

REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Audiência 03/10/2.018

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Podem ser divididos conforme os seus objetivos principais em três grandes temas, conforme definição dada por trabalho coordenado pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2002), sendo:

- Instrumentos urbanísticos e jurídicos de acesso à terra urbanizada;
- Instrumentos urbanísticos de financiamento e recuperação da valorização imobiliária;
- Instrumentos urbanísticos de democratização da gestão urbana.

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC)
 - IPTU progressivo no tempo
- desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública
 - consórcio imobiliário
- outorga onerosa do direito de construir (OODC)
- transferência do direito de construir (TDC)
 - operação urbana consorciada (OUC)
 - direito de preempção
 - direito de superfície
 - estudo de impacto de vizinhança
- estudo prévio de impacto ambiental
- licenciamento urbano e ambiental
 - tombamento
 - desapropriação

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

A NOVA AGENDA URBANA (ONU HABITAT –2016)

1. Ninguém deve ser deixado para trás
2. Planejamento urbano e territorial de longo prazo e integrado
3. Fortalecimento da governança urbana em especial nas metrópoles
4. Participação popular na formulação e monitoramento dos planos urbanos
5. Melhoria da acessibilidade e redução dos deslocamentos
6. Gestão do solo urbano para a sustentabilidade de todos elementos da cidade
7. Equilíbrio entre interesses públicos e privados no desenvolvimento urbano
8. Planejamento e manutenção dos espaços públicos
9. Diversidade de usos, favorecendo atividades locais e o desenvolvimento econômico
10. Adaptação e gestão de crises.

Indução do Desenvolvimento Urbano

- O direito de propriedade não é absoluto, estando limitado a normas urbanísticas e aos instrumentos delas decorrentes;
- O imóvel urbano tem que cumprir sua função social, de modo que o direito de propriedade implica em um dever;
- A retenção especulativa de imóveis é onerosa à coletividade;
- O ordenamento do território deve coibir os usos inadequados e estimular os que atinjam os objetivos da política urbana definidos pelo Plano Diretor;
- A lógica e finalidade de um instrumento urbanístico são fundamentais para a equidade entre os ônus e os benefícios produzidos pela cidade e o financiamento urbano;
- Regulamentação das Unidades de Ocupação Planejada;

Sustentabilidade da Gestão Urbana

- “*É necessário uma coesão dinâmica das normas urbanísticas*” (José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico*), os instrumentos utilizados de maneira isolada não são suficientes para transformações positivas e contínuas do desenvolvimento urbano ;
- A ausência de planejamento nos centros urbanos ocasiona o colapso da qualidade de vida;
- O processo democrático da gestão é um componente essencial para o pleno desenvolvimento dos centros urbanos;
- Transparência nos processos de aplicação da política urbana;
- Redução dos custos de urbanização;
- Ampliação da capacidade de investimento;

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A receita será formada pelos recursos oriundos da outorga onerosa, das mitigações e contrapartidas dos procedimentos de licenciamentos, de doações e de multas e taxas emitidas pela Fiscalização do município decorrentes de temas e questões ligadas ao desenvolvimento urbano do município.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A utilização dos recursos conforme previsto no Plano Diretor:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e moradia adequada;

III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

IV - implantação ou adequação de equipamentos públicos e comunitários, especialmente unidades escolares, de saúde e de assistência social;

V - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

- VII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental;
- VIII - acessibilidade;
- IX - mobilidade urbana e transporte integrado;
- X - mobiliário urbano;
- XI - apoio à formulação de normativos legais e estudos técnicos relacionados ao Plano Diretor, suas leis de regulamentação complementar e seus instrumentos;
- XII - modernização tecnológica da gestão do território e do desenvolvimento urbano;
- XIII - outros que se mostrarem necessários para a qualificação da gestão e do espaço urbano;
- XIV – apoio à fiscalização e ao controle do uso e ocupação do solo.

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Permite ao município induzir para que áreas, terrenos ou prédios que estão sem uso, pouco utilizados ou vazios e localizados em regiões com boa infraestrutura, cumpram com a sua função social, aumentando a oferta de terrenos e construções na cidade;

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Estes instrumentos já existem no Plano Diretor, mas para que sua utilização se torne efetiva foram estabelecidos critérios para a definição clara de Subutilizado, Não Utilizado e Não Edificado.

