



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

MARÍLIA DANTAS DE FRANÇA

**CONSTRUINDO ACIMA DOS LIMITES: os incentivos construtivos aplicáveis aos  
Imóveis Especiais de Preservação (IEP) no Recife**

Recife  
2019

MARÍLIA DANTAS DE FRANÇA

**CONSTRUINDO ACIMA DOS LIMITES: os incentivos construtivos aplicáveis aos  
Imóveis Especiais de Preservação (IEP) no Recife**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

**Área de Concentração:** Desenvolvimento Urbano

**Orientador:** Prof. Dr. Thomás de Albuquerque Lapa

**Coorientador:** Prof. Dr. Daniel Gaio

Recife

2019

Catalogação na fonte  
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira, CRB-4/2223

F814c

França, Marília Dantas de

Construindo acima dos limites: os incentivos construtivos aplicáveis  
aos Imóveis Especiais de Preservação (IEP) no Recife / Marília Dantas de  
França. – Recife, 2019.

248f.: il.

Orientador: Thomás de Albuquerque Lapa.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.  
Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Urbano, 2019.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Transferência do Direito de Construir.
2. Solo Criado.
3. IEP.
4. Preservação. I. Lapa, Thomás de Albuquerque (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2019-197)

MARÍLIA DANTAS DE FRANÇA

**CONSTRUINDO ACIMA DOS LIMITES: os incentivos construtivos aplicáveis aos  
Imóveis Especiais de Preservação (IEP) no Recife**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

**Aprovada em: 15/03/2019**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Thomás de Albuquerque Lapa (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Daniel Gaio (Coorientador)  
Universidade Federal Minas Gerais

---

Prof. Dr. José de Souza Brandão (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Leônio Alves (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus, uma vez que d'Ele veio a força, a perseverança e a resiliência absolutamente necessárias para a finalização desta pesquisa.

Também dedico à minha família, em especial à minha mãe, que sempre me apoiou em todas as minhas decisões, bem como me incentivou nos momentos de desânimo. Em especial, dedico ao meu marido, a quem, durante esta e tantas outras jornadas, recorri nas horas mais difíceis, pedindo socorro nos momentos de angústia e com quem dividi os momentos de alegrias e de conquistas.

Dedico também aos meus filhos felinos, Richard Parker e Maria Júlia, que sempre me fizeram companhia nas longas madrugadas de estudos e pesquisas.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho jamais poderia ter sido concluído sem a devida e competente ajuda de várias pessoas que serão abaixo mencionadas.

Primeiramente, o agradecimento especial vai a Deus e à minha família por toda ajuda, principalmente psicológica, no desenvolvimento desta dissertação.

Em segundo lugar, direciono os agradecimentos aos meus orientadores, pela paciência e pela competência durante as correções e orientações ao longo do desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho, pela ajuda no levantamento de dados, contribuição de informações e troca de ideias necessários à conclusão deste documento.

Registro também um agradecimento especial a todos os entrevistados na presente pesquisa, que contribuíram com informações essenciais à formação do entendimento necessário às conclusões apontadas.

## RESUMO

Esta pesquisa se desenvolveu a partir da seguinte hipótese: a inefetividade da Transferência do Direito de Construir (TDC) prevista na lei nº 16.284/97 deriva do desinteresse na utilização do instrumento pelo mercado imobiliário local, uma vez que a área prevista como receptora do potencial construtivo a ser transferido já possui elevado coeficiente de aproveitamento (4,0). No intuito de atender à inquietação inicial, este trabalho evoluiu a fim de analisar a aplicabilidade e a efetividade dos instrumentos de incentivo ao direito de construir previstos expressamente na lei do IEP, incluindo nesse rol também a possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos prevista na lei, de forma a mensurar sua capacidade de estimular e/ou de compensar a preservação dos IEP anunciadas pela norma (objetivo geral). Para tanto, traçou-se o conceito de solo criado a partir das lições da doutrina jurídica nacional, bem como foram apontados os mecanismos entendidos como essenciais ao seu funcionamento. Também foram expostas as experiências que originaram o conceito de solo criado, quais sejam: Itália, França e Estados Unidos. Em seguida, foi apresentada e comentada a evolução histórica dos direitos fundamentais, contexto em que foi discutida a evolução do entendimento sobre o direito de propriedade. No intuito de contextualizar a introdução e regulamentação do solo criado no Brasil, realizou-se revisão bibliográfica acerca da trajetória percorrida pelos movimentos sociais em busca da reforma urbana no Brasil. Foram analisados também os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso e a TDC previstas pelo Estatuto da Cidade. Como conclusão geral, aponta-se que a TDC prevista na lei do IEP consiste apenas em um dos instrumentos de viabilização econômica dos imóveis preservados. Ela, aliada à construção em área remanescente, possibilidade de compatibilização de parâmetros e à isenção de IPTU consistem, na verdade, em um sistema de viabilização econômica do imóvel preservado, cujos instrumentos, por sua natureza, acabam concorrendo entre si, na medida em que a criação de solo é possível não só por meio da TDC, mas também pela compatibilização de parâmetros urbanísticos prevista na lei nº 16.284/97.

Palavras-chaves: Transferência do Direito de Construir. Solo Criado. IEP. Preservação.

## ABSTRACT

This research developed from the following hypothesis: the ineffectiveness of the Transfer of Construction Right provided for in Law No. 16.284 / 97 derives from the lack of interest in the use of the instrument by the local real estate market, since the area expected to receive the constructive potential to be transferred already has a high utilization rate (4.0). In order to address the initial concern, this work evolved to analyze the applicability and effectiveness of the incentive instruments for the right to build explicitly foreseen in the IEP law, including in this role also the possibility of compatibility of urban planning parameters provided by law, in order to measure their ability to stimulate and / or compensate for the preservation of IEPs announced by the standard (general objective). For that, the concept of soil created from the lessons of the national legal doctrine was traced, as well as the mechanisms understood as essential to its functioning. Also exposed were the experiences that originated the concept of created soil, namely: Italy, France and the United States. Next, the historical evolution of fundamental rights was presented and commented on, in which context the evolution of the understanding of the right to property was discussed. In order to contextualize the introduction and regulation of soil created in Brazil, a bibliographical review was carried out on the trajectory of social movements in search of urban reform in Brazil. Also analyzed were the instruments of the Onerous Grant of the Right to Build, the Onerous Grant of Change of Use and the TDC provided by the City Statute. As a general conclusion, it is pointed out that the TDC provided for in the IEP law is only one of the economic viability instruments for preserved properties. It, together with the construction in the remaining area, the possibility of compatibility of parameters and the exemption of IPTU are, in fact, a system of economic viability of the preserved property, whose instruments, by their nature, end up competing with each other, insofar as the creation of soil is possible not only through the TDC, but also through the compatibility of urban planning parameters provided for in Law 16284/97.

Keywords: Transfer of the Right to Build. Soil Breeding. IEP. Preservation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Demonstração esquemática do equilíbrio de densidade	58
Figura 2 –	Representação da Outorga Onerosa	78
Figura 3 –	Representação de cidade com coeficiente básico único	79
Figura 4 –	Representação de cidade com coeficiente básico variado	80
Figura 5 –	Exportação de Solo Criado	84
Figura 6 –	Comparativo entre sistemas da OODC e da TDC	90
Figura 7 –	Transferência do Potencial Construtivo na OODC	91
Figura 8 –	Transferência do Direito de Construir (TDC)	92
Figura 9 –	Participação dos conselheiros e suplentes nas reuniões do CDU	113
Figura 10 –	Etapas percorridas para seleção dos IEP	141
Figura 11 –	Sequência das normas relevantes para o processo de seleção dos IEP em 1996	142
Figura 12 –	Funcionamento da TDC em Curitiba conforme a lei nº 6.337/82	150
Figura 13 –	Construção do Hotel IBIS na área remanescente da UIP	151
Figura 14 –	Fachada do IEP nº 92	165
Figura 15 –	Localização do Chalé 92 no mapa do Recife	165
Figura 16 –	Certificado de Transferência do Direito de Construir concedido ao proprietário do Chalé 92	166
Figura 17 –	Edificação preservada e construção em área remanescente (IEP 52/Edf. Costa Azevedo)	178
Figura 18 –	Diferença entre os potenciais construtivos máximos autorizados pelas leis nº 16.176/96 e 16.284/97	179

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 –	Mecanismos essenciais ao Solo criado	29
Quadro 2 –	Estrutura da OODC e OODU na lei n° 10.257/01	74
Quadro 3 –	Estrutura da Lei Específica Municipal da OODC	88
Quadro 4 –	Principais diferenças jurídicas entre OODC e TDC	92
Quadro 5 –	Principais aspectos da TDC previstos pelo Estatuto da Cidade	95
Quadro 6 –	Zoneamento indicado pelo PSUOS (1995)	108
Quadro 7 –	Estrutura da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996	115
Quadro 8 –	Zoneamento segundo a LUOS de 1996	116
Quadro 9 –	Unidades Urbanas englobadas pela ZUP 1 segundo a Lei n° 16.176/96	118

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 –	Autoaplicabilidade da OODC nos municípios brasileiros	98
Gráfico 2 –	Autoaplicabilidade da TDC nos municípios brasileiros	99
Gráfico 3 -	Potencial Construtivo por Zona, segundo o PSUOS	109
Gráfico 4 –	Coeficiente de Utilização e Zoneamento previsto pela lei 16.176/96	123
Gráfico 5 –	OODC segundo a Lei n° 16.176/96	126
Gráfico 6 –	Demonstração do potencial construtivo dos IEP no momento da classificação de 1997	157
Gráfico 7 –	Existência de área remanescente nos IEP atualmente	158

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 –	Zoneamento segundo a Lei n° 16.176/96	117
Mapa 2 –	Zoneamento da Cidade do Recife segundo a lei n° 17.511/08	162
Mapa 3 –	Setores instituídos na ZEPH-09, de acordo com a lei n° 16.290/97	169

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

(p)	Coeficiente de Utilização do Terreno
§	Parágrafo
$\mu$ Max	Coeficientes Máximos de Utilização
ABONG -	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ADEMI-PE	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco
Af.	Afastamentos das Divisas do Terreno
ARRUAR	Assessoria de Urbanização Popular
art.	Artigo
Arts.	Artigos
ARU	Área de Reestruturação Urbana
ATR	Áreas Temporárias de Reurbanização
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAMT	Coeficiente de Aproveitamento Máximo dos Terrenos
CB	Coeficiente de Aproveitamento Básico Adotado
CCJ	Comissão de Constitucionalidade e Justiça
CDL	Câmara de Dirigentes de Lojistas
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal
CeSAD	Centro de Coleta, Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
CREA/PE	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco
D.O.M	Diário Oficial do Município do Recife
DEZ	Zonas de Diretrizes Específicas
Dez.	Dezembro
DIRCON	Diretoria de Controle Urbano do Recife
DJ	Diário da Justiça

DPHAN	Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
DPPC	Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural
DPSH	Departamento de Proteção aos Sítios Históricos
Ed.	Edição
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMPREL	Empresa Municipal de Processamento de Dados
EP	Emenda Parlamentar
ES	Estado do Espírito Santo
ESIG	Sistema de Informações Geográficas da Prefeitura do Recife
Etc.	<i>Et cetera</i>
ex.	Exemplo
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal
FIJ	Federação Ibura Jordão
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPP/PREZEIS	Fórum Permanente do Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
hab/ha	Habitante por hectare
HIS	Habitações de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
ICPS	Instituto da Cidade Pelópidas Silveira
IEP	Imóvel Especial de Preservação
IPAV	Imóveis Especiais de Área Verde
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IP TU	Imposto Predial e Territorial Urbano
Jr.	Júnior
LDU	Lei do Desenvolvimento Urbano
LOMR	Lei Orgânica do Município do Recife
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo

m <sup>2</sup>	Metro Quadrado
MAN	Macrozona de Ambiente Natural
Mar.	Março
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
Min.	Ministro
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
nº	Número
Nov.	Novembro
NUMA	Núcleo de Urbanismo e Meio Ambiente
OAB/PE	Ordem dos Advogados do Brasil de Pernambuco
OEA	Organização dos Estados Americanos
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
p.	Página
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PD	Plano Diretor
PDCR	Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB – GO	Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Goiás
Pp.	Páginas
PSDB – RJ	Partido da Social Democracia Brasileira do Rio de Janeiro
PSUOS	Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo
PT	Partido dos Trabalhadores
R\$	Reais (moeda)
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
S/	Sem
s/d	Sem Data
SC	Estado de Santa Catarina
SCC	Setor de Centro Consolidado
SCU	Setor de Consolidação Urbana

SEPLAM	Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental
SEPLAN	Secretaria de Planejamento Urbano
SIC	Setor de Intervenção Controlada
SINDUSCON-PE	Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pernambuco
SPA	Setor de Preservação Ambiental
SPA	Setor de Preservação Ambiental
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPM	Setor de Preservação da Morfologia
SPR	Setor de Preservação Rigorosa
SPR	Setor de Preservação Rigorosa
SR	Setor de Renovação
STF	Supremo Tribunal Federal
TDC	Transferência do Direito de Construir
TO	Taxa de Ocupação
TSN	Taxa de Solo Natural do Terreno
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UIEP	Unidade de Interesse Especial de Preservação
UIP	Unidade de Interesse de Preservação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
URB – RECIFE	Autarquia de Urbanização do Recife
USP	Universidade de São Paulo
UU	Unidades Urbanas
Vol.	Volume
ZEA	Zona Especial do Aeroporto
ZEAI	Zona Especial de Atividades Industrial
ZEC	Zonas Especiais de Centros
ZECP	Zona Especial de Centro Principal
ZEDE	Zonas Especiais de Dinamização Econômica
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPA	Zonas Especiais de Proteção Ambiental
ZEPA-1	Zona Especial de Proteção Ambiental 1

ZEPA-2	Zona Especial de Proteção Ambiental 2
ZEPH	Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural
ZP	Zonas de Preservação
ZPA	Zona de Proteção Ambiental
ZPR	Zona de Proteção Rigorosa
ZUM	Zona de Urbanização de Morros
ZUP	Zonas de Urbanização Preferencial
ZUP1	Zona de Urbanização Preferencial 1
ZUP2	Zona de Urbanização Preferencial 2
ZUR	Zona de Urbanização Restrita

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>NOÇÃO DE SOLO CRIADO</b>	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>Noção de Solo Criado</b>	<b>24</b>
<b>2.1.1</b>	<i>Mecanismos relacionados ao instituto do Solo Criado</i>	<b>25</b>
<b>2.1.2</b>	<i>Experiências estrangeiras na aplicação do Solo Criado</i>	<b>30</b>
<b>2.2</b>	<b>O Direito de Construir no contexto da Propriedade Privada Urbana</b>	<b>31</b>
<b>2.2.1</b>	<i>O Direito da Propriedade à luz da evolução histórica dos Direitos Fundamentais</i>	<b>31</b>
<b>2.2.2</b>	<i>O Regime Jurídico da Propriedade Urbana</i>	<b>36</b>
<b>2.2.3</b>	<i>Direito de Construir como faculdade concedida pelo Estado ou direito subjetivo individual?</i>	<b>40</b>
<b>2.3</b>	<b>Cessão do Solo Criado</b>	<b>45</b>
<b>2.3.1</b>	<i>O Valor do Solo Urbano</i>	<b>46</b>
<b>2.3.2</b>	<i>Natureza jurídica do ato de cessão do solo criado</i>	<b>47</b>
<b>2.3.3</b>	<i>Natureza jurídica da contrapartida recebida pelo Estado</i>	<b>49</b>
<b>3</b>	<b>A REFORMA URBANA BRASILEIRA</b>	<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>O Solo Criado na Agenda da Reforma Urbana Brasileira</b>	<b>51</b>
<b>3.1.1</b>	<i>Do Seminário do “Quitandinha” (1963) à Carta do Embu</i>	<b>51</b>
<b>3.1.2</b>	<i>Estatuto da Cidade: do anteprojeto à lei federal</i>	<b>59</b>
<b>3.2</b>	<b>Regulamentação do Solo Criado no Brasil</b>	<b>67</b>
<b>3.2.1</b>	<i>Experiências municipais anteriores à lei n° 10.257/01</i>	<b>68</b>
<b>3.2.2</b>	<i>O Solo Criado no Estatuto da Cidade</i>	<b>74</b>
<b>3.2.2.1</b>	O tratamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo pelo Estatuto da Cidade	<b>74</b>
<b>3.2.2.2</b>	O tratamento da Transferência do Direito de Construir pelo Estatuto	<b>89</b>
<b>3.2.3</b>	<i>Experiências municipais posteriores à lei n° 10.257/01</i>	<b>96</b>
<b>4</b>	<b>OS INCENTIVOS AO DIREITO DE CONSTRUIR NO RECIFE</b>	<b>100</b>
<b>4.1</b>	<b>Normas anteriores à 1997</b>	<b>101</b>
<b>4.1.1</b>	<i>A lei n° 15.547, de 1991</i>	<b>101</b>
<b>4.1.2</b>	<i>A lei n° 16.116, de 1995 - Plano Setorial de Uso de Ocupação do Solo</i>	<b>106</b>

<b>4.1.3</b>	<b><i>A Lei nº 16.176, de 1996</i></b>	<b>112</b>
<b>4.2</b>	<b>Os Imóveis Especiais de Preservação</b>	<b>128</b>
<b>4.2.1</b>	<b><i>A preservação cultural no Recife até a década de 1990</i></b>	<b>129</b>
<b>4.2.2</b>	<b><i>O processo de seleção e classificação dos Imóveis Especiais de Preservação</i></b>	<b>135</b>
<b>4.2.3</b>	<b><i>IEP classificados após 1997</i></b>	<b>142</b>
<b>4.2.4</b>	<b><i>Incentivos construtivos previstos pela lei nº 16.284/97</i></b>	<b>143</b>
<b>4.2.5</b>	<b><i>Críticas aos instrumentos de incentivo ao direito de construir previstos na lei nº 16.284/97</i></b>	<b>182</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>186</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>192</b>
	<b>APÊNDICE A – ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DO RECIFE – PDCR (LEI Nº 15.547/91)</b>	<b>196</b>
	<b>APÊNDICE B – ESTRUTURA DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 1996 (Nº 16.176/96)</b>	<b>197</b>
	<b>APÊNDICE C – FICHA DE ENTREVISTAS</b>	<b>199</b>
	<b>ANEXO A – ANÁLISE DE POTENCIAL CONSTRUTIVO DOS IEP</b>	<b>212</b>
	<b>ANEXO B – PARECER Nº43/2014/NUMA</b>	<b>225</b>
	<b>ANEXO C – PARECER Nº44/2014/NUMA</b>	<b>230</b>
	<b>ANEXO D – PARECER Nº55/2014/NUMA</b>	<b>234</b>
	<b>ANEXO E – ENCAMINHAMENTO Nº 56/2014/NUMA</b>	<b>245</b>
	<b>ANEXO F – CARTA DE PARÂMETROS – EIP CLASSIFICADOS</b>	<b>247</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos moldes originais, o direito de construir possuía como limitador a extensão do solo correspondente ao terreno da propriedade. Este era o “solo natural”, que podia também alcançar o subsolo e o espaço aéreo respectivo (CARVALHO FILHO, 2013, p. 250).

Com o avanço das tecnologias de construção, possibilitou-se o surgimento dos chamados “pisos artificiais”, sobrepostos ou subpostos, como unidades autônomas, a partir do solo natural, distribuídos sobre a superfície do lote. A partir disso, conseguiu-se multiplicar o solo edificável em tantos novos solos quantos forem admitidos pela legislação de zoneamento da área (SILVA, 2018, p. 260).

Solo criado, portanto, é o resultado de construção praticada em volume superior ao permitido nos limites do coeficiente básico de aproveitamento. Tudo aquilo que se constrói além do “quantum” convencionado por tal coeficiente, inclusive no andar térreo, é compreendido como solo criado (GRAU, 1983, p. 57).

Tal conceituação do solo criado, no entanto, aborda apenas alguns dos aspectos relacionados a tal instituto jurídico. Neste ponto, abre-se espaço para a seguinte observação: entende-se que o solo criado deve ser tratado como instituto jurídico, na medida em que, diante da sua relevância para a vida em sociedade (especialmente para o sistema do direito urbanístico), recebeu tratamento especial pela lei, doutrina e jurisprudência. Neste sentido é que incidem regras especiais sobre a conceituação e a localização do solo criado no mundo jurídico. Assim, embora o solo criado não possua raízes romanas e, neste sentido, desvincule- se da conceituação clássica de instituto jurídico nascida das *institutiones*, as *institutas*, de Justiniano, o imperador bizantino de Constantinopla, entende-se que tal conceito, embora nascido no século XX, já guarda importância suficiente no mundo jurídico para inspirar, como afirmado, relevante conteúdo legislativo, doutrinário e jurisprudencial.

Neste sentido, no intuito de aprofundar os diversos aspectos relevantes à delimitação conceitual do solo criado, o capítulo 02 divide-se em três partes. Na primeira parte, busca-se traçar o conceito de solo criado, apontar os mecanismos apontados pela doutrina como essenciais ao seu funcionamento, bem como apontar suas raízes históricas.

O regime jurídico da propriedade urbana é outro ponto importante necessário à fixação das bases conceituais do presente trabalho. Neste sentido, a segunda parte do capítulo 02 busca definir, dentro do ordenamento jurídico pátrio atualmente vigente, o tratamento concedido ao direito da propriedade privada. Não se objetiva, portanto, tratar especificamente

da evolução histórica do conceito de propriedade, assunto que será tratado em diversas passagens ao longo de todo o presente estudo.

Em seguida, serão analisados os elementos componentes do direito de construir, com o objetivo de identificar se é elemento intrínseco ao direito da propriedade urbana e, por esta razão, não deve sofrer limitações, ou se sua natureza é de concessão estatal e, portanto, está sujeito aos planos urbanísticos e regulamentos administrativos. Concluindo-se por este segundo caso, busca-se ainda verificar em que medida pode o Estado pode interferir ou limitar esse direito, utilizando-se como fundamento teórico as normas constitucionais brasileiras.

Uma vez realizada a apresentação conceitual do instituto do solo criado, bem como o delineamento filosófico necessário à compreensão do direito de propriedade urbana, direito de construir e intervenção estatal nas relações jurídicas a estes relacionadas, a terceira parte do capítulo 02 objetiva esclarecer os aspectos jurídicos que envolvem o ato de ceder o solo criado. Para tanto, a metodologia utilizada no capítulo utilizará análises documentais e bibliográficas variadas, assim como investigação jurisprudencial dos casos citados. Feito isso, será possível imergir, nos capítulos seguintes, no tratamento dos instrumentos de incentivo ao direito de construir, tanto em âmbito nacional como local.

No Brasil, o conceito de solo criado evoluiu a partir das primeiras discussões referentes à separação dos direitos de construir e direito de propriedade, passando pela instituição do capítulo da Política Urbana trazido pela Constituição Federal, até a delegação de autonomia aos municípios para regulamentação de suas normas específicas municipais sobre o assunto. Neste sentido, o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01) representou relevante vitória dos movimentos políticos nacionais em prol da reforma urbana no país. Foi por meio de tal lei federal que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal ganharam regulamentação geral e, a partir de então, os municípios receberam as orientações necessárias para o tratamento da política urbana em seus territórios.

Dentro do contexto da lei nº 10.257/01, foram instituídos dois instrumentos essenciais ao planejamento urbano municipal: a Transferência do Direito de Construir (TDC) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Ambos nasceram das discussões ocorridas desde a década de 1960 sobre o solo criado, mas esta nomenclatura não foi prevista pelo Estatuto de 2001. Acredita-se que isso se deva ao peso semântico carregado pela expressão “solo criado” ao longo da história e que, tratar o solo criado como OODC e TDC represente uma estratégia legislativa de regulamentar os instrumentos sem que, sobre eles, incidissem as

acusações de “socialização do direito de propriedade”, conforme será abordado no capítulo 03.

Neste sentido, o capítulo 03 propõe-se a contextualizar a inserção do instituto do solo criado no Brasil, desde o início das discussões sobre a reforma urbana, na década de 1960, passando pelo projeto de lei nacional de desenvolvimento urbano, até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Uma vez inserido no corpo da lei federal, será analisada sua instrumentalização, que desembocou nas figuras da Outorga Onerosa e da Transferência do Direito de Construir. Em seguida, serão enumeradas algumas experiências municipais de implementação do instituto, com o fim de avaliar os reflexos da lei federal de 2001. Para tanto, será utilizada a metodologia de revisão e análise bibliográfica de literatura disponível sobre o assunto, com o fim de contextualizar o desenvolvimento do conteúdo do solo criado no Brasil.

No Recife, sob a influência da Constituição de 1998, a partir da Lei Orgânica de 1990 o solo criado passou a ser regulamentado sob a forma da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Transferência do Direito de Construir. O percurso legal percorrido por tais instrumentos receberá o enfoque principal do capítulo 04, que se dividirá em duas partes: a primeira parte objetiva analisar, em âmbito local, o tratamento legal conferido a tais instrumentos por meio da análise dispositivos legais específicos sobre o tema; a segunda parte aborda a normativa que instituiu os Imóveis Especiais de Preservação (IEP) em 1997, com foco na análise dos instrumentos de incentivo ao direito de construir previstos na lei (Transferência do Direito de Construir, construção em área remanescente, possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos e isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU), a fim de compreender a efetividade de tais instrumentos quanto ao cumprimento do objetivo de estimular e compensar a preservação dos Imóveis Especiais de Preservação. No intuito de contextualizar o tratamento do solo criado no Recife, também foram analisadas algumas outras normas responsáveis pela abordagem da TDC e OODC na cidade: as leis nº 16.290/97, nº 17.511/08 e nº 17.710/11. Para tanto, utilizou-se a metodologia de análise documental e legislativa, assim como entrevistas a pessoas que, de alguma forma, participaram dos processos analisados.

Como objetivo geral, a pesquisa busca analisar a aplicabilidade e a efetividade dos instrumentos de incentivo ao direito de construir previstos expressamente na lei nº 16.284/97 (art. 14), incluindo nesse rol também a possibilidade de compatibilização de parâmetros

urbanísticos prevista no artigo 40, VI da lei, de forma a mensurar sua capacidade de estimular e/ou de compensar a preservação dos IEP anunciadas pela norma.

No intuito de atender ao objetivo geral apresentado, busca-se atingir os seguintes objetivos específicos:

1. traçar o conceito de solo criado, apontar os mecanismos apontados pela doutrina como essenciais ao seu funcionamento, bem como apontar suas raízes históricas;
2. discorrer sobre a formação do atual conceito de direito de propriedade e do princípio da função social à luz da evolução histórica dos direitos fundamentais;
3. abordar os principais aspectos doutrinários e filosóficos incidentes sobre o ato de cessão do direito de construir e, consequentemente, o instituto do solo criado;
4. contextualizar a inserção do instituto do solo criado no Brasil, desde o início das discussões sobre a reforma urbana, na década de 1960, passando pelo projeto de lei nacional de desenvolvimento urbano, até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001;
5. conferir tratamento aos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) e da Transferência do Direito de Construir previstos na lei federal nº 10.257/01;
6. verificar, no contexto do município do Recife, o tratamento legal conferido aos instrumentos da OODC e TDC, com vistas a verificar sua autoaplicabilidade;
7. analisar os dispositivos legais da lei nº 16.284/97 que tratam instrumentos de estímulo e compensação à preservação dos Imóveis Especiais de Preservação previstos pela lei nº 16.284/97 (Transferência do Direito de Construir, construção em área remanescente, possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos e isenção de IPTU).

O estímulo à elaboração da presente pesquisa se deu em face da detecção do seguinte problema de pesquisa: o instrumento da Transferência do Direito de Construir regulamentado pela lei nº 16.284/97, apesar de constituir uma interessante ferramenta de otimização econômica do Imóvel Especial de Preservação (IEP), cuja exploração econômica é limitada em função das exigências legais de preservação cultural do imóvel, nunca foi efetivamente aplicado no Recife.

Em virtude do problema de pesquisa apontado, formulou-se a seguinte hipótese: a inefetividade da TDC prevista na lei do IEP deriva do desinteresse na utilização do instrumento pelo mercado imobiliário local, uma vez que a área prevista como receptora do potencial construtivo a ser transferido já possui elevado coeficiente de aproveitamento. Neste

sentido, não seria economicamente interessante investir na TDC a fim de aumentar em apenas 1,0 o coeficiente de utilização do imóvel receptor.

Neste sentido, a presente pesquisa desenvolve-se no intuito de reunir os elementos necessários a fim de confirmar ou de rejeitar a hipótese apresentada. Para tanto, busca-se responder aos seguintes questionamentos: qual a atual conformação conceitual jurídica incidente sobre o solo criado no Brasil? Quais as principais discussões e eventos que influenciaram tal formação conceitual? Como se deu o processo de instituição dos instrumentos da OODC e TDC na Constituição de 1988 e qual o trajeto percorrido por tais instrumentos no cenário nacional até a edição da lei nº 10.257/01? No Recife, qual o percurso legislativo percorrido pelos dispositivos legais que trataram da Transferência do Direito de Construir até sua efetiva regulamentação? No contexto da lei nº 16.284/97, qual a relação funcional estabelecida entre os instrumentos de incentivo ao direito de construir previstos (Transferência do Direito de Construir, construção em área remanescente, possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos e isenção de IPTU)? Quais lições se pode extrair do presente estudo?

## 2 NOÇÃO DE SOLO CRIADO

### 2.1 Noção de Solo Criado

Nos moldes originais, o direito de construir possuía como limitador a extensão do solo correspondente ao terreno da propriedade. Este era o “solo natural”, que podia também alcançar o subsolo e o espaço aéreo respectivo (CARVALHO FILHO, 2013, p. 250).

Com o avanço das tecnologias de construção, possibilitou-se o surgimento dos chamados “pisos artificiais”, sobrepostos ou subpostos, como unidades autônomas, a partir do solo natural, distribuídos sobre a superfície do lote. A partir disso, conseguiu-se multiplicar o solo edificável em tantos novos solos quantos forem admitidos pela legislação de zoneamento da área (SILVA, 2018, p. 260).

Solo criado, portanto, é o resultado de construção praticada em volume superior ao permitido nos limites do coeficiente básico de aproveitamento<sup>1</sup>. Tudo aquilo que se constrói além do “quantum” convencionado por tal coeficiente, inclusive no andar térreo, é compreendido como solo criado (GRAU, 1983, p. 57)<sup>2</sup>.

Neste trabalho, será utilizada a nomenclatura “solo criado” para se referir à possibilidade de construção além dos limites do coeficiente básico de aproveitamento, de acordo com a lição jurídica clássica: GRAU, 1983 e SILVA, 1983. No entanto, conforme será melhor tratado adiante, a partir da lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) tal denominação deu lugar à chamada “outorga onerosa do direito de construir” e por esta forma passou a ser mais conhecida pela doutrina jurídica nacional<sup>3</sup>.

Assim, apesar de fenômeno há muito tempo descoberto e praticado, apenas há pouco os sistemas normativos passaram a regulamentá-lo. Para tanto, seu conceito busca harmonizar

---

<sup>1</sup> Este índice, que consiste na relação entre a área construída e a área total edificada, será analisado no tópico 2.1.1.

<sup>2</sup> O autor esclarece, mediante menção a Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina de Ambrosis e Dalmo do Valle Nogueira Filho e Domingos Theodoro de Azevedo Netto, que o conceito de solo criado não se confunde com a de ocupação de espaço aéreo, visto que pode haver ocupação desse sem a necessária criação de solo. Seria o caso, por exemplo, da criação de uma torre de grande altura, sem pavimentos intermediários, ou da nave de uma catedral gótica, sem planos intermediários utilizados.

<sup>3</sup> Adiante será explicitado que, no presente trabalho, concorda-se com a lição do professor José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 250), que defende que solo criado é o instituto jurídico de criação de solo, enquanto que a outorga onerosa do direito de construir é o instrumento jurídico utilizado para sua aplicação. Em sentido diverso, cita-se “A Interpretação do Direito de Propriedade em face da Proteção Constitucional do Meio Ambiente Urbano” (GAIO, 2015).

quatro mecanismos<sup>4</sup>: a) coeficiente de aproveitamento único; b) vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso; c) transferência do direito de construir e d) proporcionalidade entre solos públicos e privados (SILVA, 2018, p. 260)<sup>5</sup>. Na sequência, faz-se mister tratar de cada um deles.

### **2.1.1 Mecanismos relacionados ao instituto do Solo Criado**

#### **a) Coeficiente de aproveitamento único**

O coeficiente de aproveitamento dos terrenos edificáveis é o índice que define quantas vezes se pode edificar sobre a área de determinado terreno. Segundo Eros Grau (1983, p. 56), “o coeficiente de aproveitamento expressa a relação entre a área construída (isto é, a soma das áreas dos pisos utilizáveis, cobertos ou não, de todos os pavimentos de uma edificação) e a área total do terreno em que a edificação se situa”.

De forma geral, este índice pode ser aplicado de forma variável ao longo da disposição do solo urbano, de acordo com as regras de uso e ocupação do solo em cada cidade, ou pode ser aplicado de forma unitária (mais recomendada), sendo estabelecido apenas um coeficiente básico aplicável em todo o território urbano.

Quando a regulamentação de uso e ocupação do solo urbano define coeficientes básicos variáveis para os terrenos passíveis de edificação, surge desigualdade de tratamento entre os proprietários desse solo, uma vez que alguns deles poderão construir mais, enquanto outros construirão menos. Assim, aqueles que podem construir mais acabam recebendo maior valorização econômica de seus terrenos, enquanto os outros, que possuem maior restrição

---

<sup>4</sup> Segundo Azevedo Netto, são apenas três os instrumentos necessários à instituição do solo criado: coeficiente de aproveitamento único, proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público, e a transferência do direito de construir (NETTO, 1977).

<sup>5</sup> Registre-se que aqui o ilustre professor se refere ao coeficiente único como se fosse coeficiente básico unitário. *Permissa venia*, não concordamos com essa analogia, tendo em vista que, ao instituir o coeficiente único em um território urbano, não sobra espaço para diferenciação de potenciais construtivos e desigualdade do direito de construir, uma vez que em todo o solo da cidade se poderá edificar na mesma proporção. Já quando se institui coeficiente básico e unitário, conforme orienta o professor, significa que é possível o estabelecimento de coeficientes adicionais, os quais serão administrados por meio dos instrumentos adiante tratados. Por esta razão, quando quisermos nos referir ao coeficiente 1,0, definido de maneira uniforme para todo o território urbano, referir-nos-emos ao coeficiente básico unitário. A despeito de nosso entendimento, comenta o professor Eros Grau (1983, p. 57): “Importante notar que não se confunde a ideia de coeficiente único com a de índices de aproveitamento, tomados pela legislação de zoneamento municipal. Observe-se que, adotado o coeficiente único para todo um município, ainda assim a legislação de zoneamento poderá, tendo em vista razões de urbanismo, fixar índices de aproveitamento, em áreas diversas desse mesmo território, maiores e menores do que aquele coeficiente”.

quanto ao direito de construir, recebem menor valorização econômica do solo de que é proprietário.

Segundo esse raciocínio, a definição de um coeficiente básico único para todo o território igualaria essa equação econômica, já que todos os proprietários de terrenos aufeririam a mesma vantagem econômica advinda do direito de construir. Em tese, esse coeficiente poderia ser qualquer um, desde que único. No entanto, a doutrina indica que o mais razoável é que seja o correspondente a 1,0. Nesse caso, todo proprietário teria o direito de construir uma vez a quantidade de metros quadrados correspondente aos da superfície do lote. Ou seja, 1m<sup>2</sup> de área do terreno corresponderia a 1m<sup>2</sup> de construção sobre este mesmo terreno.

Salienta-se que aqui a análise se refere ao coeficiente de aproveitamento do solo, desconsiderando-se as demais restrições e parâmetros urbanísticos incidentes sobre a área. Na prática, o coeficiente de aproveitamento deve ser aplicado conjuntamente às outras diretrizes de ocupação e aproveitamento do solo urbano, a exemplo do limite de gabarito, taxa de ocupação, percentual de área verde, entre outros.

A concepção da noção de solo criado, de toda sorte, está naturalmente atrelada à fixação de um coeficiente de aproveitamento único para todos os terrenos em um município, região ou país. Costumeiramente, nos estudos de natureza urbanística a propósito desenvolvidos, tem-se admitido que tal coeficiente deveria ser igual a um, considerando-se então como solo criado tão-somente a área construída que ultrapassasse, em metros quadrados, o valor equivalente ao da área do terreno. (GRAU, 1983, p. 57)

Assim, uma vez estabelecido o coeficiente básico unitário, para que o particular construa acima deste índice, é necessário adquirir esta faculdade do detentor do solo criado, ou seja, o poder público.

#### b) Vinculação a um Sistema de Zoneamento Rigoroso

Partindo da premissa de fixação do coeficiente de aproveitamento básico unitário, a lei de zoneamento e uso do solo da cidade poderá indicar os coeficientes máximos admitidos em

cada zona da cidade<sup>6</sup> (admitindo-se, para tanto, coeficientes variáveis, de acordo com o indicado pelos estudos do solo urbano).

O sistema de zoneamento deve ser elaborado em consonância com as particularidades das parcelas de território do município. Para tanto, o planejador deverá identificar, por exemplo, as áreas que precisam de aumento da infraestrutura pública, aquelas que precisam de adensamento, outras que já se encontram saturadas, as áreas de preservação cultural, bem como os outros aspectos componentes do território urbano.

Uma vez identificadas as peculiaridades do território, o solo criado (ou seja, a definição dos coeficientes máximos) deve ser utilizado como ferramenta no processo de desenvolvimento urbano. Assim, os limites máximos devem ser fixados de acordo com a necessidade, por exemplo, de adensamento de determinadas áreas. Nos locais em que houver adensamento excessivo, por outro lado, a criação de coeficientes máximos não é recomendável.

O zoneamento é etapa imprescindível ao funcionamento do solo criado. Sem ele a criação de solo consiste em mero instrumento de arrecadação de receitas municipais ou, ainda, mera ferramenta política de flexibilização de parâmetros urbanos.

### c) Transferência do Direito de Construir

Segundo a lição de José Afonso da Silva, a TDC é um dos quatro mecanismos que o instituto do solo criado busca harmonizar (SILVA, 2018, p. 261). Consiste, pois, na possibilidade de transferência, pelos proprietários de imóveis, de alienação do seu direito de construir até o limite do coeficiente básico estabelecido. Essa alienação acontece entre particulares, uma vez que, havendo restrição sobre a faculdade de construir de um indivíduo, por motivos de preservação cultural ou por interesse social, pode ele transferir seu direito de construir para outro imóvel de sua propriedade que não suporte a restrição, ou mesmo aliená-lo a outro particular, mediante contrapartida. A alienação do potencial poderia ainda acontecer de forma parcial ou total, sendo que, neste último caso, no seu terreno, esse terceiro não poderá construir mais nada (GRAU, 1983, p. 58).

---

<sup>6</sup> No Brasil, como uma das justificativas para a adoção do solo criado (Carta do Embu, 1976), consta a limitação do adensamento territorial, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade, por meio da legislação de uso do solo (GRAU, 1983, p. 4). A referida carta será tratada com profundidade mais adiante.

Como crítica ao instrumento, José Afonso da Silva (2018, p. 263) aponta a dificuldade de controle estatal da TDC e cita como consequência indesejada a inedificabilidade do terreno. Isto porque, uma vez alienado o direito de construir, o proprietário ficaria impedido de realizar construção naquele lote, pelo menos até que ele, ou outro que adquira o terreno, obtenha de outro o direito de construir.

Quanto à dificuldade de controle estatal, discorda-se do alerta proferido pelo professor, uma vez que, embora realizado em âmbito particular, o instrumento pode sim ser acompanhado pelo poder público municipal. Basta que este, por exemplo, crie um banco de dados com informações acerca do potencial dos lotes passíveis de transferência, identifique a área receptora do instrumento, bem como firme obrigações ao particular, no intuito de evitar consequências desagradáveis à dinâmica urbana.

O receio quanto à subutilização do lote, por sua vez, é descabido. Isto porque, a transferência do direito de construir nasceu com o intuito de preservar imóveis que já cumprem sua função social (ex: imóveis tombados ou de valor cultural). Ou seja, em virtude do instrumento, a construção cede espaço à utilização social do imóvel tal como ele se encontra. Nestes termos, o particular é compensado com o direito de construir em outro lugar ou com a venda de seu direito a terceiro.

O sucesso da implementação da TDC também está relacionado à existência de uma legislação estável. Ou seja, é preciso que os coeficientes de aproveitamento não mudem o tempo todo. Caso isso aconteça, provavelmente ninguém se interessará pela aquisição dos direitos de criar solo (GRAU, 1983, p. 59).

Percebe-se, a partir do conceito exposto, que a TDC também permite a criação de solo, na medida em que transporta o direito de construir inerente a determinada área da cidade para uma localidade diversa. Neste sentido, na área receptora da transferência há criação de solo, uma vez que é autorizada a construção acima do coeficiente básico adotado.

Embora a TDC consista em um dos mecanismos relacionados ao solo criado, ressalte-se que é possível haver solo criado sem a instituição da transferência. Isto porque a criação de solo pode ficar a cargo apenas da outorga onerosa sem, necessariamente, haver TDC. Esta, conforme já esclarecido, aplica-se aos imóveis que possuem alguma restrição de uso do potencial construtivo, enquanto que a OODC incide sobre os imóveis em geral.

Ao longo do trabalho, o tratamento da TDC será aprofundado. Serão analisados, por exemplo, sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, bem como o tratamento concedido pela legislação da cidade do Recife.

#### d) Proporcionalidade entre Solos Públicos e Privados

Esse mecanismo pretende manter a estabilidade da harmonia rompida pela criação de solo. Assim, aquele que cria solo deveria oferecer quantitativo proporcional de áreas privadas ao Estado, tornando-as áreas públicas. Desta forma, mesmo que determinada área sofra adensamento em razão do solo criado, não haveria desproporção de áreas públicas, com infraestrutura e serviços públicos disponíveis.

Na verdade, esse elemento consiste na contrapartida oferecida, já que é também possível que a oferta das áreas seja convertida no equivalente econômico, quando não for possível oferecê-las, por serem inexistentes ou por não atenderem aos requisitos legais. Ou seja, além dos outros três mecanismos até aqui elencados (coeficiente básico, zoneamento e TDC), a contrapartida também é essencial ao funcionamento do solo criado.

Assim, para melhor compreensão, os elementos tidos como componentes do solo criado foram organizados no seguinte quadro:

Quadro 1 – Mecanismos essenciais ao Solo criado

Elemento componente do Solo Criado	Descrição
<b>Coeficiente de aproveitamento único (básico)</b>	Indica quantas vezes é possível construir na área do terreno. Para a correta aplicação do solo criado, indica-se a adoção do coeficiente básico 1,0 (um) e que acima disso seja aplicada o solo criado.
<b>Vinculação a um Sistema de Zoneamento</b>	Identificação das áreas dotadas de coeficiente extra, onde poderá ser aplicado o solo criado.
<b>Rigoroso</b>	Proprietários de imóveis sobre os quais incidam restrições à faculdade de construir podem alienar seu potencial construtivo, para que seja aplicado em outra área da cidade (indicada na legislação).
<b>Transferência do Direito de Construir</b>	
<b>Proporcionalidade entre Solos Públicos e Privados (contrapartida)</b>	Aquele que desejar construir acima do coeficiente básico deverá doar áreas (ou equivalente em dinheiro) ao poder público, a fim de manter a proporcionalidade entre o solo público e o privado.

Fonte: Autoria própria, 2019.

### 2.1.2 Experiências estrangeiras na aplicação do Solo Criado

Uma vez elucidados os elementos componentes do instrumento urbanístico do solo criado, faz-se necessário referenciar algumas experiências estrangeiras de aplicação do instituto solo criado. Para tanto, serão mencionadas as experiências da França, Estados Unidos e Itália.

Na França, a lei 75-1.32, de 31.12.1975 adotou densidade igual a 1,0 como o limite legal de densidade, com exceção da cidade de Paris, cujo coeficiente ficou definido em 1,5. Além deste limite, chamado de “*plafond légal de densité*” (“teto legal de densidade”), o exercício do direito de construir estava sujeito ao interesse coletivo. Assim, caso o particular desejasse construir acima do teto legal (1,0 ou 1,5 em Paris), seria necessário pagar uma soma igual ao valor do terreno em troca da autorização de construir (SILVA, 2018, p. 265).

A experiência francesa, no entanto, sofreu intensas modificações. A doutrina alega que o instrumento sofreu perversas mudanças, encorajando a especulação fundiária na periferia e construções dispersas, o que acabou deixando o instrumento controvertido. As mudanças, porém, continuaram até a edição da lei 86-1.290, de 23.12.1986, que descentralizou o teto de densidade, atribuindo-lhe caráter facultativo e dando liberdade às Comunas para suprimi-lo, estabelecê-lo ou modificá-lo. Assim, o instrumento passou ser um mecanismo de cunho financeiro<sup>7</sup>.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a aplicação do solo criado foi consequência do Plano de Chicago de 1973 e a Transferência do Direito de Construir relaciona-se aos conflitos nascidos do tombamento de bens históricos na cidade de Nova York. Lá, a compra do solo, ou o chamado “Space Adrift” (espaço flutuante), nasceu com o intuito de preservar os imóveis de valor cultural reconhecidos pelo Estado. Objetivava-se, por meio do instrumento, amenizar a insatisfação nutrida pelos proprietários de tais imóveis, que se sentiam lesados pela restrição legal incidente sobre o seu direito de construir.

A fim de compensá-los, o instrumento, instituído pelo Plano de Chicago de 1973, lhes possibilitava “levar” seu potencial construtivo para outras áreas livres de tais restrições. Para tanto, foi realizado um Banco de Direitos de Construção, administrado pelo poder público e cujos créditos ofertados representavam o direito de construir sobre os edifícios históricos de utilidade pública, bem como os direitos de construir de proprietários privados cujos imóveis

---

<sup>7</sup> Jean-Bernard Auby e Hugues Péreinet-Marquet, *Droit de l'Urbanisme et de la Construction*, 3<sup>a</sup> Ed., p. 199 apud SILVA, 2018, p. 265.

fossem doados ao Estado (RIBEIRO & CARDOSO, 2003 apud BITTENCOURT, 2005, p. 43).

A Itália, dentre tais experiências, é a que possui modelo mais restritivo. A lei nº 10, de 28.1.1977, partindo do princípio da inedificabilidade dos terrenos, chegou à separação entre o direito de construir e o direito de propriedade dos terrenos. Neste cenário, a edificabilidade passou a ser uma resultante dos planos e da legislação urbanística e, sendo assim, o proprietário (ou quem de direito) deveria pleitear concessão da Comuna caso desejasse edificar. No entanto, a Sentença 5/1980 da Corte Constitucional Italiana definiu que “o direito de edificar continua a ser inerente à propriedade e às outras situações que compreendem a legitimação para construir, inda que sujeito a condicionamentos e limites, no sentido de que o titular do direito pode só construir dentro dos limites, inclusive temporais, estabelecidos pelos instrumentos urbanísticos”. Assim, a Corte definiu que a concessão para edificar instituída na lei de 1977 não atribuía direito novo, mas sim faculdade preexistente (SILVA, 2018, p. 266).

## **2.2 O Direito de Construir no contexto da Propriedade Privada Urbana**

Nesse tópico, objetiva-se analisar a formação do atual conceito de direito de propriedade e do princípio da função social, bem como situar nesse contexto o direito de construir e, consequentemente, o instituto do solo criado. Para tanto, será necessário: apresentar e comentar a evolução histórica dos direitos fundamentais, inserindo nesse contexto o direito de propriedade; analisar o regime jurídico da propriedade urbana e, por fim, discutir o direito de construir como elemento intrínseco à propriedade urbana, ou como faculdade conferida pelo Estado, de acordo com o interesse público.

### ***2.2.1 O Direito da Propriedade à luz da evolução histórica dos Direitos Fundamentais***

A fim de esclarecer melhor a relação entre o direito de propriedade e o direito de construir, bem como sua relação com a função social da propriedade, faz-se necessário breve análise quanto à evolução histórica dos Direitos Fundamentais e sua relação com as mudanças conferidas à interpretação do direito de propriedade. Sobre este tema se debruçará o presente tópico.

A história dos Direitos Fundamentais pode ser analisada a partir de mais de um prisma: sob o enfoque do cristianismo, da teoria contratualista ou ainda segundo o movimento constitucionalista. Este tópico se desenvolverá segundo a ideia do movimento constitucionalista, mas isto não impede breve explicação sobre os outros dois movimentos citados, ao que se segue nos próximos parágrafos.

No primeiro caso, comprehende-se a evolução dos Direitos Fundamentais a partir dos movimentos oriundos da relação política existente entre o cristianismo e a vida em sociedade. Nesse contexto, destaca-se a figura de São Tomás de Aquino que defendia a existência de um direito natural, pertencente aos homens, fundado na concepção de que o homem seria uma criatura feita à imagem e semelhança de Deus. Esse direito, naturalmente conferido ao homem, subordinava o direito positivo, de modo que essa dita superioridade autorizaria o direito de resistência do súdito.

