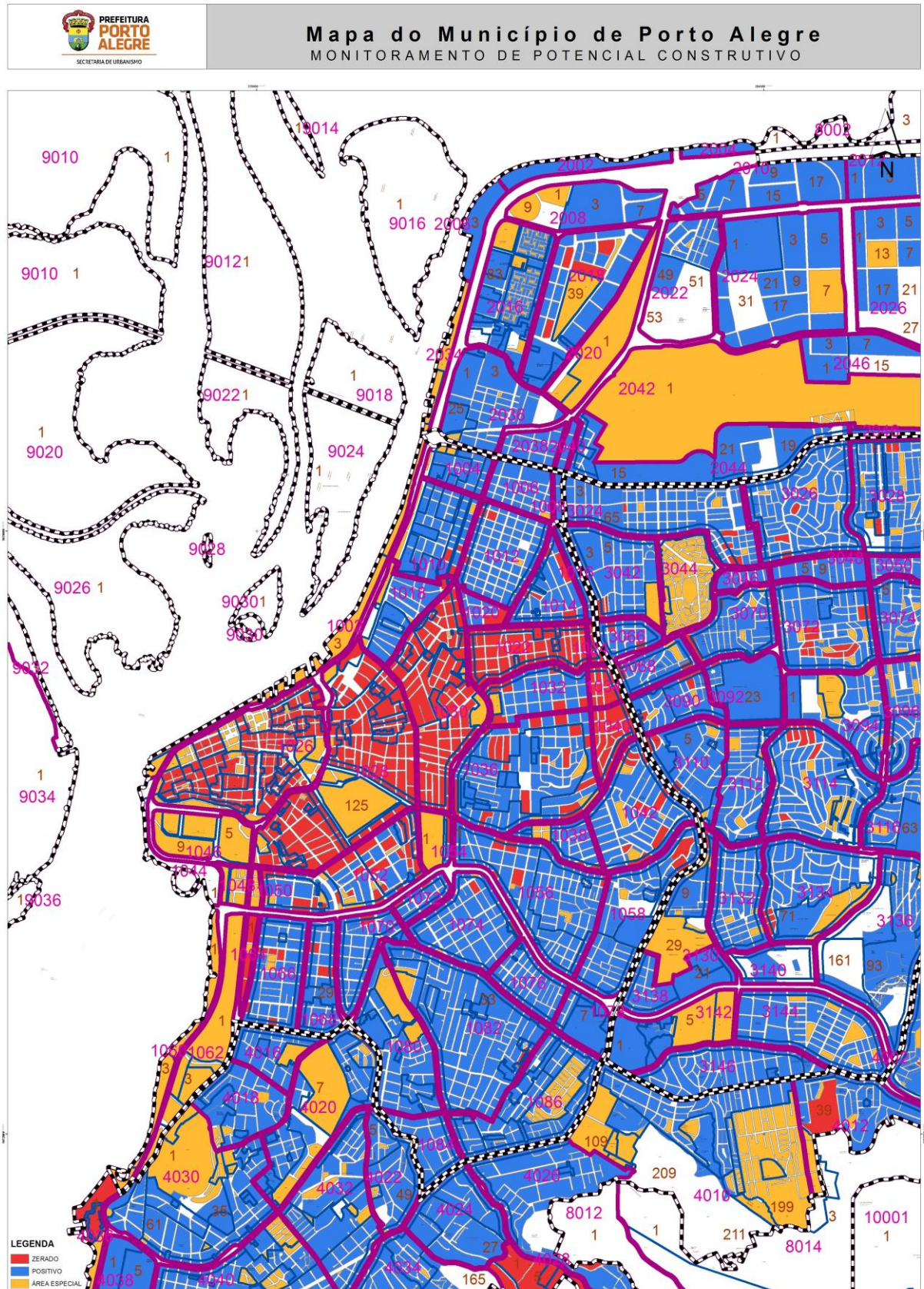
I – Áreas Especiais de Interesse Institucional;

II – Áreas Especiais de Interesse Urbanístico;

III – Áreas Especiais de Interesse Ambiental.

§ 1º Nas Áreas Especiais, até a definição do regime urbanístico próprio, por lei específica, será concedido licenciamento para parcelamento do solo, uso e edificação, através de Projetos Especiais, resguardadas as condições ambientais desejáveis, não podendo acarretar prejuízo aos valores ambientais intrínsecos que determinaram a instituição da Área Especial de que se trata. § 2º Após a instituição de Área Especial, o Poder Executivo enviará à Câmara Municipal projeto de lei definindo o seu regime urbanístico, no prazo máximo de 01 (um) ano.

Figura 6 – Mapa de Quarteirões Zerados/Positivos out/2014



Fonte: SMUrb – Porto Alegre (2014)

Também compete à SMUrb a publicação dos valores mínimos vigentes do potencial construtivo adensável e não adensável a partir de metodologia aprovada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA. Essa informação é publicada no Diário Oficial do município e disponibilizada através do site institucional da Secretaria contendo os dados também relacionados por MZ, UEU e QRT, conforme amostra da Figura 7.

