CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA
Alameda Oscar Hey, 99 – Centro – CEP: 84261-640
Fone: (42) 3272-1461 / Fax: (42) 3272-0147
E-mail: camara@telemacoborba.pr.leg.br

Comissão de Economia, Orçamento, Finanças e Fiscalização

Parecer com relação ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2020 que "Dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir de acordo com a Lei do Plano Diretor Municipal de Telêmaco Borba – PDM/TB e dá outras providências".

O Projeto encaminhado pelo Poder Executivo através da Mensagem nº 27/2019, compõe o Plano Diretor Municipal - PDM, o qual é decorrente do Contrato de Prestação de Serviços nº 181/2016 celebrado entre a Prefeitura Municipal e a FUNPAR para a elaboração da Revisão do Plano Diretor do Município.

Através da Mensagem, se esclarece que a pretendida revisão da legislação foi elaborada levando em conta as discussões com a equipe técnica municipal, as consultas públicas realizadas em 2017 e as recomendações provenientes das Audiências Públicas de 12 de dezembro de 2016 e de 13 de junho de 2017 e das reuniões com o Conselho da Cidade.

O Poder Executivo também destaca na Mensagem que, a proposta de revisão do Plano Diretor consolida avanços significativos em relação à lei vigente. Dentre eles, a redução do número de páginas e artigos e a reorganização da estrutura lógica do plano. A referida redução advém da exclusão de temas que não deveriam ser detalhados na lei do plano diretor, como questões específicas sobre saúde pública, educação e outros temas setoriais, os quais devem ser discutidos no âmbito das secretarias.

A outorga onerosa do direito de construir - OODC encontra-se prevista no art. 28 da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, o qual estabelece que 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. O artigo 30 prevê que, lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário.

Os critérios essenciais para a aplicação da OODC citados no Caderno técnico de regulamentação e implementação elaborado pelo Ministério das Cidades1 são a previsão no Plano Diretor; fixação do coeficiente de aproveitamento básico e de limites máximos; definição das áreas de incidência do instrumento; natureza da contrapartida; fórmula de cálculo da contrapartida e destinação dos recursos auferidos.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou, desde 2008, sobre a questão da natureza da Outorga Onerosa do Direito de Construir, estabelecendo que esta, também denominada de Solo Criado não se configura como imposto, e nem mesmo como tributo, uma vez que não se trata de obrigação, e sim de "faculdade atribuível ao proprietário de imóvel [...]".

De maneira geral, as áreas passíveis de aplicação da OODC são aquelas que acumulam melhores condições de infraestrutura e, ainda mais, possuem atributos urbanos e ambientais que favorecem dinâmicas de renovação urbana através do aumento do potencial construtivo e das transformações de usos. O referido caderno técnico destaca que, deve ser observada a ideia de que quanto mais uniforme seja o CA básico, maior a igualdade proporcionada às propriedades urbanas.

Tendo em vista o exposto, verifica-se que o Projeto de Lei Complementar nº 06/2020 que encontra-se em trâmite nesta Casa e pretende estabelecer o zoneamento, uso e ocupação do solo na zona urbana do Município, estabelece em seu Anexo 4, uma Tabela de parâmetros de uso e ocupação do solo. Na referida tabela, verifica-se que o coeficiente de aproveitamento básico previsto para todas as zonas urbanas é de 1,5.

A equipe técnica do Ministério das Cidades afirma no caderno técnico que a contrapartida deve ser entendida como um dos critérios essenciais para a regulamentação da OODC. Pode assumir várias formas, entre as quais se destacam: dinheiro, terras, obras ou serviços. Seja qual for a natureza da contrapartida, seu equivalente monetário deve ser delimitado a partir de uma fórmula de cálculo para a cobrança da OODC.

Os elementos necessários para construção da fórmula de cálculo são, portanto, o CA básico, definido pela política de desenvolvimento urbano do município, e o valor do terreno, cuja aferição também é uma decisão que cabe ao município. Para

a definição do valor do terreno a ser utilizado na fórmula, é importante sublinhar que, quanto mais próximo seja este valor do valor de mercado, mais eficiente será a OODC para cumprir sua finalidade de contrapeso à valorização diferenciada causada pela atribuição de diferentes aproveitamentos aos terrenos urbanos.

No que se refere ao valor do terreno, verifica-se que o artigo 7º do Projeto prevê que a Comissão de Valores Imobiliários do Município ficará responsável pela indicação do valor do metro quadrado do imóvel.