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

- Identificação do imóvel passível de aplicação do instrumento;
- Notificação do proprietário;
- Aplicação de IPTU Progressivo no Tempo;
- Desapropriação ou aplicação de outro instrumento urbanístico, previsto no Plano Diretor;

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Poderá ser aplicado em imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados:

- ZEIS I;
- Áreas delimitadas como propícias ao adensamento;
- Áreas com predominância residencial de média densidade, área de ocupação mista;
- Áreas delimitadas para Operação Urbana Consorciada;
- Outras de interesse ao desenvolvimento Urbano;



CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

Consórcio Imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público Municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público;

CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

Consórcio Imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público Municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público;

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, e previsto no Plano Diretor Municipal.

Consiste na cobrança de contrapartida pela utilização do direito de construir superior ao Coeficiente de Aproveitamento básico (CAb), até o Coeficiente de Aproveitamento máximo (CAmax).

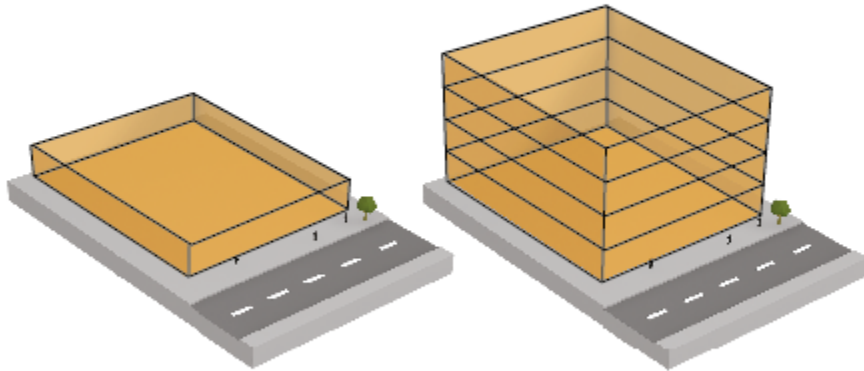
OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

- “A lógica que embasa este critério é a de que os direitos adicionais ao definido pelo CA básico não pertencem a cada proprietário, e sim à coletividade como um todo, e por isso são passíveis de uma concessão, ou outorga, para sua utilização.” (MCidades: Furtado, Biasotto, Maleronka, 2012, p. 14)
- Tem o papel de recuperação das valorizações imobiliárias e de ordenamento do uso e ocupação no território da cidade.

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO (CA)

É o potencial construtivo de cada terreno, ou seja, quantas vezes a área do terreno pode ser construída sobre ele