Nos séculos XVII e XVIII, ganhou destaque a Teoria Contratualista, segundo a qual os governantes deveriam exercer sua autoridade em submissão ao direito individual (primazia do indivíduo sobre o Estado). A esse respeito, destaca-se, nesse contexto, John Locke que, defendendo a Teoria do Contrato Social, apontava que os indivíduos abririam mão de suas liberdades pessoais em prol da proteção de suas liberdades, vida e propriedade pelo governante. A defesa dos direitos individuais, portanto, deveria representar a razão de ser do Estado e seu princípio legitimador.

Essa teoria inspirou documentos como as Declarações da Virgínia de 1776 e a francesa de 1789, as quais representam pontos fulcrais do desenvolvimento dos direitos fundamentais, na segunda metade do século XVIII. Com relação à Carta de 1776, foi o momento em que se deu pela primeira vez a positivação dos direitos inerentes ao homem, até ali mais afeiçoados às reivindicações políticas e filosóficas que às normas jurídicas obrigatórias exigíveis judicialmente (MENDES, 2000, p. 104 a 107).

Neste ponto, a análise se debruçará sobre a perspectiva histórica que situa a evolução dos Direitos Fundamentais em três (ou quatro) gerações. Os direitos de primeira geração nasceram a partir da ideia de resistência ao arbítrio do governante. Voltam-se contra as ações do Estado e possuem cunho eminentemente individualista, com o objetivo de fixar uma esfera de autonomia pessoal frente às ações estatais. Buscam obrigações de não-fazer do Estado, prezando pela supremacia do particular frente ao Estado. Segundo Norberto Bobbio (2004), “o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o

poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao Estado (...)*”.

A primeira geração de Direitos Fundamentais remonta à percepção histórica do movimento constitucionalista<sup>8</sup>. Conforme ensina Gilmar Mendes (2000, p. 110), “o movimento, surgido dos estertores do movimento absolutista, pretendia à jurisdic平ao do *liberalismo*, no seu sentido tanto político (ligado à garantia do cidadão perante o Estado) quanto econômico (vinculado aos postulados de uma economia de livre mercado)”. O movimento objetivava a separação dos poderes e a proclamação dos direitos individuais em documento constitucional, como garantias da liberdade almejada, a exemplo do artigo 16, proclamado na Declaração de Direitos do Homem de 1789, p. 108<sup>9</sup>.

O constitucionalismo reivindica a segurança jurídica que o regime absolutista negava por definição. Neste contexto, explica-se que o impulso que as ideias de respeito a um núcleo mínimo de direitos, como a propriedade e as liberdades de profissão, de ação e de locomoção, obtiveram no período.

Naquele momento histórico, a propriedade servia de limite para o reconhecimento da integridade dos Direitos Fundamentais. Preocupava-se em manter a propriedade e havia pouca tolerância com relação às pretensões que colidissem com o direito de propriedade. Assim, o paradigma considerado era do homem individualmente concebido, a fim de preservar direitos como a liberdade de consciência, a inviolabilidade de culto e de reunião. Ainda não despontava a preocupação com as desigualdades sociais.

Esse panorama de descaso com os problemas sociais, somado às pressões decorrentes da industrialização em marcha, ao impacto do crescimento demográfico e ao agravamento das desigualdades sociais, gerou novas pautas, que se manifestaram em teorias socialistas. O Estado então precisou assumir papel ativo quanto à realização de justiça social, uma vez que o modelo estatal de apenas proteger as liberdades individuais e políticas não respondia satisfatoriamente às novas exigências do momento.

Assim, a ideia do Estado Liberal foi reavaliada, dando espaço à compreensão de que é necessário instalar um modelo provedor, que consiga superar as angústias estruturais da

---

<sup>8</sup> Luís Roberto Barroso (2010, p.78) explica que, etimologicamente, o termo “constituição” deriva imediatamente do verbo constituir, e possui como origem remota o vocábulo latino “constitutionis”. Desta forma, “constituição” significa o modo de ser específico de determinada coisa, os elementos que a individualizam, ou ainda o ato de sua criação.

<sup>9</sup> Art. 16. Uma sociedade em que a garantia dos direitos não está prevista nem a separação de poderes está determinada, não possui uma Constituição.

sociedade. Assim, o Estado passou a intervir decisivamente na vida econômica, agindo por motivações e objetivos de justiça social. Estabeleceu-se, portanto, a fase dos direitos de segunda geração<sup>10</sup>.

A partir daquele momento, buscou-se a liberdade real, igual para todos, garantida pelo Estado. O foco passou a ser o da garantia da igualdade, por meio da concessão dos direitos sociais, em atendimento à justiça social. Daí surgiram os direitos à assistência social, à saúde, ao trabalho, ao lazer, assim como algumas liberdades sociais, tais como a liberdade de sindicalização e o direito de greve. Além disso, foram estabelecidos direitos fundamentais dos trabalhadores, como o salário mínimo, descanso semanal remunerado, etc. Segundo Peres Luño (1993 apud MENDES, 2000, p. 111), “a liberdade sem igualdade não conduz a uma sociedade livre e pluralista, mas a uma oligarquia, vale dizer, à liberdade de alguns e à não liberdade de muitos”.

Já os direitos de terceira geração dirigem-se à proteção de coletividades, de grupos, sendo direitos de titularidades difusas ou coletivas. Como exemplo, cita-se o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente e à proteção do patrimônio cultural.

Parte da doutrina ainda questiona essa terceira dimensão de direitos, em razão da abstração conferida aos seus detentores. A esse respeito, podem ser citados BOBBIO, 1992, p. 9; MIRANDA, p. 124. No entanto, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu essa dimensão, a exemplo do Recurso Extraordinário (RE) 134.197-8/SP (Diário da Justiça - DJ 22.9.95) e da recepção, pelo artigo 225 da Constituição de 1988, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental.

Não se pode interpretar a presente exposição no sentido de que uma nova geração de direitos suplante a anterior. Os direitos de cada geração permanecem válidos, juntamente com os direitos da geração seguinte. Pode acontecer apenas de seu significado ter que se adaptar às novidades constitucionais. É neste sentido que aqui se defende a interpretação do direito de propriedade face à evolução dos direitos fundamentais.

O direito de propriedade fez parte da primeira geração de direitos, no contexto em que que o cidadão desejava estabelecer limites entre a esfera individual e a atuação estatal<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Nas palavras de Gilmar Mendes (p. 110), “assiste-se a uma ação sistemática do Estado sobre o processo econômico e a assunção pelos poderes públicos de novos programas de ação. Uma diferente plethora de direitos ganha espaço no catálogo dos direitos fundamentais – direitos que não mais correspondem a uma pretensão de abstenção do Estado, mas que reivindicam prestações positivas deste, que cobram dos poderes públicos comportamento ativo na sociedade civil. São os *direitos de segunda geração*”.

Naquele momento, o direito à propriedade se caracterizava como essencial ao exercício da liberdade individual, como marco da não intervenção estatal na esfera do homem.

Ao passar-se para a segunda fase de direitos<sup>12</sup>, a justiça social foi colocada em pauta em razão das necessidades apresentadas pelos colapsos que se manifestaram ao redor do mundo, a exemplo da Primeira Guerra Mundial. No contexto de preocupação com a igualdade entre os indivíduos, cabia ao Estado essa garantia<sup>13</sup>. Assim, não se percebe espaço para a visão anterior e absoluta do direito de propriedade que permeou a primeira geração dos direitos fundamentais. A ela foram impostas limitações e restrições necessárias com vistas a impedir que o direito de propriedade se transformasse em instrumento de dominação. De acordo com esse raciocínio, explica José Afonso da Silva (2005, p. 272):

Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo a qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos), foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção de propriedade como função social, e ainda à concepção da propriedade socialista, hoje em crise.

A propriedade não deve ser mais entendida como um direito natural do indivíduo, pois a ela se sobrepõe a função social determinada pelo Estado, fundamentada legitimamente no atendimento ao interesse público primário. Ela faz parte do escopo de aplicação da justiça social pelo Estado, uma vez que se destina a evitar excessos e violações ao direito de propriedade. Os lineamentos legais desse instituto precisam ser interpretados de forma flexível, pois seus princípios estão submissos aos estágios econômicos, sociais, religiosos e políticos em que se encontram a sociedade.

O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais - dos particulares

<sup>11</sup> Cristiano Chaves (2016, p. 213) explica que “a primeira geração de direitos fundamentais consistiu em deveres de abstenção por parte do Estado, no sentido de preservar as liberdades individuais. Dentre os direitos naturais e inalienáveis da pessoa, o mais significativo era a propriedade. No modelo econômico liberal do laissez-faire, a função estatal primordial era a de defender a segurança do cidadão e da sua propriedade. Os demais problemas sociais seriam solucionados pela “mão invisível” do mercado.

<sup>12</sup> No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar um capítulo à ordem econômica e social.

<sup>13</sup> “Já no século XX, no entanto, sobretudo a partir da Primeira Guerra, o Estado ocidental torna-se progressivamente intervencionista, sendo rebatizado de Estado social. Dele já não se espera apenas que se abstenha de interferir na esfera individual e privada das pessoas. Ao contrário, o Estado, ao menos idealmente, torna-se instrumento da sociedade para combater a injustiça social, conter o poder abusivo do capital e prestar serviços públicos para a população” (BARROSO, 2010, p. 68).

entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover (BARROSO, 2010, p. 75).

Essa reinterpretação de direitos é que caracteriza o conceito de “gerações” dos direitos fundamentais, empregado pela doutrina. A visão dos direitos fundamentais, a cada nova geração, indica o caráter cumulativo da evolução desses direitos no tempo<sup>14</sup>. Não se deve interpretá-los em um contexto uno e indivisível, mas de interação entre os vários direitos, surgidos e adaptados a cada nova geração, e assim formar-se a melhor compreensão (MENDES, 2000, p. 113).

### **2.2.2 *O Regime Jurídico da Propriedade Urbana***

Neste tópico, busca-se situar, dentro do ordenamento jurídico pátrio atualmente vigente, o tratamento concedido ao direito da propriedade privada. Não se objetiva, portanto, tratar da evolução histórica do conceito de propriedade, o qual vem sendo abordado em diversas passagens, ao longo de todo o presente estudo<sup>15</sup>.

No Brasil, a doutrina concebe o regime jurídico da propriedade privada como subordinado ao direito civil, considerado como direito real fundamental<sup>16</sup>. José Afonso da Silva (1983, p. 71) critica a visão civilista do instituto, afirmando que os juristas civilistas pátrios ignoram as regras de direito público incidentes sobre a propriedade, só invocando-as para lembrar que a Constituição garante o direito de propriedade, tornando-o assim, intocável, com exceção das limitações estritamente estabelecidas. Ressalta ainda que é comum encontrar a definição de função social confundida com a de poder de polícia, sendo comum ler-se que

---

<sup>14</sup> Cristiano Chaves (2016, p. 211) refere-se à propriedade como “um produto histórico, necessariamente, já que a propriedade é, sobretudo, mentalidade. Ou seja, não se reduz a pura forma e a puro conceito, mas é sempre uma ordem substancial, um nó de convicções, sentimentos e certezas especulativas. Se, por um lado, a propriedade necessariamente se liga a uma antropologia – a uma visão de homem no mundo –, por outro, graças a um vínculo estreitíssimo com interesses vitais de indivíduos e classes, também é uma ideologia”.

<sup>15</sup> Para tanto, remete-se o autor para as seguintes obras: C.M. da Silva, “Instituições de Direito Civil”, vol. 04, Capítulo LXVII; NADER, P., “Curso de Direito Civil”, vol. 04, itens 34, 35 e 36; DE FARIAS, C. C. e ROSENVALD, N., “Curso de Direito Civil”, volume 05, pp. 209 a 216.

<sup>16</sup> Esse é o conceito adotado, por exemplo, por Paulo Nader (2016, item 36): “Objetivamente considerado, é instituto de Direito Privado que regula o domínio sobre as coisas em geral, definindo os direitos e os deveres do proprietário. Nesta condição é parte integrante do Direito das Coisas e referencial para os demais direitos reais. Enquanto o direito subjetivo da propriedade abrange, em tese, a plena disponibilidade da coisa, os demais direitos reais contêm uma fração apenas ou algum tipo de poder sobre ela”

consiste no “conjunto de condições que se impõem ao direito de propriedade a fim de que seu exercício não prejudique o interesse social”, como se fossem mero conjunto de condições limitativas desse direito.

Segundo Caio Mário da Silva (2017, p.80), civilista clássico, existiriam quatro grupos de posicionamentos principais quanto à natureza jurídica da função social da propriedade: a) o primeiro consistiria em uma modalidade de direito privado; b) para outro grupo, seria uma espécie de usucapião onerosa; c) uma terceira corrente entende que estaria em jogo uma modalidade de aquisição *sui generis* por interesse social; d) para à quarta vertente, o instituto não envolveria diretamente a aquisição e perda da propriedade, mas sim a privação do direito do proprietário de reaver a posse da coisa, estando preenchidos os requisitos normativos previstos, consistindo em uma exceção de posse socialmente qualificada.

Paulo Nader (2016, item 36), por sua vez, reconhece que, em razão da função social, o seu titular possui dever de ordem social, que lhe impõe a utilização da coisa na forma de sua destinação. Para ele, “exercitar o direito de propriedade, além de sua natural finalidade e em detrimento de terceiros, constitui ilícito. O irregular uso da propriedade pode configurar tipo específico de ilícito, como os previstos no Direito de Vizinhança e em posturas administrativas”.

Em sentido moderado, Cristiano Chaves (2016, p. 216) entende que as transformações pelas quais passou o direito de propriedade demonstram que ela é fruto da cultura. Nesse sentido, talvez seja pertinente definir a natureza jurídica da propriedade como uma instituição social, que ora pode se constituir a partir do direito positivo, ora pode servir de base para a criação de leis. O autor completa afirmando que essa instituição pode tomar a forma de um fato social, um direito subjetivo, uma função ou até mesmo uma relação jurídica complexa, que comporte direitos, deveres, ônus e privilégios de toda a natureza<sup>17</sup>.

Pelas palavras dos distintos civilistas, percebe-se ainda uma certa indefinição no que diz respeito à compreensão da propriedade como direito submetido às regras de direito público. Nota-se, conforme a lição de Paulo Nader, a interpretação limitativa que se coloca sobre a função social da propriedade, concebida como regra que, se infringida, gera ilícito.

---

<sup>17</sup> Como fonte, o autor cita JACOBS, E. G., “A propriedade no Estado Democrático de Direito”, s/ data, p. 26-28.

Neste trabalho, *permissa venia*, adotaremos a postura de José Afonso da Silva que, além de ensinar sobre as origens e a natureza do direito de propriedade, ainda a contextualiza diante da ótica do Estado e da sociedade<sup>18</sup>, e não apenas perante as relações individuais.

Como direito fundamental, o regime jurídico da propriedade encontra-se balizado pela Constituição<sup>19</sup>. Este diploma o garante e o subordina ao atendimento da função social (art. 5º, XXII e XXIII). Como exemplo dessa subordinação, ressalta-se a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, §4º, e artigo 184). Por este viés, entende-se que o direito civil não disciplina a propriedade, mas tão somente regula as relações civis a ela pertinentes. Dessa forma, cabe ao direito civil regulamentar as faculdades de *usar*, *gozar* e *dispor* de bens (art. 1228<sup>20</sup>, Código Civil Brasileiro), a plenitude da propriedade (art. 1.231) e o caráter exclusivo e ilimitado da propriedade (art. 1.231).

Como direito de usar (*ius utendi*), tem-se a faculdade de colocar a coisa a serviço do seu titular, sem modificar sua subsistência. O dono a emprega em seu benefício ou de terceiro. Pode também deixar de usá-la, guardando-a ou mantendo-a inerte. De qualquer forma, o uso deve se subordinar às normas de vizinhança e é incompatível com o abuso de direito. Este aspecto é regulamentado pelo §2º<sup>21</sup> do artigo 1.228 do Código Civil, que subordina a propriedade à teoria do abuso de direito, vedando o exercício do direito de propriedade de forma nociva a outrem. O §1º<sup>22</sup> do mesmo artigo, por sua vez, prevê que o direito de propriedade deve ser exercido de acordo com suas finalidades econômicas e sociais.

O direito de gozar (*ius fruendi*) caracteriza-se pela percepção dos frutos, advindos naturalmente da coisa, ou provenientes de efeitos civis. Seu sentido atual inclui também o direito de usar, assim como da utilização dos produtos da coisa e de seus frutos.

Já o direito de dispor (*ius abutendi*), não se confunde com o direito de abusar da coisa. Aqui o sentido é de direito de utilização, de fruição do bem, o que o faz pressupor-se disponível. Trata-se do poder de alienar a qualquer título – doação, venda, troca; ou ainda,

<sup>18</sup> Sobre o tema, vide José Afonso da Silva, “Direito Constitucional Positivo”, 2005, Capítulo 05.

<sup>19</sup> No presente trabalho não se optou por realizar digressão a respeito do tratamento da propriedade privada ao longo das constituições brasileiras. Para tanto, remete-se o autor para: GAIO, Daniel, “A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano”, 2015, Capítulo 3.

<sup>20</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

<sup>21</sup> § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

<sup>22</sup> § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

consumi-la, transformá-la, alterá-la, ou até mesmo destruí-la, desde que não implique em procedimento antissocial.

Por fim, tem-se o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), que significa o direito de reivindicar a coisa judicialmente e garantido pela Constituição, que atribui a todo direito uma ação que o assegura (artigo 5º, XXXV). Conforme ensina Caio Mário (2017, p. 79):

(...) de nada valeria ao dominus, em verdade, ser sujeito da relação jurídica dominial e reunir na sua titularidade o *ius utendi, fruendi, abutendi*, se não lhe fosse dado o direito de reavê-la de alguém que a possuísse injustamente, ou a detivesse sem título. Pela *vindicatio*, o proprietário vai buscar a coisa nas mãos alheias, vai retomá-la do possuidor, vai recuperá-la do detentor. Não de qualquer possuidor ou detentor, porém daquele que a conserva sem causa jurídica ou a *possui injustamente* (grifos do autor).

Tratando da subsunção do direito de propriedade à sua função social, os §§ 3º e 4º<sup>23</sup> do artigo 1.228 ainda preveem a desapropriação, a requisição ou a privação da propriedade, nos casos em que seu proprietário não atenda aos interesses da coletividade. Para o caso do § 4º, o parágrafo seguinte traz a previsão de justa indenização devida ao proprietário.

Em nosso ordenamento civilista, é dessa forma que a noção de propriedade está disposta, não constando o conceito de propriedade, mas sim prevendo os poderes do proprietário. Presume-se, portanto, que a propriedade é plena e exclusiva, até prova em contrário<sup>24</sup> (presunção *juris tantum*). Afirma a doutrina civilista que a propriedade é exclusiva quando afasta a influência de terceiros (aqui excetuando-se a relação condominial), e plena quando reúne todos os poderes acima enumerados (usar, gozar e dispor livremente)<sup>25</sup>.

Destaca-se que os conceitos presentes no atual Código possuem sentido mais social, se comparados aos conceitos anteriores expostos no diploma de 1916. Neste, o artigo 524 se limitava a indicar os atributos da propriedade – *jus utendi, fruendi e abutendi*, enquanto o atual Código Reale, além de reproduzir tais atributos, ainda dispõe, ao longo dos parágrafos

---

<sup>23</sup> § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

<sup>24</sup> § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

<sup>25</sup> Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.

<sup>25</sup> Para o desenvolvimento do presente raciocínio, não se viu a necessidade de enumerar os caracteres da propriedade, para a leitura da qual remete-se o leitor à obra de Paulo Nader, “Curso de Direito Civil”, 2016, vol. 4, item 37.

do artigo 1.228, princípios que remetem à função social da propriedade (NADER, 2016, item 38).

É preciso, pois, compreender a função social não apenas como um atributo do direito de propriedade, mas como um princípio (artigo 5º, XXIII, CF) integrante do regime jurídico da propriedade. Trata-se de princípio ordenador desse direito fundamental, incidindo sobre seu conteúdo e impondo-lhe novo conceito.

Em vez de considerar a propriedade privada como **direito civil subjetivo** ou como **direito público subjetivo**, ambos conceitos fragmentados, deve-se entendê-la como “**situação jurídica subjetiva (complexa)**”, que melhor abrange a visão global do instituto<sup>26</sup>. Nessa noção está contida o conjunto de faculdades do proprietário dentro da delimitada esfera que a disciplina constitucional lhe traça (SILVA, 2018, p. 72).

### **2.2.3 *Direito de Construir como faculdade concedida pelo Estado ou direito subjetivo individual?***

Este item busca analisar os elementos componentes do direito de construir, com o objetivo de identificar se é elemento intrínseco ao direito da propriedade urbana e, por esta razão, não deve sofrer limitações, ou se sua natureza é de concessão estatal e, portanto, está sujeito aos planos urbanísticos e regulamentos administrativos. Concluindo-se por este segundo caso, busca-se ainda verificar em que medida pode o Estado interferir ou limitar esse direito, utilizando-se como fundamento teórico as normas constitucionais brasileiras.

Ressalta-se que neste estudo não se busca exaurir todas as vertentes desse tema tão complexo, cujo tratamento seria objeto de uma pesquisa própria, mas sim contextualizá-lo dentro do presente trabalho, com o objetivo de definir as bases filosóficas utilizadas no decorrer da pesquisa, já que esse é o principal objetivo do primeiro capítulo.

Ao longo da história, o direito de propriedade passou por intensa evolução<sup>27</sup>. Vem desde a concepção de direito absoluto pertencente ao indivíduo, o qual significava a preservação da individualidade do homem e a não interferência do Estado, chegando, na

---

<sup>26</sup>O autor completa, ainda, que “nessa conformidade é que se pode falar em direito subjetivo privado (ou civil) do proprietário particular, como polo ativo de uma relação jurídica abstrata, em cujo polo passivo se acham todas as demais pessoas a que corre o dever de respeitar o exercício das três faculdades básicas daquele: uso, gozo e disposição (art. 1.228)”

<sup>27</sup>Ver item 2.2.1. *O Direito da Propriedade à luz da evolução histórica dos Direitos Fundamentais.*

atualidade, ao conceito de direito complexo<sup>28</sup>, cuja tutela jurídica está subordinada à função social definida pelo Estado, fundamentada no legítimo interesse público.

O direito de construir sempre esteve aliado ao direito de propriedade urbana<sup>29</sup>.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005, p. 32), “construção”, significa “toda realização material e intencional do homem, visando a adaptar o imóvel às suas conveniências. Nesse sentido tanto é construção a edificação ou a reforma como a demolição, o muramento, a escavação, o aterro, a pintura e demais trabalhos destinados a beneficiar, tapar, desobstruir, conservar ou embelezar o prédio”.

Esse direito carrega consigo a conotação de utilização plena do terreno inserido em área urbana e, segundo defende a doutrina civilista, a liberdade de construir seria regra, constituindo-se exceções as limitações e as restrições a este exercício desta forma, só seriam admitidas quando expressamente consignadas em lei ou regulamento. Essa interpretação origina-se da prescrição contida no artigo 1.299 do Código Civil: “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprovou, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Ainda sob a ótica civilista, constitui óbice ao exercício do direito de construir o direito de vizinhança, bem como a função social a que se deve destinar toda a propriedade. No primeiro caso, o referido direito deve se submeter ao *conceito de normalidade* (ou princípio da relatividade do direito de propriedade), consagrado pelos artigos 1.277<sup>30</sup> e 1.299<sup>31</sup> do atual Código. Assim, ao proprietário só seria permitido o uso regular do direito, sem excessos ou abusos durante seu exercício, obedecendo aos padrões comuns de uso da propriedade, segundo a destinação e localização do imóvel. Havendo identificação de anormalidade quanto ao uso, portanto, o exercício do direito pode ser impedido pelo vizinho prejudicado (MEIRELLES, 2015, p. 32 a 36).

---

<sup>28</sup> Ver item 2.2.2. *O Regime Jurídico da Propriedade Privada Urbana*.

<sup>29</sup> Hely Lopes Meirelles (2005, p. 30) ensina: “o fundamento do direito de construir está no direito de propriedade. Desde que se reconhece ao proprietário o poder legal de usar, gozar e dispor dos seus bens (Código Civil, art. 1.228), reconhecido está o direito de construir, visto que no uso, gozo e disponibilidade da coisa se compreende a faculdade de transformá-la, edificá-la, beneficiá-la, enfim, com todas as obras que lhe favoreçam a utilização ou lhe aumentem o valor econômico”.

<sup>30</sup> Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

<sup>31</sup> Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprovou, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Conforme a regulamentação da Constituição de 1988, está previsto no artigo 5º, XXIII<sup>32</sup> que “a propriedade atenderá a sua função social”, referindo-se à propriedade em geral. Na parte destinada aos princípios da ordem econômica (artigo 170, II e III)<sup>33</sup>, constata-se, também, a instituição da propriedade privada e de sua função social. De maneira análoga, no capítulo destinado à política urbana, estão presentes os dois institutos, com conteúdo relacionado às propriedades urbanas e rurais, bem como sanções para os casos em que não forem observadas (arts. 182, 184, 186).

Ressalta-se, no entanto, que a função social aqui considerada não se refere à coisa, mas ao seu titular. Ou seja, é o proprietário da coisa (aqui considerado o terreno urbano) que tem a obrigatoriedade de cumprir a função social constitucionalmente instituída e regulamentada pela legislação incidente.

Ao tratar da política municipal, a Constituição Federal expressamente prevê que a propriedade urbana atenderá sua função social quando cumprir as exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor municipal<sup>34</sup>. Ou seja, está constitucionalmente definido que a propriedade urbana atinge a função social quando obedecer às normas de direito urbanístico, que são de competência dos municípios.

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o *regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício*. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação de conteúdo do direito (SILVA, 2018, p. 72).

José Afonso da Silva (1983) e Pedro Escribano Collado (1979, p. 77) entendem que a determinação do direito de propriedade urbana é fruto dos planos urbanísticos (gerais e especiais) e de outros procedimentos e normas legais, que definem a qualificação urbanística para cada parcela de terreno, determinando-se, assim o objetivo da propriedade. Assim, as faculdades do proprietário em relação ao seu terreno são apenas aquelas que o Estado, ou o município, nesses casos, o confere por meio das normas urbanísticas.

<sup>32</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>33</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade;

<sup>34</sup> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A “edificabilidade” de um solo é uma qualidade adquirida a partir do destino urbanístico a ele imposto, a partir das definições estabelecidas pelos planos e normas urbanísticos. Essa qualidade não é, por natureza, inerente ao solo<sup>35</sup>. Ela nasce a partir da vontade do Estado, enquanto o proprietário fica vinculado a essa edificabilidade. Essa característica relaciona-se com a ordenação do terreno e, consequentemente, a ela se vincula a propriedade do terreno urbano.

Vale dizer que a destinação urbanística dos terrenos é uma utilidade acrescida a eles pelos planos e leis de caráter urbanístico. *Utilidade* que se especifica em várias modalidades, conforme o aproveitamento concreto definido para cada terreno. A utilização, por conseguinte, do solo urbano pelos proprietários depende da predeterminação dada pela legislação e planos urbanísticos. O *lote* – parcela de terreno destinada à edificação, é uma das modalidades predeterminadas por via especialmente dos planos de parcelamento do solo para fins urbanos. O lote é, consequentemente, uma criação da atividade urbanística; surge, pois, como uma utilidade legal do terreno: a edificabilidade. Veja-se, pois, que a edificabilidade não é algo natural aos terrenos. O que é natural a eles é a produção das chamadas riquezas naturais. A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. É algo novo, acrescido, criado pelos planos e normas urbanísticos, por mais elementares que sejam. *Edificabilidade* é a qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário exercer a faculdade de construir em terreno urbano. Sem ela a faculdade não existe (SILVA, 2018, p. 81 – grifos do autor).

Pelo exposto, o conteúdo do artigo 1.299<sup>36</sup> do vigente Código Civil, incluído na Seção VII (Do Direito de Construir) do Capítulo V (Dos Direitos de Vizinhança), principalmente no que se refere à possibilidade de edificar em solo urbano, deve sempre ser interpretado à luz da função social atribuída à propriedade pela Constituição Federal. Não se pode atribuir à expressão “direito de construir” um significado absoluto, um direito subjetivo pertencente ao proprietário do terreno. Na verdade, seu significado deve se relacionar a uma simples faculdade, ou seja, uma “possibilidade legal de opção em vista da criação de uma situação jurídica” (ROBIER apud SILVA, 2018, p. 72).

Com alicerce nesses argumentos, o direito de construir deve se submeter às normas urbanísticas. Afinal, são elas que regulamentam o solo urbano, com embasamento no interesse público e na função social da propriedade urbana. São as normas urbanísticas que definem os parâmetros a serem seguidos para melhor aproveitamento, uso e ocupação do solo urbano.

---

<sup>35</sup> Pedro Escribano Collano (1979, p. 138 apud SILVA, 2018, p. 81) afirma que o destino do solo é, naturalmente, servir exclusivamente à utilidade agrícola. Ele afirma que o solo acaba suscetível à utilidade legal e ao tipo de aproveitamento definidos no marco concreto em que estão situados os terrenos.

<sup>36</sup> Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Esses parâmetros são indispensáveis ao planejamento urbano, uma vez que, com base neles, edifica-se (ou não) uma cidade. Segundo Marcelo Lopes (2015, p. 220), os parâmetros ou diretrizes urbanísticas consistem em “grandezas e índices (relações entre duas grandezas) que medem aspectos relevantes relativos à densidade e à paisagem urbana” Segue, portanto, conceitos dos principais parâmetros, conforme lição do autor:

- a) gabarito: expressa em pavimentos ou metros a altura máxima permitida para as edificações em uma determinada zona. Pode ser influenciado por vários fatores, desde a necessidade de preservação da harmonia da paisagem até a proximidade de aeroportos, passando pela largura da rua;
- b) afastamento: compreendem os recuos obrigatórios da edificação em relação às divisas do lote (afastamentos laterais e de fundos), em relação ao logradouro (afastamento frontal) e, eventualmente, entre edificações no mesmo lote. Trata-se de um parâmetro de sua importância, uma vez que permite ventilação, iluminação e privacidade das edificações;
- c) área construída (total): também chamada de área edificada, consiste na soma das áreas de todos os pavimentos de uma edificação;
- d) taxa de ocupação (TO): relação entre área da projeção horizontal da edificação (ou edificações presentes no mesmo terreno) e a área total do lote ou gleba;
- e) coeficiente de aproveitamento (CA) ou índice de aproveitamento: relação entre a área construída (total) e a área total do lote ou gleba;
- f) taxa de permeabilidade: relação entre a parte do lote que permite infiltração da água e a área total do mesmo. É um índice bastante importante para a definição do conforto térmico de uma área, já que tende a contribuir para o impedimento da formação de ilhas de calor urbanas;
- f) índice de áreas verdes: relação entre a parcela do terreno coberta por vegetação e a área total deste lote. Assim como o anterior, tende a influenciar na melhoria do conforto térmico, já que impede formações de ilhas de calor (LOPES, 2015, p. 220 a 225):

Sem essa orientação, a *urbe* estaria submetida à vontade de cada particular, que invariavelmente se destina a suprir a necessidade de maximização econômica do terreno, e, neste cenário, provavelmente a sociedade estaria fadada a cidades de arranha-céus, com aproveitamento de cem por cento dos terrenos e com graves problemas de escoamento pluvial, sem conforto térmico, excesso de adensamento em algumas áreas e esvaziamento em outras, entre outros problemas previsíveis a longo prazo. Por esta razão é que os condicionamentos urbanísticos impostos pelo Estado devem possuir papel fundamental na

dinâmica urbana, a fim de possibilitar uma ocupação urbana sustentável e de qualidade razoável<sup>37</sup>.

Pelo exposto, fica clara a necessidade de interferência do Estado no direito de construir. É essencial, pois, que o Estado, enquanto agente que possui a visão *macro*, intervenha em tal direito, a fim de propiciar o bem estar social. É desta forma, portanto, que se entende, no presente trabalho, com base nas lições apresentadas, que a faculdade de construir está intrinsecamente ligada à função social da propriedade urbana e, portanto, não se trata de direito subjetivo individual absoluto, mas sim de faculdade concedida pelo Estado ao particular, apoiada no atendimento ao interesse público legítimo.

Assim, a partir de tal raciocínio, entende-se que ao particular é conferido o direito de construir até o coeficiente básico adotado, desde que em obediência às regras e aos parâmetros urbanísticos impostos (tarefa que cabe ao Estado, em razão de sua função reguladora). Neste sentido, não se trata de direito individual absoluto, vez que está sujeito às limitações estatais. Acima do coeficiente básico, por sua vez, entende-se que se trata de mera faculdade a ser concedida pelo Estado, podendo existir ou não, sendo sujeita às estratégias de planejamento urbano adotadas.

### 2.3 Cessão do Solo Criado

Uma vez realizada a apresentação conceitual do instituto do solo criado, bem como o delineamento filosófico necessário à compreensão do direito de propriedade urbana, direito de construir e intervenção estatal nas relações jurídicas a estes relacionadas, neste tópico cabe esclarecer os aspectos jurídicos que envolvem o ato de ceder o solo criado. Feito isso, será possível imergir, nos próximos capítulos, no tratamento da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir no cenário nacional.

---

<sup>37</sup> Segundo Garcia de Enterria (*apud* Pedro Escribano Collado, 1979, p. 208): “a propriedade urbana se constrói com base em três princípios fundamentais: a) urbanizar deixou de ser um conteúdo da propriedade assinada aos planos, ou, em sua falta, à própria lei do solo; b) o plano determina exaustivamente todos os usos possíveis do solo urbano. ‘O ius aedificandi já não é mais uma faculdade livre do proprietário, é, quanto à sua medida concreta, uma estrita determinação do plano’; c) a incidência do plano sobre a propriedade privada não é mais a de uma limitação que restrinja uma liberdade inicial, posto que sem plano não há aproveitamento urbano possível. O plano outorga positivamente faculdades, não limita uma posição básica de liberdade do proprietário”.

### 2.3.1 *O Valor do Solo Urbano*

O direito de propriedade urbana está condicionado ao princípio da função social da propriedade (item 2.2.1) e, portanto, seu exercício se sujeita ao interesse social. Nesse contexto, está limitado a um máximo de utilização, de acordo com os regulamentos administrativos estabelecidos pelo Estado. Por outro lado, o exercício do direito de propriedade exige um padrão mínimo de uso e disposição, cuja expressão econômica consubstancia o valor a ela inerente.

O padrão, a ser fixado pelas normas jurídicas e com o fim de atender à justiça social, não poderá reduzir extremamente a capacidade de uso e disposição da propriedade do solo urbano, sob pena de comprometer a possibilidade de utilização econômica do imóvel e, desta forma, a raiz do direito de propriedade.

Para se chegar ao valor atribuível ao solo urbano, faz-se mister entender como funciona esse processo de acréscimo valorativo. Segundo Eros Grau, o valor do solo urbano se processa segundo sua “acessibilidade”, aqui entendida como a capacidade do solo de suportar várias atividades<sup>38</sup>. Nesse sentido, o aumento do valor do solo urbano seria resultante das ações desenvolvidas pelo setor privado e pelo setor público. Não seria, portanto, fruto decorrente apenas da ação de seu proprietário, considerado individualmente.

As ações que, empregadas, determinam o valor do solo são as seguintes: a) disponibilidade de equipamentos públicos (ação estatal); b) regulamentação do uso do solo para a área em questão (ação estatal); c) exercício de atividades humanas nas proximidades do local (ação da comunidade). Estes seriam fatores “exógenos”, provenientes da ação do Estado junto com a comunidade, e passíveis de variação.

Embora variável, é certo que todo solo urbano possui certo valor econômico inerente à sua propriedade, imune às transformações provenientes dos elementos já citados. Grau defende que esse valor deve ser preservado pelo Estado mediante a fixação de um coeficiente único<sup>39</sup> de aproveitamento do solo urbano, o que garantiria um padrão mínimo de uso e disposição, reservado a cada proprietário do solo urbano. Desta forma, o valor econômico da terra estaria garantido, evitando a obtenção de vantagens em razão dos fatores externos, o que poderia gerar situação de desigualdade entre os proprietários (persecução à justiça social). O

---

<sup>38</sup> No linguajar da sustentabilidade, o conceito apontado assemelha-se à definição de “capacidade de carga”.

<sup>39</sup> Conforme as razões já apontadas no item 2.1.1, aqui adotamos a nomenclatura “básico”, por razões didáticas e por entender que esta era a real intenção do autor.

valor do solo urbano, portanto, estaria vinculado ao coeficiente básico fixado e isto garantiria o direito de propriedade garantido pela Constituição (GRAU, 1983, pp. 72 - 75).

O coeficiente básico atribuído pelo Estado deve atuar como limitador, tanto no sentido da manutenção mínima da integridade da propriedade do terreno urbano, quanto em relação ao máximo exercício do direito de propriedade urbana. O direito de propriedade urbana, portanto, vai até o coeficiente básico de aproveitamento. Acima disso, portanto, trata-se de solo criado.

Considerando as lições apresentadas, neste trabalho defende-se o coeficiente básico único igual a 1,0 (um), entendendo-se que o direito de propriedade particular do terreno urbano se inicia e se extingue na utilização de uma vez o coeficiente de aproveitamento básico adotado para o solo urbano. A criação de solo acima desse limite, portanto, é bem público, passível de uso e disposição pelo Estado. Sobre este coeficiente *extra* não recai a propriedade do indivíduo e, caso este tenha interesse em utilizá-lo, esta atividade deverá ser antecedida de ato de aquisição de direito correspondente (outorga onerosa).

### **2.3.2 Natureza jurídica do ato de cessão do solo criado**

Fixada a premissa de que o direito da propriedade urbana incide até o limite do coeficiente básico, cabe discutir sobre a natureza jurídica do ato administrativo de cessão do solo criado. Para tanto, serão apresentados alguns argumentos doutrinários e, na sequência, o posicionamento defendido neste trabalho.

Antes de apresentar os posicionamentos doutrinários, é necessário diferenciar duas situações: o ato de criação de solo e o ato de cessão do solo criado. O ato de criação de solo é proveniente da vontade do Estado, que em conjunto com as ações de planejamento urbano, avaliação da infraestrutura presente na cidade e no contexto do zoneamento urbano, define os limites mínimos e máximos dos coeficientes de aproveitamento. O solo criado, portanto, seria todo aquele potencial construtivo obtido acima do coeficiente básico.

O ato de cessão do solo criado, por sua vez, ocorre depois da criação do solo. Uma vez estabelecidos os coeficientes, pode o particular solicitar a “compra” do solo criado. Caso o poder público autorize a “compra” e conceda ao particular a faculdade de construir, configura-se o ato de cessão do solo criado (outorga onerosa).

Segundo GRAU (1983, p. 80), a cessão do solo criado não configura autorização nem permissão. Não se trata, portanto, de ato administrativo discricionário e precário ou, muito

menos, de licença (ato vinculado), cuja outorga confere ao particular a possibilidade de realização de atividades específicas.

A negociação do solo criado se trata, de fato, de venda de determinado bem, e não de permissão de exercício de atividade. Não seria, portanto, também caso de concessão de uso, já que este pressupõe a cessão de uso de imóvel de domínio público a particular, o qual deveria utilizá-lo em função do interesse coletivo.

Assim, a negociação do direito de criar solo implica em venda de bem público, realizada mediante remuneração. O solo criado, portanto, é bem público e, por esta razão, não se trata de prestação de serviço público, nem de exercício do poder de polícia, mas sim de contrato de compra e venda, cujo objeto é o potencial construtivo (GRAU, 1983, p. 81).

José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 256) possui entendimento oposto. Segundo ele, o ato de outorga se formaliza através de licença de construção. Ou seja, uma vez que o particular solicite construir acima do coeficiente básico, mas dentro dos limites previstos pelo plano diretor da cidade, deverá a administração pública conceder licença para construir, sendo esta de caráter especial. Nestes moldes, ensina o jurista:

Quer dizer: enquanto a licença comum para construir tem por conteúdo o consentimento estatal para construções dentro do coeficiente básico de aproveitamento, na licença especial para construir o conteúdo consiste na permissão para que o proprietário possa realizar construção além do coeficiente básico de aproveitamento. A outorga a que se refere o instituto nada mais é do que o fato jurídico que resulta do ato de licença; a onerosidade decorre da circunstância de que o interessado precisa pagar preço especial para o deferimento deste tipo de licença.

O autor é contrário ao entendimento destacado anteriormente. Ele argumenta que o município não possui o domínio do direito de construir, já que este seria do proprietário. Ao ente municipal, portanto, caberia apenas restringir seu exercício, quando fosse o caso.

Neste trabalho, adota-se a postura do doutrinador Eros Grau, o qual, acertadamente, entende que o ato de cessão do direito de criar solo é, nada mais, que negócio jurídico a ser firmado entre partes legítimas. Uma vez que o objeto do acordo é o solo urbano, cabe ao município autorizar a criação de solo, de acordo com os limites já esclarecidos<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> No tópico 3.2.2 serão abordados os aspectos mais específicos do negócio jurídico em questão.

### 2.3.3 Natureza jurídica da contrapartida recebida pelo Estado

Uma vez esclarecido o caráter do ato de cessão do solo criado, cabe identificar qual a natureza da remuneração recebida pelo poder público no contexto da realização de tal negócio jurídico.

Seguindo o raciocínio exposto no item anterior, Grau (1985, p. 82) entende que, quando o poder público recebe remuneração pela cessão do direito de criar solo, trata-se de situação de cobrança de preço. O autor salienta que não seria o caso de preço público, vez que o setor público não detém qualquer privilégio quando se encontra na condição de alienante dos direitos de criar solo incorporados ao seu patrimônio.

Carvalho Filho (2013, p. 269),, por sua vez, entende que a outorga é ato de licença e, por esta razão, a contrapartida oferecida pelo particular ao poder público possui natureza de taxa, já que é consequência do exercício do poder de polícia municipal.

Durante o julgamento do primeiro Recurso Extraordinário que tratou do assunto, em 2008, o STF defendeu que a contrapartida consistiria em mero ônus imposto à vontade do proprietário de construir acima do coeficiente básico. Desta forma, o não pagamento apenas o impediria de implementar a construção pretendida:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. *Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.* 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido. (RE 387.047-SC, Rel. Min. Eros Grau, em 06.03.08 - Informativo STF nº 497, mar. 2008 – grifo nosso)

No mesmo ano, sob a relatoria do ministro Menezes Direito, o STF foi ainda mais incisivo, afastando a natureza jurídica de tributo atribuída à contrapartida:

EMENTA: Tributário. Parcada do solo criado: Lei municipal nº 3.338/89. Natureza jurídica. 1. Não é tributo a chamada parcada do solo criado que representa remuneração ao Município pela utilização de área além do limite da área de edificação. Trata-se de forma de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da sobrecarga da aglomeração urbana. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 226.942, Rel. Min. Menezes Direito, em 21.10.08).

Uma vez exposto todo o raciocínio até aqui desenvolvido, coaduna-se com o posicionamento do ministro Eros Grau, que defende que a contrapartida paga pelo particular ao poder público consiste em preço público a ser pago pela compra do potencial construtivo. Esta é a posição mais acertada, tendo em vista o caráter público do bem objeto da outorga onerosa (solo criado).

### 3 A REFORMA URBANA BRASILEIRA

Este capítulo propõe-se a contextualizar a inserção do instituto do solo criado no Brasil, desde o início das discussões sobre a reforma urbana, na década de 1960, passando pelo Projeto de Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Uma vez inserido no corpo da lei federal, será analisado sob a forma da Outorga Onerosa e da Transferência do Direito de Construir<sup>41</sup>. Em seguida, serão enumeradas algumas experiências municipais de implementação do instituto, com o fim de avaliar os reflexos da lei federal de 2001.

#### 3.1 O Solo Criado na Agenda da Reforma Urbana Brasileira

As discussões sobre o instituto do solo criado no Brasil atravessaram diversas fases até seu amadurecimento enquanto instrumento regulado por lei federal. Da década de 1960 a de 1990, enquanto simpatizantes e antipatizantes do instrumento argumentavam sobre seu poder “socializador da terra urbana”, sua caracterização como instrumento de arrecadação municipal, ou mesmo quanto às formas de sua instituição, o cenário nacional se aquecia em torno dos embates sobre a implementação de uma política urbana nacional. Este tópico, portanto, busca realizar revisão bibliográfica das principais obras que trataram do tema, tendo em vista o recorte temporal indicado, com o fim de apresentar e descrever os acontecimentos que levaram à regulamentação do solo criado no Brasil.

##### 3.1.1 Do Seminário do “Quitandinha” (1963) à *Carta do Embu*

A partir da década de 1960, a agenda da reforma urbana passou a ganhar seus primeiros contornos. Apesar de a pauta principal das discussões tratar da luta pela moradia (consequência da urbanização ocorrida desde a década de 1940), a necessidade de regulamentar a política urbana se fazia cada vez mais presente.

---

<sup>41</sup> Conforme será analisado adiante, embora as discussões sobre a possibilidade de construir acima do coeficiente básica hajam surgido, no Brasil da década de 1960, sob a nomenclatura de “solo criado”, a lei nº 10.257/01 preferiu chamar tal incentivo à construção de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Por esta razão, desde 2001, esta tem sido a forma utilizada para se referir à possibilidade de criação de solo acima dos limites legais. Para efeitos didáticos, no entanto, neste trabalho optou-se por utilizar a nomenclatura clássica (solo criado) ao referir ao instituto jurídico, enquanto a OODC (e, em algumas situações a TDC) foi utilizada para referir-se à instrumentalização do instituto, de acordo com a lição do professor José dos Santos Carvalho Filho (2001).

Enquanto em 1940 apenas 26,3% da população brasileira residia nas cidades, em 2010 esse percentual equivalia a 84%. Tal aumento decorreu da crescente industrialização ocorrida no país, impulsionada pela intervenção do Estado na economia, o que favoreceu a instalação de grandes empresas estatais, principalmente no ramo da indústria pesada. O aumento dessa atividade industrial impulsionou a urbanização, atraindo para as cidades mão de obra desocupada ou subocupada na zona rural (CARVALHO, 2016, p. 104).

A urbanização acelerada exigiu bastante dos municípios que, despreparados para lidar com essa tarefa, encontravam-se desaparelhados, sem recursos financeiros nem recursos humanos capacitados, desprovidos de instrumentos administrativos ou jurídicos específicos. As normas e padrões urbanísticos eram moldadas, naquele momento, pelos movimentos do capital imobiliário.

Em 1962, sob a gestão do presidente João Goulart, foi elaborado o “Plano Trienal”, assinado pelo Ministro do Planejamento - Celso Furtado. De cunho econômico, o plano propunha atacar a alta inflação predominante, bem como servir de instrumento para uma política econômica global. A partir dele, foi inserido o tema da reforma urbana no Brasil, como consequência dos objetivos sociais propostos, de distribuição das atividades econômicas e da população no território nacional.

A necessidade de uma regulamentação nacional sobre a política urbana aflorava cada vez mais. A ideia ganhou corpo com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (ou “Seminário do Quitandinha”, como ficou conhecido), ocorrido em 1963, na cidade de Petrópolis, e coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

Do evento, resultou documento que, embora marcado pela ênfase na questão fundiária, já defendia maior justiça social no território urbano. Para tanto, foi recomendado ao Poder Executivo que encaminhasse ao Congresso Nacional projeto de lei sobre a política habitacional e urbana<sup>42</sup>. No texto também estão presentes princípios e fundamentos avançados sobre o tratamento do direito urbanístico.

No documento, destacam-se os seguintes pontos relacionados à propriedade urbana e sua função social: a) entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da

---

<sup>42</sup> Segundo Ermínia Maricato (2010, p. 17), “Nessa proposta, uma das raízes do Estatuto da Cidade, a questão da terra era vista como central para a transformação que o país demandava. Nela estava presente, ainda, a criação de um organismo nacional que dirigisse a política urbana e habitacional. Nesse período, que antecedeu o golpe militar de 1964, a sociedade brasileira estava mobilizada em torno das Reformas de Base. Propostas com significativa base popular eram elaboradas por intelectuais, profissionais, acadêmicos e líderes sociais e sindicais e tratavam de temas como educação, saúde, administração pública, cultura, além das Reformas Agrária e Urbana”.

habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”; b) “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor”.

Com o golpe militar de 1964, a mobilização social em prol da reforma urbana foi prejudicada e seu debate só voltou à tona no cenário político na segunda metade dos anos 1970. Em tal período, os seguintes eventos trataram da pauta do solo criado: o seminário interno do antigo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), realizado no início de 1975; os estudos de administração pública e seminários-curso do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM) - transformado na Fundação Faria Lima - ocorridos em 1976 (GRAU, 1983, p. 55); o XX Congresso Estadual dos Municípios, ocorrido no Guarujá, em 1976 e; o seminário promovido pelo Curso de Direito Urbanístico, de Pós Graduação, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em setembro de 1976 (SILVA, 2018, pp. 266 - 270), os quais serão abordados com detalhes a seguir.