Figura 7 – Relatório de Preço Mínimo de Solo Criado Adensável e Não Adensável, conforme Decreto 19.344/16

RELATÓRIO DO PREÇO UNITÁRIO MÍNIMO DE SOLO CRIADO ADENSÁVEL E NÃO ADENSÁVEL					
Competência: 2014			Planilha gerada em: 09/2014		
MZ	UEU	QRT	Preço mínimo por m ² (em Reais)		
			ADENSÁVEL	NÃO ADENSÁVEL	
1	4	3	1.103,24	551,62	
1	4	5	1.043,98	521,99	
1	4	7	986,58	493,29	
1	4	9	1.448,74	724,37	
1	4	11	1.338,40	669,20	
1	4	13	1.180,39	590,19	
1	4	15	1.101,39	550,69	
1	4	19	1.148,79	574,39	
1	4	21	1.101,39	550,69	
1	4	23	1.101,39	550,69	
1	4	25	1.448,74	724,37	
1	4	27	1.448,74	724,37	
1	4	29	1.101,39	550,69	
1	4	31	1.101,39	550,69	
1	4	33	1.448,74	724,37	
1	6	1	1.448,74	724,37	
1	6	3	1.024,85	512,42	
1	6	5	1.078,10	539,05	
1	6	9	1.448,74	724,37	
1	6	11	1.101,39	550,69	
1	6	13	1.101,39	550,69	
1	6	15	1.101,39	550,69	
1	6	17	1.101,39	550,69	
1	6	19	1.101,39	550,69	
1	6	21	1.181,26	590,63	
1	6	23	1.101,39	550,69	
1	6	25	1.101,39	550,69	
1	6	27	1.101,39	550,69	
1	6	29	1.181,26	590,63	
1	6	31	1.448,74	724,37	
1	6	33	1.101,39	550,69	
1	6	35	1.101,39	550,69	
1	6	37	1.101,39	550,69	
1	6	39	1.101,39	550,69	
1	6	41	1.101,39	550,69	
1	6	43	1.181,26	590,63	
1	6	45	1.448,74	724,37	
1	6	47	1.101,39	550,69	
1	6	49	1.101,39	550,69	
1	6	51	1.101,39	550,69	
1	6	53	1.101,39	550,69	
1	6	55	1.101,39	550,69	

15/09/2014 - 10:15

1 de 124

Fonte: Anexo ao Decreto nº 19.344 de 18 de março de 2016, publicado no Diário Oficial em 22/03/2016²⁶ - página 1 de 124.

²⁶ Disponível em:

http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1684_ce_154300_2.pdf

A partir do monitoramento permanente da cidade, tem-se como consequência a percepção da evolução da densidade e da necessidade de incremento de equipamentos públicos. Esses controles são fundamentais para a gestão da ocupação e do uso do solo urbano, respeitando as condições de adensamento e infraestrutura urbana disponível na região de utilização.

Planejamento, gestão e monitoramento são pressupostos de análise e da verificação de todo o solo da cidade, como um sistema conectado, por isso o Plano Diretor possui papel fundamental nesse sentido.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da legalidade fundamenta o instituto do Solo Criado como um mecanismo de gestão do solo urbano a partir de normativas federal e municipal. A construção legislativa do tema, por óbvio, institui um controle administrativo regido pelos princípios da Administração Pública.

A atuação do município manifesta-se a partir das funções alocativa e distributiva, de forma a assegurar o fornecimento de bens públicos e infraestrutura urbana com vistas à distribuição de renda e de riqueza de forma mais isonômica na cidade. O instrumento de ação para esse ajuste se dá tanto na onerosidade da outorga do direito de construir, que por si só atua de forma positiva no sentido de cobrar os indivíduos que tenham interesse em usufruir o maior aproveitamento do solo urbano, quanto na aplicação dos recursos auferidos em benefícios à coletividade. Tais benefícios, em Porto Alegre, podem ser viabilizados principalmente na forma de equipamentos públicos de infraestrutura e mobilidade urbana ou então em regularização fundiária e habitação de interesse social, dados os fundos que permanecem em vigor no município: FMHIS e Funpromob.

A cidade de Porto Alegre foi uma das pioneiras na adoção desse instrumento no Brasil, incorporando-o em sua Lei Orgânica como o excedente do índice de aproveitamento dos terrenos com relação ao parâmetro básico estabelecido em lei. O Solo Criado é instituído na legislação municipal de Porto Alegre através da Lei Complementar nº 315 de 1994, apresentando as mesmas características conceituais da Outorga Onerosa do Direito de Construir consolidada na legislação federal a partir do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001. Representam, portanto, instrumentos equivalentes.

A partir dos preceitos do Estatuto da Cidade, faz-se necessária a vinculação das receitas às finalidades expressamente previstas na lei federal²⁷,

²⁷ I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – VETADO.

hierarquicamente superior às normativas municipais, com o objetivo de compensar o adensamento por meio da dotação de infraestrutura de equipamentos urbanos e serviços públicos que mitiguem o impacto causado pela densificação urbana.