Exemplo:
um terreno de 500m²



Em área de **CA=1**,
pode abrigar uma
construção de 500m²

Em uma área de **CA=4**,
pode-se construir
2.000 m² no lote

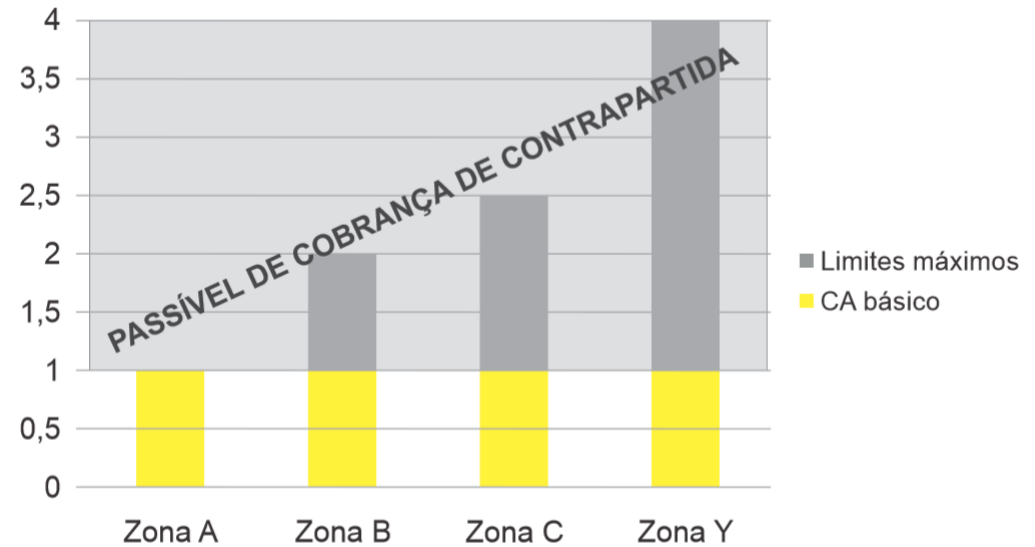
Fonte: Folha de São Paulo

NA PROPOSTA DE REVISÃO DA LUOS

CA mínimo = 0,1
Nas áreas de
preservação

CA básico = 1
Na maior parte
da cidade

CA máximo = 4
Ao longo dos eixos de
estruturação e trans-
formação urbana



*Definição de
potenciais
construtivos
adicionais por zona
da cidade*

Fonte: Maleronka, 2010