Durante o seminário realizado pelo GEGRAN, em janeiro de 1975 e no contexto de discussão do anteprojeto de lei sobre o controle do solo urbano, Eros Grau, Antônio Carlos Cintra do Amaral e Jorge Bartholomeu Carneiro da Cunha aventaram a hipótese de separação entre o direito de propriedade e direito de construir. Afirmava-se o seguinte:

a) não existem limitações administrativas ao direito de edificação do proprietário, visto que tal direito não lhe pertence, sendo-lhe atribuído mediante autorização ou concessão do Poder Público;

b) na legislação nacional a ser desenvolvida, deverá ser considerada a situação de propriedade daqueles aos quais, atualmente, já foi concedido ou autorizado direito de edificação, ou que são titulares de expectativa de sua concessão ou autorização.

Tais afirmações eram demasiadamente progressistas, tendo em vista que pretendiam total desvinculação do direito de construir e o direito de propriedade. Elas vão além da própria ideia de solo criado, pois afirmam que não cabe ao titular do terreno nem o direito de construir até o limite do solo natural (aqui considerado como o oposto de solo criado). Ou seja, segundo a proposta e partindo de uma perspectiva mais generalista, qualquer que fosse a proposta de construção, deveria passar pelo crivo da administração pública. Esta poderia,

então, negá-la, proibindo a construção no terreno de forma integral ou aprovar a construção, mediante autorização ou concessão.

Sabendo-se do teor radical das propostas, foi apresentada ainda uma proposição alternativa, que poderia ser acatada caso as demais fossem rejeitadas:

c) era indispensável, ao menos, que o direito de construir e o direito de propriedade fossem tratados destacadamente; neste caso, seriam aplicadas limitações administrativas ao direito de construir, em atendimento à função social da propriedade. Tais limitações, por sua vez, estariam sujeitas ao princípio da legalidade.

Na sequência, os autores continuaram com as seguintes considerações:

d) uma vez admitida a distinção entre direito de propriedade e direito de construir, o exercício deste estaria sujeito ao pagamento de preço público ao Estado; não se admitindo a distinção entre os direitos acima mencionados, mas acatada a possibilidade de se pagar preço público pelo solo criado, esta limitação básica ao direito de edificar seria traçada através de lei federal<sup>43</sup>;

e) quanto à transferibilidade do direito de edificar: qualquer que fosse a hipótese proposta admitida, caberia à lei federal estabelecer a possibilidade de os particulares negociarem, entre si ou com o poder público, o direito de edificar (GRAU, 1983, pp. 60 - 62).

Nos termos apresentados, a ideia não prosperou. Tratava-se de proposta extremamente avançada, mais até que a própria ideia de solo criado. Pelo raciocínio aventado, não se buscava apenas impor algumas limitações ao uso e disposição do solo, por meio de limitações ao direito de construir, mas sim separar integralmente o direito sobre propriedade urbana do direito de construir. Nestes termos, construir seria uma faculdade, que o Estado poderia ou não atribuir ao particular solicitante.

Em termos mais gerais, a seguinte assertiva proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello foi tomada como pacífica: “o direito de propriedade, assegurado pela Constituição, tem seu perfil definido pela legislação ordinária, a qual não pode desconhecer a noção de que a propriedade envolve a utilização e a disposição; contudo, assiste à legislação ordinária definir a extensão do seu uso e disposição” (GRAU, 1983, p. 62). Essa proposição trazia mais segurança jurídica ao indivíduo titular da propriedade urbana e, diante das proposições anteriores, possuía caráter mais moderado. Assim, o direito de propriedade continuava

---

<sup>43</sup> O autor esclarece que, por tratar-se de definição do próprio conteúdo do direito de propriedade, e em razão das definições de competência legislativa previstas na Constituição vigente à época, o tratamento do tema, de fato, caberia à norma federal (GRAU, 1983, p. 62).

garantido pela Constituição Federal, estando sujeito à função social e ao legislador federal é que cabia estabelecer os limites gerais do direito de construir.

O conceito de solo criado, por sua vez, só veio receber formulação mais completa, bem como a proposta de adoção no Brasil, durante os estudos de administração pública e nos seminários-cursos do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM), transformado na Fundação Prefeito Faria Lima<sup>44</sup> em 1976.

A fim de subsidiar as discussões técnicas do evento, a referida fundação submeteu as seguintes questões à análise do jurista Eros Grau: a) se seria constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de aproveitamento do solo e; b) se seria constitucional a instituição da chamada transferibilidade do "direito de criar solo".

Em resposta, Grau concluiu que: a) é constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de aproveitamento do solo, não implicando essa definição qualquer restrição na sua capacidade de definir índices diversos de aproveitamento, para áreas distintas de solo urbano, através da legislação de zoneamento; b) é constitucional também a instituição da chamada transferibilidade do direito de criar solo (GRAU, 1976, p. 153).

Destaca-se, aqui, a opinião do jurista acerca da possibilidade de definição de variados coeficientes de aproveitamento do solo. Ela vai de encontro ao posicionamento de outros juristas e intelectuais defensores do solo criado<sup>45</sup>, que entendiam que a efetiva aplicação do instituto estava vinculada ao coeficiente básico único. Posteriormente, será demonstrado que essa premissa foi acatada de forma moderada na Carta de Embu, e de forma literal no Estatuto da Cidade, recebendo várias críticas.

Em 1976, durante o XX Congresso Estadual dos Municípios, no Guarujá, o prefeito de São Paulo, Engenheiro Olavo Egydio Setúbal, lançou a ideia do solo criado, destacando as possibilidades financeiras de sua inserção pelas municipalidades. Assim, com os valores arrecadados pela venda do solo criado, a região seria dotada dos equipamentos urbanos exigidos pelo adensamento provocado pelas novas construções (BRASIL, 2002). Segundo a Folha de São Paulo, na edição de 25/03/1976, o objetivo seria

(...) eliminar o valor diferenciado dos terrenos em função dos dispositivos legais, preservar áreas verdes e de proteção aos mananciais e ao meio ambiente, preservar

---

<sup>44</sup> Do seminário, nasceu documento elaborado pelos técnicos Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Domingos Theodoro de Azevedo Netto e Clementina de Ambrosis, que traçou o conceito de solo criado.

<sup>45</sup> Vide: SILVA, José Afonso da, **Direito Urbanístico**, 2018, p. 261.

edificações de valor histórico e obter recursos para a manutenção da cidade, que seriam gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna<sup>46</sup>.

Esse evento trouxe à tona uma nova perspectiva quanto à utilização do solo criado pelos municípios. O que, até então, era visto como instrumento socializador da propriedade privada urbana, pôde ser enxergado como ferramenta de arrecadação municipal. Sob essa ótica, os valores arrecadados pela aquisição do solo criado poderiam ser usados pelo município nos processos de controle e planejamento do solo urbano, a exemplo da incrementação de infraestrutura em determinadas áreas da cidade, para fins de incentivo ao seu adensamento. Neste sentido, também seria ferramenta de captura de valorização imobiliária, uma vez que a procura pela outorga onerosa seria mais intensa nas áreas dotadas de maior infraestrutura e, com os valores arrecadados, o município poderia investir em outras áreas menos favorecidas, a fim de incentivar seu adensamento e, assim por diante.

Todos esses acontecimentos, somados às ideias por eles lançadas e discutidas, foram essenciais à formulação da Carta do Embu<sup>47</sup>, elaborada em dezembro de 1976. O documento representou um marco na seara de estudos sobre o planejamento urbano nacional, uma vez que a partir dele fixaram-se as bases doutrinárias do instituto do solo criado no Brasil. Por meio da carta, foram elencadas as seguintes constatações:

- a) A valorização de um território urbano é diretamente proporcional à sua capacidade de receber diferentes tipos de atividades, e a busca por esses locais é o fator que define o aumento dos preços e o nível de densidade no território;
- b) O adensamento das cidades, possível graças ao desenvolvimento das tecnologias de construção civil, é responsável pela sobrecarga das infraestruturas locais;
- c) O aumento da densidade gera criação de solo, já que existe grande procura pelas áreas mais valorizadas da cidade e seu acesso é viabilizado pela verticalização das edificações;

---

<sup>46</sup> “Um novo olhar para a cidade” in Coleção Dossiê: Plano Diretor do Município de São Paulo – volume IX. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP) – Centro de Coleta, Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados (CeSAD), outubro de 1991 apud BRASIL, 2002.

<sup>47</sup> Assinaram o documento: Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesario Costa, Mário Pazzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina De Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa, Norberto Amorim.

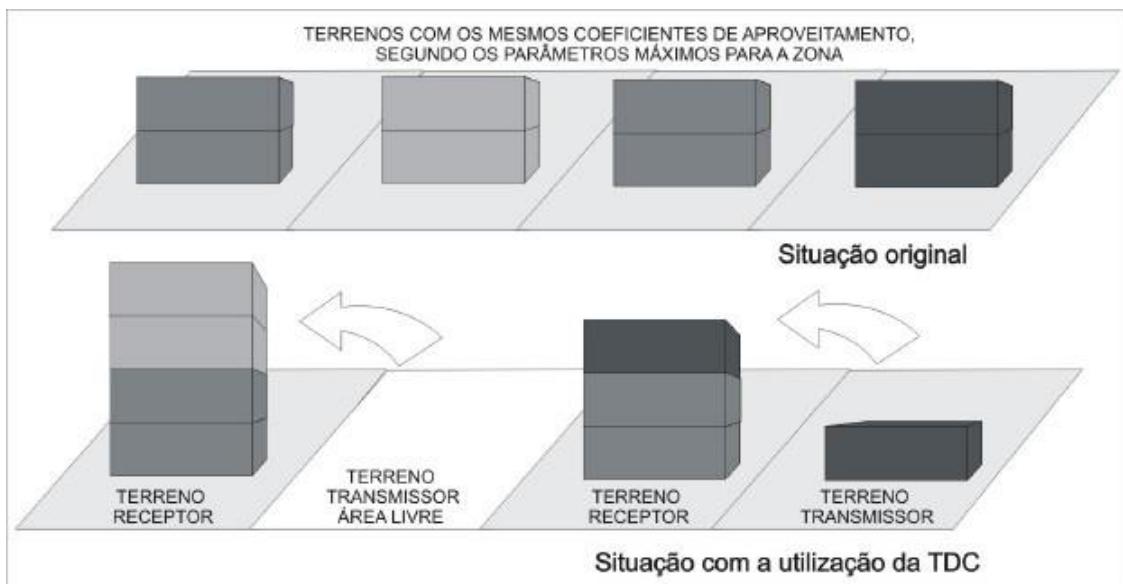
- d) Limitar o adensamento é um dos escopos da legislação de uso do solo, o que acaba gerando limitações diferenciadas à utilização dos territórios das cidades e a consequente valorização e desvalorização econômica dos mesmos;
- e) O direito de propriedade está sujeito ao exercício da sua função social e, assim, seu uso e disposição estão subordinados ao interesse público;
- f) Cabe ao criador de solo compensar a sociedade pela sobrecarga gerada à infraestrutura urbana em razão do adensamento.

A partir dessas constatações, concluiu-se que:

- a) A fixação de coeficiente único de aproveitamento pelo município era constitucional, bem como essa fixação não interferia na competência municipal de estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo;
- b) Solo criado seria toda edificação acima do coeficiente único, mesmo aquelas que envolvessem a ocupação do espaço aéreo ou o subsolo;
- c) A exigência de contrapartida pela criação de solo é constitucional, seja ela realizada por oferta de áreas ou pelo pagamento do equivalente econômico;
- d) Foi reconhecida a transferência do direito de construir para os titulares de imóveis que, impedidos de utilizar o coeficiente único de aproveitamento em razão de limitações administrativas, quisessem alienar a parcela não utilizável desses terrenos;
- e) Especificamente no caso dos imóveis tombados, seria possível alienar o direito de construir relacionado à área edificada ou ao coeficiente único da edificação.

Observa-se o caráter progressista do documento, que, ao recomendar o coeficiente único, vai de encontro aos interesses imobiliários envolvidos no processo de adensamento das cidades, que era resultante da urbanização que o Brasil vinha enfrentando nas últimas décadas. O nivelamento do coeficiente fundamentou-se principalmente na experiência francesa, e partiu do pressuposto de que o aumento do coeficiente resultaria no acréscimo da demanda por equipamentos públicos, que deveriam ser custeados por quem pleiteava o benefício. Nivelar o coeficiente, portanto, significava controlar o adensamento construtivo das cidades.

Figura 1 - Demonstração esquemática do equilíbrio de densidade



Fonte: GUIMARÃES, 2007, p. 13

A adoção, portanto, desse instrumento resultaria em duas consequências principais: a ausência de esvaziamento econômico do direito de propriedade (tendo em vista que o valor econômico do bem é proporcional ao seu potencial construtivo), e a relação de igualdade entre os imóveis urbanos (GAIO, 2015, p. 222-224).

Destaca-se o reconhecimento da constitucionalidade quanto à contrapartida financeira oferecida pela aquisição do solo criado. Por esse raciocínio, observa-se que a Carta adota uma postura redistributiva dos ônus gerados pelo criador de solo, os quais não deveriam prejudicar a sociedade. Neste sentido, o criador de solo se tornava responsável por desafogar a infraestrutura sobrecarregada, seja por meio de oferecimento de terras, seja pelo pagamento em dinheiro. Por este raciocínio, observa-se que, juntamente com a definição do coeficiente básico a fixação de contrapartidas deixa clara a intenção da Carta de considerar o solo criado como bem público, sujeito ao interesse do Estado e da sociedade.

Outro ponto inovador foi a possibilidade de desconsiderar a área do bem tombado para fins de cálculo da transferência do direito de construir. Isto porque, segundo a fundamentação clássica do instrumento, o que se transfere é o direito de construir resultante da subtração entre o coeficiente básico e a edificação existente no terreno. No entanto, em se tratando de imóvel de interesse histórico, é pertinente que se acrescente a área construída do bem

tombado no cálculo da transferência, o que funciona como uma compensação a mais pela possível perda econômica ocasionada pelo tombamento.

Assim, a adoção do solo criado permitiria corrigir uma série de distorções que afetam, especialmente, a oportunidade de apropriação e uso de solo urbano, a distribuição dos benefícios gerados pela ação da comunidade urbana, especialmente pelo Poder Público, a distribuição dos encargos gerados pelo uso do solo e a distribuição de efeitos positivos ou negativos do zoneamento sobre a valorização dos imóveis. (GRAU, 1983, p. 58)

### ***3.1.2 Estatuto da Cidade: do anteprojeto à lei federal***

Ainda em 1976, dentro da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas – que se transformou no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) - foi proposto o anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, que visava a munir as administrações locais com instrumentos aptos a conter a especulação imobiliária e permitir maior distribuição de serviços públicos.

Embora objetivasse atender ao pleito dos intelectuais e profissionais que, desde a década de 1960, escreviam sobre a necessidade de uma lei federal sobre a política urbana, o anteprojeto recebeu severas críticas. Na imprensa, por exemplo, sua repercussão foi bastante alarmante, com destaque para as manchetes que acusavam o governo militar de querer “socializar o solo urbano”. Talvez por esta razão, este anteprojeto não seguiu em frente (BASSUL, 2010, p. 75 *apud* CARVALHO 2006, p. 118).

Só em 1983 foi enviada ao Congresso Nacional uma proposta de Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), que consistia em versão mais branda do anteprojeto do CNDU. O projeto, de número 775/83, propunha a melhoria da qualidade de vida nas cidades por meio de diretrizes e instrumentos, tais como (BASSUL, 2010):

1. a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização em valorização imobiliária;
2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;
3. o direito de preempção (preferência);
4. a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
5. o direito de superfície;
6. o controle do uso e ocupação do solo;
7. a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;
8. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);

9. a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
10. o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
11. o estímulo à participação individual e comunitária;
12. o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
13. a legitimação do Ministério Públco para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico<sup>48</sup>.

Essa proposta também recebeu duras críticas. O empresariado urbano mais conservador classificou-a de “comunista”, seguindo a tradição das críticas relacionadas aos projetos de índole democrática. Em São Paulo, a revista “Visão” tratou o assunto em matéria de capa, acusando-o de acabar com o direito de propriedade no Brasil (BASSUL, 2010).

Afirmou-se também que as disposições contidas no projeto ofenderiam o direito de propriedade garantido no artigo 153, § 22 da Constituição vigente à época. Esse ponto de vista, no entanto, reflete uma interpretação individualista da propriedade, observada apenas como um ativo econômico integrante do sistema capitalista. Além disso, no próprio artigo 10<sup>49</sup> do projeto estava presente o reconhecimento do direito de construir do proprietário que, inclusive, poderia transferi-lo em caso de impossibilidade de exercício.

O próprio artigo 10, bem como o 11 do projeto também foram alvo das críticas. Segundo elas, os dispositivos objetivavam instituir indiretamente o solo criado no Brasil. No entanto, apesar de prever hipótese de transferência do direito de construir (também apontada pela crítica como proposta “tímida e não inovadora”) o projeto não fixava coeficiente único de aproveitamento, requisito essencial à instituição do solo criado (GRAU, 1983, p. 146).

Assim, apesar de tramitar internamente, passando pela Comissão de Constituição e Justiça, pela Comissão do Interior e mais de uma vez pela Mesa Diretora<sup>50</sup>, o projeto não chegou a ser votado no Congresso Nacional.

Em 1986, ressalta-se a realização da Assembleia Constituinte convocada após o fim do regime militar, iniciativa resultante do processo de redemocratização e considerada “ousada e

---

<sup>48</sup> Segundo Adauto Lúcio Cardoso (apud BASSUL, 2010), tais diretrizes e princípios viriam guiar a Emenda Popular da Reforma Urbana, anos depois.

<sup>49</sup> Art. 10. Lei municipal poderá autorizar o proprietário do terreno, considerado pelo Poder Públco como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado.

<sup>50</sup> Registros de andamento do projeto disponível em: BRASIL. Projeto de Lei (PL) N° 775 de 1983, Arquivo da Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

inovadora, não tendo paralelo na história constitucional brasileira e sendo bastante raro mesmo no direito comparado” (COELHO e OLIVEIRA, 1989, p. 20 apud BASSUL, 2010).

Durante os trabalhos da Constituinte, destaca-se a participação de diversos movimentos populares. Tal abertura possibilitou a apresentação de várias emendas populares, bem como a realização de diversas audiências públicas sobre os temas tratados. Ao todo, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram 12 milhões de assinaturas.

Das 122 emendas apresentadas, apenas 83 reuniam os requisitos regimentais (assinatura de trinta mil eleitores e patrocínio por, pelo menos, três associações representativas), dentre as quais, estava a Emenda Popular da Reforma Urbana (nº 63 de 1987). Ela obteve cerca de 131 mil assinaturas e foi apresentada formalmente, entre outros representantes, pela Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos do Brasil, Articulação Nacional do Solo Urbano, Coordenação dos Mutuários do Banco Nacional da Habitação (BNH) e pelo Movimento em Defesa do Favelado.

Naquele momento, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) assumiu protagonismo na construção da Emenda Parlamentar (EP) nº 63/87, levantando a bandeira do direito à cidade e discutindo quatro eixos principais: a) gestão democrática e participativa das cidades; b) garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; c) subordinação da propriedade à função social e d) sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (CARVALHO, 2016, p. 121).

Nesse contexto, a EP propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais: a) autonomia do governo municipal; b) gestão democrática das cidades; c) direito social de moradia; d) direito à regularização de assentamentos informais consolidados; e) função social da propriedade urbana e f) combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas. Em paralelo, a EP defendeu os seguintes aspectos:

1. o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;
2. a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;
3. a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
4. a iniciativa e o voto popular de leis;
5. a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;
6. a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;
7. a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência,

desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;

8. a separação entre direito de propriedade e direito de construir;

9. a usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados; (BASSUL, 2010)

Percebe-se que novamente está presente a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Apesar do histórico de discussões relacionadas ao tema, a pauta foi incluída no projeto ao lado da defesa quanto à captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos e a promoção da função social da propriedade por meio de instrumentos urbanísticos como o direito de preferência, a desapropriação, o tombamento, o parcelamento e edificação compulsórios, entre outros. O solo criado não foi tratado diretamente, embora a inclusão dos aspectos aqui citados englobe suas raízes conceituais.

Houve imediata reação à EP 63, manifestada por meio de diversas críticas a seu conteúdo e aos instrumentos colacionados<sup>51</sup>. Parte da emenda, no entanto, foi incorporada no texto da Carta de 1988, no capítulo que trata da política urbana (Capítulo X – arts. 182 e 183). O MNRU reagiu ao texto legal, criticando a sujeição dos dispositivos à edição de lei federal, bem como aos planos diretores municipais<sup>52</sup> (CARVALHO, 2016, p. 124). Nestes termos, a grande responsabilidade atribuída aos municípios “tornou impossível a Reforma Urbana tal

<sup>51</sup> Ao mesmo tempo em que a EP 62 era apreciada, outra Emenda Popular, igualmente assinada por milhares de pessoas e organizações, propunha o reconhecimento constitucional do direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Fernandes destaca: “Em seguida a um processo de disputa acirrada no Congresso Constituinte, um capítulo progressista sobre preservação ambiental foi aprovado, juntamente com o capítulo pioneiro, ainda que limitado a dois artigos, sobre política urbana. Enquanto o capítulo sobre meio ambiente reproduziu quase integralmente os termos da Emenda Popular, a discussão sobre o capítulo da política urbana foi bem mais difícil, mas quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida. O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido com a aprovação de novos instrumentos jurídicos que visavam a viabilizar os programas de regularização fundiária tanto nos assentamentos em terras privadas (usucação especial urbana), quanto nos assentamentos em terras públicas (concessão de direito de uso). A necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida, e novos instrumentos jurídicos foram criados com esse propósito, a saber: parcelamento, utilização e edificação compulsórios, seguidos de imposto predial e territorial progressivo no tempo e da desapropriação-sanção” (BASSUL, 2010, p. 59).

<sup>52</sup> Segundo Leonardo Avritzer, “A maior parte das propostas do subcomitê de assuntos urbanos não foi alterada, mas passou a estar subordinada ao requisito de as cidades possuírem um Plano Diretor Urbano. Assim, o parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição de 1988 torna obrigatórios Planos Diretores Municipais em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. Todas as propostas de reforma urbana foram tornadas dependentes do preenchimento dessa condição. O MNRU foi parcialmente exitoso em tornar a proposta de reforma urbana parte do texto constitucional. Incorporou a gestão democrática da política urbana e a função social da propriedade em princípios amplos adotados pela constituição. No entanto, tais princípios ficaram vinculados ao requerimento de elaboração de Planos Diretores Municipais, cuja regulamentação exigia a elaboração de uma legislação infraconstitucional. A consequência de tal condição foi a necessidade de uma batalha congressual de mais 13 anos para a aprovação do assim chamado Estatuto da Cidade.” (AVRITZER. Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. Revista Crítica de Ciências Sociais, 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4491>>; acesso em 23 nov. 2018.

como sonhada pelos movimentos sociais, já que eles esperavam diretrizes traçando grandes linhas de uma política de desenvolvimento urbano que seria gerado pelo governo federal” (PEREIRA, 2018, p. 82).

A insatisfação relacionada à grande responsabilidade atribuída aos municípios se deu em razão da experiência negativa até então enfrentada. Em virtude das políticas locais elitistas e tecnocráticas, o planejamento urbano não vinha conseguindo reverter as condições históricas excludentes de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2010, p. 59).

Apesar das críticas, é forçoso reconhecer que a inclusão do tema na Constituição de 1988 representou avanço no que diz respeito aos contornos do direito de propriedade, que saiu da esfera civilista de enfoque individual para, constitucionalmente, transformar a propriedade em matéria de direito público.

Face à impossibilidade de aprovar outra fórmula constitucional mais progressista, o Movimento Nacional de Reforma Urbana decidiu então tirar o máximo possível de proveito dessa situação e “subverter” a utilização dos dispositivos constitucionais aprovados, propondo um investimento consciente dos atores sociopolíticos e institucionais envolvidos na formulação de planos diretores municipais includentes e participativos em todo o País. (FERNANDES, 2010, p. 59)

Ao incluir a função social como exigência ao exercício do direito de propriedade, a Carta realiza passo fundamental também na democratização do acesso à cidade. Isto porque é instituída uma conduta social redistributiva dos ônus e dos ganhos provenientes do uso e da disposição do direito de propriedade urbana.

Além disso, destaca-se a recepção do princípio da gestão democrática das cidades por meio dos vários instrumentos jurídico-políticos que objetivavam ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo, bem como o aumento da autonomia do governo municipal, em termos jurídicos, políticos e também fiscais.

Novamente, a autonomia municipal foi assunto de debates. Enquanto alguns defendiam que a autonomia concedida pela Constituição seria fator de dificuldade para a implantação da reforma urbana nos municípios, em razão das influências políticas locais; outra parcela acreditava que, de fato, o município seria o ente federativo mais apto a atuar sobre o espaço urbano e, assim, administrar o desenvolvimento das políticas urbanas.

O MNRU, que na década de 1990 passou a denominar-se Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), abraçou a luta, então, pela edição da lei federal de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, de modo a tornar tais dispositivos eficazes. Em

razão da falta de regulamentação, uma série de dificuldades jurídicas e políticas quanto à autoaplicabilidade dos princípios constitucionais surgiram, as quais foram alimentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem jurídico-urbanística, o que comprometeu a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras que vinham se desenvolvendo desde a promulgação da Carta de 1988 (FERNANDES, 2010, p. 60).

O projeto foi apresentado em 28 de junho de 1989, sob a identificação de Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade), de autoria do senador Pompeu de Sousa<sup>53</sup>. O projeto reunia alguns dos elementos presentes no pleito da reforma urbana proposta pelo FNRU, tais como: o direito coletivo à cidade, a coordenação do processo de ocupação da terra urbana, a função social da propriedade, a taxação progressiva da propriedade urbana e a demanda de Planos Diretores Municipais nas cidades com mais de 20 mil habitantes.

Apesar de estar aquém das propostas do FNRU, principalmente no que diz respeito ao pleito de gestão democrática da cidade, o projeto era apoiado pelo conjunto de entidades e movimentos que lutavam pela reforma urbana. Por outro lado, as entidades representativas do empresariado urbano, bem como outras instituições que representavam a propriedade privada mantinham oposição ao projeto de lei.

Inicialmente, como resposta ao Projeto Pompeu de Sousa, o FNRU em aliança com o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e com outros setores da esquerda progressista propôs um outro projeto de lei, apresentado pela deputada do PT-ES Lourdinha Savignon. A disputa entre atores da sociedade civil e setores conservadores no Congresso revela assim estratégias importantes empregadas para a implementação da participação. Inicialmente, tanto setores conservadores quanto setores progressistas tinham o seu próprio projeto. No entanto, na medida em que o processo legislativo avançou ambos os setores se concentraram no mesmo, inserindo no seu interior a questão da gestão democrática da cidade (AVRITZER, 2018).

O projeto Pompeu de Souza permaneceu suspenso no Congresso até 1997, quando foi aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, cujo parecer do deputado relator, Luis Roberto Ponte, demonstrou conteúdo bastante conservador, eliminando todos os aspectos participativos do projeto de lei. No quesito instrumentalização dos municípios, no entanto, o parecer ampliou o rol original de instrumentos, acrescentando a transferência do direito de construir, a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas

<sup>53</sup> Como justificativa, o senador afirmou que o projeto objetivava conter a artificial valorização imobiliária, que dificultaria o acesso à terra aos menos favorecidos e seria responsável por onerar o poder público (BASSUL, 2010, p. 80).

(os quais há tempos já eram defendidos pelo MNRU, bem como já possuíam aplicação em algumas cidades). Sobre o acréscimo, o deputado registrou que “os instrumentos podem ser benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas” (CÂMARA, s/d, p. 377).

O FNRU respondeu, propondo submeter o Estatuto da Cidade à Comissão de Assuntos do Consumidor e Meio Ambiente, que tinha forte presença da esquerda. Muitos dos elementos progressistas do Estatuto da Cidade foram, nessa comissão, incorporados no Projeto de Lei Pompeu de Sousa, entre os quais valeria a pena ressaltar: o direito à cidade, entendido enquanto prerrogativa de elaboração da legislação urbana, que havia sido rejeitado pela CEIC, e os direitos ligados à preempção, que permitiam à administração pública desapropriar terra urbana em áreas de possível expansão das cidades (AVRITZER, 2018).

O projeto passou pela Comissão de Assuntos do Consumidor e Meio Ambiente, com forte presença da esquerda, na qual foi reinserida a pauta da participação popular. Em seguida, foi encaminhado à Comissão de Constitucionalidade e Justiça (CCJ) e, no ano 2000, o relatório final sobre a legalidade do projeto tratou sobre a constitucionalidade de dois pontos importantes: se o governo federal tem a prerrogativa de tornar a participação local obrigatória e a ceder o direito especial de uso de terras públicas. O FNRU então defendeu os instrumentos de cessão de uso especial para fins de moradia, assim como o princípio da função social da propriedade. Na fase final da tramitação do projeto, o tema de destaque foi a inserção da participação democrática na versão final do projeto de lei.

Após a aprovação da CCJ, o projeto ainda foi objeto apresentação de um recurso, promovido por um grupo de deputados ligados à atuação empresarial e liderados pelo deputado Márcio Fortes do Partido da Social Democracia Brasileira do Rio de Janeiro (PSDB-RJ). Seu intuito era de que o documento passasse pelo plenário da Câmara antes de ser submetido ao Senado Federal. No entanto, o recurso foi derrotado e voltou ao Senado, onde foi relatado favoravelmente pelo senador Mauro Miranda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Goiás (PMDB-GO) e aprovado por unanimidade.

Na sanção presidencial, o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o dispositivo que autorizava a usucapião de terras públicas, sob a promessa de que o instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia seria regulamentado em breve por ato do executivo. Em 10 de julho de 2001, portanto, o Estatuto da Cidade tornou-se lei. Logo depois, a Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, regulou o

instituto da concessão, bem como criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que, durante o governo do presidente Luís Inácio, foi transformado em Conselho das Cidades.

Cabe destacar aqui interessante resumo do referido processo legislativo, divulgado pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, no volume “O Estatuto da Cidade Comentado”, publicado pelo governo federal em 2010:

A Constituição brasileira de 1988, promulgada em um momento de ascenso das forças sociais que lutavam pela democratização do país, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, e o Estatuto da Cidade reforça essa orientação autônoma e descentralizadora. O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985. Com base nas diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, o planejamento e a gestão urbanos, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários, foi remetida para a esfera municipal. É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não.

A obra (p. 7) segue afirmando que o Estatuto da Cidade trata de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. O grande desafio da contemporaneidade é, pois, a subordinação do direito individual de propriedade ao interesse coletivo.

É relevante tecer alguns comentários sobre as funções atribuídas ao município pelo Estatuto da Cidade. Em primeiro lugar, destaca-se que, apesar das críticas dos movimentos populares, que pleiteavam uma política nacional de reforma urbana, culminando em lei federal que integrasse o assunto em todas as esferas da federação, é preponderante a questão das competências legislativas dos entes federados. Como bem apontou Eros Grau (1983, p. 128), no contexto dos comentários ao Projeto de Lei nº 775/83, a competência sobre matéria urbanística não pertence à União. A esta cabe definir “diretrizes atinentes à promoção do desenvolvimento urbano”, o que de fato foi contemplado pela lei nº 10.257/01. Aos municípios, por sua vez, compete a ordenação de matéria urbanística em âmbito local

Em segundo lugar, o papel protagonista dos municípios no planejamento urbano local demonstra reconhecimento institucional quanto ao fato de que é no âmbito das cidades que nascem os conflitos urbanos e as demandas por terra e moradia. Esses pleitos recaem sobre as

prefeituras, cujas administrações devem interagir com os diversos atores participantes do processo de disputa pelo solo urbano, promovendo mediação entre eles e gerando processos participativos.

Pode-se destacar quatro dimensões principais do Estatuto da Cidade: a) conceitual, que ressalta o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade, bem como os outros princípios determinantes da política urbana; b) instrumental, que cria os instrumentos para concretização dos referidos princípios; c) institucional, que define mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana e d) de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2010, p.61).

Apesar das críticas, destaca-se aqui o importante papel que o Estatuto assumiu diante da questão urbana enfrentada pelo país. Trata-se de lei marco, que vem sendo aclamada internacionalmente, o que levou o Brasil a ser inscrito no “Rol de Honra” do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), em 2006, em parte por ter aprovado o Estatuto, que consolidou uma ampla reforma jurídica pleiteada e defendida por vários setores e autores sociais ao longo de décadas de disputas sociais, políticas e jurídicas.

### **3.2 Regulamentação do Solo Criado no Brasil**

Neste tópico será abordado o tratamento do solo criado pela legislação brasileira, no que se refere às experiências municipais anteriores ao Estatuto da Cidade, à própria regulamentação da lei nº 10.257/01, bem como às previsões realizadas pelos municípios depois da vigência da lei de 2001.

Por meio desta análise, objetiva-se identificar as diferentes abordagens locais concedidas ao instrumento até 2001, bem como verificar se a regulamentação federal do instrumento atendeu às lições fornecidas pelos estudiosos do assunto que delinearam sua estrutura conceitual. Também se busca analisar as experiências de inclusão do instrumento nas cidades pós Estatuto da Cidade, como forma de verificar possíveis influências decorridas da lei federal e de ilustrar o contexto nacional necessário ao entendimento dos capítulos seguintes.

### ***3.2.1 Experiências municipais anteriores à lei nº 10.257/01***

No decorrer da década de 1980, em paralelo aos movimentos que pleiteavam a reforma urbana brasileira, diversos municípios conheceram alguma interação com o instrumento do solo criado. Aqui, citam-se algumas experiências que influenciaram no corpo da lei federal que viria a ser aprovada em 2001.

Em São Paulo, em 1982, após celeuma ocasionada por sucessivas demolições de casarões de grande valor imobiliário na Avenida Paulista, o Secretário Estadual de Cultura solicitou a elaboração de anteprojeto de lei de Transferência do Direito de Construir para imóveis históricos.

No mesmo ano, em Curitiba, foi instituído o “incentivo construtivo”<sup>54</sup> para imóveis tombados, por meio da lei nº 6.337/82. O estímulo consistia na autorização de “construção acima dos limites previstos pela legislação em vigor, mediante o compromisso formal do proprietário do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico de preservá-lo” (art. 2º). A lei ainda autorizava a transferência do incentivo para outro imóvel, em caso de impossibilidade de utilização no próprio terreno (art. 4º). Concedido o benefício, o proprietário do imóvel preservado ficava responsável pela conservação do imóvel preservado (art. 5º).

Em 1984, a lei nº 9.724/84 dispôs sobre a transferência do potencial construtivo de imóveis preservados na cidade paulista, autorizando a transferência de 60% (sessenta por cento) do potencial construtivo máximo previsto pela zona onde o imóvel estiver localizado, ou de 100% do potencial em caso de a edificação preservada ser destinada a atividades de interesse público (art. 5º). Cumulada à concessão da transferência, a lei também previa isenção de taxas e de IPTU para os imóveis preservados localizados em algumas zonas da cidade (artigos 9º e 10).

Em 1986, o município de São Paulo experimentou nova aplicação da ideia de transferência do potencial, desta vez como mecanismo de “desfavelamento”, por meio da lei nº 10.209/86. Segundo a norma, os proprietários de terrenos ocupados por favelas poderiam solicitar modificação dos parâmetros de uso e ocupação do solo em seu terreno ocupado, sob a condição de construir e doar ao poder público habitações de interesse social para a

---

<sup>54</sup> Art. 3º O incentivo construtivo será concedido para construção no próprio terreno em que se encontre erigido o imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico, havendo área remanescente para tanto e desde que não seja afetado o entorno do imóvel a ser preservado.

população ocupante<sup>55</sup>. Esta versão adotada do instrumento ficou conhecida por “operação interligada” e demonstra uma ruptura conceitual em relação às versões anteriormente experimentadas do instrumento<sup>56</sup>.

O solo criado, que antes era aplicado como forma de suavização dos ônus causados pelo adensamento urbano, passou a ser utilizado como meio de flexibilização de normas urbanísticas. Nessa proposta, portanto, ele ganha, além de poder como controlador do adensamento, o caráter de fomentador de políticas urbanas, tais como a preservação do patrimônio cultural.

Considerando-se as experiências legais citadas e as produções sobre o instituto já analisadas no tópico anterior, é possível perceber que as décadas de 1960 a 1980 se destinaram à construção conceitual do instituto no âmbito do cenário brasileiro. Nesses termos, observam-se discussões sobre a possibilidade de separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, sua constitucionalidade ou mesmo a viabilidade de utilização como mecanismo de arrecadação.

Na década de 1990, a nova leva de leis municipais que adotou o instrumento passou a instituir tanto a face “flexibilizadora” dos parâmetros urbanísticos do instituto, quanto a “redistributiva” dos ônus gerados pelo adensamento. Nesse contexto, destacaram-se as cidades cujos corpos técnicos eram ligados às lutas pela Reforma Urbana na década de 1980, e que buscavam atender ao disposto no capítulo de política urbana inserido pela Constituição de 1988. Neste sentido, houve um esforço de cumprimento da função social da propriedade no corpo de suas leis orgânicas e planos diretores.

Derivada do Seminário Intermunicipal “Plano Diretor e Gestão Democrática”, realizado em Angra dos Reis no mês agosto de 1990, a “Carta de Angra” propôs a criação de mecanismos de recuperação da valorização imobiliária derivada de investimentos públicos, com foco na aplicação do solo criado e na consequente definição do coeficiente único.

Em Manaus, a Lei Orgânica da cidade, promulgada também em 1990, instituiu a possibilidade de construção acima do coeficiente definido para a zona urbana (2,0), mediante

---

<sup>55</sup> Art. 1º Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos Índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observado o disposto nesta Lei.

<sup>56</sup> Art. 2º A concessão dos benefícios decorrentes da modificação de índices, e das características de uso e ocupação do solo só será admitida em operações interligadas, que ofereçam, concomitantemente, solução para toda a população da favela ou núcleo objeto do plano.

pagamento a ser efetuado pelo interessado<sup>57</sup>. A solicitação, que deveria ser submetida ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, gerou experiência semelhante às “operações interligadas” já citadas, uma vez que a autorização acabava vinculada à flexibilização de parâmetros urbanísticos.

No mesmo ano, Curitiba aprovou a Lei Ordinária nº 7.420/90, que instituiu incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social na cidade. O incentivo previsto consistia na concessão de aumento do potencial construtivo (art. 2º), e cuja obtenção era condicionada à doação, pelo interessado, de imóvel urbano destinado a programa habitacional de interesse social (art. 3º) ou pagamento equivalente em dinheiro, destinado ao Fundo Municipal de Habitação. Como requisitos, constam na lei (art. 3º) que: I) o lote urbano a ser doado deverá corresponder a 75% (setenta e cinco por cento) do valor de mercado da fração ideal de solo acrescida como incentivo; II) caso o benefício almejado seja apenas aumento da altura máxima prevista, o lote urbano a ser doado deverá corresponder a 15% (quinze por cento) do valor de mercado de fração ideal de solo correspondente, na zona, à área construída nos pavimentos construídos acima da altura máxima prevista na legislação de zoneamento. Em onze anos, 720 empreendimentos habitacionais se utilizaram do instrumento, arrecadando R\$ 18.036.387,04 para o Fundo Municipal de Habitação.

Outro objetivo do instrumento aplicado em Curitiba era promover o adensamento ao longo da linha expressa de ônibus na cidade, a fim de maximizar o aproveitamento do sistema de transporte. No entanto, nem sempre o aumento do coeficiente de aproveitamento significa aumento da densidade populacional no Brasil, uma vez que bairros transformados em centros comerciais tendem a repelir população, gerando esvaziamento à noite e desequilibrando ainda mais a infraestrutura urbana.

Além da experiência da outorga onerosa, a cidade já havia experimentado a inserção do solo criado através da transferência de potencial construtivo, por meio da lei nº 6.337/82, com a finalidade de preservação do patrimônio cultural<sup>58</sup>. Posteriormente, seu uso foi

---

<sup>57</sup> Art. 241 O Poder Executivo, para fins de ordenamento do uso do solo urbano, com validade para todos os lotes incluídos na área urbana da sede do Município, considerará como Coeficiente de Aproveitamento Máximo dos Terrenos (CAMT) o fator dois, ou seja, área Construída até o dobro da metragem do terreno.

§ 1º Qualquer área construída acima do permitido pelo CAMT, respeitados todos os parâmetros de legislação específica, será alvo de permissão especial, expedida pelo Poder Executivo, após autorização prévia do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, mediante a correspondência de pagamento do excedente, a preço fixado pelo mesmo Conselho.

<sup>58</sup> Art. 2º O incentivo construtivo consistirá na autorização para ser erigida construção acima dos limites previstos pela legislação em vigor, mediante o compromisso formal do proprietário do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico de preservá-lo segundo orientação da Prefeitura Municipal.

ampliado pela lei nº 9.803/00, que inseriu a possibilidade de concessão da transferência de potencial também para imóveis sujeitos a limitações de proteção e preservação do patrimônio ambiental (art. 1º)<sup>59</sup>.

Em Porto Alegre, desde 1975, já havia previsão de aplicação da outorga onerosa, com o objetivo de financiar obras viárias e habitações de interesse social. Inicialmente, o instituto funcionou como alternativa à desapropriação de imóveis por interesse público, uma vez que, diante da necessidade de ampliação do sistema viário ou implementação de praças e escolas, o poder público selecionava partes de terrenos para execução das obras e, na parcela restante do lote, era concedido potencial construtivo.

Em 1979, o instrumento foi alterado e permitiu-se a negociação do potencial construtivo entre particulares, bem como sua utilização em outras áreas da cidade. A partir de 1994, novas mudanças possibilitaram a compra de potencial diretamente ao poder público, o que favoreceu a apropriação do instituto pelo mercado imobiliário local. Até 2002, registrou-se que o mercado da construção civil utilizava cerca de 40.000 m<sup>2</sup> por ano de potencial outorgado onerosamente, o que representava 9% (nove por cento) do total construído a cada ano na cidade (SOUZA e MARASQUIN apud BRASIL, 2002, p. 72).

No Distrito Federal, as leis nº 1.170/96 e 1.832/1998, regulamentadas pelo decreto nº 19.436/98<sup>60</sup>, instituíram a outorga onerosa do direito de construir. Segundo o artigo 5º da lei 1.170, o valor a ser pago pela outorga consistia na multiplicação entre o valor do metro quadrado do terreno e o coeficiente de ajuste concedido pelo poder público. Alteração incluída pela lei de 1998 (§2º) definiu que até a aprovação dos planos diretores locais o

Art. 3º O incentivo construtivo será concedido para construção no próprio terreno em que se encontre erigido o imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico, havendo área remanescente para tanto e desde que não seja afetado o entorno do imóvel a ser preservado.  
Art. 4º Não sendo possível a utilização do incentivo na forma do artigo anterior, poderá ser ele transferido para outro imóvel mediante interveniência da Prefeitura Municipal.

<sup>59</sup> Segundo dados divulgados pela Câmara dos Deputados em 2002, até aquele ano oito áreas verdes haviam sido transformadas em parques com recursos advindos da aplicação do instrumento, bem como cerca de trinta e um imóveis foram restaurados desde 1982 (com maior concentração no centro da cidade), totalizando 370.104,49 m<sup>2</sup> de potencial concedido e 109.181,79 m<sup>2</sup> de potencial transferido. Segundo este levantamento, a aplicação do instrumento haveria resultado em R\$ 7.124.000,00 (sete milhões, 124 mil reais) arrecadados (BRASIL, 2002, p. 76).

<sup>60</sup> Art. 2º A outorga onerosa do direito de construir constitui cobrança pela autorização para o aumento do potencial construtivo de terrenos estabelecida nos planos diretores locais e em leis específicas.

Parágrafo único. Potencial construtivo de um terreno é a área máxima de construção estabelecida em normas ou leis de uso e ocupação do solo. (alterado pela Lei nº 1.832, de 14 de janeiro de 1998)

coeficiente de ajuste só poderia chegar até o valor máximo de 20% acima do previsto pelas normas locais.

No ano 2000, a lei complementar nº 294, de 27 de junho, instituiu um dos únicos casos brasileiros de outorga onerosa de alteração de uso<sup>61</sup> no Distrito Federal, principalmente para controlar a instalação de postos de abastecimento de combustíveis, sobre os quais incidia elevada restrição pelas normas vigentes.

O solo criado também passou a constar em Leis Orgânicas e Planos Diretores de várias cidades do Brasil, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Niterói, Manaus, Santo André, Fortaleza, Campinas, Recife, Belém e Belo Horizonte. A separação entre o direito de construir e o direito de propriedade é tema que também passou a constar em algumas leis orgânicas do período. Como exemplo, citam-se as cidades de Vitória, Recife, Porto Alegre, Salvador, Florianópolis e Fortaleza (REZENDE, FURTADO, OLIVEIRA, e JORGENSEN JR., p. 156 a 205).

Em Natal, por exemplo, o Plano Diretor (lei complementar nº 7/1994) estabeleceu uma densidade básica de 180 hab/ha para usos residenciais, com a cobrança de solo criado para densidades acima deste patamar. Para obter a outorga, até o limite da densidade construtiva máxima permitida para cada área, a lei previu o pagamento de 1% do valor do empreendimento, destinado ao Fundo Municipal de Habitação. Também foi prevista a possibilidade de outorga para regularização de edificações existentes, mediante parecer do Conselho Municipal de Planejamento Urbano. Nesses casos, o valor da outorga seria correspondente a 4% do valor do empreendimento. Assim, até 1996 o instrumento passou a ser mais utilizado para regularização dos imóveis, tendo em vista que os novos empreendimentos se utilizaram do período de transição da norma para aprovar construções sob o regime anterior (BENTES apud BRASIL, 2002, p. 72)

---

61 Art. 2º A outorga onerosa da alteração de uso constitui-se em cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do solo para a unidade imobiliária ou quaisquer dos seus pavimentos, que venham a acarretar a valorização dessa unidade imobiliária.

§ 1º Considera-se modificação de uso a mudança de um uso ou tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos para a unidade imobiliária nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 2º Considera-se extensão de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas e edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 3º Fica expressamente vedada a edificação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamentos de supermercados, hipermercados e similares, bem como de teatros, cinemas, shopping centers, escolas e hospitais públicos.

Em Belo Horizonte, foi instituída a transferência do direito de construir a partir do plano diretor (lei nº 7.165/96)<sup>62</sup>. Na redação original, era possível transferir potencial de imóveis: a) de interesse ambiental; b) destinados à implantação de programa habitacional de interesse social e c) preservados, com restrição de potencial construtivo (art. 62)<sup>63</sup>. A recepção do potencial, por sua vez, só podia ocorrer nas áreas especificadas na lei, o que incluía a área de entorno do imóvel cedente<sup>64</sup>. Além disso, a previsão do cálculo da transferência tem como base o valor do metro quadrado do imóvel cedente e o imóvel receptor, tomando por base a planta de valores da cidade<sup>65</sup>.

Nota-se, portanto, que a partir da Constituição de 1988 houve uma maior preocupação na utilização do instrumento como meio para recuperação dos investimentos realizados pelo Estado no solo urbano. Isto porque, uma vez firmada a sujeição da propriedade privada urbana à função social, o município ganha protagonismo como agente de produção das cidades.

Assim, o solo criado ganha destaque como ferramenta de repartição entre os proprietários da terra, os incorporadores e o poder público, dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada. Isto porque o movimento construtivo é guiado a partir da implantação dos equipamentos e da infraestrutura urbana instalados pelo poder público. Nestes termos, trata-se de recuperação, pelo município, de parte dos investimentos realizados na infraestrutura urbana<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Art. 60 Transferência do direito de construir é o direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo que não possa ser exercido no imóvel de origem.

<sup>63</sup> No ano de 2010, a lei nº 9.959/10 realizou algumas alterações substanciais no instrumento e, dentre elas, destaca-se a ampliação das áreas receptoras do potencial construtivo (art. 62).

<sup>64</sup> Art. 62 São passíveis de recepção da transferência do direito de construir os imóveis situados: I - nas áreas delimitadas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em consonância com os critérios do art. 55;

II - em torno do imóvel de origem;

III - em área indicada em lei específica, referente a projetos urbanísticos especiais.

<sup>65</sup> Art. 64 A área adicional edificável é determinada com observância da equivalência entre os valores do metro quadrado do imóvel de origem e do receptor.

<sup>66</sup> Ribeiro e Cardoso, 1991, p.55 apud REZENDE, Vera F. FURTADO, Fernanda, OLIVEIRA, M. Teresa C. e JORGENSEN JR., Pedro, “Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC” in: Revista de Direito da Cidade, vol.03, nº 02.

### 3.2.2 *O Solo Criado no Estatuto da Cidade*

Uma vez apontadas as experiências municipais sobre o solo criado efetivadas entre os anos 1980 e 2000, este tópico busca tratar da instrumentalização do solo criado na lei federal nº 10.257/01, o que ocorreu sob o tratamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo e a Transferência do Direito de Construir também serão aqui analisadas, em razão da complementaridade de sentido presente entre os três instrumentos citados.