No entanto, as exceções previstas na legislação municipal como a não aplicação do coeficiente básico unitário para toda a cidade e a vinculação de recursos com despesas estranhas, que não estreitamente relacionadas à compensação do adensamento ou à política urbana, são pontos passíveis de crítica segundo Vizzotto (2008). O PDDUA de 1999 continuou estabelecendo índices de aproveitamento diferenciados para as diferentes regiões da cidade, perpetuando as distorções do Plano Diretor anterior, fato este que afastou o instrumento da situação preconizada pela Carta do Embu, de coeficiente unitário e isonômico. Além disso, o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), criado a partir da LC 315/94, permitiu a expansão de possibilidades para o uso dos recursos auferidos com o Solo Criado para situações estranhas à política urbana. Esse último fato foi retificado com a instituição do FMHIS, gerido pelo Demhab.

Percebe-se, por outro lado, avanços significativos implementados na última década como a instituição do FMHIS, em substituição ao FMD, e a criação do Funcopa em 2012. Este último mostrou-se eficaz ao estabelecer o procedimento administrativo de alienação através de leilão a partir da aquisição antecipada do potencial construtivo pelos interessados, resguardando a proposta mais vantajosa ao município para a venda de índices construtivos. O Funcopa mostrou-se também efetivo no sentido de destinar os recursos auferidos para equipamentos de infraestrutura e mobilidade urbana no município, alinhando as despesas ao disposto no Estatuto da Cidade.

Outro ponto que merece destaque é o potencial disponível para alienação, tendo o município alienado pouco mais de 18% do total de índices permitido pela LC 703/12 e auferido aproximadamente R\$ 136 milhões no somatório de dois certames realizados no ano de 2014. Além disso, existe uma quantidade significativa de estoque de Solo Criado disponível nas Macrozonas situadas na Área de Ocupação Intensiva nos moldes do adensamento permitido pelo PDDUA vigente. Há, portanto, uma boa margem para alienação do potencial construtivo com os Índices Pró-Mobilidade para aplicação nos equipamentos arrolados pela LC 703/12, quais sejam, os de melhorias viárias na cidade.

Ademais, a regulamentação do Funcopa culminou com a elaboração de um sistema informatizado com vistas ao controle e monitoramento do potencial construtivo alienado e aplicado na cidade. O legado deixado pelo Sistema Integrado de Monitoramento do Potencial Construtivo (MPC) aperfeiçoou o controle existente sobre os estoques de Solo Criado disponíveis nas Macrozonas, Unidades de Estruturação Urbana e Quarteirões, bem como sobre os estoques de posse de particulares no município de Porto Alegre.

Para além de um instrumento jurídico-urbanístico, trata-se, portanto, de um instrumento de gestão fiscal próprio dos municípios. No momento em que o Solo Criado permite a geração de receitas próprias para finalidades específicas, definidas por lei nos fundos municipais vinculados à alienação do direito de construir, é possível definir um planejamento que englobe a promoção do instrumento urbanístico, a alienação de forma sustentada para a cidade, o controle permanente do adensamento, o monitoramento da aplicação pelos particulares e a necessidade de aportes em infraestrutura, mobilidade e habitação de interesse social. A finalidade é que a própria aplicação do instrumento, além da destinação dos recursos auferidos com a outorga, reflita em benefícios tangíveis à sociedade.

Assim, é possível afirmar que o instrumento tem a capacidade de se mostrar eficiente, eficaz e efetivo como uma alternativa de política fiscal ao município, preservando-o como instrumento de política urbanística, desde que respeitadas as normas existentes que alicerçam o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, especialmente quanto à correta destinação dos recursos auferidos de acordo com a orientação legislativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil, 4ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, 17ª ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acessado em: 20 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm> Acessado em: 20 out. 2016

_____. Presidência da República. **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. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acessado em: 20 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

_____, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____, Idalberto. **Recursos Humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001.

DAFT, Richard L. **Administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEGGINSON, Leon C. *et al.* **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus, 1980.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e mais de 700 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 315**. Dispõe sobre o instituto do Solo Criado no Município de Porto Alegre, regulamentando o art. 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. 1994. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netathtml/sirel/atos/lc%20315>>. Acessado em: 18 out. 2016.

_____. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 434**, de 1º de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lei_434_integra_atualizada_out_2010.pdf>. Acessado em: 18 de out. 2016.

_____. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Atualizada até a Emenda nº 35, de 18 de junho de 2012. Disponível em: http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOMAAtualizadaEmenda35.htm>. Acessado em: 22 out. 2016.

PORTO ALEGRE. **Secretaria Municipal da Fazenda**. Porto Alegre, 2016. www.portoalegre.rs.gov.br/smf> Acesso em: 18 out. 2016

PORTO ALEGRE. **Secretaria Municipal de Urbanismo**. Porto Alegre, 2016. www.portoalegre.rs.gov.br/spm> Acesso em: 18 out. 2016

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**, 5ª edição, Rio de Janeiro: Editora GEN, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro**, 2ª ed. Editora AGE, 2006.

VIZZOTTO, Andréa Teichmann. **O Solo Criado em Porto Alegre:** a adoção e a aplicação do instrumento jurídico-urbanístico. 2008. 230 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura, UFRGS, Porto Alegre, 2008.