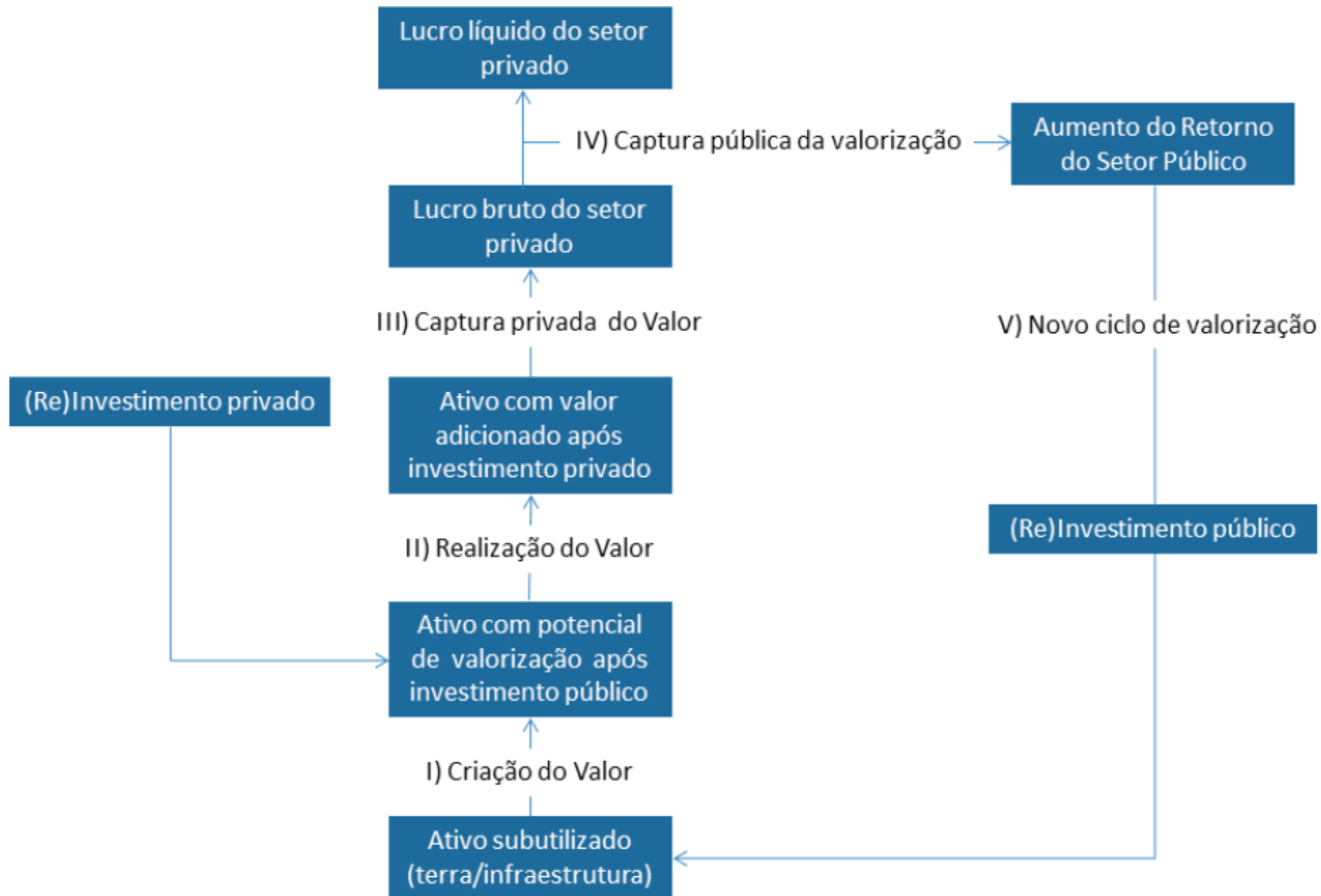
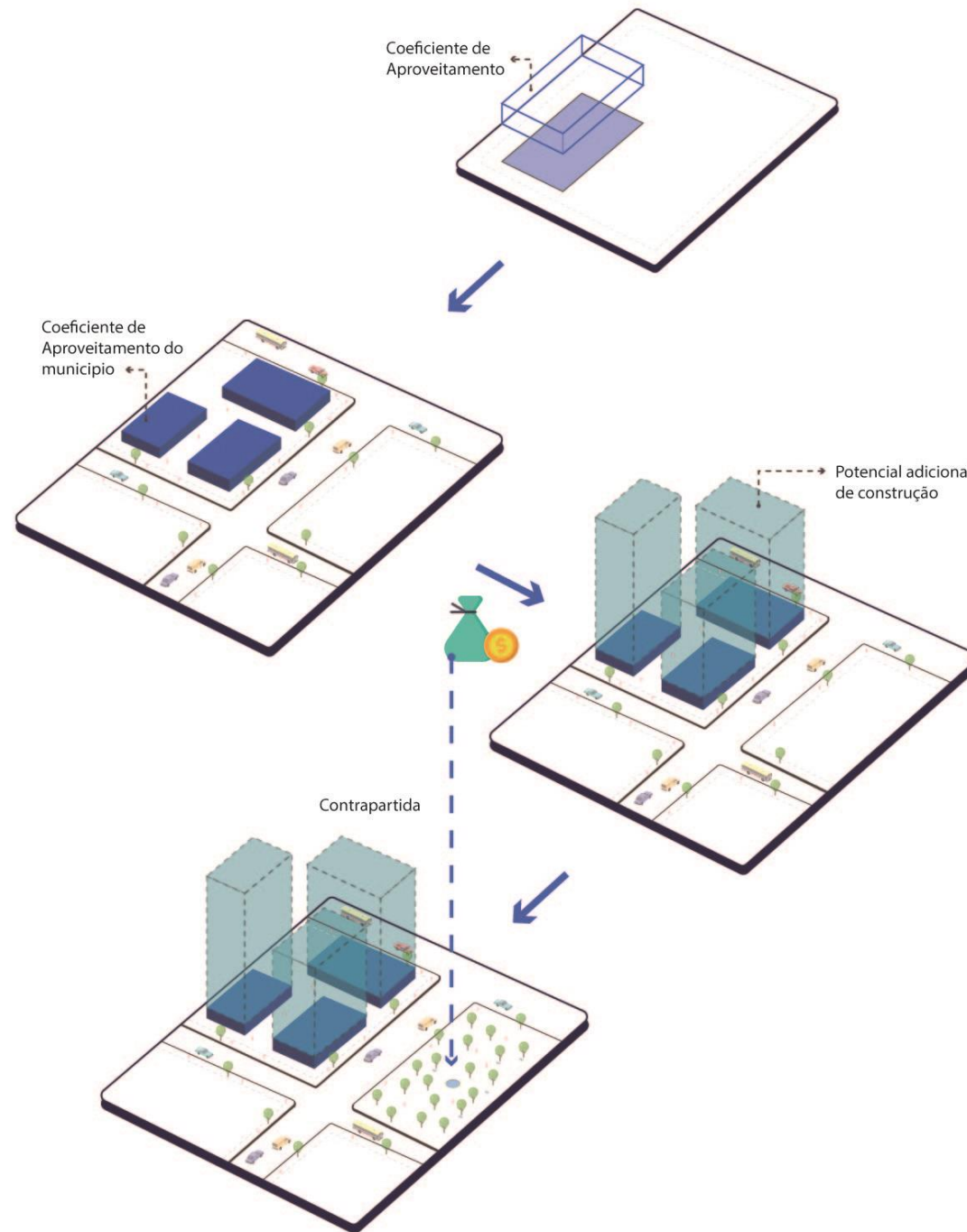


Figura 3: Esquema teórico da captura de valorização imobiliária

Fonte: Nobre, 2015



OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O Estatuto da Cidade estabelece que os recursos auferidos devem ser aplicados para as seguintes finalidades, listadas em seu Art. 26:

- regularização fundiária;
- execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- constituição de reserva fundiária;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.”