#### 3.2.2.1 O tratamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo pelo Estatuto da Cidade

No Estatuto da Cidade, a OODC e a OOAU estão previstas na Seção IX, dos artigos 28 a 31. Porém, já no artigo 4º, V, “n”, a lei as enquadra como institutos jurídicos<sup>67</sup> de planejamento municipal, colocando-as na mesma categoria, por exemplo, da desapropriação, da servidão administrativa, do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, entre outros. Sua estrutura, segundo a lei federal, está disposta da seguinte forma:

Quadro 2 - Estrutura da OODC e OODU na lei nº 10.257/01

Previsão da outorga onerosa do direito de construir	Artigo 28, caput
<b>Fixação de áreas</b>	Artigo 28, caput
<b>Coeficiente de aproveitamento</b>	Artigo 28, §§ 1º e 2º
<b>Limites máximos a serem atingidos pelo coeficiente de aproveitamento</b>	Artigo 28, §3º
<b>Previsão da outorga onerosa da alteração de uso do solo</b>	Artigo 29
<b>Fixação de áreas</b>	Artigo 29
<b>Determinação de condições</b>	Artigo 30, incisos I, II e III
<b>Destinação dos recursos auferidos</b>	Artigo 31
<b>Improbidade administrativa em caso de desvio dos recursos auferidos</b>	Artigo 52, inciso IV

Fonte: Lei nº 10.257/01 (organizado pela autora)

<sup>67</sup> Essa escolha também elimina as conjecturas quanto a natureza tributária do instituto, pois, se assim fosse, estaria incluso no rol dos instrumentos tributários e financeiros do mesmo artigo 4º.

Observa-se que a inclusão do solo criado como instrumento jurídico de efetivação da política urbana confirma sua constitucionalidade dentro do ordenamento nacional. Isto porque, a par das discussões promovidas desde a década de 1960 sobre o tema, uma vez inserido entre os instrumentos necessários à efetivação da política de desenvolvimento urbano prevista no capítulo X da Constituição Federal, fica clara sua regência pelo artigo 182 da referida Carta.

Passa-se, então, à análise dos artigos 28 a 31 da lei nº 10.257/01.

### **Da Outorga Onerosa do Direito de Construir (art. 28)**

O primeiro destaque recai sobre a nomenclatura escolhida pelo Estatuto para intitular a Seção IX da lei, que no lugar de “solo criado” optou por chamar o instrumento de “outorga onerosa do direito de construir”, mesmo que a seção trate também da outorga onerosa de alteração de uso. Embora o estatuto trate o solo criado e a outorga onerosa como a mesma coisa, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 251) ensina que o instrumento da outorga onerosa do direito de construir significa a adoção, no direito positivo, do instituto urbanístico denominado de solo criado.

Assim, o solo criado seria o instituto jurídico que pode ser, ou não, adotado em determinado ordenamento jurídico, enquanto que a outorga onerosa do direito de construir é ato administrativo que concretiza o efeito jurídico da existência do solo criado no ordenamento. A outorga onerosa seria, portanto, o ato administrativo que efetiva a aplicação do solo criado no mundo concreto.

*A outorga onerosa do direito de construir* não substitui ou se confunde com a noção de *solo criado*. A onerosidade da outorga é, na verdade, uma consequência do estabelecimento do instituto solo criado. Afinal, somente faz sentido prever a possibilidade de outorga onerosa (de todo modo, uma faculdade que assistirá ao particular interessado em edificar para além do coeficiente básico de aproveitamento) se preexistir a noção de que a edificação para além destes parâmetros constitui criação de solo à qual não corresponde um direito subjetivo do particular (MARQUES NETO, 2014, p. 237 – grifos do autor).

Neste sentido, portanto, questiona-se se a escolha do legislador de intitular a Seção IX de “outorga onerosa do direito de construir” possui natureza política, cujo objetivo seria

amenizar a carga semântica relacionada às discussões históricas que envolveram o instituto do solo criado, ou se outra seria sua motivação.

Aparentemente, se a escolha foi política, andou mal o legislador. Isto porque, ao definir como título da Seção “outorga onerosa do direito de construir”, deixa o outro tipo de outorga (de alteração de uso) em segundo plano, como se fosse instrumento de planejamento secundário em relação ao primeiro. O mais correto seria, no momento da edição da lei, identificar a seção como “solo criado”, e nela tratar dos tipos de outorga onerosa e da transferência do direito de construir; ou intitulá-la como “outorga onerosa”, e tratar de suas duas modalidades no texto, bem como tratar da transferência do direito de construir em seção separada.

Acredita-se, portanto, que a imprecisão de nomenclatura pode ter sido derivada de alguma(s) da(s) seguinte(s) causa(s):

- a) O legislador optou por não tratar da outorga e da transferência na mesma sessão (sob o título de “solo criado”, por exemplo), tendo em vista que essa escolha poderia levar os municípios a acreditarem que os dois instrumentos deveriam ser instituídos em conjunto;
- b) A intenção de separar o conceito de transferência do direito de construir do conceito de solo criado, tratando-os em seções distintas, pode demonstrar um alinhamento ao argumento apontado por José Afonso da Silva em “Direito Urbanístico” (1983), que defendeu que a transferência do direito de construir não é, necessariamente, elemento integrante do instituto do solo criado;
- c) No intuito de tratar da outorga onerosa em capítulo separado da transferência do direito de construir (pelos possíveis razões apontadas acima), o legislador optou por intitular a seção IX com a modalidade de outorga mais conhecida, ou seja, a do direito de construir.

Assim, seja qual for a motivação, incorreu o legislador em imprecisão conceitual que pode levar a dúvidas quanto à aplicação dos instrumentos. Por este motivo, defende-se a necessidade de correção das nomenclaturas citadas e, para tanto, a simples alteração do título da seção IX para “outorga onerosa” já eliminaria boa parte dos questionamentos.

Segundo o artigo 28, “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (CB), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Esse dispositivo é responsável por trazer o conceito de solo criado adotado pelo Estatuto e, por meio dele, evidencia-se a

diferença entre o direito de construir até o coeficiente básico, e a possibilidade de construir acima dele<sup>68</sup>. Assim, tem-se que o solo criado é a faculdade de construir acima do coeficiente básico adotado, ou seja, parte de um ato de vontade do poder público que, ao fixar coeficiente passível de outorga (acima do básico), cria patrimônio para o particular. Este é o entendimento exposto por Carvalho e Leuzinger (2009, p. 130):

Na outorga onerosa, o direito de construir estará desvinculado do direito de propriedade e será pertencente ao Poder Público apenas na área excedente ao coeficiente de aproveitamento, devendo, no entanto, facultativamente ser prevista e fixada no plano diretor.

A outorga onerosa do direito de construir, portanto, consiste no ato do poder público que concede ao particular a faculdade de construir acima do limite do coeficiente básico. Reitere-se aqui, portanto, o entendimento firmado no capítulo 02: neste trabalho, entende-se solo criado como o instituto jurídico por meio do qual é possível construir acima do coeficiente básico adotado, mediante concessão fornecida pelo poder público, enquanto que a outorga onerosa é o instrumento jurídico por meio do qual o incentivo construtivo é efetivado.

Nestes termos, portanto, o exercício do solo criado (por meio da outorga onerosa) deve funcionar da seguinte forma:

- 1) Na área dotada de coeficiente “extra” (assim entendido o coeficiente previsto acima do básico), o particular procura o poder público (município) com o intuito de adquirir a faculdade de construir até o limite máximo (outorga onerosa do direito de construir);
- 2) O poder público verifica a existência de potencial extra, recebe a contrapartida paga pelo particular e realiza o ato de concessão do direito de construir (outorga onerosa);
- 3) O particular adquire o direito de construir acima do coeficiente básico e até o limite previsto pela legislação.

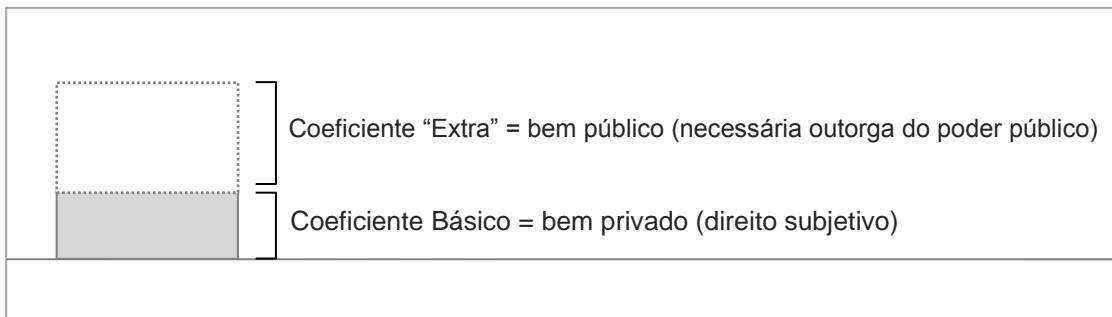
Desta forma, o ativo patrimonial criado pelo Estado não se confunde com o direito de construir exercido até o coeficiente básico. Este é direito subjetivo, pertencente ao proprietário do solo urbano correspondente. Aquele, por sua vez, é bem público, instituído, regulamentado e cuja transmissão deve ser fiscalizada pelo Estado, na figura do município.

---

<sup>68</sup> Conforme orientação fornecida pelo “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, “o objetivo desses instrumentos é separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Separando esses direitos, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários”.

Neste ponto, recomenda-se ao leitor a leitura do capítulo 02, para melhor entendimento sobre as questões conceituais envolvidas nesta discussão.

Figura 2 - Representação da Outorga Onerosa



Fonte: Autoria Própria, 2019

Observe-se que, no entanto, uma vez entendido que o potencial construtivo existente acima do coeficiente básico é bem público, isto não significa que a criação de potencial deve funcionar como um mecanismo ilimitado de arrecadação de receitas. É preciso que o instituto do solo criado seja tratado e instituído com seriedade, como mecanismo de desenvolvimento do planejamento urbano e aliado no controle do adensamento e ocupação do solo. A criação de solo, portanto, deve sempre ser proporcional à existência de infraestrutura e à necessidade de controle do adensamento em cada área da cidade.

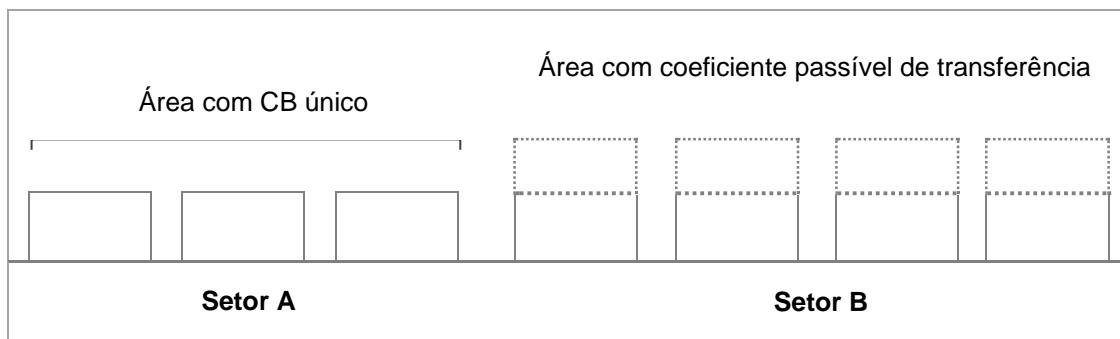
Ponto essencial ao funcionamento da OODC é a fixação dos coeficientes pelo Plano Diretor Municipal. O estatuto estabelece que cabe a ele definir as áreas onde será possível exercer o solo criado. Ou seja, tanto cabe a ele identificar onde será possível exportar potencial, como em quais parcelas do território será possível recebê-lo. Também ao plano cabe a definição do coeficiente básico, já que é acima dele que será possível exercer o solo criado, conforme o artigo 28.

O coeficiente básico de aproveitamento a ser definido, em cada município, pelo plano diretor deverá observar três parâmetros. O primeiro é ditado pelo princípio da imparcialidade, de modo a interditar o estabelecimento de coeficientes básicos que onerem ou desonerem, imotivadamente, indivíduos específicos ou situações particulares. O segundo, decorrente do princípio da finalidade, traduz-se na adstritação dos critérios para estabelecimento do ou dos coeficientes básicos de aproveitamento a partir das razões urbanísticas balizadoras do plano diretor. Por fim, há que se ter em conta que a fixação do coeficiente básico não poderá ser tal que sirva para desnaturar o direito de propriedade, condicionando toda a edificação à obtenção de outorga onerosa do direito de construir pelo proprietário (MARQUES NETO in DALLARI e FERRAZ, 2014, p. 242).

O coeficiente, conforme §2º do artigo 28, poderá ser “básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas”. Nestes termos, em virtude do emprego do verbo “poderá”, conclui-se que: o município tem a opção de instituir o CB e, por consequência, o solo criado e; que o município pode instituir CB único, ou básico variado, de acordo com o sistema de planejamento urbano estabelecido. Sua instituição e consequente adoção do solo criado no território parte de uma escolha estratégica de planejamento do adensamento do território, aliado a um sistema de recuperação de mais valia em razão de melhorias ofertadas pelo poder público.

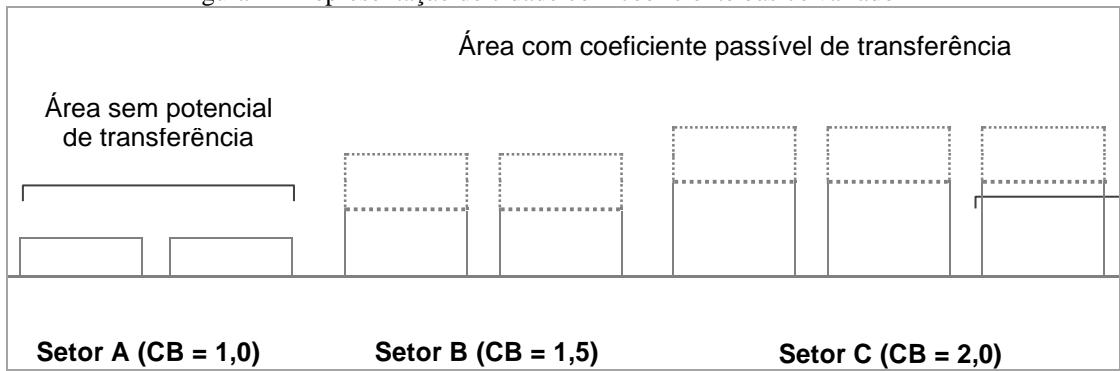
Quanto ao CB variado, é previsão que contraria os fundamentos doutrinários do instituto. Assim como tratado no capítulo 02 a principal doutrina sobre o assunto sempre apontou a necessidade de estabelecimento de coeficiente básico e único como requisito à instituição do solo criado. Inclusive, o CB único é um dos quatro mecanismos inerentes ao instituto do solo criado apontados por José Afonso da Silva em Direito Urbanístico (2018, p. 261), bem como foi conclusão apontada pela própria Carta do Embu, que estabeleceu ser constitucional a fixação “de um coeficiente único de aproveitamento para todos os terrenos urbanos”. Entende-se, portanto, que o Estatuto não fez a melhor opção ao permitir a definição de coeficientes básicos variados pelos municípios.

Figura 3 – Representação de cidade com coeficiente básico único



Fonte: Autoria própria, 2019

Figura 4 – Representação de cidade com coeficiente básico variado



Fonte: Autoria própria, 2019.

Merece destaque o fato de que a lei federal não definiu o coeficiente básico único aplicável a todo o território nacional, deixando a tarefa a cargo de cada município, de acordo com suas peculiaridades. Quanto a esta escolha, cabem duas considerações.

Em primeiro lugar, durante as discussões que antecederam a promulgação da lei, sustentou-se que a definição do coeficiente básico municipal por lei federal significaria a invasão da competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, VIII). Tal argumento jurídico, no entanto, é equivocado. Isto porque, relembre-se (vide cap. 02), outra discussão que envolveu o instituto tratava da constitucionalidade quanto ao tratamento do solo criado por lei federal. Esta discussão foi superada sob o argumento de que à lei federal caberia o tratamento da política urbana nacional, bem como o tratamento das limitações à propriedade urbana (matéria de direito civil). Desta forma, não estaria o legislador federal invadindo a competência municipal ao estabelecer coeficiente básico único igual a um (1,0), já que este é fator necessário ao estabelecimento da política nacional, bem como à definição dos limites da propriedade urbana.

Outro ponto a destacar é a carga política presente na competência de definição dos coeficientes pelos municípios. Isto porque, uma vez que definir coeficientes significa, ao mesmo tempo, influir diretamente no direito de propriedade urbana e auferir receitas municipais (recuperação de mais valia), o instrumento pode tornar-se um agressivo meio de pressões políticas locais, a ponto de inviabilizar a sua função enquanto instrumento de planejamento do território municipal.

No § 3º, fica estabelecido que o “plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento”. Isso significa que, além da definição do coeficiente básico, que poderá ser único ou variado, o município também deve estabelecer os coeficientes máximos, ou seja, aquele índice sujeito à criação de solo. Esses “limites máximos” devem ser estabelecidos de forma planejada, compatível com a infraestrutura

urbana e com a densidade que se deseja obter em cada área. Além disso, a lei fala em “limites”, no plural, o que significa que deverão ser definidos vários coeficientes máximos, de acordo com a proposta de planejamento pretendida. Diferencia-se, pois, do coeficiente básico, que deveria ser único para toda a cidade.

A segunda parte do §3º do artigo 28 prevê que a definição dos coeficientes básico e máximos devem manter “proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área”. Neste sentido, observa-se que a lei definiu que a infraestrutura observada deve ser a existente no momento da fixação dos coeficientes, e não a infraestrutura planejada para determinada área. Isto significa que os coeficientes devem ser fixados com base na realidade existente. Caso haja mudanças na infraestrutura, nada impede que esses coeficientes sejam reestudados.

Outra exigência do dispositivo é a necessidade de demonstração quanto à proporcionalidade existente entre a infraestrutura e o aumento de densidade. Este ponto é de suma importância. Não basta que o poder público estabeleça os índices de aproveitamento na norma, é preciso que a previsão se fundamente em estudos técnicos, projeções e objetivos pretendidos, com o fim de minimizar os possíveis danos ao território urbano. Além disso, esses estudos devem ser divulgados, para que não só os técnicos envolvidos conheçam o planejamento do território, mas para que todos aqueles influentes no processo de adensamento municipal (empreiteiros, sociedade civil, demais agentes e instituições públicas, etc.) possuam ciência das propostas pretendidas.

### **Da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (art. 29)**

Além do sistema de “venda” do solo criado através da fixação de coeficientes, o artigo 29 da lei traz também a figura da outorga onerosa de alteração de uso. Esse instrumento não possibilita a construção acima dos limites estabelecidos pelo poder público, mediante contrapartida, mas permite que, em determinada área, sejam instalados usos diferentes daqueles permitidos pelo zoneamento.

Esse instrumento vem levantando críticas da doutrina. As críticas o apontam como parte não integrante de uma estratégia de controle adensamento do solo urbano, mas sim como uma ferramenta que, se utilizada “sem o devido comedimento, poderá se transformar num veículo de não ordenação, mas de desorganização do uso do solo urbano” (MARQUES NETO in DALLARI e FERRAZ, 2014, p. 242).

De nossa parte, entendemos que, desde que incluído em um plano maior de desenvolvimento do solo urbano, esse instrumento poderá constituir grande aliado à municipalidade. Isto porque sua aplicação deve ocorrer apenas em casos excepcionais, com o objetivo de proferir maior rigor a atividades potencialmente geradoras de incômodos. Sendo assim, uma vez realizado o zoneamento da cidade, e identificadas as atividades compatíveis com tais áreas, caberia definir os usos incompatíveis com os setores (que não poderiam ser instalados de maneira nenhuma), e aquelas que, embora permitidas, deveriam ser desestimuladas. São estas as atividades passíveis de outorga, as quais, para que se instalem, precisam de oferecimento de contrapartida ao município, sem a qual seria impossível sua instalação.

O processo de instalação dessas atividades possui natureza diversa da outorga do direito de construir. Nesta, uma vez definidos os coeficientes, basta o particular provocar o estado para adquirir o solo criado e oferecer a contrapartida. No caso da alteração de uso, o particular deve provocar o município solicitando análise do pedido, o qual poderá ou não ser autorizado, conforme juízo de conveniência e oportunidade. Esta análise deve compreender, por exemplo, os possíveis prejuízos gerados para o entorno, as peculiaridades de determinado sítio histórico existente, bem como demais especificidades do caso concreto. Uma vez aprovado o pedido, seria paga a contrapartida e instalada a atividade, a qual ainda deveria estar sujeita, ainda, à renovação de pedido, no prazo definido pelo município.

Apenas dessa forma enxerga-se a outorga onerosa de alteração de uso como aliada do planejamento municipal. Sua adoção seria estratégica e compatível com as necessidades de cada área, conforme análise do município. Não se confundiria, portanto, com o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual consiste em estudo sobre os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (art. 37, lei nº 10.257/01). No entanto, é preciso cuidado para que o instrumento não se torne meio de pressão política sobre os mecanismos de planejamento urbano local. Sua utilização desvirtuada, assim como de qualquer outro instrumento que admita discricionariedade do poder público, deve ser cercada de seriedade e comprometimento por parte dos atores envolvidos no processo.

## Da Lei Municipal Específica (art. 30)

O artigo 30 estabelece que lei municipal específica definirá as condições de aplicação da outorga onerosa. É importantíssimo o tratamento desta norma pelo Estatuto. Conforme já comentado, uma vez que coube ao município a definição dos coeficientes, é preciso que a lei federal oriente minimamente a normatização municipal específica do instituto. Isto porque, além da definição dos coeficientes, outras podem ser as situações em que a autonomia municipal seja desvirtuada em razão de pressões políticas no decorrer dos processos de concessão do solo criado.

Assim, após o município realizar: o zoneamento, os estudos relacionados à infraestrutura existente e à infraestrutura desejada, a fixação dos coeficientes básicos e máximos, todos no âmbito do plano diretor municipal, é esperado que se questione: como operacionalizar a execução da outorga onerosa? Que tipo de procedimento será compatível com a venda do solo criado, já que se trata de bem público?

Antes de responder às questões mencionadas, é importante relembrar que é pressuposto da outorga onerosa a existência de coeficiente acima do básico, que aqui denominou-se de coeficiente “extra”. Esse coeficiente pode ser adquirido do poder público pelo particular, mediante contrapartida, e assim se configura a outorga. Sendo assim, pergunta-se também: e se o particular não quiser utilizar este potencial *extra*? Ou não puder utilizá-lo em razão de restrição legal incidente sobre o lote?

Para compreensão geral do tema, é preciso responder primeiro às duas últimas questões. Assim, caso o particular não possa ou não queira utilizar este potencial *extra*, por se tratar de bem público, o coeficiente poderá ser ofertado pelo município a outros interessados, em procedimento que assegure, ao mesmo tempo, isonomia entre os participantes e obtenção de maior vantagem ao poder público.

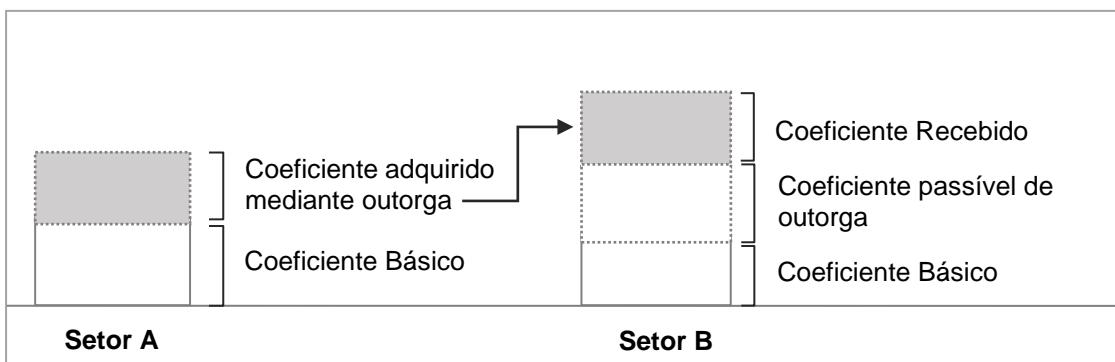
Conforme o entendimento firmado no item 2.3.2, o ato de cessão de criar solo é negócio jurídico a ser firmado entre partes legítimas. Neste sentido, concorda-se com o entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto, que defende tratar-se de procedimento licitatório simplificado, compatível com a modalidade de leilão:

Não se diga, em oposição a este entendimento, que assim se estaria ferindo o artigo 22, XXVII, da Constituição, conjugado com o art. 22, §8º, da Lei nº 8.666/1993. Primeiro porque a modalidade de leilão já está prevista na Lei Geral de Licitações, cuidando-se aqui apenas de ampliar as hipóteses de sua aplicação, para colher

situação não prevista naquela lei nacional. Segundo porque o Estatuto da Cidade, também lei nacional e superveniente, acabou por dar expressa autorização para que lei municipal fixe condições para a outorga onerosa (o que, ao nosso ver, envolve procedimentos), sem ressalvar qualquer exigência relativa à licitação. (MARQUES NETO in DALLARI e FERRAZ, 2014, p. 246).

Assim, não podendo o particular utilizar do potencial extra incidente sobre seu lote, pode o poder público ofertá-lo publicamente, por meio de leilão, para que outros interessados adquiram o solo criado. Observe-se, no entanto, que o direito de construir, nesse caso, será exercido em lote diverso daquele que originou o solo criado, em área com coeficiente passível de receber esse potencial *extra*.

Figura 5 – Exportação de Solo Criado



Fonte: Autora, 2019

Considerando o exposto, faz-se relevante realizar duas observações: em primeiro lugar, esclarece-se que essa modalidade de outorga pode não ser prevista pela lei municipal, a qual poderá, simplesmente, vincular a compra do potencial construtivo pelo titular do imóvel que originar o solo criado. Esta forma é mais simples e, na prática, mais fácil de operacionalizar. Em segundo, destaca-se que essa modalidade de outorga onerosa não se confunde com a transferência do direito de construir, prevista no artigo 35 do Estatuto, conforme será visto adiante.

Uma vez solucionada a questão da exportação do potencial, retorna-se à solução dos dois primeiros questionamentos: como operacionalizar a execução da outorga onerosa? Que tipo de procedimento será compatível com a venda do solo criado, já que se trata de bem público? Assim, esclarece-se que a execução da outorga, exercida no mesmo lote que originou

o solo criado, é hipótese de inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de competição, conforme regra estabelecida no artigo 25<sup>69</sup> da lei nº 8.666/93.

No contexto dos procedimentos acima expostos, a lei municipal referida no artigo 30 do Estatuto deverá definir: I – a fórmula de cálculo para a cobrança da outorga; II – os casos passíveis de isenção do pagamento e; III – a contrapartida do beneficiário, os quais serão comentados na sequência:

I - Fórmula de cálculo para a cobrança: a lei municipal deverá orientar sobre o modo de calcular o valor da outorga. Ressalta-se que a norma federal não definiu critérios aplicáveis ao cálculo, motivo pelo qual o município poderá se utilizar de requisitos próprios.

A doutrina<sup>70</sup>, no entanto, entende que o valor máximo atribuível ao solo criado não deve ultrapassar, em valor unitário do metro quadrado, o valor do terreno. Este entendimento possui coerência, tendo em vista que, partindo o valor do solo criado (acessório) do valor atribuído ao terreno original (principal), não faria sentido que o primeiro possua valor maior que o segundo.

No entanto, variados são os critérios que podem ser aplicados para se chegar ao valor do solo criado. O município pode, por exemplo, guiar-se pelo valor de mercado e criar uma tabela própria de valores destinada às transações de outorga onerosa, pode usar a planta de valores do IPTU, criar uma tabela proporcional, utilizando frações do valor venal de mercado ou mesmo da tabela de valores do município, criar uma fórmula própria de cálculo, entre outras tantas opções. Só é necessário, portanto, que o valor do solo criado não ultrapasse o valor do terreno originário, conforme exposto acima.

II – Casos passíveis de isenção do pagamento: a lei 10.257/01 não especificou quais os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga, deixando a critério dos municípios sua adoção. Entende-se, portanto, que as situações elencadas podem decorrer de necessidades locais específicas, como por exemplo a necessidade de estimular o adensamento em certas

---

<sup>69</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

<sup>70</sup> MARQUES NETO in DALLARI e FERRAZ, 2014, p. 246.

áreas e a consequente isenção da outorga, ou de situações subjetivas, como por exemplo o estímulo a atividades filantrópicas ou de interesse social, as quais seriam isentas do pagamento.

Em áreas onde há intenção expressa no Plano Diretor de estimular a produção de determinados usos, como, por exemplo, as habitações de interesse social, ou equipamentos culturais ou de saúde para áreas onde há carência destes espaços ou equipamentos, poderá se prever, no próprio Plano e em lei municipal específica, a isenção do pagamento do solo criado (BRASÍLIA, 2002, p. 71).

Observa-se que, conforme definido no item 2.3.3, a contrapartida recebida pela outorga possui natureza de preço público, motivo pelo qual sua isenção não possui caráter de renúncia tributária. Desta forma, não estaria sujeita aos requisitos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)<sup>71</sup>.

III - Contrapartida fornecida pelo beneficiário da outorga: como já explicitado no item 2.3.2, ficou claro que o entendimento defendido aqui é aquele sustentado pelo ministro Eros Grau e pelo STF, segundo o qual a contrapartida paga em razão da outorga possui natureza de preço público.

Neste sentido, resta claro que o pagamento oferecido não possui natureza de tributo. Se assim o fosse, por exemplo, o artigo 31 do Estatuto seria inconstitucional, já que vincula as receitas auferidas em razão do solo criado a situações específicas.

Cabe destacar que, no projeto da lei nº 10.257, o artigo 30 possuía um rol de contrapartidas a serem pagas pelo usuário, a saber: a) ativos financeiros; b) bens imóveis; c)

---

<sup>71</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

execução de obras e serviços relevantes para o desenvolvimento urbano municipal; d) créditos relativos a indenizações não pagas pelo município. Tal rol, no entanto, foi suprimido do projeto, possivelmente pela possibilidade de gerar uma interpretação restritiva por parte do aplicador da norma. Ou seja, provavelmente isso ocorreu no intuito de ampliar as possibilidades de contrapartidas que o legislador federal não elencou hipóteses de contrapartida. Assim, cabe a cada município verificar qual espécie de pagamento se torna mais adequada à sua realidade, para assim fixar aquele(s) que melhor corresponde(m) ao benefício do solo criado.

### **Da Aplicação dos Recursos (art. 31)**

O artigo 31 do Estatuto enumera rol taxativo das situações em que é possível a aplicação dos recursos auferidos com a receita obtida pela outorga onerosa. Apenas segundo esses oito casos pode se aplicar a receita proveniente da outorga. Em caso contrário, corre-se o risco de incorrer o prefeito em ato de improbidade, conforme previsto no artigo 52<sup>72</sup> do Estatuto.

Neste sentido, segundo o artigo 26<sup>73</sup>, as receitas devem ser aplicadas em: 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

---

<sup>72</sup> Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – 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;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

<sup>73</sup> Nas considerações ao Estatuto da Cidade, divulgadas pelo Senado Federal (p. 130), destaca comentário sobre a necessidade de ponderação na utilização dos recursos: “É preciso também ficar atento aos possíveis reflexos do artigo 31, pois, embora assegure que os recursos oriundos da outorga onerosa serão aplicados em questões ambientais, não vale a pena um dano para curar ou prevenir outro, mesmo porque os recursos para tais finalidades já devem ser assegurados por outras fontes, uma vez que prevalece a responsabilidade civil objetiva nos casos de dano ao meio ambiente”.

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.

Assim, diante do conteúdo acima abordado e considerando o disposto no Estatuto da Cidade, entende-se que a lei específica municipal reguladora da OODC deve contemplar:

Quadro 3 – Estrutura da Lei Específica Municipal da OODC

<b>Estrutura</b>	<b>Tópicos a serem abordados</b>	
<b>1ª Parte: Abordagem Conceitual e Principiológica</b>	Conceito de Solo Criado	
	Conceito de OODC	
	Aplicação dos recursos auferidos pelo Município	Instrumento de Planejamento Urbano Sustentável Atendimento ao Interesse Público Recuperação de Mais Valias Urbanísticas
	Princípios Gerais	
	Objetivos Gerais e Específicos	
	Diretrizes Gerais	
<b>2ª Parte: Condições Gerais de realização da OODC</b>	Indicação dos Coeficientes Básicos e Máximos previstos pelo Plano Diretor	
	Indicação das áreas exportadoras e receptoras de potencial construtivo	
	Marcos temporais:	
	a) Aquisição do potencial construtivo; b) Período de validade do negócio jurídico;	
	Tipos de OODC:	
<b>3ª Parte: O Negócio Jurídico</b>	OODC exercida no mesmo lote	Partes Descrição geral do negócio jurídico: a) Aquisição da OODC; b) Execução da OODC.
		Obrigações Gerais das Partes
		Procedimento adotado: Inexigibilidade de Licitação
		Possibilidade de Cancelamento do Negócio
		Partes Descrição geral do negócio jurídico: a) Aquisição da OODC; b) Execução da OODC.
	OODC exercida em lotes diversos	Obrigações Gerais das Partes Procedimento adotado: Leilão Possibilidade de Cancelamento do Negócio
		Partes Descrição geral do negócio jurídico: a) Aquisição da OODC; b) Execução da OODC.
		Obrigações Gerais das Partes Procedimento adotado: Leilão Possibilidade de Cancelamento do Negócio
		Partes Descrição geral do negócio jurídico: a) Aquisição da OODC; b) Execução da OODC.
		Obrigações Gerais das Partes Procedimento adotado: Leilão Possibilidade de Cancelamento do Negócio
<b>4º Parte: A Contrapartida da OODC</b>	Conceito	
	Natureza Jurídica (preço público)	
	Formas de Contrapartida	
	Aplicabilidade	Imediata Possibilidade de Carência
		Critérios observados
		Valores adotados
	Cálculo da Contrapartida	Termos gerais sobre a quitação: prazos, procedimentos e obrigações
		Descontos
		Isenções

	Execução da Contrapartida	Procedimento
	Aplicação dos Recursos pelo Município	Responsabilidade do gestor (art. 52 da Lei nº 10.257/01) Destinação (artigo 26 da Lei nº 10.257/01)
<b>5ª Parte: Disposições Finais</b>	Vigência da Lei	
	Prazos em geral	
	Especificidades Administrativas	

Fonte: Lei nº 10.257/01 (organizado pela Autora, 2019)

### 3.2.2.2 O tratamento da Transferência do Direito de Construir pelo Estatuto

#### Diferenciação entre TDC e Outorga Onerosa

Este instrumento foi concebido de modo a permitir que os proprietários de imóveis a serem preservados fossem compensados pelo fato de que em seus imóveis o coeficiente ou densidade básicos estabelecidos para o território urbano não podem ser atingidos sob pena de comprometer o objetivo da preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental (BRASIL, 2002, p. 74)

Conforme a orientação acima, fica bastante claro que, da mesma forma que a outorga onerosa, a transferência do direito de construir resulta do avanço tecnológico das construções e, principalmente, das edificações com pluralidade de pavimentos (SILVA, 2018, p. 294). Ambos possuem a mesma origem e, por esta razão, não se poderia falar de TDC sem que, primeiro, se tratasse de toda a abordagem conceitual que envolve a outorga onerosa.

Neste tópico, portanto, busca-se conceituar o instrumento, definir algumas de suas características principais e, assim, esclarecer a abordagem que lhe foi concedida pelo Estatuto da Cidade.

Segundo LOPES (2015, p. 290), trata-se de um instrumento que incide quando o proprietário de um imóvel não pode usar plenamente o coeficiente de aproveitamento, em razão de regulamentos administrativos incidentes, a exemplo de zoneamento ou medidas de preservação do patrimônio cultural. Assim, a ele é autorizada a alienação ou a transferência do potencial construtivo a terceiros, ou a ele mesmo, caso utilize esse potencial construtivo em outro imóvel de sua propriedade.

A temática da TDC já consistia em pleito técnico dos urbanistas e juristas pátrios desde 1976, quando a Carta de Embu a recomendou<sup>74</sup> como rápida solução para a verticalização das grandes cidades brasileiras e como ferramenta apta a controlar a

<sup>74</sup> “A transferibilidade do direito de construir implica seja permitida a transferência desses direitos de um lote a um segundo lote, de acordo com certas regras”. (GRAU, 1983, p. 59)

intensificação do uso do solo<sup>75</sup> e o excesso de uso da infraestrutura das cidades (GAIO, 2015, pp. 221-222)<sup>76</sup>.

Uma vez que os dois instrumentos (TDC E OODC) compartilham da mesma origem, sua semelhança é preponderante. No entanto, ambos dispõem de diferença essencial: enquanto que, na outorga onerosa o que se negocia é o potencial construtivo existente acima do coeficiente básico (e por isso chama-se aqui de potencial construtivo), na TDC o produto consiste no direito de construir até o coeficiente básico, o qual sofreu restrição em razão de algum interesse social envolvido.

Figura 6 – Comparativo entre sistemas da OODC e da TDC

Imóvel Tombado (Direito de Construir restrito)		
	Coeficiente passível de outorga	
	Coeficiente Básico	Coeficiente Básico – passível de transferência
<b>Outorga Onerosa do Direito de Construir</b>		<b>Transferência do Direito de Construir</b>

Fonte: Autora, 2019

Assim, por exemplo, não se pode confundir a transferência do direito de construir com a transferência de potencial construtivo possível na outorga onerosa do direito de construir. Embora nos dois casos o produto (direito de construir ou potencial construtivo permitido acima do coeficiente básico) possa ser alienado a particulares não titulares do imóvel que originou tal mercadoria, no primeiro caso a transação ocorre entre particulares, enquanto que no segundo ocorre entre o Estado, já que se trata de bem público, e particulares interessados em adquirir o solo criado.

Ressalte-se que, enquanto o solo criado possui origem na experiência francesa de solo criado (“plafond légal de densité” – ver tópico 2.1.2), a TDC se baseia no caso de Chicago,

<sup>75</sup> “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.

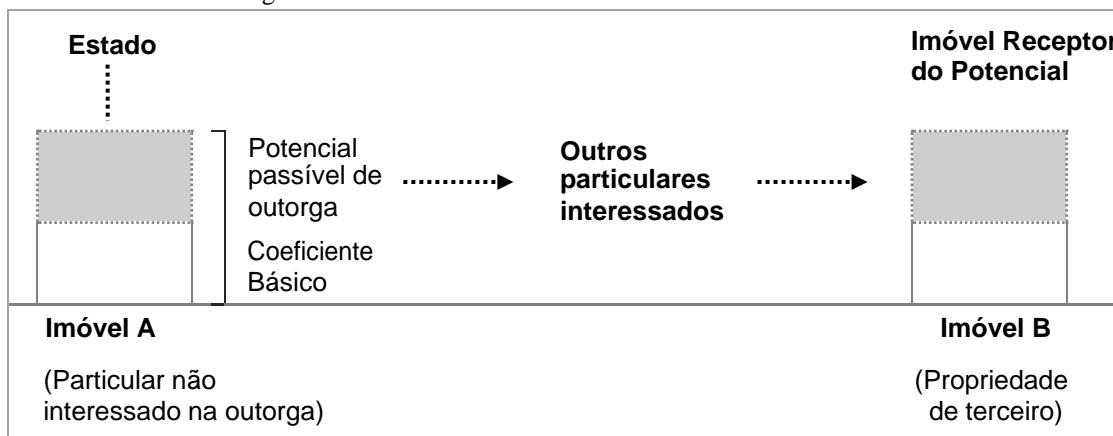
2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

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” (Carta de Embu, 1976).

<sup>76</sup> Neste ponto, remete-se o leitor ao tópico 3.1.1 do presente trabalho.

que teve como escopo possibilitar o aproveitamento econômico dos imóveis preservados. Diferencia-se um do outro, portanto, também pelas suas raízes filosóficas: enquanto o solo criado destinava-se a conter o adensamento e atuar no planejamento do território urbano, a TDC nasceu com o intuito de evitar o esvaziamento econômico dos imóveis dotados de restrições legais de aproveitamento construtivo, a exemplo dos imóveis históricos, embora também possa funcionar como fator relevante para o direcionamento da ocupação do solo urbano<sup>77</sup>.

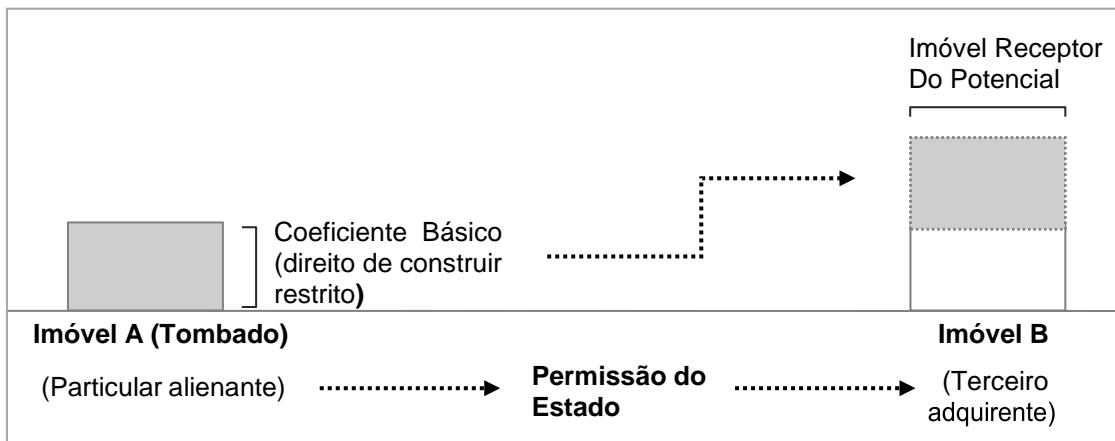
Figura 7 - Transferência do Potencial Construtivo na OODC



Fonte: Autora, 2019

<sup>77</sup> Neste sentido, afirmam Yara D. P. Monteiro e Egle dos Santos Monteiro (in: “Estatuto da Cidade – comentários a lei nº 10.257/01”, 2014, p. 302): “Embora a noção de transferência do direito de construir surja a partir da concepção de solo criado, que admite, uma vez adotado um coeficiente de aproveitamento básico, a aquisição de direito adicional de construir acima do referido coeficiente, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, quer nos parecer, que o instrumento sub examine, tal como positivado pelo Estatuto da Cidade, se afasta da ideia, para aproximar-se de um instrumento voltado à compensação de uma intervenção administrativa no bem, que o vincula à “implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social”.

Figura 8 - Transferência do Direito de Construir



Fonte: Autora, 2019

Assim, o instrumento destina-se a garantir que os particulares que, por alguma razão de interesse público, não possam atingir o coeficiente ou densidade básicos estabelecidos para o território urbano (e desta forma não possam exercer o direito de uso, gozo e fruição de sua propriedade) transfiram seu direito sobre o solo urbano. Para a caracterização do instrumento, a restrição imposta deve relacionar-se aos objetivos de preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental. Para melhor compreensão quanto às principais diferenças existentes entre a TDC e outorga onerosa, socorre-se do seguinte quadro:

Quadro 4 – Principais diferenças jurídicas entre OODC e TDC

Aspectos Jurídicos	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Transferência do Direito de Construir (TDC)
<b>Titularidade do Potencial Construtivo</b>	Bem público (solo criado)	Bem particular (direito de construir)
<b>Sujeitos do negócio jurídico</b>	Poder Público (alienante) x Particular (adquirente)	Particular (alienante) x Particular (adquirente)*
<b>Forma de Aquisição</b>	Inexigibilidade de Licitação	Contrato de Compra e Venda de Imóvel

\* Estado só autoriza a operação.

Fonte: Autora, 2019

No capítulo seguinte, ao longo da análise do caso prático escolhido, será possível analisar com mais afinco as minúcias relacionadas ao instrumento. Por ora, objetiva-se

conceituá-lo (tarefa já realizada) e analisá-lo à luz da abordagem fornecida pela lei nº 10.257/01, ao que se segue.

### **A TDC na Lei Federal nº 10.257/01**

No artigo 35, o Estatuto institui dois tipos de transferência do direito de construir: a transferência interlocativa, na qual o proprietário de imóvel urbano poderá, de acordo com a lei municipal específica e o plano diretor, exercer em outro local seu direito de construir; e a transferência intersubjetiva, na qual o direito de construir poderá ser alienado de um sujeito para outro. No primeiro caso, pressupõe-se que o imóvel receptor da transferência pertença ao mesmo proprietário do imóvel cedente. Já no segundo, o sujeito adquire o direito de construir de terceiro, e o utiliza em imóvel de sua propriedade.

Para que a TDC ocorra, o artigo 35 exige que lei municipal a regulamente, assim como no caso da outorga onerosa, estabelecendo seus limites e condições (art. 35, §2º). A sistemática de implantação é muito parecida com a da outorga: o poder público define as áreas passíveis de recebimento do direito de construir no plano diretor (área receptora), de acordo com a infraestrutura existente no local e a proposta de adensamento que se deseja alcançar, e lança lei específica definindo as especificidades do instrumento.

Embora a lei federal não deixe claro, a melhor gestão do instrumento acontecerá naqueles casos em que o poder público atuar como intermediário do processo de transferência. Isto porque, uma vez que o município, por exemplo, seja provocado a autorizar ou não o exercício da TDC (vide tópico 2.1), torna-se mais fácil a tarefa de acompanhar o adensamento urbano.

Importante salientar que, alinhada à proposta da lei municipal específica, entende-se que a TDC será melhor gerida se o município montar um cadastro dos imóveis dotados de potencial de construção existente até o limite do coeficiente básico e passível de transferência. Esse registro será útil no sentido de facilitar a administração do instrumento como ferramenta de planejamento urbano, e não como simples compensação financeira disponível ao particular.

Como já apontado, a TDC brasileira baseou-se claramente na experiência de Chicago (“space adrift”). A hipótese norte-americana foi incorporada no inciso II do artigo 35, que autoriza a aplicação do instrumento em imóveis necessários para fins de preservação, quando for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. Nesses

casos, uma vez que o imóvel seja preservado, em razão das finalidades expostas, seu titular poderia transferir a terceiros o direito de construir que lhe foi amesquinhado pela restrição legal.

Embora a sistemática da transferência do direito de construir seja, na teoria, ferramenta de planejamento urbano, o modelo incorporado pelo Estatuto da Cidade trouxe preponderantemente uma alternativa econômica às restrições ao direito de construir promovidas pela preservação cultural do imóvel. Impede-se, portanto, a demolição do imóvel preservado e a consequente construção de nova edificação, concedendo ao particular, em troca, que exerce direito de construir em outra área da cidade.

Além do previsto no artigo 35, II, os incisos I e III trouxeram mais dois casos de aplicação da TDC no Brasil. Os dois dispositivos também consistem em situações que impedem os proprietários de construir nos terrenos, sendo a primeira em razão de implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a segunda motivada pelo fato de o imóvel servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Neste segundo caso, por exemplo, em vez de o proprietário se valer de ação judicial para obter a desocupação do imóvel, ele recebe do poder público o direito de construir em área diversa, o que ameniza sua perda econômica.

Nos dois casos (incisos I e III), a TDC atua como alternativa à desapropriação por interesse público a ser promovida pelo Estado. Isto porque, na situação do inciso I, o Estado solicita a utilização do imóvel ao particular com o fim de destiná-lo à utilização de interesse social, em vez de desapropriá-lo; na segunda, seguindo o mesmo raciocínio, o Estado tem interesse em realizar a regularização fundiária da comunidade estabelecida no local, mas em vez de desapropriar a área, autoriza a TDC ao titular do imóvel ocupado. Em ambos os casos, a lei (art. 35, § 3º) ainda facilita que o particular doe seu imóvel para as finalidades citadas, com vistas a obter a transferência do direito de construir.

Da mesma forma, pode-se dizer que a situação do inciso II segue o mesmo raciocínio, pois uma vez que a preservação cultural do imóvel resulte em total impossibilidade de construção no bem e consequentemente, seria desvalorização econômica, sobre ele recairia o instituto da desapropriação indireta, que gera obrigação de indenização pelo poder público. Em todos esses casos, portanto, a TDC torna-se alternativa mais econômica ao poder público, que pode destinar os imóveis à utilização social sem que precise adquiri-lo como propriedade pública.

Outra questão importante a se abordar é a possibilidade de exigência de contrapartida no processo de transferência do direito de construir. Isto porque, no caso da outorga, exige-se que o particular realize pagamento (que pode ser em pecúnia ou não) para a aquisição do solo criado. Na transferência, por sua vez, como já exposto, o particular não estará adquirindo bem público. O direito dele é que está sendo inviabilizado em razão das causas apontadas nos incisos I, II e III do artigo 35. Em razão disso, a ele cabe compensação pela restrição imposta, e não o dever de pagamento pela possibilidade de transferir seu direito tido como prejudicado. Mesmo no caso em que a lei autoriza a doação do imóvel, não se trata de pagamento, mas de faculdade apresentada ao particular que viu sua propriedade sofrer certo esvaziamento econômico.