Além dos dois elementos citados pela equipe do Ministério das Cidades, a fórmula de cálculo poderá conter fatores de diversos tipos, que alterarão para mais ou para menos o valor por metro quadrado do potencial adicional. Esses fatores serão incluídos de acordo com uma série de critérios que o município decida adotar (com os devidos cuidados com relação à acumulação de fatores). Como exemplo pode-se ter fatores ditos de interesse social que, de forma similar ao fator de planejamento, tem a função de incentivar certos tipos de empreendimentos de especial interesse social, como escolas e hospitais públicos. Recaem nesta categoria também os fatores utilizados para promover a construção de habitação de interesse social.

Segundo o Ministério das Cidades, o fator relativo ao interesse social remete ao aspecto relacionado aos casos passíveis de isenção do pagamento da outorga, conforme o inciso II do Art. 30 do Estatuto da Cidade. Na verdade, a definição de um fator de interesse social igual a zero equivale a isentar do pagamento da outorga aqueles empreendimentos voltados para este tipo de produção imobiliária.

O artigo 7º, parágrafo 1º estabelece que o Fator de Interesse Social - Fs da equação prevista para calcular o valor da contrapartida tem por finalidade modular a cobrança de outorga onerosa em relação à função social exercida por determinados empreendimentos e pelo critério de otimização da infraestrutura instalada, tais como habitações de interesse social, hospitais e escolas públicas, dentre outros.

A regulamentação da OODC, de acordo com o caderno do Ministério das Cidades deve resguardar a coerência entre a forma de cobrança e a forma de utilização dos recursos obtidos com as contrapartidas pagas pelos beneficiários de direitos construtivos, já que essas contrapartidas passam a constituir novas fontes de financiamento público, sobretudo para a promoção de moradia digna e a urbanização

de áreas carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, colaborando assim para a diretriz fundamental da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Com relação ao assunto, o artigo 17 do Projeto dispõe que os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir serão revertidos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e aplicados em programas de 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. Também serão revertidos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, os recursos financeiros auferidos através da contrapartida financeira da outorga onerosa de alteração do uso do solo, a qual será calculada com base no valor venal do imóvel utilizado para a cobrança do IPTU, conforme determina o artigo 12 do Projeto. O parágrafo único do referido artigo prevê que podem incidir sobre o mesmo imóvel, tanto a contrapartida pela outorga onerosa do direito de construir, quanto a outorga onerosa de alteração do uso do solo.

Há também que se levar em conta que, conforme o Art. 52, inciso IV do Estatuto da Cidade, o Prefeito incorre em improbidade administrativa quando "aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei", ou seja, em desacordo com as finalidades previstas no artigo 26. Com isto, torna-se imperiosa uma gestão diferenciada dos recursos auferidos com a OODC.

Dessa forma, o Fundo Municipal que receber, entre suas fontes de receita, os recursos financeiros oriundos da aplicação da OODC deve estar sintonizado com as finalidades que já estão previstas no próprio Estatuto da Cidade e com as orientações especificas que venham a ser definidas no Plano Diretor.

Sendo assim, verifica-se que o artigo 17 do Projeto de Lei estabelece as hipóteses de aplicação de tais recursos, as quais coincidem com as previstas no Estatuto das Cidades. O ciclo completo recomendado para a boa regulamentação da OODC inclui, portanto, além da recuperação justa de contrapartidas financeiras, a sua

aplicação em investimentos programados. A realização destes investimentos programados deve ser acompanhada e monitorada pelos Conselhos Municipais, os quais têm atribuição de atuar na implementação da política urbana.

Constata-se também que o artigo 49 da Lei Complementar nº 109/2022 que dispõe sobre o Plano Diretor do Município estabelece que os demais aspectos sobre a transferência e outorga onerosa de potencial, como as possibilidades de transferência, as fórmulas de cálculo do potencial, os valores e os procedimentos administrativos serão regulamentados em lei específica.

Sendo assim, salvo melhor entendimento, desde que observadas as considerações realizadas, não se vislumbram óbices que impeçam o prosseguimento do referido Projeto.

É o parecer.

Telêmaco Borba, 17 de agosto de 2022.

Anderson Antunes
Presidente

Antonio Carlos Flenik
Relator

Ezequiel Ligoski Betim
Vogal