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

IMPLEMENTAÇÃO PLANO DIRETOR

- Fixação dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo
- Diretrizes de incidência do instrumento
- Destinação dos recursos auferidos
- Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

REGULAMENTAÇÃO LPUOS

- Definição das áreas e formas de incidência do instrumento
- Natureza da contrapartida
- Fórmula de cálculo da contrapartida

Exemplos de metodologias de cálculo da OO

Cidade	Lei	Metodologia
São Paulo	Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 – Plano Diretor Estratégico (PDE); e Lei Municipal nº 13.885/2004 (Normas complementares ao PDE)	<p>A fórmula de cálculo da contrapartida é definida segundo a equação: $Ct = Fp \times Fs \times B$, onde: Ct = contrapartida financeira relativa a cada m² de área construída adicional; Fp = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4; Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1,0; B = benefício econômico agregado ao imóvel.</p> <p>O cálculo do benefício econômico agregado ao imóvel (B) derivado do incremento do potencial construtivo é: $B = Vt / CAb$, onde: Vt = valor do metro quadrado de terreno fixado na Planta Genérica de Valores (PGV); CAb = coeficiente de aproveitamento básico.</p>
Natal	Lei Complementar nº 82/2007 (PD)	<p>O valor da contrapartida da outorga (Vo) é dado pela seguinte equação: $Vo = (AT - AP) \times CUB \times K$, onde: Vo = valor da outorga; AT = área total construída subtraindo a área não computável; AP = área do terreno multiplicada pelo coeficiente de aproveitamento básico; CUB = Custo Unitário Básico (construção civil/RN); K = índice de correção (equivalente a 4%).</p> <p>Aplica-se desconto de 70% sobre o valor da contrapartida no caso de empreendimentos que apresentem aplicação de tecnologias urbano-ambientais e isenção para a construção de habitação de interesse social.</p>
DF	Lei Distrital nº 1.170/1996 e Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998	<p>O valor da contrapartida (VLO) é definido pela seguinte equação: $VLO = Vter \times y \times QA$, onde: $Vter$ = valor do metro quadrado do terreno (medido pela tabela de cálculo do IPTU, dividido pela área máxima de construção da norma anterior); y = fator multiplicador (limitado a 0,20 nas cidades que não possuem os PDs locais); QA = quantidade de metros quadrados acrescidos.</p>

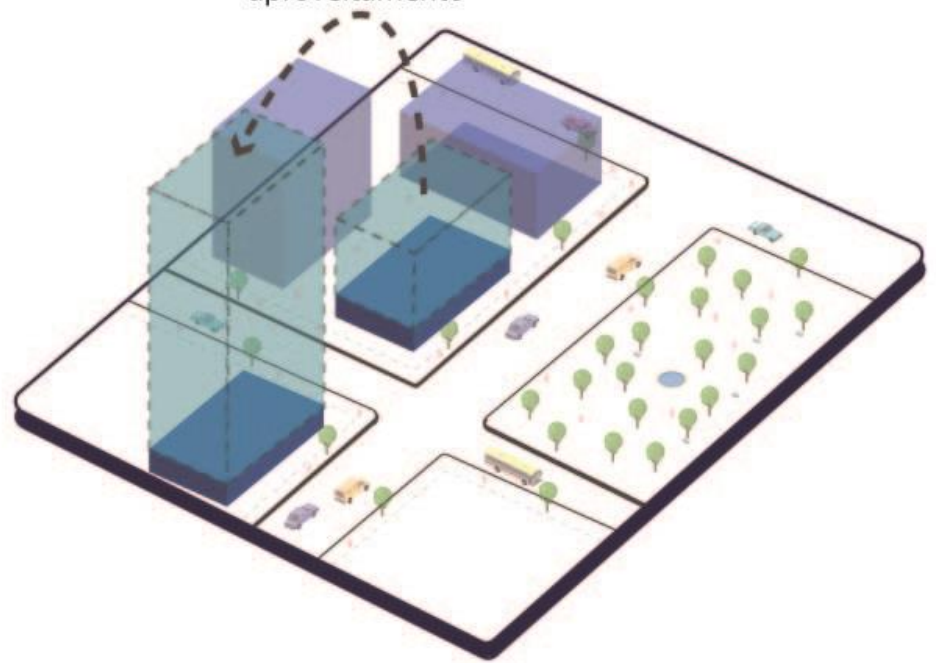
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Trata da autorização concedida ao proprietário do imóvel urbano, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, seu direito de construir (potencial construtivo), quando este não puder ser exercido na situação do bem, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I - preservação e conservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- II - implantação de equipamentos urbanos;
- III - implantação de equipamentos comunitários; ou
- IV - servir a programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- V - atender programas específicos ou produção independente de habitação de interesse social.