O ideal, portanto, é que a instituição da TDC se alie a uma estratégia de planejamento urbano local, efetivando-se, assim, como instrumento de política urbana apto a promover a plena garantia e desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme preconizado no artigo 182 da Constituição Federal. Assim, além de poupar os recursos públicos que seriam destinados à desapropriação, caso o adensamento resultante ocorra em áreas já dotadas de infraestrutura compatível, o Estado não precisará investir posteriormente a fim de “corrigir” possível desordenamento territorial resultante.

Quadro 5 – Principais aspectos da TDC previstos pelo Estatuto da Cidade

<b>Instituição do Instrumento</b>	Plano Diretor
<b>Autorização e fixação de condições</b>	Lei específica
<b>Destinação do Imóvel</b>	<p>a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;</p> <p>c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.</p>

Fonte: Autora, 2019

### 3.2.3 Experiências municipais posteriores à lei nº 10.257/01

Após o Estatuto da Cidade, vários municípios incorporaram os instrumentos de Política Urbana previstos pelo Estatuto da Cidade, embora nem sempre essas regulamentações atendam ao objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana previsto no artigo 2º da lei. Além disso, apesar de previstos, raramente os instrumentos foram plenamente regulamentados (em geral, sua regulamentação era remetida à posterior edição de lei específica, o que nem sempre acabou acontecendo).

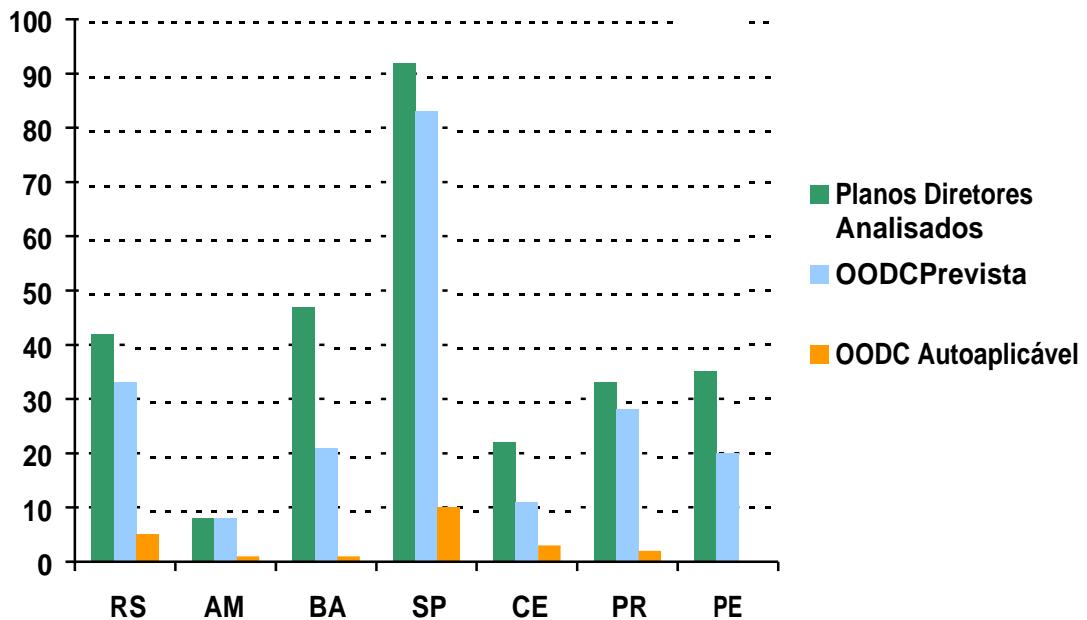
Poucos foram os municípios que, de fato, regulamentaram a outorga onerosa do direito de construir, embora ela esteja prevista em vários municípios brasileiros. Em seguida, serão comentados alguns resultados da pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), publicada em 2011 que, no âmbito de análise quantitativa sobre a utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores, aponta resultados sobre a regulamentação da outorga onerosa em diversos municípios brasileiros.

- a) Rio Grande do Sul: nesse estado, o relatório apontou que apenas cinco entre os 42 casos analisados estabeleceram condições mínimas para aplicação do instrumento, embora a outorga seja mencionada em pelo menos 33 planos diretores e 22 deles tenham fixados os coeficientes de aproveitamento básico e máximo;
- b) Amazonas: em sete dos oito planos diretores analisados, a regulamentação da outorga era remetida para lei específica e apenas em Manaus o instrumento foi considerado autoaplicável;
- c) Bahia: em 21 dos 47 planos analisados o instrumento foi previsto, mas sua autoaplicação só era possível em um, enquanto outros 15 remetem para regulamentação específica;
- d) São Paulo: no estado, até 2011, 62 planos (67% do total) definiram algum tipo de regra para aplicar o instrumento, mas apenas em 10 planos (12% do total) foram considerados autoaplicáveis. Além disso, apenas 16 planos apresentaram a fórmula de cálculo da contrapartida financeira e, enquanto 91% dos casos analisados preveem a outorga onerosa do direito de construir, menos da metade previa a outorga onerosa de alteração de uso, embora não tenha sido considerada aplicável

em nenhum deles (apenas em um desses casos foi prevista a fórmula para o cálculo da contrapartida financeira para transformação de uso);

- e) Piauí: foi apontado que todos os planos previam o instrumento da OODC, mas apenas em Parnaíba ele seria autoaplicável;
- f) Ceará: onze, entre 22 planos, previam o instrumento, mas apenas em 03 casos ele foi considerado autoaplicável;
- g) Paraná: entre os 33 casos analisados, 28 municípios previam o instrumento. Desses, 23 casos exigiam regulamentação posterior, dos quais 03 o fizeram, mas apenas 02 casos foram considerados autoaplicáveis;
- h) Rio de Janeiro: quase todos os municípios previam o instrumento, mas apenas em 03 cidades (Niterói, Nova Friburgo e Santo Antônio de Pádua) apresentaram condições de autoaplicação;
- i) Paraíba: apenas em João Pessoa verificou-se a autoaplicabilidade do instrumento;
- j) Espírito Santo: a outorga onerosa do direito de construir ou a de alteração de uso foi adotada em 11 dos 14 municípios. Destes, 07 se remeteram à regulamentação específica para o tratamento de: prazos, critérios, procedimentos, coeficientes, fórmulas de cálculo e ainda a definição das áreas onde poderá ser aplicado o instrumento. Registrou-se que os coeficientes adotados pelos municípios, em geral, foram bastante elevados, em razão das modificações do projeto de lei ocorridas na câmara dos vereadores.
- k) Pernambuco: o instrumento foi proposto em 20 dos 35 planos diretores avaliados, embora não aplicável em todos e em 14 a regulamentação foi remetida a lei específica. Destaca-se o caso de Recife, no qual a outorga onerosa é concorrente com a transferência do direito de construir.

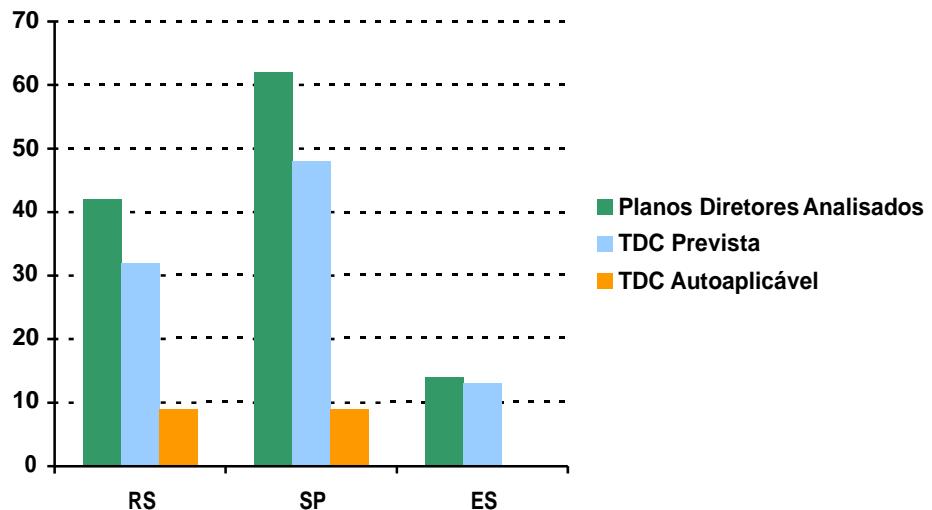
Gráfico 1 – Autoaplicabilidade da OODC nos municípios brasileiros



Fonte: CARVALHO, 2011 (organizado pela autora)

Quanto à TDC, o relatório constatou que, em 2011, sua aplicação era prevista na maioria dos planos diretores analisados, embora a maioria remetesse sua regulamentação para lei específica. No Rio Grande do Sul, por exemplo, o instrumento estava previsto em 32 dos 42 planos analisados, com autoaplicação em 09 desses municípios, entre eles Porto Alegre. No Espírito Santo, era previsto em 13 dos 14 municípios analisados. Já em São Paulo, 79% (setenta e nove por cento) dos planos previram o instrumento, 58 definiram alguma regra (63%) para sua aplicação, mas apenas em 09 foram considerados autoaplicáveis.

Gráfico 2 – Autoaplicabilidade da TDC nos municípios brasileiros



Fonte: CARVALHO, 2011 (organizado pela autora)

Considerando o baixíssimo número de cidades em que o solo criado foi considerado autoaplicável, verifica-se que a outorga onerosa e a transferência do direito de construir são instrumentos ainda muito pouco explorados no Brasil. Aparentemente, sua previsão pelos planos diretores é realizada apenas com o intuito de atender às determinações do Estatuto da Cidade, mas sem intenção de real aplicação pelos governos locais.

No entanto, por se tratar de instrumentos bastante avançado no que se refere ao caráter redistributivo do planejamento urbano, ainda levanta muitas críticas e resistência por parte dos empreiteiros, os quais enxergam o instrumento como mais um fator de onerosidade para a realização de suas obras. Cabe aos governos locais, portanto, atuar no sentido de usar a outorga onerosa, seja de direito de construir ou de alteração de uso, assim como a transferência do direito de construir como ferramenta sustentável que proporcione ganhos tanto para o Estado quanto para as diversos agentes que compõem a sociedade.

#### **4 OS INCENTIVOS AO DIREITO DE CONSTRUIR NO RECIFE**

A partir de 1990, com a promulgação da Constituição de 1988, a legislação do Recife passou a tratar expressamente da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Transferência do Direito de Construir. Neste sentido, a parte 01 do capítulo busca analisar, em âmbito local, o tratamento conferido pela legislação a tal instrumento, analisando, para tanto, os dispositivos legais específicos que tratam do tema, de forma a entender o percurso que seu conceito percorreu no cenário local.

Em 1997, a lei nº 16.284 trouxe a figura dos Imóveis Especiais de Preservação, no intuito de suprir a necessidade de preservar exemplares isolados relevantes para a cultura local. No corpo da lei foram inseridos alguns instrumentos que objetivavam compensar os encargos gerados pela preservação, bem como incentivar a conservação de tais imóveis preservados (Transferência do Direito de Construir, isenção de IPTU, a construção em área remanescente e a possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos incidentes sobre projetos propostos em IEP).

A parte 02 deste capítulo busca, portanto, contextualizar o processo de inserção da lei do IEP no cenário local, bem como analisar os diversos aspectos que envolvem os instrumentos trazidos pela lei municipal de 1997, com o fim de responder aos seguintes questionamentos: por que o instrumento da TDC, que consiste em relevante aliado à política preservacionista de imóveis isolados não tem sido utilizado na cidade do Recife? Quais razões inibem a efetividade desse instrumento? Além de tais pontos de análise, também serão analisados alguns instrumentos legais que, contextualmente, se relacionam com o instituto do solo criado na cidade do Recife.

Busca-se, também, com a fundamentação teórica apresentada por este capítulo, reunir subsídios a fim de confirmar ou rejeitar a seguinte hipótese: a falta de interesse na aplicação do instrumento deriva do fato de que a área receptora do potencial construtivo já possui elevado coeficiente de aproveitamento, motivo pelo qual não se faz interessante a aplicação da TDC no local.

## 4.1 Normas anteriores à 1997

Neste tópico serão analisadas as leis nº 15.547/91, nº 16.116/95 - Plano Setorial de Uso de Ocupação do Solo e nº 16.176, de 1996, as quais trataram dos instrumentos da OODC e da TDC anteriormente à lei do IEP, de 1997.

### 4.1.1 A lei nº 15.547, de 1991

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o tratamento concedido à política urbana nacional pelo seu Capítulo X, a elaboração do plano diretor tornou-se obrigatória para os municípios com mais de 20.000 habitantes. Durante o período de 1989 a 1991, o município do Recife passou por intensas transformações legais, a exemplo da promulgação de sua Lei Orgânica<sup>78</sup>, em 1990, e a elaboração de seu primeiro Plano Diretor, que contou com a participação da sociedade.

A participação da sociedade civil ocorreu por meio de três comissões, das quais participaram cerca de 80 representantes de órgãos públicos e de movimentos sociais. Apesar da participação popular, o processo de elaboração do Plano contou apenas com uma reduzida equipe técnica da prefeitura e da empresa de consultoria contratada, uma vez que os demais representantes institucionais só participavam das reuniões da Comissão dos Órgãos Públicos (NUNES, 2015, p. 83).

Durante a tramitação na Câmara, o plano foi defendido por vereadores de oposição à gestão municipal, enquanto a bancada favorável, em conjunto com representantes do mercado imobiliário e técnicos da Empresa de Urbanização do Recife, elaboravam um plano substitutivo. Um dos principais pontos da discussão recaía sobre a proposta de coeficiente básico único e a instituição do solo criado, ao que a classe empreendedora argumentava que seria causa de paralisação das atividades construtoras, gerando demissões em massa de trabalhadores da construção civil (O Diário de Pernambuco, 28/11/91).

<sup>78</sup> Durante o processo de redemocratização em que se inseriu o Brasil após o fim da ditadura e promulgação da Constituição de 1988, as novas competências atribuídas aos municípios trouxeram a necessidade de reformas administrativas e legais em âmbito local. O Recife participou desse processo, promulgando sua Lei Orgânica em 1990. No seu texto, percebe-se forte preocupação com a estrutura municipal, e seu texto se desenvolve a partir do tratamento dos seguintes tópicos: organização administrativa, fixação de competências, processo legislativo, princípios da administração pública, questões administrativas, orçamento e tributação. Neste processo, não houve grande espaço para o tratamento das políticas urbanas inseridas pela CF/88, motivo pelo qual o solo criado não foi abordado. A TDC, no entanto, recebeu breve tratamento, entre os artigos 105 e 108, que serão comentados mais adiante, segundo pareceu mais acertado do ponto de vista didático.

Após longo processo de tramitação na Câmara, que gerou mais de uma versão substitutiva (O Diário de Pernambuco, edição de 14/11/91), ações judiciais, vetos e emendas, o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR) foi sancionado e publicado em dezembro de 1991. A versão aprovada demonstrava um caráter regulatório, focado no atendimento aos princípios e diretrizes previstos na Constituição, mas desvinculado da realidade social existente no Recife naquele momento.

Ressalte-se que, naquele momento histórico, a figura do plano diretor, assim como a autonomia municipal quanto às políticas urbanas eram novidades empreendidas pela Constituição de 1988. Neste contexto, a introdução dos instrumentos urbanísticos era assunto polêmico, conforme será possível observar a partir da transformação legislativa apresentada neste capítulo. Sendo assim, apesar dos interesses políticos, pessoais e econômicos envolvidos no processo legislativo, o embate entre os diversos setores era previsível, se não esperado, diante da grande novidade que era a aprovação de um plano diretor para o Recife.

A lei nº 15.547/91 não tratava, em seu corpo, do zoneamento da cidade, nem das políticas de gestão do solo. Sua estrutura (anexa) se desenvolvia a partir de dois eixos específicos: as Diretrizes Gerais da Política Urbana (Título I) e o tratamento do espaço urbano (Título II), que tratava de sua produção e organização, das diretrizes gerais dos transportes urbanos, das diretrizes e organizações políticas relacionadas ao meio ambiente urbano e das garantias relacionadas aos serviços urbanos (água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e limpeza urbana).

Apesar de seu alinhamento aos preceitos constitucionais de política urbana, o Plano Diretor de 1991 funcionou basicamente como um instrumento de atendimento aos requisitos constitucionais, sem muita aplicabilidade prática no cotidiano da cidade. Atribui-se essa consequência ao seu conteúdo essencialmente principiológico e às previsões direcionadas a elaboração de planos e de leis específicas.

Quanto ao tratamento do solo criado pelo PDCR, destaca-se o seguinte:

- a) A outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir foram elencados como instrumentos de política urbana, mas com naturezas jurídicas separadas, sendo a OODC classificada como instrumento financeiro, enquanto a TDC foi classificada como instrumento jurídico (art. 6º).

Tal classificação revela muito sobre a apropriação conceitual do solo criado no cenário local em 1991. Isto porque a elaboração do PDCR iniciou pouco depois da

promulgação da Carta de 1988 (vide capítulo 03) e ainda sob o contexto de discussão do Projeto de Lei (PL) Federal da Política Urbana n° 775/83. Ressalte que, até a década de 1980, as discussões conceituais e as experiências legais que envolviam o solo criado ainda tratavam sobre a possibilidade de separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, sua constitucionalidade ou mesmo a viabilidade de sua utilização como mecanismo de arrecadação (vide capítulo 03).

As classificações apresentadas demonstram tal instabilidade conceitual. Primeiro porque, ao tratar-se a OODC como instrumento financeiro, o PDCR revela sua compreensão enquanto mecanismo de arrecadação, mas não de planejamento da dinâmica urbana. Segundo, porque a classificação da TDC como instrumento jurídico, ao lado do tombamento, demonstra o entendimento do instrumento como simples mecanismo acessório à preservação do patrimônio cultural, desvinculado conceitualmente e instrumentalmente do solo criado. A outorga onerosa de alteração de uso, por sua vez, não foi tratada.

- b) No tratamento específico dos instrumentos (art. 19), nota-se outra confusão: o solo criado foi elencado ao lado da outorga onerosa do direito de construir como instrumento urbanístico. Tratava-se, portanto, de redundância, já que, conforme já discutido (vide capítulo 03), o solo criado é o instituto e a OODC é o seu instrumento (ato administrativo) de aplicação.
- c) O conceito de solo criado consta no artigo 20 como a “área de construção que ultrapassa a permitida pelo coeficiente de utilização da lei de uso e ocupação de solo, observados os parâmetros definidos de acordo, com a alínea b; inciso I, do Parágrafo único do art. 18 desta Lei”.

O dispositivo remetido, por sua vez, prevê que os coeficientes máximos de utilização empregados na dinâmica de cobrança do solo criado serão previstos no Plano Setorial de Uso e Ocupação de Solo, ao qual cabe a revisão da lei 14.511/83.

Tal previsão tornava inaplicável a cobrança do solo criado enquanto não fosse revisada a Lei de Uso e Ocupação (LUOS) de 1983. Essa previsão é fruto das modificações ocorridas no âmbito do poder legislativo, por meio das quais foi removida a definição do coeficiente básico único e, consequentemente, uma possível autoaplicabilidade da OODC.

- d) A cobrança de contrapartida em razão da outorga, assim como seu cálculo, embora temas passíveis de tratamento por lei específica, foram tratados pelo PDCR. O artigo

21 traz uma definição confusa a respeito da cobrança, dando a entender que a contrapartida oferecida seria o pagamento em áreas. No entanto, seu parágrafo único deixa claro que o pagamento será em dinheiro, sendo o valor do metro quadrado do solo criado equivalente a 70% do valor do metro quadrado de construção, conforme os valores considerados para o lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano. Além disso, os valores arrecadados serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (artigo 23).

- e) O artigo 22 esclareceu que, para o PDCR, a natureza jurídica do ato de cessão do solo criado é de licença (ato administrativo vinculado), que deverá ser concedida ao particular no momento em que sejam cumpridos os requisitos necessários à sua obtenção, independente de juízo de oportunidade e conveniência do município.

A TDC, por sua vez, havia sido tratada pela Lei Orgânica do Município do Recife (LOMR) no ano anterior (art. 108, §§ 1º, 2º e 3º)<sup>79</sup> e, no PDCR, recebeu enfoque na Subseção II, nos artigos 24 e 25. Tais dispositivos serão comentados em paralelo, considerando que sua instituição se deu quase ao mesmo tempo.

Merece destaque o artigo 108 da LOMR, que traz, logo em seu caput, importante constatação: “o direito de propriedade urbana não acarreta, obrigatoriamente, o direito de construir”. E completa: “seu exercício deverá ser autorizado pelo Poder Público, segundo os critérios da legislação municipal”. Em 1990, portanto, Recife se posiciona quanto às discussões a respeito da faculdade de construir, reconhecendo que esta dependeria de autorização estatal, desvinculando-a da propriedade urbana.

No artigo 24 do PDCR, a aplicação do instrumento da OODC foi condicionada à edição do Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo (PSUOS), no qual seriam definidas as áreas de interesse do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e ambiental ou destinado à implantação de programas sociais. O parágrafo único corrobora o comando, ao prever que os detalhes quanto aos critérios de aplicação, a forma e os procedimentos relacionados serão

---

<sup>79</sup> Art. 108 O direito de propriedade sobre o solo urbano não acarreta, obrigatoriamente, o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Executivo, segundo os critérios estabelecidos em lei municipal.

§ 1º A lei disporá sobre a transferência do direito de construir que deverá contemplar, prioritariamente, o proprietário do imóvel considerado de interesse do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e ambiental ou destinado à implantação de programas sociais.

§ 2º A transferência do direito de construir pode ser autorizada ao proprietário que doar, ao Município, o imóvel para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários, bem como de programa habitacional.

§ 3º Uma vez exercida a transferência do direito de construir, o índice de aproveitamento não poderá ser objeto de nova transferência.

definidos em lei específica. No mesmo sentido, o artigo 108, § 1º da LOMR também remete a regulamentação do instrumento à lei específica. Até a edição do Plano Setorial, portanto, a TDC era inaplicável.

O artigo 24 do PDCR também previu que a TDC poderia ser concedida a título gratuito ou oneroso, bem como de forma parcial ou total. A este comando, soma-se o disposto no artigo 108, §3º, que define que a TDC será exercida uma única vez. Analisando-se os dois dispositivos, surgem dúvidas quanto às formas de negociação e de aplicação do instrumento. Isto porque, enquanto a lei de 1990 restringe a uma única vez a utilização da TDC, a norma de 1991 deixa a critério do particular sua utilização parcial ou total.

No artigo 25, assim como no artigo 108, § 2º da LOMR, foi prevista a possibilidade de doação do imóvel para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários, bem como para execução de programa habitacional, em troca da TDC. Esta iniciativa remete-se à sistemática das operações interligadas de São Paulo, instituídas pela lei nº 10.209/1986 e nas quais o proprietário poderia doar as áreas de interesse social ao poder público, o qual poderia aliená-las, por exemplo, em favor da população ocupante do imóvel<sup>80</sup>.

No Recife, a doação do imóvel ao poder público foi prevista como moeda de troca na obtenção da TDC. Em São Paulo, por outro lado, era uma forma de o proprietário se eximir dos ônus relacionados à área de interesse social ocupada, e permitir o Estado a administração das áreas ocupadas. Além disso, neste caso a oferta da área não funcionava como pagamento pela obtenção do instrumento.

No artigo 21, o PDCR indicava que o valor máximo da TDC seria o valor integral do imóvel, sendo o cálculo desse valor idêntico ao realizado na OODC. Para tanto, remetia-se ao artigo 21, utilizando a mesma proporção de 70% aplicada na outorga.

Assim, somando-se os comandos previstos pela LOMR a aqueles definidos pelo PDCR, nota-se que a previsão do instrumento no Recife ainda era muito frágil até 1991. Era realmente necessária uma lei municipal que o tratasse de forma específica, a fim de definir claramente seus contornos.

Assim, observa-se que a OODC e a TDC estavam previstas no PDCR apenas de forma a cumprir os requisitos previstos pela Constituição Federal de 1988. Nenhum dos instrumentos, no entanto, eram aplicáveis, estando sujeitos à edição de lei específica e à

---

<sup>80</sup> Art. 6º Fica o Executivo autorizado a receber em doação as habitações de interesse social resultantes da implantação do plano da operação interligada, e a delas dispor, a final, por meio de alienação, excetuada a doação, concessão de uso, locação ou outra forma julgada mais conveniente, dada preferência a população da favela ou núcleo objeto do plano.

elaboração do Plano Setorial. Tal inaplicabilidade dos instrumentos se mostra incompatível com os objetivos pretendidos pelo PDCR e apontam que as alterações incluídas pelos representantes dos setores imobiliários no âmbito do Poder Legislativo Municipal lograram êxito.

#### ***4.1.2 A lei n° 16.116, de 1995 - Plano Setorial de Uso de Ocupação do Solo***

Conforme previsto pelo Plano Diretor de 1991, a revisão da 14.511/1983 deveria basear-se no PSUOS. Este entrou em vigor em 1995, sob a denominação de lei municipal n° 16.116/95 e orientou a elaboração da lei n° 16.176, que seria publicada em 1996.

Como diretrizes para avaliação e revisão do zoneamento, o PSUOS (art. 2°) estabelecia que:

- a) o zoneamento passaria a ser desvinculado dos usos e tipologias (conforme a estrutura definida em 1983), fundamentando-se nas características geomorfológicas, paisagísticas e na infraestrutura do município e com parâmetros urbanísticos comuns a cada zona, diferenciando-se apenas nos limites máximos e mínimos;
- b) as áreas delimitadas pelas suas semelhanças deveriam conter padrões urbanísticos comuns, com ressalva para os usos geradores de incômodos à vizinhança, para os quais seriam definidos parâmetros especiais;
- c) nas áreas especiais, os parâmetros urbanísticos também seriam específicos;
- d) os usos seriam classificados de forma a identificar aqueles que, por sua natureza, sejam geradores de interferência no tráfego ou potencialmente geradores de incômodo à vizinhança;
- e) seriam estabelecidos requisitos urbanísticos para os usos geradores de interferência no tráfego;
- f) seriam definidas as áreas especiais de urbanização preferencial, de reurbanização, de urbanização restrita, de regularização e de implantação de programas habitacionais, de imóveis especiais de preservação histórico-cultural e de imóveis especiais de proteção de área verde;
- g) seriam adotados os instrumentos do solo criado e de transferência do direito de construir nas áreas determinadas pela LUOS;

h) seriam reservadas faixas que, prioritariamente, receberiam a implantação de infraestrutura necessária ao sistema de transportes urbanos.

A partir de tais diretrizes, constatava-se que o zoneamento funcional de 1983 não havia alcançado o êxito esperado. Sua aplicação, complexa e nem sempre eficaz, focada nos usos e atividades e voltada para o aproveitamento econômico do lote, causou uma complexidade desnecessária na aplicação e na interpretação da legislação municipal de ocupação do solo, o que gerava lacunas e facilidade no descumprimento de parâmetros. Além disso, possibilitava a perda de ambiência de algumas áreas da cidade, já que os parâmetros não consideravam as características territoriais e morfológicas de forma determinante.

O Plano indicava que o município possuiria 33 Unidades Urbanas (UU), divididas em função dos bairros identificados no Anexo I da lei. Estas seriam demarcadas em função de suas características geomorfológicas, respeitando a delimitação física entre morros e planícies, bem como a infraestrutura existente, o solo e as paisagens natural e construída (art. 2º).

O zoneamento da cidade seria realizado a partir da seguinte classificação:

I - Zonas de Urbanização Preferencial (ZUP): áreas que possibilitariam alto e médio potencial construtivo, compatível com suas condições geomorfológicas, de infraestrutura e paisagísticas. Dividiam-se em: Zona de Urbanização Preferencial 1 (ZUP1), de alto potencial construtivo e Zona de Urbanização Preferencial 2 (ZUP2), de médio potencial construtivo;

II - Zona de Urbanização de Morros (ZUM): as áreas que, pelas suas características geomorfológicas, exigiam condições especiais de parcelamento, de uso e ocupação do solo com baixo potencial construtivo;

III - Zona de Urbanização Restrita (ZUR): áreas não infraestruturadas e com rarefeita densidade de ocupação, cujo potencial construtivo deva ser mantido em nível bastante inferior ao das demais zonas;

IV - Zonas de Diretrizes Específicas (ZDE): áreas que exigem tratamento especial na definição de parâmetro reguladores de uso e ocupação do solo, classificando-se em: Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH), compreendendo os sítios históricos da cidade; Zonas Especiais de Centros (ZEC), abrangendo áreas com morfologias consolidadas, e áreas de entorno de estações de transporte público, sujeitas à regulamentação especial quanto aos parâmetros construtivos e requisitos de estacionamento; III - Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPA), classificadas em: a) Zona Especial de Proteção Ambiental 1 (ZEPA-1), que abrange as áreas verdes de uso público de recreação e lazer; b)

Zona Especial de Proteção Ambiental 2 (ZEPA-2), que compreenderia áreas com características naturais excepcionais de matas, mangues e açudes; IV - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): áreas de assentamentos habitacionais reconhecidos pelo poder público, sujeitas à regularização fundiária;

V - Zona Especial do Aeroporto (ZEA): área do entorno do Aeroporto dos Guararapes que necessitavam de tratamento diferenciado quanto à ocupação e os usos permitidos, visando conter a densidade populacional e a compatibilização com a Lei Federal específica da área;

VI - Zona Especial de Atividades Industrial (ZEAI): áreas indicadas para a locação de atividades preponderantemente industriais, nas quais seria incentivada a instalação dos usos não habitacionais inerentes às atividades industriais.

Quadro 6 – Zoneamento indicado pelo PSUOS (1995)

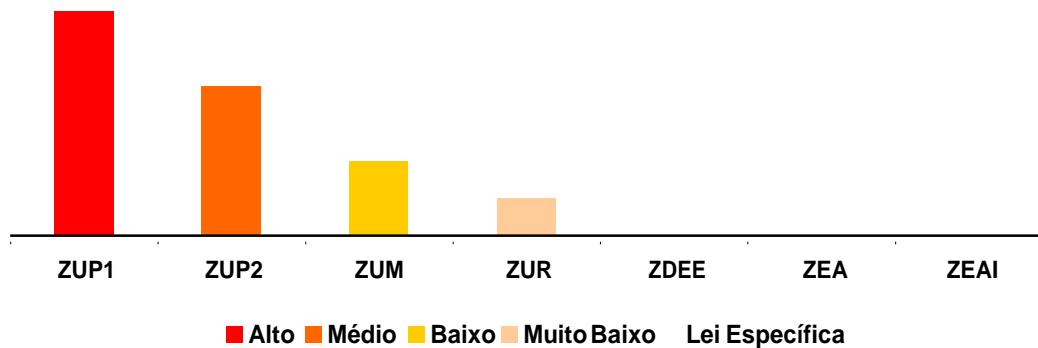
<b>Zonas de Urbanização Preferencial (ZUP)</b>	<b>Zona de Urbanização Preferencial 1 (ZUP1), de alto potencial construtivo e</b> <b>Zona de Urbanização Preferencial 2 (ZUP2), de médio potencial construtivo;</b>
<b>Zona de Urbanização de Morros (ZUM)</b>	
<b>Zona de Urbanização Restrita (ZUR)</b>	
<b>Zonas de Diretrizes Específicas (ZDE)</b>	<b>Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH)</b> <b>Zonas Especiais de Centros (ZEC)</b>
	<b>Zona Especial de Proteção</b>
	<b>Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPA)</b>
	<b>Ambiental 1 (ZEPA-1)</b> <b>Zona de Urbanização Preferencial 2 (ZUP2)</b>
	<b>Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)</b>
<b>Zona Especial do Aeroporto (ZEA)</b>	
<b>Zona Especial de Atividades Industrial (ZEAI)</b>	

Fonte: lei nº 16.116, de 1995 - Plano Setorial de Uso de Ocupação do Solo (organizado pela autora, 2019)

Percebe-se que, além das características morfológicas, o potencial construtivo foi outro fator determinante na caracterização de cada uma das zonas indicadas no PSUOS. Com

base nessas diretrizes, os parâmetros de revisão da LUOS deveriam ser fixados de modo a estimular ou a dificultar a construção nas referidas zonas.

Gráfico 3 - Potencial Construtivo por Zona, segundo o PSUOS



Fonte: lei nº 16.116/95 (organizado pela autora, 2019)

O Plano, mais do que orientar a revisão da LUOS, trazia uma perspectiva macro de cidade, trabalhando, ao mesmo tempo, a integralidade da malha urbana e as especificidades de algumas áreas, com o intuito de tornar a cidade mais equilibrada. Essa busca pelo equilíbrio pode ser verificada a partir das seguintes diretrizes, que demonstram a busca pela sustentabilidade do planejamento urbano (art. 5º): o estímulo ao adensamento próximo às estações de transportes, o incentivo às áreas verdes em determinadas áreas, a preocupação com os núcleos já consolidados durante as normas anteriores, o intuito de dinamizar as áreas degradadas, a referência aos programas de urbanização previstos no PDCR (art. 44<sup>81</sup>), entre outras.

Além do zoneamento, o PSUOS também previu áreas especiais, que exigiriam regulamentação específica com o fim de atender programas de urbanização, regularização fundiária, reassentamento de comunidades de interesse social, etc.<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Art. 44 Ficam criados os seguintes Programas de Urbanização para o Município:

I - Programa de Reestruturação e a Renovação Urbana;  
II - Programa de Reestruturação Urbana;  
III - Programa de Dinamização Urbana.

Parágrafo Único. Fica sujeita a aprovação do Conselho de Desenvolvimento Urbano a criação de outros programas por parte do Poder Executivo, além dos indicados no caput deste artigo.

<sup>82</sup> Para efeito do disposto na LOMR e no PDCR, são consideradas áreas especiais:

A lei elencava como parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo: a taxa de solo natural, o coeficiente de utilização do solo e os afastamentos<sup>83</sup> das edificações em relação aos limites do terreno.

Quanto à taxa de solo natural, a lei definia o limite mínimo de 20% a ser atendido em qualquer terreno localizado na superfície do Recife. Estabelecia também que a LUOS fixaria o percentual do Solo Natural a ser tratado com revestimento permeável, bem como que a taxa de solo natural aplicada à ZUP2 seria superior a das outras zonas.

Em relação ao coeficiente de utilização, atribuía à LUOS sua fixação, de acordo com as diretrizes de cada zona. Além disso, criava o seguinte índice variável:

§ 1º A Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS definirá, para cada zona de urbanização, um coeficiente de utilização do solo composto por um índice fixo, **ao qual será acrescido um índice variável correspondente à área ocupada pelas vagas de estacionamento veículos**, segundo os critérios que vierem a ser estabelecidos na LUOS (grifo nosso).

Tal inovação corrobora o abono fornecido pela lei de 1983 às vagas de garagem, interpretadas como áreas complementares da edificação. O índice variável seria obtido caso a caso, pela razão entre a área total ocupada pelas vagas de estacionamento e a área do lote. Como resultado, seria obtido um coeficiente complementar, que seria acrescido ao coeficiente de utilização.

A norma define que as regras para a aplicação do coeficiente variável seriam incluídas pela LUOS, mas não estabelece desde já um limite. Ou seja, pelo texto da lei, o coeficiente variável poderia tranquilamente atingir o mesmo valor do coeficiente de utilização previsto para a área. Assim, embora o PSUOS defina menos situações de abono de área total construída, se comparado a 1983, não impõe limites à única situação prevista, deixando a tarefa a cargo da LUOS seguinte.

---

I - Áreas Temporárias de Reurbanização a serem criadas por leis próprias, nas quais serão estabelecidas normas de uso e ocupação do solo específicas;

II - Áreas de Regularização são as Zonas Especiais de Interesse Social que serão objeto de regulamentação específica na Lei de Uso e Ocupação do Solo;

III - Áreas de Programas Habitacionais são aquelas em que o Município deve implantar ações de urbanização, construção de residências e de equipamentos públicos que atendam, preferencialmente, à população a ser relocada por estar assentada em áreas de risco, leitos de canais, córregos, bem como em áreas públicas;

IV - Áreas de Urbanização Restrita que correspondem à Zona de Urbanização Restrita, prevista no artigo 4º desta Lei;

V - As Áreas Especiais de Urbanização Preferencial que correspondem às Zonas de Urbanização Preferencial, previstas no artigo 4º desta Lei.

<sup>83</sup>Em relação às ZDE, a definição e a gestão de tais parâmetros estariam sujeitos à regulamentação específica.

Para o cálculo dos afastamentos, a lei considerou a tradição das normas anteriores e atribuiu à LUOS a criação das fórmulas correspondentes, que deveriam aplicar-se a todos os usos, bem como computar todos os pavimentos construídos. O PSUOS indica que as fórmulas devem:

I – Propiciar “condições de ventilação e insolação das edificações e dos logradouros consolidados em Leis anteriores”, cujo intento é ratificar as preocupações higienistas que vigoravam desde o fim do século XIX;

II – Fornecer “tratamento equitativo a todos os tipos de edificação, com base no número real de pavimentos”: aparentemente, esta diretriz remete-se às fórmulas genéricas de cálculo do número de pavimentos para as edificações de mais de dois pavimentos, implementadas no Recife desde a norma de 1953. Assim, as novas fórmulas deveriam, possuir caráter universal, bem como considerar o número total de pavimentos (ou seja, mesmo que houvesse algum abono em relação à área construída, a fórmula de cálculo do afastamento deveria considerar os número real de pavimentos existente na edificação);

III – “flexibilizar a composição arquitetônica das edificações, através da aplicação da fórmula, permitindo afastamentos diferenciados para cada pavimento”: a fim de alcançar composições arquitetônicas mais interessantes para as edificações, o PSUOS permitia afastamentos diferenciados por pavimento;

IV – “incentivar as construções de pequeno porte, através da redução dos afastamentos em terrenos de dimensão reduzida”: diferente da norma de 1983, que não incentiva construções de pequeno porte, em 1995 o legislador preocupou-se em autorizar a diminuição dos afastamentos, com o fim de permitir maior aproveitamento da área do lote.

O PSUOS também demonstra preocupação com os usos geradores de incômodo à vizinhança, aos quais caberiam afastamentos especiais, definidos em função das características da edificação e da atividade.

Foram previstos também alguns imóveis especiais, os quais, diante de sua relevância para o patrimônio cultural da cidade, ou da sua representatividade em área verde, receberiam regulamentação específica posterior (arts. 17 e 18). Destaca-se que, em relação aos imóveis de relevância histórica, o Plano mostra-se articulado aos estudos relacionados aos Imóveis Especiais de Preservação, que se desenvolviam desde 1994 na Prefeitura, mas que só seriam regulamentados de fato em 1997.

Assim como em relação aos demais assuntos aqui tratados, demonstra-se que o Plano atrelou a edição da LUOS também à criação dos imóveis de relevância cultural, e a eles ainda

vinculou o instrumento da TDC previsto nos artigos 24 e 25 do PDCR (vide tópico 4.1.1.). Para tanto, indica que a realização da transferência do direito de construir deverá ser realizada de acordo com os critérios da LUOS, apontando-a como lei específica de regulação do instrumento.

#### **4.1.3 A Lei n° 16.176, de 1996**

Com o crescimento constatado entre 1983 e 1996 e as relações mais complexas que esse crescimento e as mudanças da maior globalização produziram, surge a necessidade de novas regulamentações que contemplem as preocupações antes não existentes, como o processo de aumento da densidade, que já ocorria, e a infraestrutura existente. A divisão em zonas leva em conta também a morfologia da cidade, pois distingue entre as planas (implicitamente) e as áreas dos morros (explicitamente) (ALVEZ, 2009, p. 142).

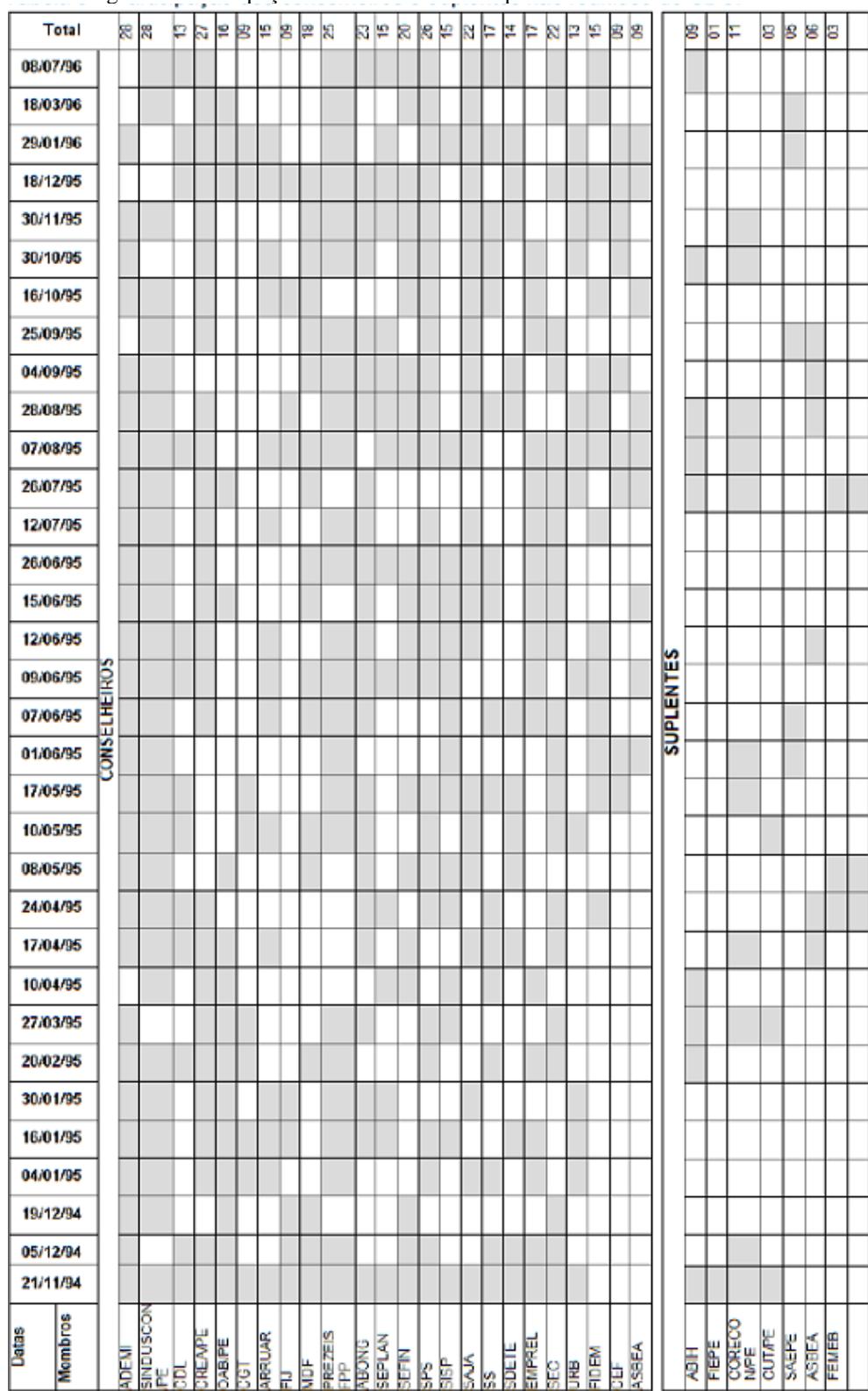
O processo de discussão que levou à elaboração da LUOS de 1996 ocorreu no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). Criado pela lei n° 15.735/92, o Conselho possuía a competência de “deliberar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Cidade do Recife e da Lei de Uso e Ocupação do Solo” (art. 1º).

As reuniões se desenvolveram entre os meses de novembro de 1994 e julho de 1996, e contavam com a presença de representantes da sociedade civil e entes governamentais<sup>84</sup>. A Lei de Uso do Solo e seus decretos regulamentares foram discutidos em 38 reuniões, entre outros assuntos presentes nas pautas.

---

<sup>84</sup> As entidades que faziam parte do CDU na sua instalação eram: i) Sociedade Civil, representada por entidades da construção civil, como Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI-PE), Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pernambuco (SINDUSCON-PE) e Câmara de Dirigentes de Lojistas (CDL); representantes de Conselhos Profissionais, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) e Ordem dos Advogados do Brasil de Pernambuco (OAB/PE); dos sindicatos, Central Geral dos Trabalhadores (CGT); de Associações Comunitárias e Não Governamentais, como Assessoria de Urbanização Popular (ARRUAR), Federação Ibura Jordão (FIJ), Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), do Fórum Permanente do Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social (FPP/PREZEIS) e Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG); (ii) representantes do município, Comissão e Urbanismo da Câmara Municipal da Cidade do Recife; secretarias municipais, como: de Planejamento Urbano e Ambiental, de Finanças, de Políticas Sociais, de Infraestrutura e Serviços Públicos, de Assuntos Jurídicos e Administrativos, de Saúde, de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esporte, de Educação e Cultura e a Empresa Municipal de Processamento de Dados (EMPREL); (iii) representante do Estado, a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM) e (iv) governo federal, Caixa Econômica Federal (CEF) – Superintendência de Pernambuco (SILVEIRA JUNIOR, 2019, p. 49).

Figura 9 - Participação dos conselheiros e suplentes nas reuniões do CDU



Fonte: Atas de reunião do CDU, 1994-1996 apud SILVEIRA JR., 2016

Durante os debates, restou evidente o conflito entre os interesses defendidos pelos representantes do mercado imobiliário e da construção civil e os demais conselheiros integrantes dos Conselhos Profissionais e dos Sindicatos (SILVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 52). Dentre os temas conflitantes, os parâmetros urbanísticos certamente receberam o maior destaque.

O maior debate da época teve relação com os índices construtivos, mais especificamente na Zona Urbana 2 (ZUP 2), onde existia uma maior preocupação quanto à sua preservação por parte da maioria dos moradores dessa zona, e a sua abertura, por parte do setor imobiliário. (...)

Apesar de estabelecer 50% de Taxa de Solo Natural e um afastamento mínimo maior para a ZUP2, a inexistência de limite de altura e o coeficiente único de 3,00 fazem com que os terrenos nessa zona ganhem uma forte repercussão do solo, o que deriva em uma valorização do mesmo (ALVES, 2009, p. 142).