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Transferência
coeficiente de
aproveitamento



TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR



Casa da Caramuru
Patrimônio Histórico

Foto Lanchoti

DIREITO DE PREEMPÇÃO

É o exercício do direito preferencial de compra pelo Município de terrenos que se mostram estratégicos para o planejamento da cidade.

Por meio do direito de preempção, o Município tem preferência para aquisição de imóvel localizado internamente ao Perímetro Urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que o imóvel esteja incluído em área a ser delimitada em lei específica e o Poder Público dele necessite:

DIREITO DE PREEMPÇÃO

- I - regularização fundiária;
- II - uso institucional;
- III - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e moradia digna;
- IV - constituição de reserva fundiária;
- V - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- VI - implantação de equipamentos públicos e comunitários, especialmente unidades de escolas, de saúde e de assistência social;
- VII - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VIII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- IX - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.





OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Tem por objetivo promover transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas determinadas da cidade.

É proposta por meio de lei específica para cada operação, sendo necessário o interesse de investidores, proprietários, moradores e usuários.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Nas OUC poderão ser previstas as seguintes medidas:

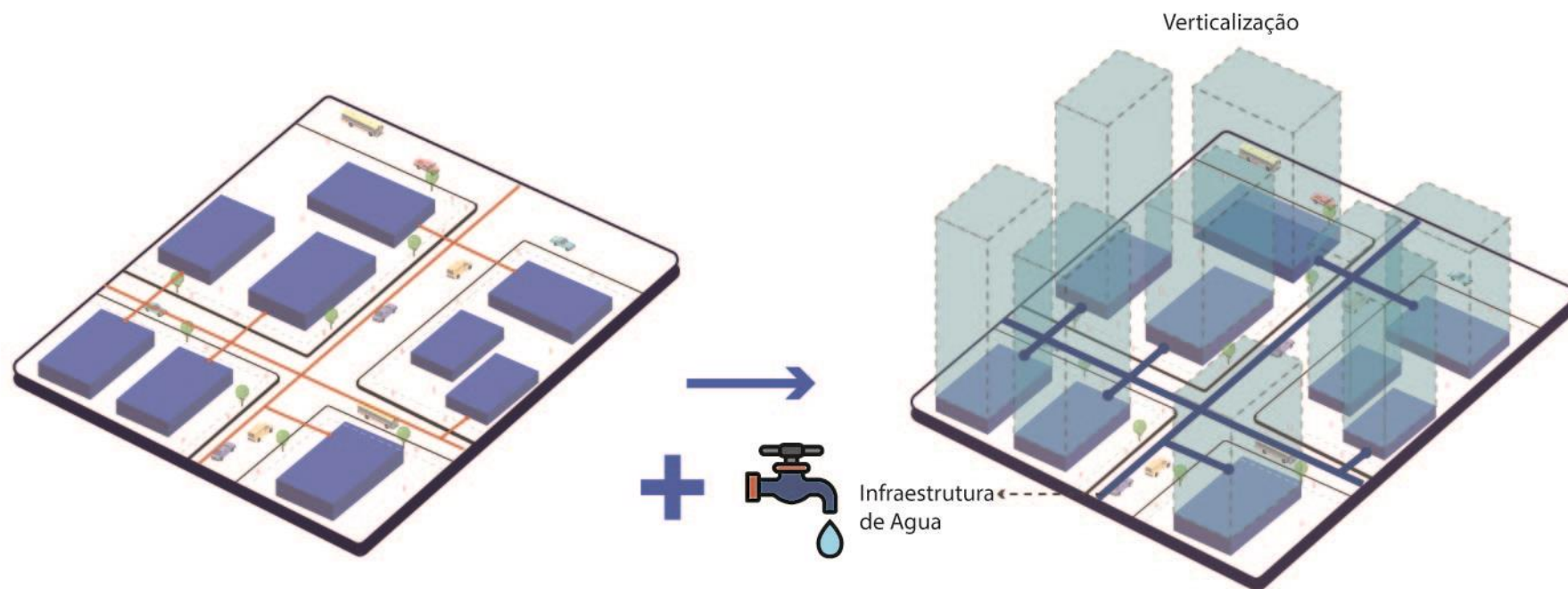
- I. A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto urbanístico/ambiental delas decorrente;
- II. A regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
- III. A concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Dentro da área da Operação deverá ser estabelecido o uso sinérgico de diversos instrumentos urbanísticos, de modo a gerar um ciclo de desenvolvimento local em conformidade com o interesse público.