Assim, observa-se que, após as discussões e avaliação do projeto pela Câmara, a LUOS de 1996 foi aprovada contendo relevantes mudanças no tratamento do solo, se comparada à lei de 1983. A estrutura aprovada contemplava o seguinte:

Quadro 7 - Estrutura da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996

Capítulo I	DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	
	SEÇÃO I DO ZONEAMENTO	SUBSEÇÃO I DAS ZONAS DE URBANIZAÇÃO PREFERENCIAL SUBSEÇÃO II
<b>Capítulo II DA DIVISÃO TERRITORIAL</b>	SEÇÃO II	DA ZONA DE URBANIZAÇÃO DE MORROS SUBSEÇÃO III
	DAS ÁREAS ESPECIAIS SEÇÃO III DAS VIAS URBANAS	DA ZONA DE URBANIZAÇÃO RESTRITA SUBSEÇÃO IV DAS ZONAS DE DIRETRIZES ESPECÍFICAS
<b>Capítulo III DOS USOS E ATIVIDADES URBANAS</b>	SEÇÃO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS SEÇÃO II DOS USOS GERADORES DE INTERFERÊNCIA NOTRÁFEGO SEÇÃO III DOS USOS GERADORES DE INCÔMODO À VIZINHANÇA SEÇÃO IV DOS EMPREENDIMENTOS DE	
	IMPACTO	
<b>Capítulo IV</b>	SEÇÃO I DA DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS	SUBSEÇÃO I DATA XADA DE SOLO NATURAL SUBSEÇÃO II DO COEFICIENTE DE UTILIZAÇÃO SUBSEÇÃO III
<b>DA OCUPAÇÃO DO SOLO</b>	DOS AFASTAMENTOS	
<b>Capítulo V DOS IMÓVEIS ESPECIAIS</b>	SEÇÃO II DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO DO SOLO POR ZONA SEÇÃO I DOS IMÓVEIS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO SEÇÃO II DOS IMÓVEIS DE PROTEÇÃO DE	
<b>Capítulo VI DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA</b>	ÁREAS VERDES SEÇÃO I DO SOLO CRIADO E CONCESSÃO ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR SEÇÃO II DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO	
	DE CONSTRUIR	
<b>Capítulo VII DA COMISSÃO DE CONTROLE URBANÍSTICO</b>		
<b>Capítulo VIII DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS</b>		

Fonte: Lei nº 17.196/96 (organizado pela autora, 2019)

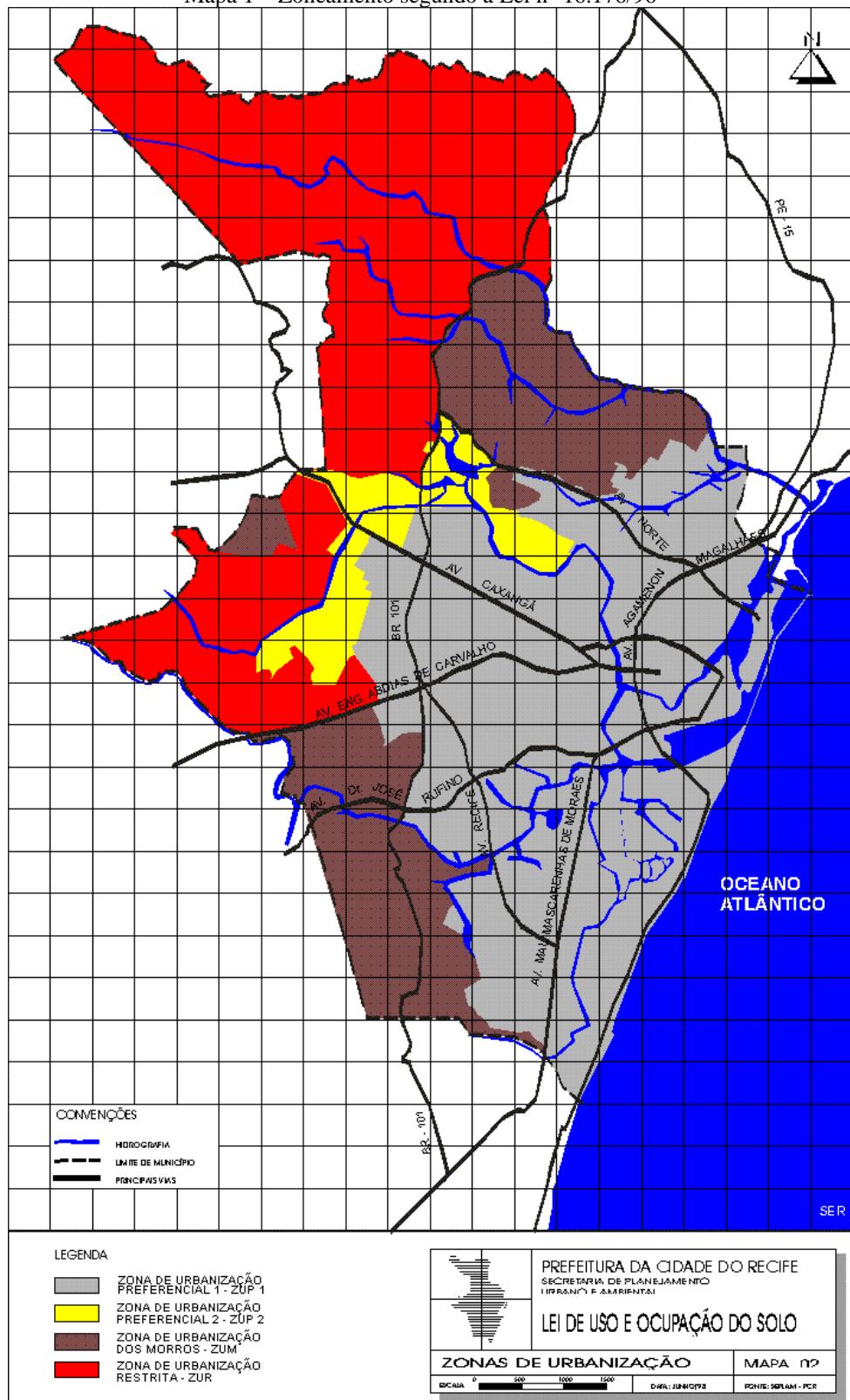
Quadro 8 - Zoneamento segundo a LUOS de 1996

<b>Zonas de Urbanização Preferencial (ZUP)</b>	<b>Zona de Urbanização Preferencial 1 (ZUP1)</b>	<b>Setor de Preservação Rigorosa (SPR)</b>
	<b>Zona de Urbanização Preferencial 2 (ZUP2)</b>	
<b>Zonas de Urbanização de Morros (ZUM)</b>	<b>Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH)</b>	<b>Setor de Preservação Ambiental (SPA)</b>
	<b>Zona de Urbanização Restrita (ZUR)</b>	
<b>Zonas de Diretrizes Específicas (ZDE)</b>	<b>Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)</b>	<b>Zona Especial de Proteção Ambiental 1 (ZEPA 1)</b>
	<b>Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPA)</b>	
<b>Zonas Especiais de Centros (ZEC)<sup>85</sup></b>	<b>Zona Especial de Centro Principal (ZECP)</b>	<b>Zona Especial de Proteção Ambiental 2 (ZEPA 2)</b>
	<b>Zonas Especiais de Centros Secundários (ZECS)</b>	
<b>Zonas Especiais de Atividades Industriais (ZEAI)</b>	<b>Zonas Especiais de Centros Metroviários (ZECM)</b>	<b>Zona Especial do Aeroporto (ZEA)</b>
<b>Sofreu modificação segundo a estrutura proposta pelo PSUOS</b>		
<b>Incluído pela LUOS de 1996</b>		
<b>Estrutura modificada posteriormente pela lei 17.489/2001</b>		

Fonte: RECIFE, 1996 (organizado pela autora, 2019)

<sup>85</sup> Posteriormente, a lei nº 17.489/2008 alteraria a configuração das ZEC, transformando-as na Zona Especial de Centro Principal (ZECP), extinguindo suas três ramificações (ZECP, ZECS e ZECM) e criando o Setor de Centro Consolidado (SCC), o Setor de Requalificação do Centro – SRC (dividido em 1 e 2) e o Setor de Preservação da Morfologia (SPM).

Mapa 1 – Zoneamento segundo a Lei nº 16.176/96



FONTE: Lei nº 17.196/96 (RECIFE, 1996)

Quadro 9 – Unidades Urbanas englobadas pela ZUP 1 segundo a Lei nº 16.176/96

<b>ZUPI</b>	01 - Recife/Santo Antônio 02 - Santo Amaro 03 - Boa Vista/Coelhos/Ilha do Leite/Paissandu/Soledade 04 - Cabanga/Ilha Joana Bezerra/São José 05 - Brasília Teimosa 06 - Boa Viagem/Pina 07 - Imbiribeira/Ipsep 10 - Afogados/Mangueira/Mustardinha 11 - Estâncio/Jiquiá 16 - Bongi/San Martin/Torrões 17 - Madalena/Prado/Torre/Ilha do Retiro/Zumbi 20 - Aflitos/Derby/Espinheiro/Graças/Jaqueira 22 - Encruzilhada/Rosarinho/Torreão 23 - Ponto de Parada/Campo Grande/Hipódromo/Arruda/Campina do Barreto/Peixinhos
-------------	--

FONTE: Lei nº 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

As diferenças não foram tantas. Em relação ao PSUOS, nota-se que das 06 Zonas principais sugeridas, 04 permaneceram conforme a proposta, e apenas 02 (ZEA e ZEAI) foram classificadas como zonas especiais e, portanto, vinculadas à ZDE. Essa modificação foi meramente organizacional, tendo em vista que, tanto a ZEA quanto a ZEAI, receberiam regulamentação específica e, portanto, possuíam natureza especial. Quanto ao acréscimo dos Setores de Preservação Rigorosa e Ambiental (SPR e SPA) das ZEPH, a norma de 1996 apenas recepcionou a estrutura instituída pela lei nº 13.957/79<sup>86</sup>, conferindo-lhes nova nomenclatura.

As áreas especiais previstas no PSUOS também foram incluídas em 1996, cujo tratamento ocorreu nos artigos 27 a 32. As vias, por sua vez, receberam tratamento nos artigos 33 e 34, e os corredores de transporte da cidade foram divididos em: I - Corredores de Transporte Metropolitano, II - Corredores de Transporte Urbano Principal e III - Corredores de Transporte Urbano Secundário, os quais foram discriminados no Anexo 07 da lei.

Os usos foram classificados (art. 35) em I – habitacional (atividade de moradia); II – não-habitacional (atividades urbanas - comerciais, industriais e outras); III – misto

<sup>86</sup> A lei nº 13.957/79 foi responsável por instituir a preservação dos sítios históricos em Recife. Na sua publicação, denominou tais áreas de Zonas de Preservação. Em 1995, o PSUOS passou a denominá-las de ZEPH, o que foi repetido em 1996. Os setores, por sua vez, continuaram com a mesma denominação (SPR e SPA) desde 1979, até a LUOS de 1996.

(constituído de mais de um uso - habitacional e não-habitacional - ou mais de uma atividade urbana). Quanto à incomodidade, também foram classificados em I - Geradores de Interferência no Tráfego; II - Geradores de Incômodo à Vizinhança; III - Empreendimentos de Impacto (art. 37).

O capítulo IV se destina aos parâmetros urbanísticos, os quais se classificam em: I - Taxa de Solo Natural do Terreno (TSN); II - Coeficiente de Utilização do Terreno (p); III - Afastamentos das Divisas do Terreno (Af), segundo a orientação do PSUOS.

Em relação à TSN, a LUOS seguiu as diretrizes do PSUOS, mantendo o limite mínimo de 20% e especificando a taxa aplicável a cada zona, as definições quanto ao revestimento permeável, bem como definindo os limites máximos aplicáveis às zonas.

O coeficiente de utilização, alvo da maioria das discussões que antecederam a publicação da LUOS, recebeu um conceito mais completo do que em relação às normas anteriores:

Art. 73 O Coeficiente de Utilização (p), estabelecido em sintonia com os instrumentos da política de produção e organização do espaço, corresponde a um índice definido por Zona que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área máxima de construção permitida, determinando, juntamente com os demais parâmetros urbanísticos, o potencial construtivo do terreno.

Em primeiro lugar, destaca-se a preocupação do legislador em integrar o coeficiente com os demais instrumentos de planejamento urbano, de forma a efetivar a função social da propriedade urbana. Este intuito consiste aliás, no princípio norteador da LUOS de 1996, conforme expresso pelo seu artigo 1º<sup>87</sup>. Além disso, a norma considerou os demais parâmetros urbanísticos como elementos determinantes para o cálculo do potencial construtivo máximo do terreno, o que reforça o controle quanto à densidade construtiva e integra entre os elementos influentes na conformação urbana.

Todos os pavimentos e áreas cobertas da edificação deverão ser computados na área total de construção, com algumas exceções<sup>88</sup> previstas nos artigos 73 e 76 que, se comparadas aos abonos concedidos pela norma de 1983, resulta no seguinte:

---

<sup>87</sup> Art. 1º - A produção e organização do espaço urbano do Município do Recife, tendo como princípio fundamental à função social da propriedade urbana, obedecerão às diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica do Município do Recife - LOMR, no Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR, no Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo - PSUOS e às normas contidas nesta Lei.

<sup>88</sup> Outras exceções de impacto menor também foram previstas pela lei, mas que não se considerou, neste trabalho, impactantes no cálculo total do potencial construtivo da edificação.

Quadro 10 - Comparativos entre os abonos concedidos pelas normas de 1983 e 1996 em relação à área construída

<b>LUOS 1983</b>	<b>LUOS 1996</b>
<u>Pavimentos de subsolo e semienterrado.</u>	
<u>Pavimentos destinados a garagem, estacionamentos ou guarda de veículos;</u>	A laje de piso correspondente ao pavimento da casa de máquinas, desde que:
<u>Pavimentos terreiros vazados ocupados no máximo até 25%<sup>89</sup> de sua superfície;</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) utilizada exclusivamente como área de lazer do condomínio;</li> </ul>
<u>Pavimentos vazados intercalados entre outros pavimentos, ocupados no máximo até 25% de sua superfície;</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>b) a área coberta não exceda a 30% da superfície total deste pavimento e;</li> </ul>
Em usos residenciais, pavimentos vazados intercalados entre outros pavimentos, desde que:	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) que seja dotada das condições necessárias a ser servida por, pelo menos, 1 elevador.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>d) ocupados no máximo até 40% da sua superfície e;</li> <li>e) e utilizados para escola, creche, recreação infantil, biblioteca, sala de reunião ou outros ambientes de uso comum dos moradores</li> </ul>	
<u>Do pavimento correspondente à última parada do elevador e do pavimento imediatamente superior desde que a soma das alturas destes dois pavimentos seja de no máximo 6,50 metros contados a partir do piso correspondente a última parada do elevador;</u>	O coeficiente resultante da área destinada às vagas de estacionamento de veículos, desde que:
<u>Da superfície total ocupada por terraços, varandas, balcões, armários, poços ou áreas de iluminação, poços de elevadores, caixas de escadas, antecâmara contra incêndio, jardineiras, terraços de serviços, tanques de lavagem de roupa e estantes, desde que situados dentro do perímetro resultante dos afastamentos das divisas do terreno ou lote.</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) atenda aos requisitos do Anexo 08 da lei;</li> <li>b) atenda ao artigo 76, I, II e III;</li> <li>c) para usos não-habitacionais, o coeficiente não deve ultrapassar 10% do coeficiente indicado para a Zona, acrescido de mais 25%<sup>90</sup>;</li> </ul>

Fonte: RECIFE, 1983 e 1996 (organizado pela autora, 2019)

Quanto aos pavimentos de subsolo e semienterrado, na prática, a lei de 1996 também os exclui do cálculo da área total de construção, em virtude do disposto no artigo 78, § 5º: “não será computado o pavimento de subsolo ou semienterrado, quando o piso do pavimento imediatamente superior a este não exceder à altura de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros) acima do meio-fio, e ainda, na hipótese prevista no § 2º<sup>91</sup> o artigo 73”.

<sup>89</sup> Para esse cálculo, não eram computados casa de força, medidores e depósitos de lixo,

<sup>90</sup> Tal acréscimo de mais 25% destinava-se exclusivamente ao aumento de vagas de estacionamento e ocorreu em virtude da lei nº 16.422/98.

Percebe-se que, em relação a 1983, as situações excepcionais foram reduzidas. No entanto, nota-se um claro incentivo, da parte do legislador de 1996, quanto à instalação de vagas de estacionamento. Esta intenção está expressamente prevista no artigo 39, §2º da lei, segundo o qual, “o Município, respeitada a legislação pertinente, incentivará a oferta de vagas de estacionamento em função do bem-estar da coletividade”.

Em relação aos usos não habitacionais, a lei de 1996 impõe alguns limites ao acréscimo de vagas, os quais foram alargados em 2005. No entanto, em relação aos usos residenciais, a lei nº 16.176/96 não estabelece valores máximos de acréscimo. Esta postura é discutível, se considerada a alegada persecução à função social da propriedade urbana no artigo 3º. Isto porque a grande oferta de vagas de estacionamento aos usos residenciais, motivada pelo bem estar da coletividade mas desprovida da fixação de critérios máximos em razão da zona, poderia, na verdade, ocasionar excessivo aumento do potencial construtivo, além de impacto no tráfego das áreas residenciais, gerando, na verdade, prejuízos ao bem estar coletivo.

Os coeficientes de utilização, assim como os demais parâmetros urbanísticos de cada zona, estão dispostos no Anexo 10 da lei:

---

<sup>91</sup> Refere-se à hipótese da laje de piso correspondente ao pavimento da casa de máquinas, conforme já comentado.

Quadro 11 – Coeficientes de Utilização definidos por Zona, segundo a lei nº 16.176/96

ZONAS	PARÂMETROS URBANÍSTICOS			REQUISITOS ESPECIAIS
	TSN	$\mu$	AFASTAMENTO INICIAL MÍNIMO (An)	
			FRONTAL   LATERAL E FUNDOS	
			Edif.   Edif. > 2 Pav	
			< ou = 2	
			Pav.	
<hr/>				
<b>ZONAS DE URBANIZAÇÃO</b>				
ZUP 1	25	4,00	5,00   nulo / 1,50	3,00   A, B, C, D
ZUP 2	50	3,00	7,00   nulo / 1,50	3,00   A, C, E
ZUM	20	2,00	5,00   nulo / 1,50	3,00   A, B, C, D
ZUR	70	0,50	5,00   nulo / 1,50	3,00   A, B, C, D
<hr/>				
<b>ZONAS ESPECIAIS DE CENTRO</b>				
ZECP	20	7,00   nulo	nulo / 1,50   Nulo / 1,50	A, B, C, D, F
ZECS	20	5,50   nulo	nulo / 1,50   Nulo / 1,50	A, B, C, D, F
ZECM	20	5,50	5,00   nulo / 1,50   Nulo / 1,50	A, B, C, D

Fonte: RECIFE, lei nº 16.176/96 (organizado pela autora, 2019).

Quadro 12 – ANEXO 10/REQUISITOS ESPECIAIS (lei nº 16.176/96)<sup>92</sup>

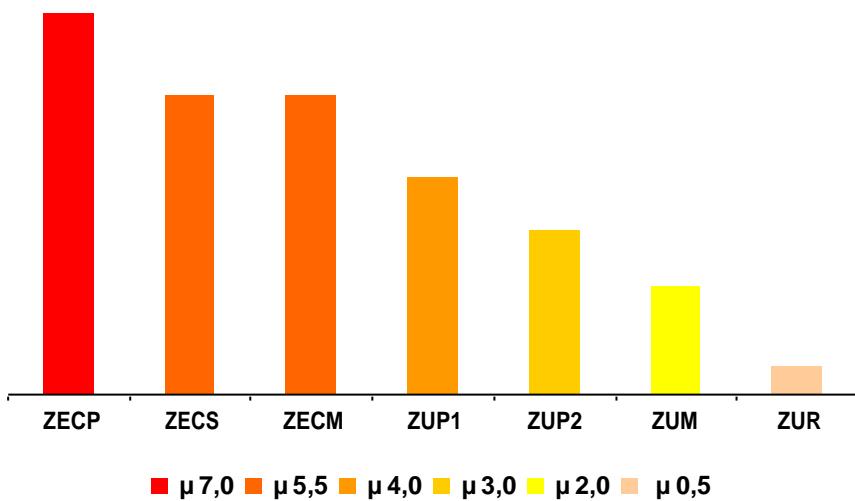
- I - Quando colar em 2 (duas) divisas laterais, deverão manter um afastamento mínimo de 3 (três) metros da divisa de fundos.**
- II - Quando colar em uma divisa lateral e uma divisa de fundos, deverão manter um afastamento mínimo de 1,50m (um metro e meio) da outra divisa lateral.**
- III - A altura total das edificações coladas nas divisas laterais e/ou de fundos não poderá exceder a gota de 7,50m (sete metros e cinquenta centímetros), cota esta medida a partir do nível do meio fio.**
- A** As edificações com até 2 (dois) pavimentos poderão colar em 2 (duas) das divisas laterais e/ou de fundos, obedecendo às seguintes condições:
- B** As edificações com mais de dois pavimentos poderão colar em 2 (duas) das divisas laterais e/ou de fundos, os dois primeiros pavimentos, se houver, desde que atendido o disposto no item anterior. Para as edificações com até 2 (dois) pavimentos, quando não colarem nas divisas laterais e/ou de fundos
- C** e apresentem vãos abertos, o afastamento mínimo para as respectivas divisas será de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).
- D** Para as edificações com mais de 2 (dois) pavimentos, quando não colarem nas divisas laterais e de fundos o afastamento mínimo para os dois primeiros pavimentos será de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).
- E** Nas edificações com mais de dois 2 (dois) pavimentos, o afastamento mínimo para o pavimento de subsolo ou semiemterrado e os dois primeiros pavimentos acima deste será igual ao afastamento

<sup>92</sup> Em relação às ZEPH, seus parâmetros foram definidos no ANEXO 11 da LUOS, assim como foram acrescidas mais duas ZEPH ao quantitativo original de 31, instituído pela lei nº 13.957/79. Quanto às ZEIS, a regulamentação foi remetida a planos e lei específicos,

- frontal inicial de 7,00m (sete metros) e o afastamento lateral e de fundos inicial de 3 m (três metros).
- 
- F** As edificações poderão colar os 4 (quatro) primeiros pavimentos nas divisas frontais e laterais, desde que afastem no mínimo 3m (três metros) da divisa dos fundos.
- 
- G** O afastamento frontal deverá ser nulo até três (03) pavimentos, adotando o sistema de galeria de pedestres com profundidade de 5,00m (cinco metros). (Redação acrescida pela Lei nº 17.489/2008)
- 
- H** Para edificações a partir de quatro (04) pavimentos, os afastamentos serão obtidos através das fórmulas definidas na Lei Nº 16.176/96. (Redação acrescida pela Lei nº 17.489/2008)
- 
- I** Análise especial quanto aos afastamentos e às condições internas das edificações para cada caso a critério do órgão técnico competente, objetivando a restauração, manutenção do imóvel e/ou sua compatibilização com a feição integrante do entorno.
- 
- J** Possibilidade de relativização, em sede de análise especial pelo órgão técnico competente, da Taxa de Solo Natural, de forma a possibilitar a adequada utilização do imóvel sem perda da permeabilidade do solo. (Redação acrescida pela Lei nº 17.489/2008)
- 
- K** Não serão permitidas modificações no parcelamento do solo, inclusive remembramento e desmembramento, podendo haver interligação entre os imóveis, desde que não interfira na volumetria dos mesmos. (Redação acrescida pela Lei nº 17.489/2008)
- 
- Incluído posteriormente pela lei nº 17.489/08.**

Fonte: Lei nº 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

Gráfico 4 – Coeficiente de Utilização e Zoneamento previsto pela lei 16.176/96



Fonte: RECIFE, lei nº 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

Mesmo observando-se que a LUOS de 1996 absorveu toda a área construída das edificações, com exceção expressa das vagas de garagens já mencionadas, nota-se que houve uma elevação gradual entre os potenciais gradativos previstos em 1961, 1983 e 1996.

Quadro 13 – Parâmetros Urbanísticos segundo o Código de Urbanismo e Obras (Lei nº 7.427/61)

Setor	Taxa de Ocupação		Afastamentos iniciais				Área total construída	
			frente		lateral/fundos			
	n≤ 2	n> 2	n≤ 2	n> 2	n≤ 2	n> 2		
Urbano	60%	40%	5,00m	5+0,5(n-2)	1,50m	1,5+0,5(n-2)	2,5AT+0,5ALogr.	
Suburbano	50%	33%	5,00m	5+0,5(n-2)	1,50m	1,5+0,5(n-2)	2AT	
Rural	-	-	-	-	-	-	-	

N: número de pavimentos; AT: área do terreno; A Logr: Área do logradouro adjacente.

Fonte: RECIFE, Lei nº 7.427/61 (organizada por PEREIRA, 2009, p. 102)

Quadro 14 – Parâmetros Urbanísticos estabelecidos pela Lei 14.511/83<sup>93</sup>

Zona/ Setor	Coeficiente de Utilização	Taxa de Ocupação	Afastamentos Iniciais					
			frente			laterais e fundo		
			n≤3	3< n≤6	n>6	n≤3	3< n≤6	n>6
SU3	6,00	40%	nulo	nulo	nulo	nulo	nulo	nulo
ZR6	3,30	30%	5,00	5+0,5(n-3)	5+1,5+0,25(n-6)	3,00	3+0,5(n-3)	3+1,5+0,25(n-6)
ZR3	2,40	20%	5,00	5+0,5(n-3)	5+1,5+0,25(n-6)	3,00	3+0,5(n-3)	3+1,5+0,25(n-6)

Fonte: RECIFE, 1983 (organizado por PEREIRA, 2009, p. 103)

Quadro 15 – Parâmetros Urbanísticos estabelecidos pela Lei 16.176/96

Zona	Coeficiente de utilização	Taxa de solo natural	Afastamentos das divisas					
			Frente			laterais e fundo		
			n≤2	2< n≤4	n>4	n≤2	2< n≤4	n>4
ZECP	7,00	20%	nulo	nulo	nulo	nulo/1,50	nulo/3,00	nulo/3,00
ZUP 1	4,00	25%	5,00	5,00	5+(n-4)0,25	3,00	3,00	3+(n-4)0,25
ZUP 2	3,00	50%	7,00	7,00	7+(n-4)0,25	3,00	3,00	5+(n-4)0,35

Fonte: RECIFE, 1996 (organizado por PEREIRA, 2009, p. 105)

Considerando-se que, dentre os parâmetros previstos pela lei, o gabarito é obtido como resultado das demais condições de ocupação do lote, a conformação das edificações e das quadras sujeitam-se aos potenciais construtivos possibilitados pela lei. Como consequência, a legislação acaba consistindo em importante estímulo para a renovação das estruturas edificadas.

Os Imóveis Especiais de Preservação foram tratados pela LUOS de 1996 nos artigos 99 e 100, os quais definiram seu conceito e estabeleceram regras gerais para sua implementação. Ressalte-se que, na época de publicação da LUOS, a instituição dos IEP estava sendo discutida no âmbito do CDU, conforme será visto no capítulo seguinte.

<sup>93</sup> Parâmetros Urbanísticos estabelecidos para a ZR3, ZR6 e SU3 aplicados ao uso habitacional multifamiliar.

Na versão de publicação da LUOS de 1996, os Imóveis Especiais de Área Verde (IPAV) poderiam receber o solo criado, a título gratuito, respeitando o coeficiente máximo de 0,5 acima do coeficiente de utilização previsto para cada zona (art. 102, parágrafo único). No entanto, a lei nº 17.056/2004 revogou tal dispositivo, não criando substitutivo.

Assim como o PDCR, a LUOS de 1996 tratou a outorga onerosa do direito de construir como instrumento de política urbana. Segundo o artigo 103, o instrumento do solo criado e a concessão onerosa do direito de construir poderá ser implantado na ZUP1 e nas Áreas Temporárias de Reurbanização.

Destaca-se que o legislador incorreu em redundância ao prever a implantação, no caput do mesmo artigo, do instituto jurídico do solo criado e do instrumento da outorga onerosa. Conforme já esclarecido, tal diferenciação não é necessária. Bastava indicar apenas a OODC, tanto no caput do artigo 103, quanto na Seção I (“DO SOLO CRIADO E CONCESSÃO ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR”) do Capítulo VI.

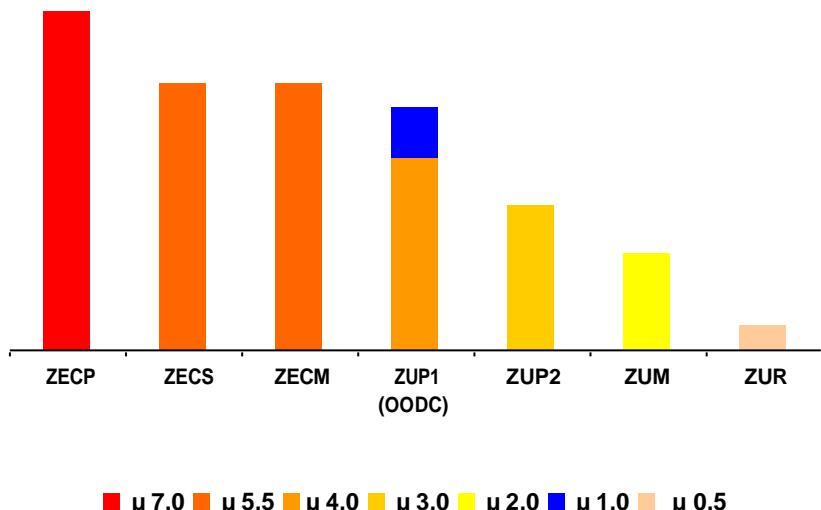
Aponta-se também a imprecisão quanto à nomenclatura utilizada pelo legislador. Ao substituir o termo “outorga” por “concessão”, incorre-se em confusão, pois o vocábulo “concessão” remete o intérprete à concessão de uso de bem público. Se assim o fosse (vide cap. 02), estar-se-ia afirmando que o potencial construtivo passível de outorga seria bem público, passível de concessão ao particular mediante o cumprimento de finalidade pública.

Assim, a OODC seria aplicada:

I - na ZUP 1 onde o coeficiente máximo de utilização não poderá ultrapassar 1,0 (um) acima do coeficiente de utilização estabelecido no Anexo 10 desta Lei; e

II - nas Áreas Temporárias de Reurbanização onde os coeficientes de utilização e as condições da outorga onerosa do direito de construir serão estabelecidas nas leis específicas que as criarem.

Gráfico 5 – OODC segundo a Lei nº 16.176/96



Fonte: RECIFE, 1996 (organizado pela autora)

Observa-se que a escolha de acrescer potencial à ZUP1 não partiu de uma iniciativa planejadora da conformação urbana da cidade. Os bairros englobados pela ZUP1 já eram adensados, e a própria LUOS já lhe conferia coeficiente 4,0 de utilização. Chegar ao coeficiente 5,0 por meio de outorga certamente atendia aos interesses locais imobiliários e da construção civil, e não do planejador urbano.

Na prática, apesar do princípio basilar de persecução à função social da propriedade urbana, percebe-se que a dinâmica de elaboração da LUOS, sujeita aos interesses econômicos, distorceu os objetivos da lei. Esta, que aparentemente havia sido concebida no intuito de conferir um sistema de planejamento macro à cidade, acabou subvertida em virtude dos parâmetros urbanísticos impostos pelos setores econômicos.

Além da aplicação na ZUP 01, a LUOS previu que a OODC também seria incidente nas Áreas Temporárias de Urbanização, o que acabou não sendo regulamentado. Como condições de aplicabilidade, a LUOS remete-se aos artigos 21 e 22 do PDCR, que tratam do pagamento da contrapartida e do ato de cessão do instrumento.

No entanto, a OODC não foi considerada autoaplicável com base nos critérios previstos pelo PDCR somados ao disposto na LUOS de 1996. A fim de entender tais razões, recorre-se ao seguinte quadro-resumo, contendo as previsões legais vigentes e relacionadas à aplicabilidade da OODC em 1996:

Quadro 16 – Tratamento da OODC pelo PDCR e LUOS de 1996

<b>Lei n° 15.547/91 (PDCR)</b>	<b>Dispositivos Legais</b>	<b>Lei n° 16.176/96 (LUOS)</b>	<b>Dispositivo Legal</b>
<b>Conceito de Solo Criado e OODC</b>	Arts. 20 e 21, caput		
<b>Cálculo da Contrapartida</b>	Art. 21, caput e parágrafo único	<b>Coeficientes Básicos e Máximos</b>	Art. 103
<b>Base de Cálculo Utilizada</b>	Art. 21, parágrafo único		
<b>Ato de Concessão da OODC (licença de construção)</b>	Art. 22		
<b>Procedimento Mínimo aplicável</b>	Arts. 21 e 22	<b>Área receptora</b>	Art. 103
<b>Destinação dos Recursos auferidos</b>	Art. 23		

Fonte: Leis n° 15.547/91 e n° 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

A partir das informações dispostas, observa-se que o exercício da OODC já era possível desde a LUOS de 1996, apesar de questionável. Não se pode dizer, no entanto, que a legislação municipal conferiu um sofisticado tratamento ao instituto, mas é possível afirmar que, em 1996 e antes mesmo da edição do Estatuto da Cidade, a OODC já era minimamente aplicável no Recife.

O tratamento concedido pela LUOS de 1996 à TDC reúne dispositivos de 03 diplomas legais diferentes: Lei Orgânica do Município do Recife (LOMR), Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR) de 1991 e Lei n° 16.176/96 (em anexo, quadro esquemático contém as disposições organizadas, a fim de facilitar o entendimento).

Conforme visto anteriormente, até 1991, as disposições existentes no PDCR e na LOMR sobre a TDC não eram aptas a tornarem o instrumento aplicável. Resta saber, portanto, se a LUOS de 1996 modificou esse cenário.

Logo no artigo 105, a LUOS prevê que a instituição da TDC “obedecerá aos critérios de autorização a serem estabelecidas em lei específica”, e que os critérios de aplicação do instrumento seriam definidos pela Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental - SEPLAM, ouvido o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU. Inova, no entanto, ao definir que, em regra, o ato de autorização da TDC será gratuito, tanto em relação aos IEP quanto para os IPAV.

No artigo 107, a LUOS repete os comandos previstos pelo artigo 25 do PDCR, prevendo a situação de TDC em caso de troca do imóvel destinado a uso público ou implanta-

ção de programas habitacionais será concedida até o limite do valor monetário integral da área total do imóvel, segundo os cálculos previstos no artigo 21 do PDCR.

O artigo 108, por sua vez, também repete o artigo 108, §3º da LOMR, deixando claro que a TDC seria utilizada uma única vez, até o limite do coeficiente de aproveitamento.

Percebe-se que, ainda em 1996, os contornos do instrumento ainda eram confusos. A LUOS resumiu-se a repetir os comandos até então em vigor, não inovando no tratamento do assunto. Tal postura se deve ao fato de que, na época de sua promulgação, a lei do IEP já vinha sendo discutida no âmbito do CDU há algum tempo. A este fato, portanto, é que se deve o artigo 105, uma vez que os critérios de sua aplicação realmente estavam sendo debatidos.

Merece destaque o fato de que, a despeito da imprecisão conceitual que rondava o instrumento da TDC desde 1990, em 1996 a sua efetiva aplicação ainda parecia estar longe de acontecer. Isto porque, conforme visto no capítulo 03, as raízes conceituais do instrumento exigem a fixação de coeficientes básicos (que seria o direito de construir a ser transferido), bem como a definição de páreas receptoras, com coeficientes máximos de recepção de potenciais. Até o momento em questão, apenas a ZUP 1 teria recebido algum tipo de potencial extra, exclusivamente destinado ao exercício da OODC. Para o exercício da TDC, portanto, a sua lei específica deveria tratar não só do instrumento, mas verdadeiramente de alteração de parâmetros urbanísticos da cidade. O capítulo seguinte demonstrará como, de fato, ocorreu este processo.

## 4.2 Os Imóveis Especiais de Preservação

Para o desenvolvimento do estudo quanto ao solo criado aplicado no Recife, é de extrema relevância a análise do caso dos Imóveis Especiais de Preservação, instituídos através da lei nº 16.284/97. Além de ser a primeira lei que possibilitou a aplicação da Transferência do Direito de Construir no Recife, ao longo das primeiras pesquisas tornou-se bastante evidente a presença do solo criado na própria ideia de concepção do IEP como instrumento de preservação do patrimônio cultural.

Para tanto, o presente tópico busca verificar se essa experiência legal de solo criado se efetivou no Recife, e quais seriam os efeitos ocasionados. Assim, esse tópico tratará dos seguintes aspectos: a) contexto histórico de preservação dos exemplares isolados no Recife; b) processo de seleção dos IEP classificados pela lei nº 16.284/97; c) demais IEP preservados; d) Instrumentalidade da lei nº 16.284/97. Neste último ponto serão abordados os instrumentos

presentes na lei de 1997, uma vez que, diante das informações reunidas, percebeu-se que era impossível tratar da TDC sem se debruçar também sobre os demais.

#### **4.2.1 A preservação cultural no Recife até a década de 1990**

O conceito de patrimônio no Brasil passou por diversas modificações desde as primeiras ações estatais preservacionistas. Neste sentido, destaca-se a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e a publicação do Decreto-lei nº 25, ambos de 1937, ano da instalação do Estado Novo no país por Getúlio Vargas. Ele introduziu uma política de Estado forte, centralizador e interventor, que buscava uma estruturação burocrático-administrativa, com a criação de diversos órgãos componentes de um Estado integrado cultural, política e territorialmente. A criação, portanto, do SPHAN neste contexto aponta para a busca pela preservação da memória nacional (CORRÊA, 2012, P.67).

A criação do Serviço foi essencial para a construção conceitual do patrimônio cultural no país, a qual, no fim da década de 1930 se referia predominantemente aos monumentos simbólicos institucionais e religiosos. Françoise Choay intitula o momento de 1820 a 1964 como “consagração ao monumento histórico” e, segundo a autora, a concepção de monumento recebe camadas de valoração ao longo desse período, elevando-se da categoria de documento necessário à transmissão do aprendizado, passando pela ideia de símbolo da sensibilidade contraposta ao racionalismo industrial, até significar a arte, possuindo o condão de sensibilizar e civilizar a população comum (CHOAY, 2001, p. 127 *apud* CORRÊA, 2012). Desta forma, até 1960 os esforços preservacionistas se dedicavam predominantemente à preservação dos monumentos institucionais e religiosos.

A Carta de Veneza (1964) influiu bastante na alteração do conceito de patrimônio. Reconhecida como um dos principais documentos internacionais na área de preservação do patrimônio cultural, o documento passou a considerar também o meio em que o patrimônio se situa<sup>94</sup>. Desta forma, não apenas o monumento possui importância, mas são tão importantes quanto a moldura à sua volta.

As Normas de Quito (1967), produto da reunião sobre conservação e utilização de monumentos e sítios de interesse histórico e artístico, promovida pela Organização dos

---

<sup>94</sup> Artigo 7º. O monumento é inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa. Por isso o deslocamento de todo o monumento ou de parte dele não pode ser tolerado, exceto quando a salvaguarda do monumento o exigir ou quando justificarem as razões de grande interesse nacional ou internacional (Carta de Veneza, 1964).

Estados Americanos (OEA), explicita o interesse de articular os objetivos de preservação do patrimônio com os interesses econômicos. Neste documento foi registrada claramente a intenção de transformar os bens culturais preservados em ativos financeiros para os estados, como forma de ganho de capital.

Em outras palavras, trata-se de incorporar a um potencial econômico um valor atual; de pôr em produtividade uma riqueza explorada, mediante um processo de revalorização que, longe de diminuir sua significação puramente histórica ou artística, a enriquece, passando-a do domínio exclusivo de minorias eruditas ao conhecimento e fruição de maiorias populares.

Em síntese, a valorização do patrimônio monumental e artístico implica uma ação sistemática, eminentemente técnica, dirigida a utilizar todos e cada um desses bens conforme a sua natureza, destacando e exaltando suas características e méritos até colocá-los em condições de cumprir plenamente a nova função a que estão destinados. (Normas de Quito, p. 5 e 6, Edição Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN)

Em dezembro de 1966, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), aparentemente seguindo a tendência internacional de relacionar a preservação do patrimônio ao turismo, publica a XIX edição do periódico “El Correo”, trazendo em seu texto central diversas estatísticas que apontam os benefícios do turismo para a recuperação e conservação do patrimônio cultural dos países. A revista cita

(...) um estudo realizado pela Unesco sobre a rentabilidade dos investimentos turísticos: um empréstimo externo de 37,6 milhões de dólares, somado a 7,7 milhões de dólares de investimentos locais poderia fornecer receita direta para o país no valor de 385 milhões de dólares ao longo de dez anos. Ou seja, o periódico oficial da Unesco representa o discurso, em 1966, de que o turismo era o grande negócio para o patrimônio cultural. (CORRÊA, 2012, p. 87)

Os novos conceitos expressos em documentos internacionais revelam o esforço dos especialistas em adequar a preservação do patrimônio aos novos modelos de desenvolvimento das cidades, segundo os quais a cidade passa de bem de consumo para bem de produção, ou seja, passa a produzir capital conforme uma base urbano-industrial (VILLAÇA, 1999, p. 200 *apud* CORRÊA, 2012, p. 74). No mesmo sentido, o periódico referido demonstra o discurso que a UNESCO pregava durante 1966, de que o turismo era um grande negócio para o patrimônio cultural (CORRÊA, 2012, p. 87).

A partir do discurso internacional de incentivo ao turismo em áreas de preservação cultural incentivado pela UNESCO a partir da década de 1960, das articulações realizadas pela Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN) na mesma época e com

a criação do Conselho Nacional de Cultura em 1966, foi-se criando uma política nacional que buscava otimizar a relação patrimônio cultural e turismo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, de maneira integrada.

Para tratar do tema, em abril 1970 o Conselho Nacional de Cultura organizou o I Encontro de Governadores sobre a Defesa do patrimônio Histórico e Artístico do Brasil em Brasília, que almejava a amenização dos ânimos da imprensa brasileira em relação às duras críticas que vinham ocorrendo sobre a situação de degradação do patrimônio cultural brasileiro. Do evento, nasceu o Compromisso de Brasília, que, entre suas recomendações, ressaltou a necessidade de fortalecimento das esferas estadual e municipal na atividade de proteção ao patrimônio cultural, bem como a realização de estudos promovidos pelos estados acerca de seu patrimônio histórico.

É precisamente a partir das recomendações da UNESCO e dos “Encontros de Governadores” que podem ser identificados os princípios que irão nortear a política de preservação, no Brasil dos anos 1970, a saber: o culto ao passado, a valorização ao patrimônio ambiental e o planejamento como forma de dirimir os interesses conflitantes no âmbito da preservação (MILET, 1988, p. 167 *apud* CORRÊA, 2012, p. 77).

Em 1971 aconteceu o II Encontro de Governadores, na cidade de Salvador, do qual foi resultado o Compromisso de Salvador, que estabeleceu diversas recomendações, entre as quais destacam-se: a) a criação de legislação complementar no sentido de proteção mais eficiente dos conjuntos paisagísticos, arquitetônicos e urbanos de valor cultural e de suas ambiências; b) a criação de legislação complementar no sentido de ampliar o conceito de visibilidade de bem tombado, para atendimento ao conceito de ambiência (Compromisso de Salvador, p. 2).

Dois pontos, portanto, aparecem repetidamente nos documentos relacionados à UNESCO e aos Encontros de Governadores: o aproveitamento dos monumentos para o turismo, como atrativos e infraestrutura e a necessidade de incluir o patrimônio cultural nos planos urbanos e regionais.

O Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas surgiu em 1973 como resposta às discussões nacionais que, de um lado, criticavam o estado do patrimônio nacional, e de outro, apontavam como a solução para o problema a vinculação do turismo ao patrimônio cultural. Neste contexto, o programa surge como o primeiro programa federal que investiu recursos para a recuperação do patrimônio cultural urbano.

Sua aplicação teve início a partir de 1977 e envolveu as entidades das administrações estaduais de planejamento urbano e territorial, sem, entretanto, obter o êxito desejado. Entre 1973 e meados de 1979, o Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas financiou 143 projetos para a recuperação de conjuntos históricos localizados no Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e no Nordeste do Brasil. O programa financiou um projeto em Olinda. O Município do Recife apresentou um projeto para a recuperação do conjunto urbano do século XIX da Boa Vista, porém não foi contemplado com recursos financeiros. No final de 1979, o âmbito de atuação do programa foi reduzido e a Portaria Interministerial nº 170, de 27 de novembro de 1979, o transferiu para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Essa medida selou a incapacidade do governo brasileiro de sustentar o planejamento urbanístico dos centros antigos e restringir a preservação apenas ao edifício tombado. (REYNALDO, 2017, p. 409)

Apesar das falhas do programa, foi o referido cenário nacional que permitiu a criação do Plano de Preservação dos Sítios Históricos em 1978, elaborado pelo Governo de Pernambuco, no intuito de atender às recomendações de suplementar a iniciativa federal de proteção aos bens culturais. O plano continha, entre seus objetivos gerais, equilibrar as intenções do desenvolvimento socioeconômico e da preservação das manifestações culturais da Região Metropolitana do Recife, bem como fornecer diretrizes para uma política de preservação e requalificação dos sítios históricos (PEREIRA, 2009, p. 86).

O plano dividiu os sítios históricos selecionados nas seguintes categorias:

- a) Sítios Tombados – ambientes já tombados pelo IPHAN;
- b) Conjuntos Antigos – complexos urbanos notáveis, formados por edificações relevantes pelo significado histórico para a cidade ou por conter exemplares de excepcional arquitetura;
- c) Edifícios Isolados – exemplares de excepcional arquitetura religiosa civil, militar ou oficial, com entorno comprometido ou ameaçado por ocupações irregulares ou necessitando de um disciplinamento do uso do solo a fim de preservar a escala do monumento. Nesse caso foram incluídas edificações antigas e exemplares pioneiros na aplicação dos princípios modernistas dos anos 30 do século XX;
- d) Povoados Antigos – definidos como localidades que já possuíram razões econômicas ou de defesa, em certo período, mas que entraram em decadência;
- e) Sedes de Engenhos – caracterizam-se como conjunto edificado na zona rural composto de Casa Grande, Senzala, Capela e Moita;
- f) Ruínas, identificados por se constituírem documentos preciosos do passado, sendo pertinente a consolidação das estruturas ainda existentes;
- g) Vilas Operárias – conjuntos habitacionais edificados na vizinhança das indústrias que se fixaram da RMR em fins do século XIX e princípio do século XX (Fundação de Desenvolvimento Municipal - FIDEM, 1981, p. 12).

Assim, de acordo com essas categorias, foi selecionado o seguinte quantitativo de áreas de interesse: sítio tombado (01), conjuntos antigos (35), edifícios isolados (19), ruína (1), resultando em um total de 56 sítios identificados (PEREIRA, 2009, p. 87).

No ano de 1979, no Recife, foi então promulgada a lei municipal nº 13.957/79, que instituiu:

(...) normas de proteção a sítios, conjuntos antigos, ruínas e edifícios isolados, avaliada a respectiva expressão arquitetônica ou histórica para o patrimônio artístico e cultural da Cidade do Recife, e disciplinados o uso e a ocupação do solo, as obras e posturas nas zonas especiais que venham a ser delimitadas para a finalidade de preservação desses bens. (artigo 1º, caput)

Esta norma, além de definir o conteúdo geral sobre as Zonas de Preservação (ZP), autorizou o chefe do executivo municipal a criar zonas de proteção por decreto, bem como estruturou o ambiente interno de cada área protegida. Desta forma, a estrutura geral dessas zonas seria composta por uma área pautada por diretrizes mais restritivas (Zona de Proteção Rigorosa - ZPR), de maior relevância do polígono e aquela que reuniria o maior número de bens culturais que justificassem a existência da ZP. Além de uma área com normas mais amenas, que faria o papel de transição entre o cenário da ZPR e o restante da cidade. Neste caso, denominada de (Zona de Proteção Ambiental – ZPA)<sup>95</sup>.

Uma vez criadas as ZP e seu conteúdo sendo regulamentado, o contexto pedia a criação e regulamentação de cada uma delas. Foi assim que, nos anos de 1980 e 1981, foram decretadas 31 Zonas de Preservação pelo prefeito Gustavo Krause. Dois anos depois, as ZP ganharam força de lei com a recepção desse zoneamento pela Lei de Uso do Solo de 1983 (lei nº 14.511/83). Em 1996, a LUOS revisada (lei nº 16.176/96) ratificou todas as ZP, que a partir de então passaram a se chamar Zonas Especiais de Preservação Histórico-cultural. Além disso, acrescentou mais dois territórios à lista, passando a reunir 33 ZEPH em seu texto legal.<sup>96</sup> Desta forma, todos os 56 (cinquenta e seis) territórios selecionados em 1978 foram transformados em ambientes culturalmente protegidos.

Com a preservação das 31 ZEPH, o Recife ampliou consideravelmente o acervo de bens culturais protegidos até então pelas esferas estadual e federal. Em 1981, no ano de decretação das 31 (trinta e uma) primeiras ZEPH, o acervo da arquitetura protegida pelo instituto do tombamento era formado por 33 (trinta e três) monumentos federais e 6 estaduais, considerando o ano da abertura do processo (PEREIRA, 2009, p. 95). Atualmente, estão

<sup>95</sup> Segundo PEREIRA, p. 89, nas ZPA as edificações não são objeto de recomendação para preservação, sendo, portanto, permitida demolições e modificações das estruturas, restringindo-se as restrições aos aspectos de gabarito, taxa de ocupação e implantação no lote.

<sup>96</sup> Além dessas modificações, a LUOS de 1996 também alterou o que antes se denominava Zona de Preservação Ambiental - ZPA e Zona de Preservação Rigorosa – ZPR para Setor de Preservação Ambiental (SPA) e Setor de Preservação Rigorosa (SPR), ambos mantendo sua função original prevista pela lei nº 13.957/79.

inseridos nas ZEPH aproximadamente 7.000 (sete mil) imóveis, e as mesmas significam 3,30% do território recifense (DPPC, 2017).

Durante o processo de proteção dos sítios históricos do Recife, especificamente durante a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, percebeu-se a necessidade de preservar parte expressiva desse patrimônio que, não contemplado pelo zoneamento, corria o risco de desaparecer. Tratava-se de um significativo acervo de arquitetura não relacionado pelas instâncias preservacionistas estadual e federal, que exigiam medidas urgentes de proteção (PEREIRA, 2009, p. 113). Daí originou-se a reflexão sob o que viria a se chamar de IEP.

Localizados tanto nas áreas centrais da cidade quanto nos bairros mais distantes, os imóveis identificados para constituir um novo instrumento de preservação são caracterizados como exemplares isolados que sobreviveram aos processos de modificação e transformações a que estão sujeitos os territórios (PEREIRA, 2009, p. 114).

Três aspectos foram considerados para justificar a necessidade de preservação desses imóveis: a) a importância estilístico-arquitetônica (exemplares neoclássicos, ecléticos, protorracionais, modernos – metade do século XIX a XX); b) a referência artístico-cultural para o bairro; c) o valor simbólico para a comunidade (Autarquia de Urbanização do Recife - URB-RECIFE, 1996).

A intenção maior é que, despregados da ambiência, os IEP possam conviver com novas edificações que os dotem de uso, prolongando sua vida útil, de forma que, uma vez preservados, estes convivam em harmonia com a dinâmica da cidade (URB-RECIFE, 1996).

Percebeu-se a necessidade de nova forma de preservação do Recife: espalhados pela cidade havia imóveis que, embora detentores de relevantes aspectos culturais, não pertenciam a nenhuma ZEPH e ainda não dispunham de outro tipo de acautelamento legal. Essa foi a inquietação que incitou o início dos estudos que levariam à criação dos Imóveis Especiais de Preservação no Recife.

#### **4.2.2 O processo de seleção e classificação dos Imóveis Especiais de Preservação**

Os trabalhos para a preservação desses imóveis começaram a ser desenvolvidos em 1994, pelo Departamento de Preservação dos Sítios Históricos – DPSH/DPU/URB-Recife, estando sujeitos à coordenação geral da arquiteta Ana Lúcia Epaminondas Barros, assim como à coordenação técnica de Ricardo Jorge Pessoa de Melo.

Tomando como referência bibliográfica inicial alguns trabalhos acadêmicos, como a dissertação de mestrado em história (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/1989) de Edja Trigueiro (“Oh de fora! Um estudo sobre a arquitetura residência pré-modernista do Recife”) e o trabalho de graduação de Guilah Naslavsky (“Estudo do Protorracionalismo no Recife”), além de pesquisas diversas sobre a produção de arquitetura modernista no Recife, foram catalogados 354 (trezentos e cinquenta e quatro)<sup>97</sup> imóveis distribuídos pela cidade.

A pesquisa, realizada entre os anos de 1994 e 1996, com objetivo de verificar a situação das edificações catalogadas, resultou na elaboração de uma ficha cadastral com informações atualizadas dos imóveis e levantamento fotográfico. Vale destacar que nesta ocasião, percorrendo a trilha lançada pelos trabalhos dos pesquisadores da arquitetura eclética, da protorracionalista e daquelas vinculadas ao modernismo, outros imóveis dentro destes universos estilísticos, não incluídos nos trabalhos de referência, passaram a integrar a relação. Assim, a etapa de identificação teve como produto uma relação de 354 imóveis catalogados, distribuídos nas diversas regiões que delimitam a área urbana do Recife, segundo as linhas estilísticas focadas pelo processo de instituição dos imóveis especiais. (PEREIRA, 2009, p. 157)

Em 1995, após a catalogação dos imóveis<sup>98</sup> e, de acordo com o critério estabelecido à época, resultou na seleção final de 96 (noventa e seis) imóveis. Esta classificação de IEP foi elaborada com o intuito de incluí-los na revisão da lei de uso e ocupação do solo, com o objetivo de preservar os exemplares isolados relevantes localizados fora do contexto das ZEPH (PEREIRA, 2009, p. 165).

---

<sup>97</sup> Neste quantitativo não estavam incluídos os 41 imóveis de arquitetura eclética previamente preservados pela lei 15.199/89, os quais só foram incluídos a lista de seleção dos IEP na relação final dos imóveis selecionados para instituição da lei do IEP (PEREIRA, 2009, p. 157).

<sup>98</sup> Destaca-se que, ao final da seleção dos 354 imóveis de interesse, estes foram acautelados provisoriamente pela lei municipal nº 16.159/96, publicada no Diário Oficial do Município em 24 e 25.01.96. Inclusos nesta lei estavam os 41 imóveis de arquitetura eclética salvaguardados pela lei nº 15.199/89 e decreto nº 14.745/89. A lei de 1996 previu, em seu artigo 2º, que estes imóveis “não poderiam sofrer quaisquer modificações, parcelamento, reforma ou reconstrução de espécie alguma.” No mesmo sentido, o parágrafo 3º do artigo proibiu a aprovação de quaisquer projetos arquitetônicos e emissão de licenças de construção, reforma, parcelamento e/ou demolição relativamente aos IEP e IPAV salvaguardados.

Como resultado do processo, foram selecionados os 96 imóveis melhor avaliados pelo conjunto dos técnicos. Estes foram definidos como Imóveis Especiais de Preservação – IEP – no projeto de lei 038/95, submetido, na ocasião, à aprovação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e à Câmara Municipal do Recife (PEREIRA, 2009, p. 167).

Em junho de 1995 o trabalho foi submetido à análise, mas acabou refutado pela Câmara e esta solicitou ao DPSH que a realização de justificativa técnica para cada um dos 354 imóveis. Assim, esta exigiu que, partindo dos 354 imóveis inicialmente selecionados, os estudos fossem sujeitos à participação do Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Algumas condições foram estabelecidas para esta nova fase de estudos, tais como a necessidade de controle do Poder Legislativo e envolver uma maior gama de interessados no assunto, sendo confiada à delegação do CDU (PEREIRA, 2009, p. 167).

Ou seja, embora o Departamento de Proteção aos Sítios Históricos (DPSH) houvesse pré-selecionado 354 imóveis, selecionado definitivamente 96 (noventa e seis) imóveis de interesse e tendo-os submetido à Câmara para aprovação, esta preferiu adotar uma postura cautelar e solicitou a reavaliação do processo, que deveria ser realizada pelo DPSH e CDU, partindo do número inicial de 354 imóveis e com elaboração de justificativa técnica de cada exemplar.

Com a solicitação da Câmara, não foi possível incluir a lista de IEP na Lei de Uso e Ocupação do Solo revisada, que foi publicada em abril de 1996. No entanto, a mesma trouxe em seu bojo, no capítulo V, uma seção destinada a tratar dos IEP, nos artigos 99 e 100:

Art. 99. Para os fins estabelecidos na LOMR e no PDCR, consideram-se Imóveis Especiais de Preservação - IEP - aqueles constituídos por exemplares isolados, de arquitetura significativa para o patrimônio histórico, artístico e/ou cultural, os quais interessam à cidade preservar.

Art.100. A classificação de imóveis como IEP será objeto de projeto de Lei específica de iniciativa do Poder Executivo.

§ 1º A Lei, mencionada no “caput” deste artigo, deverá ser encaminhada por meio de mensagem instruída com parecer fundamentado do CDU.

§ 2º A SEPLAM deverá submeter à apreciação do CDU, com os respectivos documentos, informações e pareceres técnicos, os 354 (trezentos e cinqüenta e quatro) imóveis que foram levantados para possível classificação como IEP.

§ 3º Os imóveis mencionados no parágrafo anterior ficarão, automaticamente, preservados até a conclusão do processo que irá classificá-los ou não como IEP.

§ 4º O proprietário de imóvel que vier a ser pré-selecionado, no âmbito do CDU, será obrigatoriamente ouvido, no prazo de 30(trinta) dias para se manifestar inclusive mediante audiência de técnicos e peritos.

§ 5º Somente será proposto à Câmara Municipal do Recife o imóvel, cuja classificação como IEP tenha recebido votos favoráveis de 2/3(dois terços) dos membros do CDU.

§ 6º O processo de identificação, proposição, discussão e deliberação, no âmbito da SEPLAM e do CDU, com vistas à classificação de imóvel como IEP, será

regulamentado mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo, observadas as normas constantes deste artigo.

§ 7º A Lei específica dos IEPs deverá, ainda, estabelecer as compensações e os estímulos, inclusive fiscais, em favor dos respectivos proprietários, visando à preservação econômica do imóvel e de modo a evitar que as edificações venham a ser abandonadas ou que se transformem em ruínas. (grifo nosso)

Assim, em conformidade com o disposto na lei, especificamente o § 7º do artigo 100, em 03 de maio daquele ano foi publicado o decreto municipal nº 17.323/96, que definiu o procedimento a ser seguido para a elaboração dos trabalhos de seleção dos imóveis, conforme os seguintes dispositivos:

Art 1º O processo de classificação dos Imóveis Especiais de Preservação - IEPs, para os fins estabelecidos no art. 100 da Lei nº 16.176 de 09 de abril de 1996, obedecerá ao disposto neste Regulamento.

Parágrafo único. O processo referido no “caput” deste artigo será efetuado sobre os IEP's, de nº's 1 a 354 (hum a trezentos e cinquenta e quatro), constantes do Anexo Único da Lei nº 16.159, de 24.01.96 e relacionados no Anexo I deste Regulamento.

Art 2º A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental (SEPLAM) deverá encaminhar ao Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da vigência deste Decreto, a relação dos IEP's de nº's 1 a 354 (hum a trezentos e cinquenta e quatro) especificados na Lei nº 16.159/96, acompanhada dos respectivos documentos, informações e pareceres técnicos, com dados suficientes para o exame e deliberação do CDU.

Assim, o quantitativo de 354 imóveis, obtido em pré-seleção, foi submetido a pesquisas interna e externa, que objetivaram levantar dados a respeito de cada imóvel pré- selecionado. Desta forma, foi traçada a seguinte sequência de trabalho, segundo a Empresa de Urbanização do Recife (URB-RECIFE):

1. Pesquisa Interna: nesta etapa, primeiramente foram identificadas as plantas existentes no registro do DPSH e na Diretoria de Controle Urbano do Recife (DIRCON), a fim de conhecimento da área onde se situavam cada IEP, bem como elaboração da planta de situação de cada um deles.

Feito isso, e ajustando o cadastro imobiliário de 01 dos imóveis em estudo, que estava duplicado, foram levantadas todas as ocorrências ou alvarás expedidos a cada um dos imóveis, anteriores à publicação da listagem oficial. Desta forma, foi possível constatar que 07 (sete) imóveis haviam sido demolidos: 03 (três) com licença de demolição e 04 (quatro) sem licença.

Nesta fase, ainda se constatou que, dos 354 (trezentos e cinquenta e quatro), 30 (trinta) estavam inseridos em SPR, 10 (dez) eram tombados em âmbito estadual e 01 (um) havia sido

tombado em âmbito estadual. Além disso, para o alargamento da Rua Joaquim Nabuco, 04 (quatro) imóveis seriam prejudicados.

Desta forma, nesta fase o número de 354 reduziu para 301 (trezentos e um) imóveis, já que 53 foram cortados da lista.

2. Pesquisa Externa: uma vez reunidas as informações complementares, atualização de fichas<sup>99</sup>, fotos antigas e mapas de localização, passou-se para o momento de pesquisa de imóvel por imóvel, separados por divisão regional da Prefeitura do Recife. Nesta fase, foi possível alimentar as fichas produzidas com fatos da pesquisa de campo e fotos atualizadas. De posse dessas informações, foi possível classificar os imóveis por estilo.

3. Agrupamento por estilo: para tanto, foram considerados os estilos abaixo listados:

1. Neoclássico: predominantemente observada nos prédios públicos, este estilo foi introduzido no Brasil após a chegada da família real ao Brasil em 1808, bem como após a missão francesa no Rio de Janeiro. Este estilo inspirava-se no repertório greco-romano e permaneceu em uso até fins do século XIX, quando foi substituído pelo ecletismo. Alguns exemplares dotados desse estilo podem ser citados, tais como o teatro Santa Isabel, o Hospital Dom Pedro II, a Casa de Detenção, o Cemitério de Santo Amaro e o Ginásio Pernambucano;

2. Ecletismo: trata-se de uma reavivação menos formal dos estilos do passado. Dentro dessa linha, até mesmo a existência de diferentes estilos em um mesmo edifício foi comportada. No Recife, sua introdução aconteceu na segunda metade do século XIX, iniciando no âmbito da arquitetura civil e, sobretudo, nos subúrbios da cidade.

Sua introdução coincide com a urbanização dos arredores da cidade, e entre os imóveis já preservados, percebe-se grande presença de elementos típicos da arquitetura colonial aliados às características do repertório neoclássico;

3. Neocolonial: surgiu no país a partir da década de 1920, como produção de resgate dos elementos da arquitetura portuguesa, de forma a insurgir-se contra o ecletismo, considerado desvinculado das raízes do país. No entanto, não houve muita aceitação popular, motivo pelo qual o ecletismo predominou até meados do século vinte, inclusive convivendo com os primeiros edifícios modernistas;

4. Protorracionalista: transitando entre o ecletismo e o modernismo, o protorracionalismo se destacou entre as décadas de 1930 e 140, muitas vezes sendo

---

<sup>99</sup> Segundo PEREIRA (2009, p. 157), nas fichas realizadas pelo DPSH em 1994, além de uma foto da principal da fachada da edificação, contém as seguintes informações: endereço, zoneamento conforme LUOS vigente (nº 14.511/83), uso a que se destinava em 1994, estado de conservação observado pelos aspectos exteriores dos imóveis e o enquadramento conforme estilo.

confundido com o início da produção moderna da arquitetura. Considerada uma arquitetura rica em contradições, preparou o cenário para a chegada do modernismo no país e foi responsável pelo aparecimento de novos usos, bem como para a redefinição dos existentes. É o caso dos cinemas, rádios, residências, edifícios de apartamentos e edifícios de escritórios;

5. Modernismo: no território brasileiro, Recife foi produção pioneira do estilo no Brasil, embora seus exemplares hajam sido ofuscados pelas produções de maior impacto, como a construção do Ministério da Educação e Saúde no Rio de Janeiro.

Negando os adornos e enfeites dos estilos arquitetônicos anteriores, propunha-se a ser uma revisão racional e funcional dos elementos arquitetônicos. Assim, priorizou a eficiência e utilidade das edificações, utilizando-se técnicas avançadas e despidas de elementos estéticos exagerados e rebuscados.

Uma vez elaborada a análise do estilo arquitetônico de cada um dos 301 imóveis, foi criado um critério objetivo a fim de conferir: a) grau de conservação em que o imóvel se encontrava – bom regular ou precário; b) grau de caracterização – original, modificado, descaracterizado ou demolido; c) se fazia parte de conjunto urbano ou não; d) contexto urbano – favorável ou desfavorável; e) especificidades de estilo, analisando a implantação no lote, volumetria, coberta, adorno e outros.

De acordo com esses critérios, foram atribuídos pontos a cada item e, ao fim, a equipe técnica do CDU achou por bem: I) pré-selecionar os imóveis que obtiverem 15 a 25 pontos - o que significou 131 imóveis; II) pré-selecionar sem pontuação os imóveis de valor simbólico (03 imóveis); III) eliminar os imóveis com pontuação igual ou inferior a 14 pontos (164 imóveis).

Desta forma, dos 301 imóveis, foram eliminados 167 imóveis e pré-selecionados 134 (cento e trinta e quatro), bem como foi possível obter o seguinte gráfico:

Quadro 17 – Número de imóveis classificados por estilo arquitetônico

Neocláss.	Classic.	Estucaria	Pitoresco	Chalé Rom.	Neocolonial	Protorr.	Moderno	Total
2	31	47	6	9	10	13	11	134

Fonte: URB-RECIFE, 1996 apud PEREIRA, 2009

Assim, neste contexto e de acordo com o agrupamento por estilo, foi possível: a) eliminar os edifícios contemporâneos (construídos há menos de 10 anos); b) pré-selecionar os imóveis de valor simbólico (bibliotecas de Afogados, Casa Amarela e monumento à Nossa Senhora da Conceição); c) ratificar a intenção de se preservar os poucos exemplares que representam os estilos: pitoresco norte europeu, chalé romântico e neoclássico.

Finalizada esta etapa, havia chegado o momento de oferecer prazo para manifestação dos proprietários ou representantes legais dos imóveis. Desta forma, em 07.06.96 foi publicado espaço para manifestação no Jornal do Commercio (páginas 05 e 11) e Diário de Pernambuco (páginas A8 e B4).

No Diário Oficial do município também foi publicado um Edital de Notificação, com fotografias dos imóveis, nos dias 14 e 15 de junho de 1996. Ainda por meio do CDU foi enviada a Carta Circular nº 01/96, datada de 01.06.96, informando aos proprietários ou representantes legais que o mesmo havia sido notificado extrajudicialmente através da Resolução CDU nº 02/96 e por meio do Edital de 07.06.96, e que o mesmo possuía 30 (trinta) dias para apresentar resposta.

Assim, 64 (sessenta e quatro) não apresentaram resposta, enquanto 70 (setenta) apresentaram. Destas, 49 foram contrárias à classificação, bem como 18 foram favoráveis.

De posse destas manifestações, a comissão do CDU analisou e decidiu em 12.08.96: excluiu 05 (cinco) imóveis da classificação e ratificou as outras 129 propostas. Nesta data, os processos ficaram disponíveis para vistas dos conselheiros.

Em seguida, foi o momento de réplica dos interessados, o que poderia ser feito por meio da Carta Circular nº 02/96, que foi endereçada aos 52 proprietários cujas defesas solicitando a não classificação dos imóveis haviam sido indeferidas. Assim, foram recebidas 29 réplicas, sendo 24 de posição contrária à classificação, e 04 de posição indefinida.

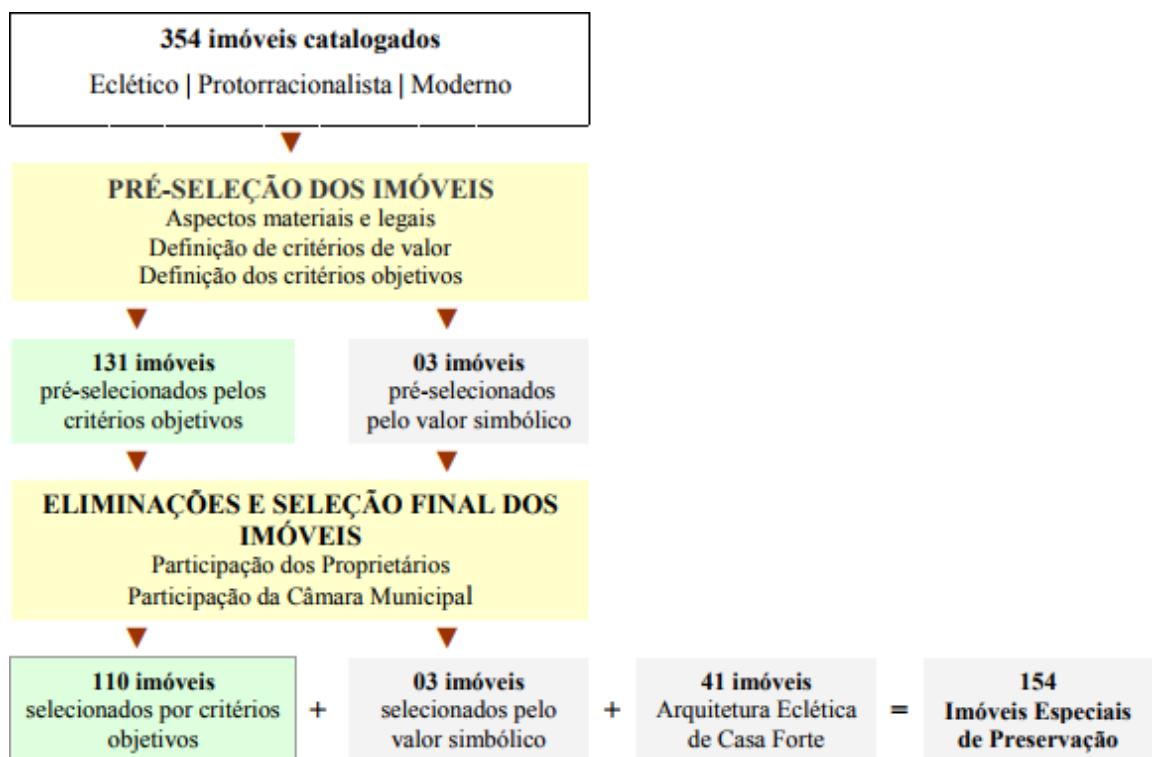
Após análise das réplicas, em 23.09.96, a comissão designada pelo CDU apresenta resposta às mesmas, mantendo as 129 propostas de classificação. O CDU, portanto, deliberou por unanimidade e: a) aprovou os 101 imóveis que não receberam contra-razões; b) aprovou a exclusão dos 05 imóveis indicados pela comissão; c) abriu espaço para vistas das réplicas a todos os conselheiros; d) distribuiu os processos com réplicas aos conselheiros para análise e parecer complementar; e) ouviu os proprietários que apresentaram réplicas nas reuniões do CDU nos dias 30.09.16 e 07.10.96.

Desta forma, ao fim das próximas três reuniões que ocorreram nas datas de 30.09.16, 14.10.96 e 17.10.96, a votação do CDU contemplou 123 imóveis aprovados, a serem

encaminhados para aprovação pela Câmara Municipal. Assim, também a proposta da lei dos IEP foi elaborada pela comissão do CDU, juntamente com a DIRBAN/SEPLAN, e encaminhado à Câmara, de acordo com o artigo 100 da LUOS vigente.

Uma vez submetido à Câmara, o número sofreu ainda algumas modificações, chegando a 113 imóveis aprovados que, somados aos 41 imóveis ecléticos salvaguardados desde 1989, totalizou 154 Imóveis Especiais de Preservação – IEP. O seguinte esquema ilustra didaticamente o processo:

Figura 10 – Etapas percorridas para seleção dos IEP

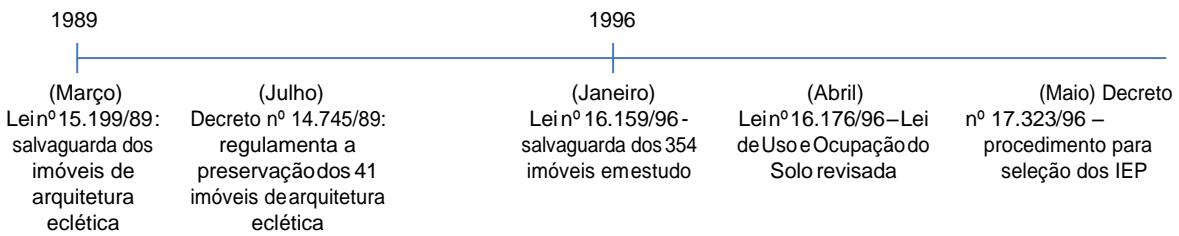


Fonte: PEREIRA, 2009, p.156

Ao fim desse processo, Recife recebeu ao todo, 154 imóveis preservados, bem como a lei nº 16.284/97, responsável pela regulação da gestão destes imóveis, bem como dos procedimentos necessários à análise dos processos a ele relacionados, e futuras classificações de novos IEP.

Questão que chama bastante a atenção durante este período, é o intrincado sistema legal criado para subsidiar e legitimar todo o processo de classificação dos IEP. Abaixo, recorre-se a uma linha do tempo com as normas que contribuíram para o processo:

Figura 11 – Sequência das normas relevantes para o processo de seleção dos IEP em 1996



Fonte: Autora, 2019

Foi deste modo, portanto, que em janeiro de 1997 foi publicada a lei nº 16.284/97, regulamentando definitivamente os IEP em Recife. Ao todo, 154<sup>100</sup> imóveis restaram preservados e submetidos às previsões da norma, no que concerne a licenciamento, benefícios fiscais, compensações urbanísticas (construção no terreno remanescente do IEP e transferência do direito de construir), bem como demais regras gerais.

#### 4.2.3 IEP classificados após 1997

Contando com o rol de 154 IEP classificados a partir de 1997, Recife permaneceu até o ano de 2002 sem novos imóveis preservados. Em parte, esse lapso temporal foi motivado pelo complexo processo estabelecido em 1996 para a promulgação da lei nº 16.284/97, que acabou definindo que cada nova classificação de IEP dependeria de aprovação pela Câmara Municipal.

No entanto, a prefeitura do Recife, por meio da procuradoria municipal, elaborou parecer técnico entendendo que, apesar do trâmite realizado em 1996, seria possível a classificação de novo IEP por decreto do poder executivo, desde que os imóveis fossem

<sup>100</sup> Salienta-se que, junto com a lei nº 16.284/97, foi publicada uma lista de 152 imóveis preservados. Os outros dois IEP que não constavam na relação foram incluídos posteriormente pela Secretaria de Assuntos Jurídicos da prefeitura do Recife, por meio de parecer técnico. Apesar de questionável a forma de preservação destes dois imóveis, é inegável que ambos passaram por todo o trâmite necessário, apenas tendo havido um erro durante a edição e formatação da lei em diário oficial.

submetidos à votação pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano CDU (Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural - DPPC, 2017).

Desta forma, foi possível classificar, desde o ano de 2002, ao todo 10 novos IEP, entre eles o Teatro do Parque (2012), o antigo Colégio Marista (2014), o Sport Club do Recife (2014) o antigo Hospital Odontológico Magitot (2015), o Clube América (2015), entre outros. Todos estes IEP, no entanto, estão igualmente submetidos às previsões da lei nº 16.284/97.

Além destes IEP, Recife ainda conta com a lista de imóveis preservados pela lei do Plano Específico do Bairro da Boa Vista – lei nº 18.046/14. Por meio desta norma 94 IEP foram classificados, de modo um pouco diferente do procedimento adotado em 1996.

Os estudos para realização do plano específico do bairro da Boa Vista foram motivados pelo Anexo 11 da Lei de Uso e Ocupação do Solo no Recife. No referido anexo, consta que os parâmetros urbanísticos que se referem ao setor de preservação ambiental – SPA da ZEPH serão definidos por meio de Plano Específico. Este, portanto, passou a ser desenvolvido pelo Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS), e regulamentou cada quadra da SPA da ZEPH, definindo os parâmetros e diretrizes de cada uma delas.

Durante esses estudos, foi elaborada uma lista de novos IEP, os quais foram submetidos, junto com a lei do plano específico, à aprovação da Câmara Municipal e assinatura do chefe do executivo. Assim, em julho de 2014 a lei foi publicada e os 94 IEP restaram preservados e submetidos à lei de 1997.

#### ***4.2.4 Incentivos construtivos previstos pela lei nº 16.284/97***

Com o fim de entender a lógica de funcionamento dos incentivos construtivos previstos pela lei nº 16.284/97, este tópico busca analisar os quatro instrumentos previstos: a Transferência do Direito de Construir, a isenção de IPTU, a construção em área remanescente e a possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos<sup>101</sup> autorizada pelo artigo 40, VI da norma.

Segundo a lei, tais ferramentas devem funcionar como formas de compensação aos encargos gerados pelas limitações impostas pela proteção (TDC, construção em área

---

<sup>101</sup> Observe-se que, embora não previsto como tal, entende-se que a possibilidade de compatibilizar parâmetros urbanísticos prevista no artigo 40, VI, da lei nº 16.284/97 consiste em instrumento que incentiva o direito de construir no Imóvel Especial de preservação. Por esta razão, tal previsão será tratada com um dos instrumentos de compensação à preservação do IEP trazidos pela lei nº 16.284.

remanescente e compatibilização de parâmetros) e estímulo à conservação do IEP (isenção de IPTU).

Observa-se que a análise dos referidos instrumentos surgiu do seguinte questionamento: por que o instrumento da TDC, que consiste em relevante aliado à política preservacionista de imóveis isolados não tem sido utilizado na cidade do Recife? Quais razões inibem a efetividade desse instrumento? Além disso, tais questionamentos amparavam-se na seguinte hipótese: a falta de interesse na aplicação do instrumento deriva do fato de que a área receptora do potencial construtivo já possui elevado coeficiente de aproveitamento, motivo pelo qual não se faz interessante a aplicação da TDC no local. Assim, a fim de confirmar ou rejeitar tais premissas é que se procede à análise dos instrumentos citados<sup>102</sup>.

Para atingir o objetivo pretendido com o presente tópico, foi adotada a seguinte metodologia: pesquisa documental nos arquivos da Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC em busca de documentos relacionados à criação da lei do IEP, bem como entrevistas pessoais realizadas entre técnicos municipais envolvidos com o momento de edição da lei nº 16.284/97 e a atual gestão dos IEP.

### **Considerações comuns aos Instrumentos**

O IEP foi concebido a partir da ideia de permitir a renovação urbana, ao mesmo tempo em que eram preservados alguns exemplares isolados que poderiam, por si sós, contar um pouco da história da cidade, de forma a demonstrar o “modus vivendi” da população. Assim, o intuito era permitir o “renovar preservando”, mantendo a memória da cidade ao mesmo tempo em que se permitia fluir a dinâmica urbana (URB-RECIFE, 1996, vol. 1-4).

#### **Sua dinâmica, portanto, aponta duas diretrizes gerais:**

**a) a preservação do volume classificado como preservado, ou seja, a edificação do IEP<sup>103</sup>, mantendo-se suas características originais<sup>104</sup> e;**

---

<sup>102</sup> Observa-se que tais razões explicitam a diferença de abordagem trazida por este trabalho e a pesquisa realizado por José Nilson de Andrade Pereira na sua dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano realizada na Universidade Federal de Pernambuco intitulada “Renovar Preservando: Os Imóveis Especiais de Preservação no Recife”.

<sup>103</sup> Art. 7º Caberá ao proprietário do IEP a manutenção das características originais do imóvel, mediante a execução, às suas expensas, de intervenções que visem à preservação dos elementos que determinam a importância do imóvel para o patrimônio histórico, artístico e cultural do Município.

**b) a possibilidade de construir na área remanescente do lote, sujeitando-se os novos volumes aos parâmetros previstos na LUOS<sup>105</sup>**

Pereira (2009, p. 250), apontava esta mesma tendência legislativa:

Embora a legislação estabeleça condições de preservação dos IEP, os dispositivos legais não fazem referência a uma possível compatibilização de natureza geométrica, de escala ou com vistas à visibilidade do bem em decorrência das novas estruturas inseridas nas áreas remanescentes.

Por meio de entrevista, tal concepção foi confirmada. Ao se questionar sobre a necessidade de manutenção da ambiência dentro da área remanescente do IEP, foi informado que:

A preservação do IEP não trazia consigo a intenção de preservar o conjunto, mas sim de manter elementos que contassem a história de expansão da cidade. Não era uma questão de ambiência, nem nada disso. Não se tinha a intenção de manter a ambiência, nem se deve ter hoje. Ambiência é com a ZEPH, o IEP não possuía o propósito de manter essa leitura (Agente Municipal 07).

Do exposto, portanto, percebe-se que a intenção legal era a de, realmente, permitir intervenções dentro do lote do IEP, desconectadas da ambiência proporcionada pela edificação preservada. Tal iniciativa, à época da classificação, foi criticada:

A UFPE se posicionou contra os estudos, porque não compreendeu a concepção dos IEP. Assim, ela foi contra a preservação do patrimônio daquela forma. O próprio arquiteto Geraldo gomes foi contratado para retirar 3 imóveis da lista, por não concordar com a preservação.

Registre-se que, durante o momento de defesa dos proprietários, foi a primeira vez no Recife em que as pessoas contrataram profissionais para menosprezar seus bens (Agente Municipal 07).

---

<sup>104</sup> Art. 7º Caberá ao proprietário do IEP a manutenção das características originais do imóvel, mediante a execução, às suas expensas, de intervenções que visem à preservação dos elementos que determinam a importância do imóvel para o patrimônio histórico, artístico e cultural do Município.

<sup>105</sup> Art. 20 A nova edificação, a ser construída na área remanescente do IEP, ficará sujeita, no que couber, aos parâmetros urbanísticos estabelecidos pela LUOS para as Zonas onde se situam os IEP.

§ 1º Para efeito do cálculo da área de construção da nova edificação, não será computada a área construída do imóvel preservado.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior aplica-se às novas construções a serem edificadas em terrenos dos IEP ou nos lotes a estes remembados, conforme previsto no art. 12 desta Lei.

A fim de perseguir tais objetivos, a lei elenca alguns instrumentos aptos a efetivar a política de preservação dos IEP. Para tanto, tais ferramentas foram identificadas e classificadas de acordo com o seguinte quadro:

Quadro 18 – Classificação dos Instrumentos previstos pela lei nº 16.284/97

Instrumento Previsto	Dispositivo Legal	Finalidade	Classificação
Compatibilização de Parâmetros	Artigo 40, VI	Compatibilizar os parâmetros urbanísticos à preservação do imóvel	Jurídico
Isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano	Artigos 14 a 18	Proporcionar estímulos à preservação do imóvel	Tributário
Construção em Área Remanescente do IEP	Artigos 14, 19 a 25	Proporcionar compensações ao proprietário do IEP	Jurídico
Transferência do Direito de Construir	Artigos 14, 26 a 38	Proporcionar compensações ao proprietário do IEP	Jurídico

Fonte: Lei nº 16.284/1997

Tal classificação foi realizada à luz dos critérios indicados pelo Estatuto da Cidade, no artigo 4º, de forma que: ações de planejamento e regulamentação do território classificam-se como instrumentos de planejamento municipal; isenções fiscais classificam-se como instrumentos tributários e financeiros, instrumentos que restringem liberdades ou criam direitos são classificados como jurídicos (a exemplo da TDC e OODC, assim como o próprio tombamento).

### a. Transferência do Direito de Construir

Conforme já esclarecido, a figura da TDC aparecia na legislação do Recife desde o ano de 1990, a partir da sua previsão pela LOMR. Tal fato repetiu-se novamente em 1991, no PDCR, e na LUOS de 1996, mas em nenhum deles a Transferência do Direito de Construir foi regulamentada de forma a possibilitar sua aplicação, até porque sempre havia remissão a uma lei específica.

Os IEP, por sua vez, foram mencionados no PSUOS (art. 17), mas sua regulamentação e a consequente aplicação da TDC foram remetidos à LUOS de 1996, que, por sua vez, remeteu o assunto à edição de lei específica. Assim, enquanto a OODC já havia sido tratada pela LUOS de 1996, mesmo que de forma questionável (ver tópico anterior), foi apenas em 1997, com a edição da lei nº 16.284/97, que a TDC foi finalmente regulamentada pela legislação do Recife.

Por meio de consulta documental aos arquivos da atual Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural (DPPC/antigo Departamento de Proteção aos Sítios Históricos – DPSH), alguns registros sobre o processo de introdução da TDC na lei nº 16.284/97 foram localizados. Entre os registros observados, foram localizadas referências a experiências de outras cidades na aplicação da TDC, as quais, acredita-se, podem ter inspirado a instituição da TDC no Recife<sup>106</sup>, quais sejam: Chicago (“Space Adrift”), Curitiba e São Paulo.

### **I) “Space Adrift”**

Em Chicago, a Transferência do Direito de Construir nasceu com o intuito de dirimir os conflitos relacionados à preservação de imóveis de interesse histórico, conforme se pode observar no tópico 2.1.2, no qual este tema já foi abordado.

Uma vez que a proposta de inserção da TDC na lei nº 16.284/97 propõe-se a estimular a preservação de “exemplares isolados de arquitetura significativa para o patrimônio histórico, artístico e/ou cultural da cidade do Recife” (art. 2º), nota-se a importação do propósito norte-americano para o cenário local, uma vez que os objetivos dos instrumentos são semelhantes.

### **II) Experiência de São Paulo**

A proteção de imóveis de valor histórico em São Paulo iniciou-se em 1974, a partir de levantamento realizado pela Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), que identificou vários bens de valor cultural passíveis de preservação. Tais imóveis foram incorporados na Lei Municipal nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975, que criou as zonas de uso Z8-200, caracterizadas pelos “imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, destinados à preservação”. Na lei, foram listados 94 itens preservados, identificados de Z8-200.001 a Z8-200.094, que incorporavam não só exemplares arquitetônicos representativos, mas também edificações com menor relevância arquitetônica que, junto com o traçado viário do local, compunham um espaço urbano de interesse histórico, configurando o conceito de Patrimônio Ambiental Urbano. Eram zonas que

---

<sup>106</sup> Ressalte-se que, apesar dos registros documentais encontrados, um dos agentes municipais entrevistados afirmou que, apesar de ter participado de algumas fases da instituição do IEP, não lembra de referências externas sobre a TDC, com a exceção da cidade de São Paulo e de alguns casos não identificados em Salvador, terem influenciado o processo do Recife de forma direta. O agente entrevistado, no entanto, não veda a possibilidade de influências externas (Agente Municipal 07).

enxergavam o patrimônio cultural como parte da trama urbana e que visavam incluir a manutenção desses edifícios históricos no planejamento da cidade (PERETTO, 2014, p. 2).

Em 1984, foi aprovada a lei nº 9.725/84, que criou a transferência do potencial construtivo para os imóveis enquadrados como zona de uso especial Z8-200. Para o cálculo do potencial construtivo do imóvel, seria considerado o coeficiente máximo de aproveitamento da zona de uso contígua mais permissiva (art. 3º). A área do imóvel preservado seria subtraída do potencial construtivo, bem como seriam consideradas todas as restrições da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo incidentes sobre o local onde o imóvel estiver localizado (art. 4º).

Em regra, só seria permitida a transferência de 60% do potencial construtivo do imóvel preservado. A transferência integral seria admitida apenas nos casos em que o imóvel preservado fosse destinado à instalação de atividades que possibilitem a fruição do público, permitidas, caso a caso, pela Comissão de Zoneamento, mediante pedido do proprietário (art. 5º). Da mesma forma, também só seria admitida para imóveis situados no perímetro de zona de uso circundante ao imóvel preservado, os quais poderiam receber acréscimo de até 25% no coeficiente de aproveitamento máximo permitido pela legislação. Além disso, a conservação e o restauro dos imóveis preservados consistiam em obrigação a ser assumida por seu proprietário.

A mesma lei ainda criou a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano, mas não definiu suas especificidades. Estas, assim como os detalhes relacionados à aplicação da transferência do potencial construtivo, ficariam a cargo da Comissão de Zoneamento da Secretaria Municipal do Planejamento (arts. 9º e 19).

Observe-se que o instituto da transferência de potencial construtivo da cidade de São Paulo, bem como a previsão de isenção tributária para os imóveis preservados, foram instituídos anos após a publicação da Carta do Embu, de 1976. Em relação à transferência, no entanto, não foram abarcadas algumas orientações, tais como a instituição do coeficiente básico único e a possibilidade de alienação da área correspondente ao imóvel preservado. Assim, o instrumento foi regulamentado em um contexto de zoneamento no qual existiam coeficientes de utilização variados, assim como a transferência não contemplava todo o potencial construtivo, em regra.

### III) Experiência de Curitiba<sup>107</sup>

Em 1982, Curitiba instituiu incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico, por meio da lei nº 6.337 do mesmo ano. O objetivo da norma era conceder maiores incentivos à preservação dos bens culturais da cidade além da isenção do imposto imobiliário, que já era previsto pela lei nº 6.202/80<sup>108</sup>.

Tais bens culturais foram denominados de **Unidade de Interesse de Preservação (UIP)**, pela classificação realizada pelo Decreto nº 414/1982, publicado um mês após a lei em comento. Assim, o incentivo construtivo se dividia em dois aspectos:

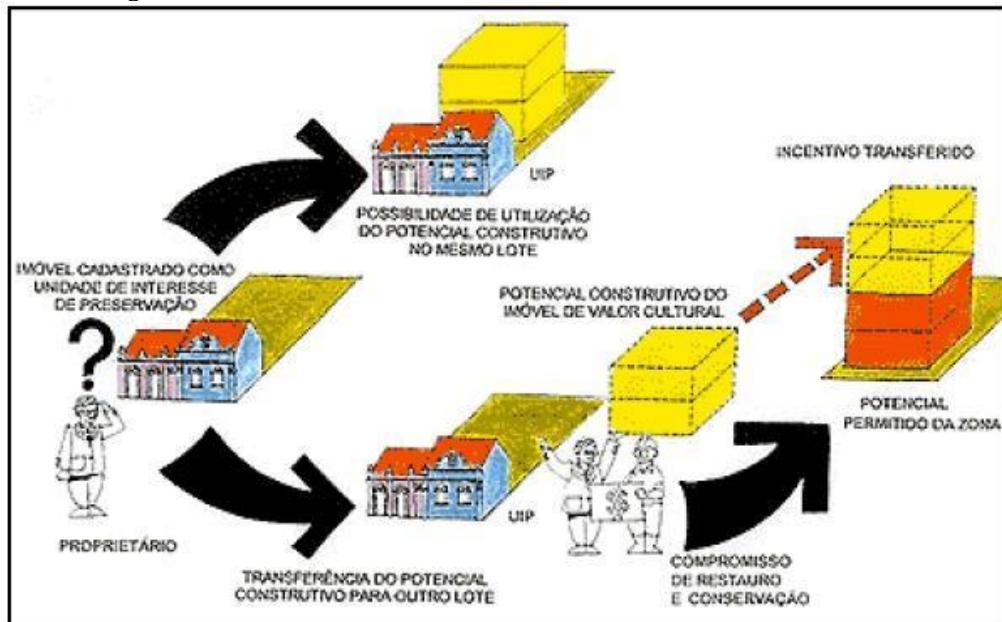
- a) autorização para realizar construção acima dos limites previstos pela legislação em vigor no próprio terreno do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico, havendo área remanescente para tanto e desde que não seja afetado o entorno do imóvel a ser preservado (art. 3º);
- b) transferência do incentivo construtivo para outro imóvel mediante interveniência da Prefeitura Municipal, caso não fosse possível a construção na área remanescente do terreno (art. 4º).

---

<sup>107</sup> Para maiores detalhes sobre a experiência da cidade de Curitiba com a aplicação da TDC, consultar GAIO D., “A Interpretação do Direito de Propriedade em face da proteção constitucional de Meio Ambiente Urbano”, Renovar, 2015, cap. 05.

<sup>108</sup> Esta lei tratava de: hipóteses de incidência dos tributos municipais, deveres acessórios, organização da administração tributária, isenções fiscais, entre outras providências correlatas. No seu artigo 54, II, “b”, isentava do imposto imobiliário os proprietários de imóveis considerados, pela Prefeitura, de valor histórico ou cultural, obedecidos os requisitos e condições fixados em regulamento. Este, no entanto, não foi instituído e a referida lei foi revogada pela lei complementar nº 40/2001, atualmente vigente.

Figura 12 – Funcionamento da TDC em Curitiba conforme a lei nº 6.337/82



Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)<sup>109</sup>

A partir do exposto, aponta-se o seguinte: não só a TDC, mas também a construção em área remanescente e a isenção de IPTU eram instrumentos previstos em Curitiba na época de regulamentação da lei nº 16.284/97; os três instrumentos destinavam-se a conceder benefícios aos proprietários de imóveis preservados.

A lei apresenta preocupação com a ambiência em que se encontra inserido o imóvel. No artigo 3º, é exigida como condição à edificação na área remanescente, que “não seja afetado o entorno do imóvel a ser preservado”. No mesmo sentido, o artigo 5º, parágrafo único prevê que, em caso de demolição da UIP e na impossibilidade de sua reconstrução, “a construção de novo prédio deverá obrigatoriamente observar a área e o volume do mesmo”.

<sup>109</sup> <Disponível em: <http://buenaspraticaspatriomonio.blogspot.com/2007/09/el-patrimonio-historico-de-curitiba.html>. Acesso em: fevereiro de 2019.

Figura 13 - Construção do Hotel IBIS na área remanescente da UIP



Fonte: BITTENCOURT, 2005

A lei ainda dispunha que o incentivo construtivo estaria sujeito ao compromisso formal do proprietário do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico de preservá-lo segundo orientação da Prefeitura Municipal (art. 2º). Tal compromisso deveria ser averbado à margem da matrícula do imóvel e, uma vez formalizada a concessão do incentivo, responderia o particular pela sua conservação, sob pena das sanções previstas no regulamento (art. 5º).

Em relação aos instrumentos previstos pela Lei de Curitiba, traça-se o seguinte quadro esquemático:

Quadro 19 – Incentivos concedidos aos imóveis preservados em Curitiba pelas leis nº 6.202/80 e 6.337/82		
Incentivo	Requisitos	Benefícios
<b>Isenção de IPTU (art. 54, II, “b” da lei nº 6.202/80)</b>	Aplicáveis aos imóveis de valor histórico ou cultural indicados pela Prefeitura	Percentuais de isenção do imposto (a serem definidos em regulamento específico (não editado)
<b>Incentivo construtivo exercido na área remanescente do terreno (art. 3º da lei nº 6.337/82)</b>	<p>a. Construção na área remanescente do terreno;</p> <p>b. Construção não poderia afetar o entorno do imóvel preservado;</p> <p>c. Compromisso formal de conservação do imóvel firmado pelo proprietário</p>	Construir acima dos limites previstos pela legislação em vigor

<p><b>Transferência do incentivo construtivo para outro imóvel (art. 4º)</b></p>	<p>com a Prefeitura;</p> <p>d. O potencial construtivo máximo seria constituído da área do imóvel preservado e o potencial do próprio terreno (art. 4º, decreto nº 408/1991)</p> <p>a. Utilizado apenas em caso de impossibilidade de construção em área remanescente;</p> <p>b. Compromisso formal de conservação do imóvel firmado pelo proprietário com a Prefeitura;</p> <p>c. O potencial construtivo máximo seria constituído da área do imóvel preservado e o potencial do próprio terreno (art. 4º, decreto nº 408/1991)</p>	<p>Transferir para outro imóvel (mediante interveniência municipal) a possibilidade de construir acima dos limites previstos pela legislação em vigor</p>
--	--	---

Fonte: Acervo IPPUC *in* BITTENCOURT, 2006, p. 78

Após a aprovação da lei, a primeira concessão de potencial ocorreu em 1986, no caso da Casa Hauer. Neste caso, no entanto, o proprietário adquiriu e alienou o potencial construtivo, mas não cumpriu a condição de restaurar a edificação (PINHEIRO, 2009, p. 88).

Em 1991, a lei foi regulamentada pelo decreto municipal nº 408/91, que estabelecia critérios para a aplicação da TDC na cidade. Para tanto, indicava as zonas e os setores que receberiam o solo criado derivado da transferência, bem como expande a aplicação do instrumento também para imóveis de valor cultural doados ao município.

Em 1993, variados problemas relacionados à efetivação da TDC induziram a sua reestruturação, que aconteceu por meio do decreto nº 380/93. Este modificava o sistema de transferência do potencial construtivo, vinculando-o à concessão de cotas. Assim, cada **Unidade de Interesse Especial de Preservação (UIEP)** receberia um número de cotas relacionando ao seu potencial construtivo, necessário à sua restauração.

O formato tradicional de TDC não possibilitava a viabilização do restauro destes edifícios. Uma dificuldade era o fato dos edifícios serem de grandes dimensões e por isso exigirem a transferência de uma elevada quantidade de potencial construtivo, o que tornaria o processo moroso. Outra era que muitos destes edifícios eram institucionais, o que exigia que a negociação deste potencial construtivo fosse aprovada em instâncias burocráticas, também contribuindo para morosidade. Por fim, muitos destes edifícios eram públicos, portanto o potencial construtivo também era

público, e por isso sua transferência estava sujeita a diversos questionamentos (POLUCHA,2017, p. 16).

No sistema introduzido, o potencial construtivo das UIEP era tratado de forma diferente das UIP, em razão de seu uso público. Nas UIEP, o potencial construtivo era convertido em cotas e os valores arrecadados com sua venda seriam aplicados na restauração das referidas Unidades. Ou seja, o particular que desejava adquirir solo criado deveria comprar cotas de potencial construtivo das UIEP. Adquiridas as cotas, o particular receberia uma certidão de potencial construtivo (art. 4º, parágrafo único), que poderia ser utilizada no prazo de 03 anos (art. 5º).

### **a.1 Objetivos Pretendidos**

A introdução da TDC na lei nº 16.284/97 buscou propiciar o aproveitamento do direito de construir dos IEP, os quais seriam restringidos em razão da preservação. Após entrevista, ficou claro que, de fato, esta foi uma preocupação do DPSH na época de instituição do instrumento, tendo em vista que houve muita oposição dos proprietários ao IEP, motivadas pela impossibilidade de demolição dos bens e construção de bens economicamente mais atraentes (Agente Municipal 07).

A criação do instrumento urbanístico no Recife seguiu os preceitos da Carta do Embu, possibilitando a alienação do potencial construtivo mediante pagamento em dinheiro<sup>110</sup>. Isto porque, uma vez obtida a autorização estatal para a realização da transferência, a negociação do potencial construtivo acontecerá entre os particulares. A partir desta disposição é possível perceber a presença da dinâmica imobiliária na abordagem dos instrumentos urbanísticos em Recife, assim como em outras cidades brasileiras desde a década de 1970.

Observa-se que, em regra, a TDC gera criação de solo (no sentido de que se torna possível construir além da capacidade do lote) no momento de pouso do potencial construtivo nas áreas receptoras da cidade. No caso do Recife, no entanto, esse fenômeno ocorre ainda dentro do lote do IEP, uma vez que a lei possibilita que os imóveis que já tenham utilizado

---

<sup>110</sup> Art. 35 As autorizações de TDC poderão ser negociadas pelo proprietário do IEP com terceiros, relativamente ao saldo do potencial construtivo ou seu montante total, fracionado ou não, sem prejuízo das obrigações de preservação do IEP e do cumprimento das demais exigências estabelecidas nesta Lei.

todo o potencial construtivo em razão da construção da edificação preservada, possam, mesmo assim, transferir a área construída equivalente ao imóvel preservado<sup>111</sup>.

A possibilidade de transferência da área do imóvel preservado também é derivada da Carta de Embu, que concluiu que “no caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ao coeficiente único de edificação”<sup>112</sup>. No entanto, a lei municipal do Recife não deixa claro esse benefício, o que gerou alguns mal-entendidos durante a aplicação do instrumento, conforme será visto adiante.

Além disso, a TDC poderia ser aplicada independentemente da construção em área remanescente. Ou seja, por meio da TDC, os IEP com ou sem área remanescente poderiam transferir seu direito de construir. No caso daqueles que possuíam área remanescente, a transferência seria realizada de duas formas: com o saldo do potencial construtivo que não pudesse ser usado pela construção na área remanescente (art. 27, §1º), ou com todo o potencial construtivo do lote (art. 27, §3º). O potencial a ser transferido, segundo a lei, deveriam pousar em duas áreas determinadas: em 1997, eram a ZUP1 e as Áreas Temporárias de Reurbanização (ATR), que não foram regulamentadas.

Diferencia-se, neste ponto, da experiência de Curitiba, que previa como condição para o exercício da TDC a impossibilidade de construção em área remanescente. Mas, como já explicado, o instrumento criado em Recife se propunha, na verdade, a otimizar a maximização econômica do terreno preservado. Destaca-se que, uma vez utilizado todo o potencial construtivo, o IEP não seria objeto de nova transferência (art. 5º).