Os recursos aferidos são destinados para um fundo específico e deverão ser aplicados apenas na área da Operação.

A Operação pode ser viabilizada economicamente através de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), também previstos no Estatuto da Cidade. Sua vantagem reside na exigência de transparência por parte do Poder Público, porque o CEPAC é um título de valor mobiliário, portanto precisa ser aprovado pela CVM (Comissão de Valores Mobiliários, Ministério da Fazenda).



ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Trata da análise dos impactos positivos e negativos que os empreendimentos podem causar no meio ambiente urbano, no sistema viário e para a população que habita a sua vizinhança. Os impactos poderão ser urbanísticos/ambientais, econômicos e sociais e produzidos durante a implantação, modificação ou funcionamento do empreendimento.

Cada empreendimento deve internalizar os ônus decorrentes de sua implantação.

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Poderá ser utilizado um sistema de análise diferenciado conforme a complexidade de cada empreendimento, com requisitos de elaboração do Estudo compatíveis ao seu porte e ou natureza.

As medidas de compensação e ou mitigação devem ser compatíveis à capacidade financeira do empreendimento.

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Deve observar os aspectos relativos:

I. Estrutura urbana:

- a) À paisagem urbana;
- b) À estruturação e à mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e demanda por transportes;
- c) Aos equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento do adensamento;
- d) Ao uso e à ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente ou a renovar, níveis de polarização e adensamento;
- e) Ao patrimônio ambiental, natural e construído, ao patrimônio cultural histórico e artístico com seus entornos, no que se refere à conservação e à valorização dos bens já consolidados e dos bens de interesse à preservação, e às ambiências urbanas criadas e consolidadas que formam o espírito e a identidade do lugar;
- f) À qualidade espacial urbana, no que se refere à insolação, à ventilação, à privacidade e ao padrão arquitetônico, e à qualidade do espaço público local, decorrentes das edificações, do desenho urbano e do exercício de atividades;

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

- II. Equipamentos públicos urbanos, no que se refere às redes de água, esgoto cloacal, drenagem, energia, entre outras;
- III. Bens ambientais, no que se refere à qualidade do ar, do solo, do subsolo, das águas superficiais ou subterrâneas, da flora e da fauna e às poluições visual e sonora decorrentes do empreendimento;
- IV. Estrutura socioeconômica, no que se refere à produção, ao consumo, ao emprego e à renda da população;
- V. Valorização imobiliária.



Bairro de classe media

Empreendimentos de alto padrão

Empreendimento de interesse social

APP

Bairro de alto padrão

Assentamento precário

Bairro adensado



REFERÊNCIAS

- OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Benny Schvasrberg, Martins, Giselle C., Kallas, Luana M. E.; Cavalcanti, Carolina B.; Teixeira, Letícia M.. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.
- IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades/De Cesare, Cláudia; Brasília: Ministério das Cidades, 2015
- NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009.
- NOBRE, E. A. C. Financiamento da implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e recuperação da valorização imobiliária. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo. 2015.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- _____. Código Civil Brasileiro, 2002.
- _____. Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.
- _____. CÂMARA DE DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana – 2ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.*
- _____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Ministerial 511, de 08 de dezembro de 2009.
- _____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho Nacional das Cidades, Resolução N° 34, publicada no *Diário Oficial da União* em 14 de julho de 2005, Seção 1, p. 89.
- _____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução Recomendada N° 83 do Conselho Nacional das Cidades, de 08 de dezembro de 2009.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. Recurso Extraordinário 387.047-5. Ementário 2317-4, 02 de maio de 2008 (p.799).

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, CLAUDIA; BIDERMAN, CIRO. O risco da política pública sem base científica - JOTA Info: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/cepesp/o-risco-da-politica-publica-sem-base-cientifica-16032018>
- <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/04/1620751-zoneamento-trata-bairros-diferentes-de-sao-paulo-como-iguais.shtml>
- http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2017/05/outorga-onerosa-do-direito-de-construir_10.html
- <http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/07/a-outorga-onerosa-do-direito-de.html>