É possível afirmar que a TDC regulamentada no Recife se apoia em alguns fatores principais, cujo destaque se faz necessário: a) os sujeitos da relação de transferência; b) intervenção estatal no processo de transferência; c) o direito de construir; d) contrapartida oferecida pelo proprietário do imóvel cedente; e) reincidência na relação de transferência; f) formas de exercício da TDC.

As partes do processo de transferência, segundo a lei nº 16.284/97, são o proprietário do IEP (imóvel cedente)<sup>113</sup> e o proprietário do imóvel receptor<sup>114</sup> (imóvel localizado nas áreas

---

<sup>111</sup> § 2º Quando o IEP não possuir área remanescente no seu terreno poderá transferir todo o potencial construtivo inerente ao imóvel preservado para outra área.

<sup>112</sup> Este benefício também estava presente na lei de Curitiba (artigo 4º, II, Decreto nº 408/1991).

<sup>113</sup> O artigo 26, parágrafo único da lei define que apenas o titular do domínio útil ou pleno do IEP poderá receber a autorização da TDC.

<sup>114</sup> Art. 27, § 6º Para efeito da TDC, considera-se cedente o imóvel que transfere o potencial construtivo e receptor, o imóvel que recebe o aludido potencial.

indicadas no artigo 29 da lei)<sup>115</sup>. Em princípio, a norma estabelece que o proprietário do imóvel com potencial construtivo pode negociar a transferência diretamente com terceiros, sem a intervenção estatal<sup>116</sup>. Neste caso, o Estado não participaria da negociação, não se configurando como parte do processo de transferência. No entanto, na situação de imóvel pertencente ao município, a situação se modifica: o Estado passaria a ser o proprietário do potencial construtivo e, consequentemente, poderia negociar diretamente com os particulares proprietários de possíveis imóveis receptores.

Quanto ao envolvimento do Estado no processo de transferência do potencial construtivo, faz-se necessária uma breve descrição do funcionamento do processo previsto na lei de 1997<sup>117</sup>:

1. O proprietário do IEP deve solicitar ao município, por meio do órgão responsável pela preservação do patrimônio, laudo técnico informando a indicação do montante de potencial construtivo de que dispõe o imóvel<sup>118</sup>, assim como as condições de conservação do imóvel;
2. Uma vez ciente do potencial disponível para transferência, pode o particular negociar diretamente com terceiros ou transferir o potencial para outro imóvel de sua propriedade (artigo 26, caput);
3. Alinhados os interesses do proprietário do imóvel cedente com os interesses do proprietário do imóvel receptor, deve o proprietário do IEP submeter ao município a solicitação quanto à possibilidade de transferência do direito de construir, anexando termo de responsabilidade no qual obriga-se a conservar, recuperar ou restaurar, às suas expensas, o IEP, nas condições previstas pela lei nº 16.284/97;
4. Após análise do pedido pelo município<sup>119</sup> e satisfeitos os requisitos, a transferência será concedida<sup>120</sup>;

<sup>115</sup> Art. 29 O imóvel receptor deverá estar situado na Zona de Urbanização Preferencial 1 - ZUP 1, definida na LUOS, ou em Áreas Temporárias de Reurbanização (ATR) que vierem a ser criadas por leis específicas, quando estas assim o estabelecerem, tudo conforme previsto na LUOS.

<sup>116</sup> Art. 35 As autorizações de TDC poderão ser negociadas pelo proprietário do IEP com terceiros, relativamente ao saldo do potencial construtivo ou seu montante total, fracionado ou não, sem prejuízo das obrigações de preservação do IEP e do cumprimento das demais exigências estabelecidas nesta Lei.

<sup>117</sup> Apesar de não haver decreto regulamentador do processo de transferência do direito de construir, o procedimento acima descrito é proveniente de interpretação dos dispositivos presentes na lei nº 16.284/97.

<sup>118</sup> Art. 21, § 1º O órgão competente do Município indicará, com base na Consulta Prévia, além de outras exigências pertinentes, o montante do potencial construtivo do IEP e o quanto desse potencial poderá ser utilizado no mesmo lote.

<sup>119</sup> Observa-se que a lei não atribuiu à administração pública discricionariedade quanto à análise deste pedido. Não está previsto no texto legal o condicionamento da autorização da transferência do potencial à análise de pertinência do estado, motivo pelo qual entende-se que, uma vez satisfeitos os critérios de existência de potencial construtivo, compromisso de conservação, recuperação ou restauração do imóvel e localização do imóvel receptor na área prevista, é direito do particular a autorização da TDC.

5. O município deverá inscrever no Cadastro Imobiliário do Município a autorização da TDC, com a explicitação no registro de cada imóvel, cedente ou receptor e do respectivo potencial construtivo objeto da transferência;

6. Os particulares deverão firmar o instrumento de negociação, registrá-lo em cartório e encaminhá-lo ao município, que procederá ao seu registro para controle e acompanhamento das transferências já ocorridas;

7. Para emissão de licença de construção no imóvel receptor, será necessária a aprovação, pelo município, de projeto de restauração ou recuperação do IEP, quando for o caso<sup>121</sup>;

8. Uma vez concluídas as obras no imóvel receptor, a concessão do “habite-se” pelo município fica restrita à finalização das obras de conservação ou restauração no IEP, quando exigidas.

Nota-se, a partir do procedimento apresentado, que a participação do Estado no processo limita-se ao exercício do poder fiscalizador, uma vez que cabe a ele a avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos previstos, bem como a efetiva autorização da TDC. Além disso, deve o município alimentar seus registros com os processos de TDC que ocorrerem, para fins de acompanhamento do exercício desse direito pelos particulares<sup>122</sup>.

## a.2 Potencial Construtivo

O potencial construtivo é questão importante a ser abordada. Durante a elaboração da lei de 1997, fez parte dos critérios de análise dos bens a serem preservados, conforme tabela encontrada nos registros da época (anexo). Desta forma, a situação dos 154 IEP preservados era a seguinte:

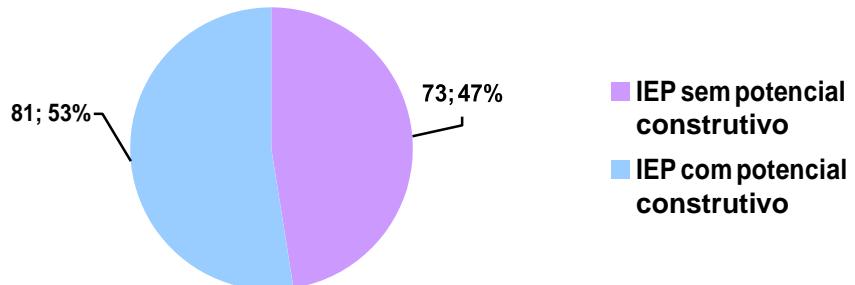
---

<sup>120</sup> Neste caso, apesar da omissão legal, faz-se prudente que o município estabeleça um prazo máximo para exercício do direito concedido.

<sup>121</sup> Caso o imóvel apresente satisfatório estado de conservação, atestado pelo órgão municipal competente, este requisito não será obrigatório para concessão da licença.

<sup>122</sup> Necessário destacar que, caso o município seja proprietário de um imóvel cedente, sua função no processo muda completamente, passando à parte no processo, o qual deverá obedecer a critérios de impessoalidade e publicidade, pautados na lei federal nº 8.666/93.

Gráfico 6 – Demonstração do potencial construtivo dos IEP no momento da classificação de 1997



Fonte: DPPC, 1997 (organizado pela autora, 2019)

No entanto, conforme já demonstrado, após 1997 foram classificados mais 104 IEP, para os quais não se fez registro dos potenciais construtivos existentes. Em razão disso, para este trabalho, foi realizada tabela contendo o potencial construtivo máximo de todos os 258 IEP classificados atualmente no Recife (anexo), cujos valores foram obtidos a partir do Sistema de Informações Geográficas da Prefeitura do Recife (SIG) - não foram realizadas medições *in loco*.

No entanto, para saber quanto cada IEP possuiria de área transferível, são necessárias informações a respeito dos acréscimos de áreas aprovados e, de fato, construídos em cada IEP. Não conseguimos obter tais informações por meio da verificação dos processos até a data de fechamento desta pesquisa. No entanto, segundo informações obtidas mediante entrevista, foi informado que, por meio do “Diagnóstico dos Imóveis Especiais de Preservação”, projeto atualmente em desenvolvimento na DPPC como parte das ações estratégicas de elaboração do “Plano de Preservação do Patrimônio Cultural do Recife”, é possível indicar que, atualmente, há:

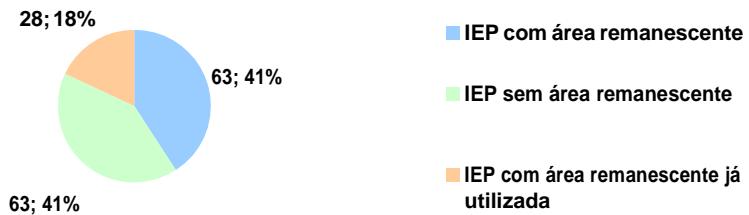
63 imóveis com potencial na área remanescente, ou seja, IEP cujas dimensões do terreno e locação da edificação no lote permitem a implantação de nova construção beneficiando-se dos parâmetros definidos pelas Leis 16.176/96 e 16.284/97.

63 imóveis sem potencial, ou seja, cuja implantação da edificação no terreno não permite novas construções e, desta forma, não se beneficiam dos parâmetros permitidos para zona onde está situado.

28 imóveis com potencial já realizado, ou seja, cujo total de área construída é igual ou superior ao coeficiente permitido pela Lei 16.176/96, não sendo portanto possível o acréscimo de área (Agente Municipal 05).

Diante de tais dados, foi possível elaborar o seguinte gráfico:

Gráfico 7 – Existência de área remanescente nos IEP atualmente



Fonte: RECIFE/DPPC, 2019 (organizado pela autora)

Como contrapartida pela aquisição da TDC, a lei exige que o proprietário atenda às exigências de conservação, restauração e recuperação do IEP realizadas pelo órgão municipal competente. Entendemos que essa é uma premissa básica para a aquisição do TDC, mas que muito se diferencia das origens francesas dos instrumentos, as quais pautavam-se na concessão de áreas para o poder público. Observa-se que, no caso do Recife, o município acaba não usufruindo da negociação da TDC. Embora o instrumento consista em forma não tributária de recuperação de mais valia pelo Estado, conforme aponta a doutrina<sup>123</sup>, no caso em questão não se verifica a obtenção desse benefício pelo município do Recife.

O artigo 27, § 5º prevê que “uma vez exercida a TDC sobre todo o potencial construtivo, o IEP não poderá ser objeto de nova transferência”. No entanto, o caput do artigo 28 ensina que “a TDC poderá ser exercida, total ou parcialmente, fracionada ou não, respeitada a capacidade de absorção do imóvel receptor”. Neste sentido, entende-se que, enquanto não esgotado o potencial construtivo do IEP, para ele perdura a possibilidade de sua transferência.

<sup>123</sup> “Pode-se entender a recuperação das mais-valias decorrentes da atuação do Estado como sendo o processo mediante o qual o total ou uma parte do aumento no valor da terra atribuível aos esforços de uma comunidade é revertido ao Poder Público por meios fiscais ou, mais diretamente, em melhorias locais para o benefício da própria comunidade” (Cf. SMOLKA, M; AMBORSKI, D. “Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana”, p. 317 apud GAIO, 2015, p. 18).

### **a.3 A recepção do potencial construtivo**

A negociação entre o proprietário do terreno do IEP e o poder público com o objetivo de obtenção da Certidão de Transferência do Direito de Construir é tema abordado pela lei nº 16.284/97, bem como objeto de procedimento interno elaborado pela Prefeitura do Recife, conforme apontado no item a.1. No entanto, a lei é omissa no que diz respeito aos detalhes da segunda fase do processo de transferência: o “pouso” do potencial construtivo no imóvel receptor. Sobre o tema, a lei dispõe apenas o seguinte:

Art. 29 O imóvel receptor deverá estar situado na Zona de Urbanização Preferencial 1 - ZUP 1, definida na LUOS, ou em Áreas Temporárias de Reurbanização - ATR - que vierem a ser criadas por leis específicas, quando estas assim o estabelecerem, tudo conforme previsto na LUOS.

§ 1º O imóvel receptor da TDC situado na ZUP 1 poderá acrescer na sua área construída o correspondente à aplicação do coeficiente de utilização máximo igual a 1,0 (um), estabelecido para o solo criado nessa zona, conforme inciso I do art. 103 da LUOS, sem prejuízo do cumprimento dos demais parâmetros urbanísticos definidos no Anexo 10 da LUOS.

§ 2º A área de construção máxima a ser acrescida no imóvel receptor da TDC, situado em ATR, será definida pela aplicação do coeficiente de utilização máximo estabelecido para o solo criado da referida área, conforme lei específica de sua criação, de acordo com o disposto no art. 32 e no inciso II do art. 103 da LUOS, respeitados os demais parâmetros urbanísticos.

São duas as áreas previstas para recepção do potencial: a ZUP 1 e as ATR. Estas nunca foram regulamentadas, o que torna o §2º citado inaplicável, o que torna possível concluir que o potencial só poderia ser recebido pela primeira área (ZUP1). Em 1997, os parâmetros urbanísticos incidentes sobre a ZUP1 eram aqueles previstos na lei nº 16.176/96, conforme já abordado no item 4.1 deste trabalho. Nessa zona, o coeficiente de utilização previsto (máximo) era de 4,0, sendo possível atingir o índice 5,0 em caso de criação de solo.

Nota-se, portanto, que a sistemática de transferência do direito de construir previsto pela lei nº 16.284 alinha-se a aquele montado pela LUOS de 1996. No entanto, aqui reitera-se a crítica já formulada no item 4.1.: o coeficiente máximo da ZUP1 (4,0) já era bastante alto, e ainda poderia ser acrescido de mais 1,0, em caso de solo criado (desde que observados os parâmetros urbanísticos da zona previstos pela LUOS – art. 103). Não se observa, nesse caso, estratégia eficiente de planejamento urbano, uma vez que, não só nessa zona, mas em várias outras, já se observavam altos coeficientes de aproveitamento. A criação de solo nessas áreas, portanto, não apresentava ser um fator tão atrativo ao mercado imobiliário. Até o ano de 2008,

portanto, estas eram as previsões legais incidentes sobre a recepção do potencial construtivo por meio da TDC.

A lei nº 17.511/08 foi responsável pela revisão do Plano Diretor (PD) do município do Recife e, desta vez à luz do Estatuto da Cidade<sup>124</sup>, trouxe novas previsões acerca dos instrumentos da OODC e TDC por meio dos artigos 158 a 168.

O artigo 221<sup>125</sup>, por sua vez, estabeleceu alteração quanto às áreas onde poderia haver a criação de solo por meio da OODC e da TDC, alterando o disposto na lei nº 16.284/97, que autorizava a recepção do potencial construtivo apenas na ZUP1, e definindo que a recepção do solo criado apenas na ZAC-C1. O “pouso” do potencial construtivo aconteceria de acordo com o seguinte quadro:

Quadro 20 - Coeficientes de utilização de acordo com a lei nº 17.511/08

ZONAS	COEFICIENTES DE UTILIZAÇÃO - $\mu$					
	$\mu$ Mínimo	$\mu$ Permanente	$\mu$ Básico	$\mu$ de exportação	$\mu$ de importação	$\mu$ Máximo
					(TDC ou outorga onerosa)	
ZAC - R	0,1	-	2,0	-	-	2,0
ZAC-C	ZAC-C 1	0,1	1,0	2,0	1,0	1,0
	ZAC-C 2	0,1	1,0	3,5	2,5	3,5
		0,1	1,0	3,0	2,0	3,0
		0,1	1,0	2,5	1,5	2,5
		0,1	1,0	2,0	1,0	2,0
		0,1	1,0	1,5	0,5	1,5
ZAC-M		0,1	1,0	3,0	2,0	3,0
IZAN		0,1	1,0	1,5	0,5	1,5
ISSA 2		0,1	1,0	2,0	1,0	2,0

Fonte: Lei nº 17.511/08

<sup>124</sup> Art. 158 O Poder Público Municipal exercerá a faculdade de outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, conforme o disposto nos artigos 28, 30 e 31 da Lei Federal nº 10.257- Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001 e de acordo com os critérios e procedimentos definidos nos termos de lei específica.

<sup>125</sup> Art. 221 Enquanto não editadas as leis específicas disciplinadoras dos institutos da Transferência do Direito de Construir - TDC e da Outorga Onerosa do Direito de Construir, fica permitido:

**I - Na Zona de Ambiente Construído de Ocupação Controlada 1 - ZAC C1** a edificação até o limite do coeficiente de utilização básico definido para esta zona, nesta Lei; e,

**II - Na Zona de Ambiente Construído de Ocupação Controlada 2 - ZAC 2** a edificação até o limite dos coeficientes de utilização máximos definidos conforme os setores e categorização de vias, para esta zona, nesta Lei. (grifo nosso)

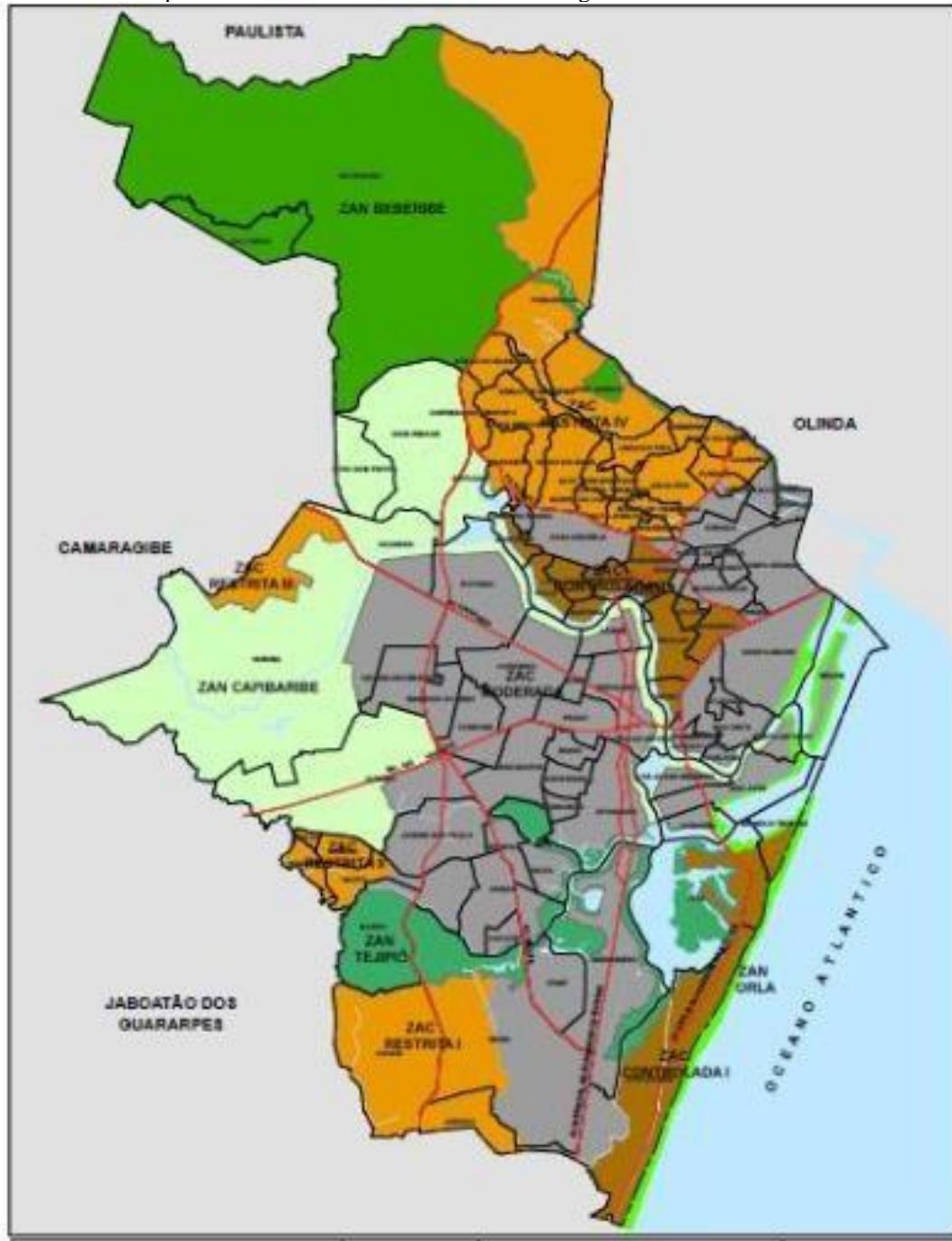
Observe-se que o quadro define a possibilidade de recepção de coeficiente apenas na ZAC Controlada 1, com o limite de importação de coeficiente 1,0 na zona. Outra consideração pertinente relaciona-se às diversas classificações de coeficientes de utilização previstos no Plano Diretor de 2008: até o ano de entrega do presente trabalho, momento em que já se processa a revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife, tal variedade de coeficientes nunca foi aplicada. Ou seja, o PD trouxe um elaborado sistema de coeficientes de utilização no intuito de submetê-los à regulamentação posterior, mas isso nunca aconteceu. Neste contexto, o coeficiente básico acabou por ser aquele considerado como padrão, em regra<sup>126</sup>, e aplicável a cada zona prevista no PD<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Com exceção da ZAC-C2, para a qual o artigo 221, II autoriza a construção até o coeficiente máximo previsto.

<sup>127</sup> Como exceção a esse comando, previu a lei nº 17.511/08: Art. 167 Os imóveis situados nas Zonas de Ambiente Natural - ZAN poderão alienar o potencial construtivo até o limite do coeficiente de exportação, definido no artigo 143.

Mapa 2 – Zoneamento da Cidade do Recife segundo a lei nº 17.511/08



Fonte: Anexo da Lei nº 17.511/08

Aqui, ressalte-se que, além da histórica dificuldade de inserção dos instrumentos da OODC e TDC enfrentada pelos municípios em geral, conforme apontado nos capítulos 2 e 3, a cidade do Recife ainda conta com as seguintes agravantes: em primeiro lugar, a não adoção de coeficiente básico único aplicável a toda cidade (o que, como visto, a melhor doutrina sempre apontou como requisito essencial ao sucesso do solo criado); em segundo lugar, a

cidade sempre contou com diferentes coeficientes aplicáveis a cada zona, os quais, diante da inexistência de fixação de valores mínimos e máximos, sempre eram aplicados no máximo; em terceiro lugar, apenas uma área da cidade, a ZAC-C1 seria capaz de receber o potencial construtivo resultante da aplicação dos instrumentos de solo criado até a regulamentação da OODC128 e TDC, sujeita a ato futuro que nunca aconteceu; em quarto lugar, destaque-se que a área compreendida pela ZAC-C1, a orla de Boa Viagem, já é área bastante adensada no território da cidade. Ou seja, a aplicação do solo criado, que por natureza se mostra como um desafio geral às cidades brasileiras, em Recife parece quase impossível de funcionar diante dos problemas apontados.

Em relação à OODC, o PD de 2008 (art. 160) previu a isenção de sua cobrança nas hipóteses de: I - Habitações de Interesse Social (HIS); II - imóveis situados nas ZEPH quando beneficiados por obras de complementação, integração e valorização dos imóveis e III - imóveis situados nas Zonas Especiais de Dinamização Econômica (ZEDE), quando destinados a uso misto. O cálculo aplicável à contrapartida financeira, no entanto, seria definido em lei específica<sup>129</sup> (art. 159). Esta lei, geral e aplicável às hipóteses genéricas de OODC, nunca foi editada.

Também foi prevista a hipótese de vedação à concessão da OODC (art. 161), nos casos em que fosse identificado impacto não suportável pela infraestrutura, de acordo com os critérios e procedimentos definidos nos termos de lei específica. No entanto, conforme já esclarecido, tal norma nunca foi editada<sup>130</sup>. Também foi proibida a aplicação da OODC nas Macrozona de Ambiente Natural (MAN) - art. 162.

Como forma de direcionamento dos investimentos obtidos com os recursos da OODC, o artigo 163 previu que deveriam ser aplicados, preferencialmente, na zona onde o imóvel se encontra inserido. Neste sentido, deveriam ser destinados a programas habitacionais de interesse social e de saneamento ambiental. No entanto, diante não regulamentação do instrumento até a presente data, tal dispositivo restou inaplicado.

---

<sup>128</sup> Apesar do disposto no artigo 159 da lei, que garantiu que a OODC poderia ser concedida nas zonas especificadas no artigo 143, na publicação da lei nº 17.511/08 no Diário Oficial do Município (edição nº 148, publicada em 30/12/2008) não foi publicado quadro complementar ao artigo mencionado, bem como também não consta nos anexos da lei.

<sup>129</sup> A lei nº 17.710/11 estabeleceu forma de cálculo específica para as hipóteses de OODC previstas em seu texto.

<sup>130</sup> Ressalte-se que a lei municipal nº 17.710/11 regulamentou as hipóteses de OODC aplicáveis às edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem no intuito de melhorar a estrutura existente na cidade do Recife durante a realização do evento da Copa do Mundo 2014. No entanto, não se pode considerar tal diploma como norma regulamentadora da OODC à qual se referem os artigos da lei nº 17.511/08.

Quanto ao tratamento da TDC, o Plano Diretor concedeu tratamento genérico, bastante similar a aquele conferido pelo Estatuto da Cidade ao instrumento. Neste sentido, sua aplicação objetivaria o atendimento a: I - implantar infraestrutura, equipamentos urbanos e comunitários; II - viabilizar a preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e, III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (art. 164).

Os coeficientes aplicados à TDC seriam aqueles tratados no artigo 143<sup>131</sup> da Lei, da mesma forma que a OODC. Foi previsto que lei específica definiria as condições específicas de regulamentação do instrumento mas, diante da inexistência de lei geral aplicável ao instrumento, consideram-se aplicáveis os dispositivos incidentes sobre a TDC previstos na lei nº 16.284/97<sup>132</sup>, no que fosse compatível com a lei nº 17.511/08.

O artigo 166, por sua vez, permitia a utilização do coeficiente máximo previsto nas seguintes hipóteses: I - imóveis situados nas ZEPH quando das eventuais obras de complementação, integração e valorização; II - imóveis destinados à Habitação de Interesse Social (HIS); III - imóveis transferidos ao Poder Público para fins de empreendimento através de consórcio imobiliário; e, IV - imóveis destinados ao uso misto, situados nas Zonas Especiais de Dinamização Econômica. Além disso, os artigos 165 previa que os imóveis destinados à implantação de equipamentos urbanos e comunitários poderão alienar o potencial construtivo até o limite do coeficiente básico, mediante a transferência do direito de construir. Ainda, o artigo 168 do PD vedou a transferência de potencial construtivo para imóveis situados nas áreas dentro do perímetro de operações urbanas consorciadas.

#### **a.4 O caso do Chalé 92**

Apesar da regulamentação geral, os procedimentos para efetivação da aplicação do instrumento nunca foram regulamentados no Recife. Ainda assim, até a data de entrega da presente pesquisa, apenas um imóvel, o IEP nº 92 concluiu o processo de obtenção do Certificado de Autorização de Transferência do Direito de Construir.

---

<sup>131</sup> Conforme já apontado, o quadro relacionado ao artigo 143 da lei nº 17.511/08 não constava na edição publicada no Diário Oficial do Município em 30/12/08.

<sup>132</sup> Cujos comandos permanecem vigentes até a regulamentação específica do instrumento ou revogação ocasionada por mudança no Plano Diretor da Cidade.

Figura 14 – Fachada do IEP nº 92



Fonte: SABOIA, 2017<sup>133</sup>

O imóvel localizado na Rua das Pernambucanas, nº 92 foi selecionado pelos DPSH e CDU durante os estudos que levaram à criação da lei nº 16.284/97. Na lista de IEP preservados anexada à lei, ele recebeu a classificação nº 28 (vinte e oito).

Por meio do sistema de informações integradas da Prefeitura do Recife, extraem-se as seguintes informações sobre o chalé:

Figura 15 – Localização do Chalé 92 no mapa do Recife

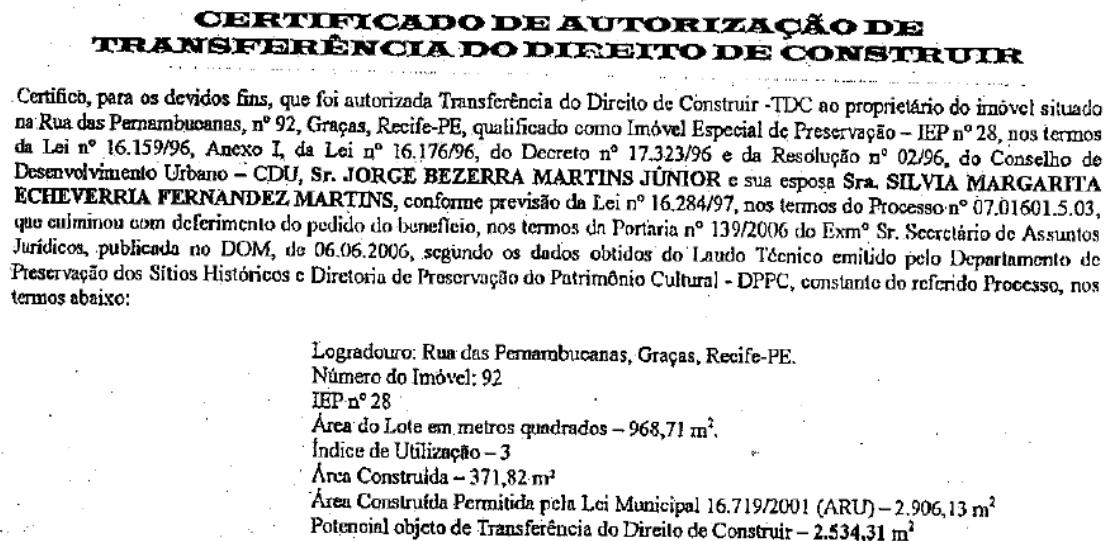


Fonte: ESIG

<sup>133</sup> <Disponível em: <http://www.blogdasppps.com/2017/10/conheci-o-multi-espaco-chale-92-bar-no-recife.html>. Acesso em: jan. 2018.

Nesta pesquisa, não se busca aprofundar o caso em questão, considerando que já foi tratado pela dissertação de Nilson Pereira (2009, pp. 251 a 253). No entanto, se faz pertinente atentar para o cálculo do potencial construtivo realizado durante o processo de TDC deste imóvel:

Figura 16 - Certificado de Transferência do Direito de Construir concedido ao proprietário do Chalé 92



Fonte: Diário Oficial do Município do Recife (D.O.M), 2017

Percebe-se que, neste caso, o valor da área construída do imóvel preservado foi subtraído da área total a ser transferida, o que incorre em erro, se considerado comando da lei nº 16.284, conforme já apontado. Assim, o cálculo foi o seguinte: 968,71 m<sup>2</sup> (Área do Lote) x 3,0 (Coeficiente de Utilização) = 2.906,13 m<sup>2</sup>. Da área total, subtraiu-se a área do IEP: 2.906,13 m<sup>2</sup> - 371,82 (Área construída) = 2.534,31 m<sup>2</sup>. Assim, o particular deixou de ganhar 371 m<sup>2</sup> de área passível de transferência.

Nota-se que a aplicação desses cálculos, bem como o procedimento firmado ocorreu independente de lei específica regulamentando a TDC na cidade (diversa da lei nº 16.284/97), por meio de procedimento firmado internamente na Prefeitura do Recife:

De acordo com parecer jurídico emitido pela Secretaria de Assuntos Jurídicos, o cidadão não pode ser privado do seu direito por inéria do Poder Público em definir procedimento. O processo tramitou entre a SAJ (Secretaria de Assuntos Jurídicos), a DIRCON (diretoria de licenciamento, na época) e o DPPC (Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural) e nesta tramitação foi sendo definido, passo a passo, o procedimento para a emissão do certificado de TDC.

Concluído o primeiro processo a Diretora de Licenciamento, com base no procedimento adotado para o primeiro processo, elaborou minuta adotando este procedimento como padrão.

Os cálculos foram feitos na DPPC adotando os critérios definidos na Lei 16.284/97 (AGENTE MUNICIPAL 02).

Além desse caso do Chalé 92, atualmente mais dois casos encontram-se em tramitação na Prefeitura do Recife, e tratam dos imóveis situados na Estrada do Arraial, nº 3139 e na Rua Benfica, nº 142. Ambos ainda se encontram em análise e, por esta razão, optou-se por não realizar comentários definitivos sobre seu conteúdo.

No entanto, em relação ao imóvel situado na Estrada do Arraial, o qual solicita a TDC em paralelo a projeto de construção em área remanescente, a análise já se encontra mais avançada. Assim, sobre a fórmula de cálculo do potencial construtivo, foram obtidas as seguintes informações:

Foi calculado subtraindo a área do projeto aprovado do potencial construtivo do terreno. O potencial construtivo do terreno é calculado multiplicando-se o coeficiente de utilização básico (referente ao zoneamento onde o imóvel está localizado) pela área total do terreno. No caso de IEP, a área do imóvel preservado não é computada como área construída e não entra no cálculo.

Cálculo: Área do potencial construtivo do terreno - Área de construção do projeto aprovado = Área potencial a ser transferida (AGENTE MUNICIPAL 04).

Assim, observa-se correção quanto aos critérios do cálculo do potencial construtivo, já que, no presente processo, não foi subtraída a área do IEP. Uma vez questionado sobre o atual status do processo, informou-se que:

A DPPC concluiu sua análise, se posicionando de forma favorável à TDC, no entanto o processo seguiu para análise de outros órgãos municipais. Como a DPPC não controla essa tramitação, não sei informar em que estágio se encontra atualmente ou se a autorização para TDC já foi concedida (AGENTE MUNICIPAL 04).

Ao questionar-se as razões que levaram o empreendedor a buscar a transferência do direito de construir, foi informado que:

O instrumento de TDC é muito pouco utilizado, a principal motivação é viabilizar o projeto receptor em um terreno já negociado com o receptor.

O volume a ser gerado pelo TDC é pouco representativo para o Mercado Imobiliário, mas ele é duplamente benéfico, primeiro pelo resgate e recuperação de um IEP, gerando uma melhor urbanização e conforto visual no seu entorno, muitas vezes os IEP's encontram-se em estado de degradação, segundo por permitir ao imóvel receptor a viabilização econômica de um projeto (Empreendedor).

O objetivo do empreendedor, nesse caso, não é negociar potencial com outro empreiteiro, mas viabilizar empreendimento seu em área que, em tese, não seria comportada pela legislação incidente. Neste sentido, é possível entender que existe interesse do mercado imobiliário na utilização da TDC, uma vez que, por meio dele, torna-se possível viabilizar empreendimentos imobiliários na área de recepção do potencial construtivo.

Outra questão importante a se observar é a exigência de restauro do IEP a partir do qual será gerada a transferência do direito de construir. Além da TDC, o restauro é exigido nos instrumentos da isenção de IPTU e de construção em área remanescente, como condição à sua efetivação. No caso da TDC, as ações de restauro ainda ficam sujeitas ao Termo de Compromisso firmado com o município.

Neste sentido, observa-se que a TDC prevista pela lei do IEP, embora não tenha recebido lei específica posterior, já reunia os elementos mínimos necessários à sua aplicação. Faltava-lhe, no entanto, as regras relacionadas ao câmbio do valor de potencial recebido. Nesse caso, como seria a troca entre o potencial adquirido mediante certificado, e o pouso desse potencial na área receptora? A lei vigente não dispõe sobre esse cálculo.

#### **a.5 Demais tratamentos legais conferidos à TDC e à OODC**

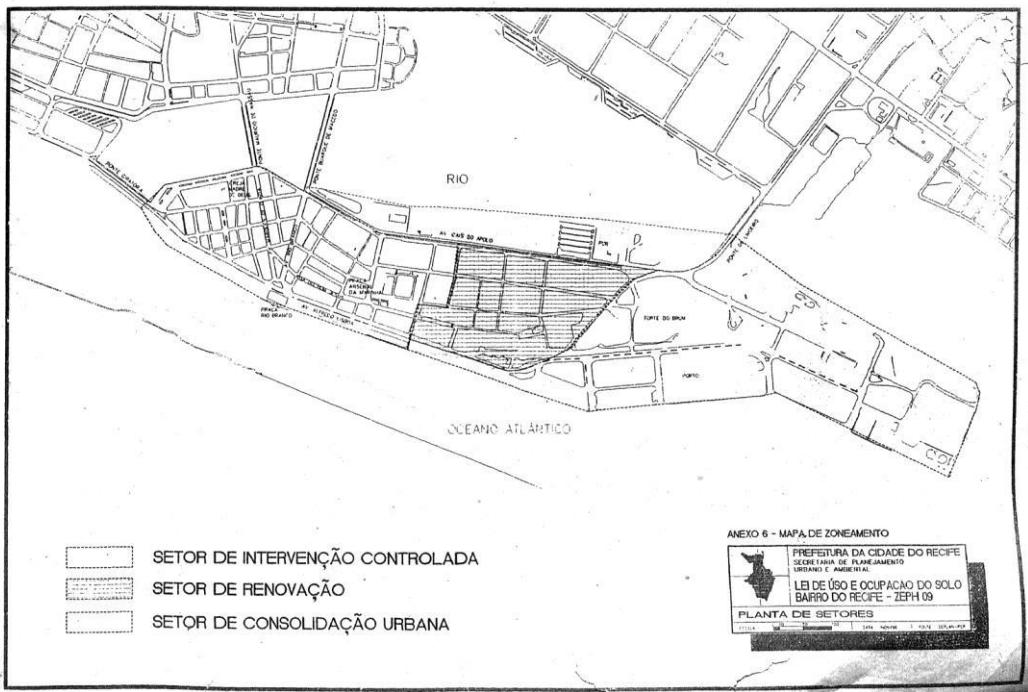
No intuito de contextualizar o tratamento legal conferido aos instrumentos da TDC e da OODC pelo município do Recife, este tópico trata de mais duas normas locais: a lei nº 16.290/97 e a lei nº 17.710/01. O primeiro diploma foi publicado no mesmo ano da lei nº 16.284/97 com o objetivo de regulamentar a ZEPH 09, que compreende o Bairro do Recife. Dentre os instrumentos urbanísticos previstos pelo instrumento, foram instituídas a OODC e TDC com abrangência específica para o bairro citado. Já o segundo diploma, publicado em 2011, foi editado no intuito específico de regulamentar a OODC para equipamentos de hospedagem a ser construídos na orla de Boa Viagem, no Recife.

Não há influência direta de ambos os diplomas legais com as já referidas disposições sobre TDC trazidas pela lei dos IEP, uma vez que no bairro do Recife não há Imóveis Especiais de Preservação classificados (a proteção histórica da área foi garantida pelo zoneamento histórico incidente) e em razão do fato de que a lei de 2011 trata apenas da OODC, instrumento não tratado pela lei nº 16.284/97. A escolha quanto à abordagem dos referidos diplomas, no presente trabalho, deu-se no intuito de não excluir da análise nenhum diploma legal vigente que tratasse do solo criado no Recife.

## I) A Lei 16.290 de 1997

No contexto do Plano de Revitalização do Bairro do Recife, foi proposta lei específica para a área que compõe a Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-cultural – ZEPH 09. Neste sentido, a área foi dividida em três setores de preservação do patrimônio cultural, quais sejam: I - Setor de Intervenção Controlada (SIC) - compreende os Setores de Intervenção Controlada 1 e 2 e o Setor Portuário; II - Setor de Renovação (SR) - compreende o setor da mesma designação; III - Setor de Consolidação Urbana (SCU) - compreende o Setor Institucional, de acordo com o seguinte mapa:

Mapa 3 – Setores instituídos na ZEPH-09, de acordo com a lei nº 16.290/97



Fonte: Lei nº 16.290/97

Tal setorização objetivava referenciar formulações mais específicas e procedimentos indicados para intervenções na área, identificar em cada setor nas necessidades de recuperação do patrimônio cultural e de infraestrutura, de forma a recuperar a ambiência da ZEPH (art. 4º).

A lei trouxe consigo a implementação do solo criado na ZEPH (arts. 21 a 25), como instrumento aliado ao Plano de Revitalização, no contexto dos programas de reestruturação e

renovação urbanas e operações urbanísticas. Para tanto, remetia-se aos artigos 20 a 24 do PDCR, prevendo que:

- a) A criação de solo somente seria autorizada nos Setores de Renovação e de Consolidação Urbana, observados os Coeficientes Máximos de Utilização ( $\mu_{Max}$ ) estabelecidos;
- b) O início e o fim das operações relacionadas ao solo criado seriam definidas pelo Poder Executivo, sendo ouvido o Conselho de Desenvolvimento Urbano;
- c) as finalidades relacionadas à criação de solo seriam relacionadas à intensificação da ocupação de áreas disponíveis e à captação de recursos para recuperação e expansão da infraestrutura;
- d) A TDC seria destinada ao Setor de Intervenção Controlada, cujas diretrizes seriam mais restritivas.

Além disso, a lei trazia algumas fórmulas de cálculo para aplicação da TDC<sup>134</sup>, bem como alguns outros comandos de aplicação da transferência, mas que nunca foram regulamentados. Após o início da vigência do Plano Diretor de 2008, os dispositivos ficaram ainda mais sem aplicabilidade, considerando as mudanças previstas para os coeficientes de aproveitamento previstos.

Nesse contexto, no ano de 2018, a Procuradoria Municipal, através do Núcleo de Urbanismo e Meio Ambiente (NUMA), concedeu parecer entendendo pela inaplicabilidade dos instrumentos de OOD e TDC previstos na lei nº 16.290/97, nos seguintes termos:

Assim, da leitura da lei nº 16.290/96, fica claro que não atende ao disposto na legislação federal e nem poderia, pois trata-se de legislação anterior ao Estatuto da Cidade, além disso os artigo 19 a 25, regulamentam os artigos 20 a 24 do Plano Diretor de 1991, que não estão mais em vigor, já que a lei nº 17. 511/08 que revisou o Plano Diretor deu novo tratamento à matéria (arts. 158 a 168). (RECIFE. NUMA. Procuradoria Municipal do Recife. **PARECER**, nº 006, 2018)

---

<sup>134</sup> Art. 23 A TDC somente será aplicada aos imóveis situados no Setor de Intervenção Controlada ou àqueles que tenham Elementos Preserváveis, observadas as condições estabelecidas nos parágrafos deste artigo.

§ 1º Para efeito de cálculo da área objeto da TDC, será aplicada a seguinte fórmula:  $AT = AL \times \mu_{Ref} - AC$ , onde a) AT é a Área de Transferência;  
b) AL é a área do lote;  
c) AC é a área construída do imóvel;  
d)  $\mu_{Ref}$  é o coeficiente de utilização referencial da ZEPH-09

## II) A Lei nº 17.710 de 2011

Em 2011, a lei nº 17.710/2011 estabeleceu parâmetros especiais para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem, com a finalidade de criar infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014, bem como instituiu a Outorga Onerosa do Direito de Construir por meio do seu artigo 3º:

Art. 3º Os projetos arquitetônicos de construção, reconstrução ou reforma das edificações destinadas à hotelaria e situadas em imóveis inseridos na ZAC Controlada I, definida no artigo 96, II da Lei Municipal nº 17.511/2008, poderão atingir o Coeficiente de Utilização Máximo de 3,0 (três), mediante a utilização do instrumento de outorga onerosa do direito de construir, definido na Lei Municipal nº 17.511/08.

A lei ainda definia o cálculo específico<sup>135</sup> para aquisição da Outorga, bem como que os valores arrecadados seriam destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, e poderiam ser convertido na realização dos projetos com a execução de obras viárias, urbanização dos espaços públicos, revitalização dos equipamentos públicos ou de recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural do Município, desde que definidos conjuntamente entre o empreendedor e o Município, devendo estas estar concluídas até a solicitação do habite-se (art. 7º).

<sup>135</sup> Art. 5º A concessão da outorga onerosa do direito de construir, para os fins desta lei, deverá incidir sobre a área que exceder o coeficiente básico definido na Lei Municipal nº 17.511/2008 e corresponderá ao valor a ser calculado através da fórmula e parâmetros conforme descrito abaixo:

< Valor da base de cálculo =  $K \times$  área outorgada  $\times$   $V_u$

Onde:

$$\begin{aligned} &|V_o \text{ (cod n)}| \\ &|K = \dots | \\ &|V_o \text{ (cod 1)} \times 1000 | \\ &| \dots | \end{aligned}$$

, se  $K < 1$ , considerar  $k = 1$

$V_o$  (cod n) - Código do Anexo I (Tabela de Códigos de Valores do Metro Linear de Testada Fictícia) da Lei nº 15.563/91, onde n corresponde ao código de referência, utilizado para determinação da base de cálculo do IPTU do endereço de localização do empreendimento, constante na ficha do imóvel;

$V_o$  (cod1) - é igual a 6,1

$V_u$  - Para Hotéis e Apart-Hotéis - Valor da média aritmética dos limites previstos no intervalo do Padrão Tipo Hotel - Superior, do Anexo II (Tabela de Preço de Construção) da Lei nº 15.563/91, atualizado monetariamente conforme a Lei nº 16.607/2000;

$V_u$  - Para Pousadas e Albergues - Valor da média aritmética dos limites previstos no intervalo do Padrão Tipo Hotel - Médio, do Anexo II (Tabela de Preço de Construção) da Lei nº 15.563/91, atualizado monetariamente conforme a Lei nº 16.607/2000;

Alíquota de referência para Hotéis e Apart-Hotéis - 10%;

Alíquota de referência para Pousadas e Albergues - 7,5%.

Parágrafo Único - Os valores obtidos consoante o disposto no artigo 3º deverão constituir receita do Fundo de Desenvolvimento Urbano regulamentado pelo Decreto Municipal nº 25.536/2010, e conforme previsão da Lei Municipal nº 17.511/2008, devendo o pagamento ser efetuado no momento de aprovação do projeto.

A lei em questão buscou seguir a orientação prevista no Estatuto da Cidade, trazendo os requisitos previstos para a lei específica previstos no artigo 30, conforme já comentado no capítulo 02.

No entanto, destaque-se que a lei previu que as condições da lei seriam aplicadas aos empreendimentos do ramo de hotelaria que estejam em funcionamento e operando regularmente até o dia 31 de março de 2014<sup>136</sup>.

Note-se que, apesar de possuir as condições expostas pelo Estatuto da cidade, a lei se propõe a ser instrumento provisório de aplicação da OODC. Tal previsão, no entanto, não se coaduna à natureza desse negócio jurídico, tendo em vista que se trata de bem público alienado, conforme exposto no capítulo 02. Assim, prevê-se que, uma vez adquirido o potencial construtivo e não alienado, embora o negócio se configure perfeito, pode se gerar discussão jurídica quanto ao termo temporal aplicado. Neste sentido, em caso de potencial adquirido e não utilizado no prazo previsto, o beneficiário da outorga pode, simplesmente, buscar judicialmente a anulação do negócio jurídico, requerendo a devolução dos valores pagos ao município.

### **b. Construção em área remanescente e Compatibilização de Parâmetros Urbanísticos**

A construção em área remanescente instituída no Recife se assemelha muito com aquela inserida em Curitiba em 1982, conforme apontado em item anterior. Por meio desse instrumento, o proprietário de IEP pode realizar construção na área remanescente do lote preservado, no local não ocupado pela edificação preservada<sup>137</sup>.

Ambos compartilham da mesma essência: estimular a preservação de imóveis proporcionando benefícios a quem decidir construir na área remanescente do lote da edificação preservada. No entanto, se diferenciam por razão essenciais, a exemplo da possibilidade de flexibilização de parâmetros presente em Recife, bem como das exigências de respeito à ambiência pela nova construção, presente apenas na norma de Curitiba.

Conforme apontado, a lei local objetivava desvencilhar os imóveis preservados da ambiência, de forma integral. Neste sentido, não se exige, pela lei, que a nova construção

<sup>136</sup> Em Anexo, constam 03 pareceres proferidos pela Procuradoria Municipal, a respeito do tema em questão.

<sup>137</sup> Art. 19 O proprietário do IEP terá direito de construir nova edificação, na área remanescente do terreno, se houver, utilizando o potencial construtivo inerente ao aludido imóvel, na forma da LUOS.

Parágrafo Único. O potencial construtivo do IEP corresponde à área máxima de construção permitida no terreno, resultante da aplicação do coeficiente de utilização e dos demais parâmetros urbanísticos estabelecidos na LUOS.

atenda às linhas de força do IEP, nem à proporção ou a regras específicos. Em Curitiba, por outro lado, tais requisitos eram exigidos, de forma que a nova construção se adequasse ao espaço do imóvel preservado.

No que diz respeito ao cálculo do potencial construtivo a ser utilizado na construção, a área de construção do IEP não será computada (assim como no instrumento de Curitiba). Ou seja, no cálculo é considerada a área do terreno como se estivesse livre, multiplicada pelo coeficiente de aproveitamento instituído para a zona em que o imóvel está inserido. Feito esse cálculo, soma-se a área construída do IEP existente, como forma de incentivo à construção nova<sup>138</sup>.

O potencial construtivo resultante do cálculo poderá ser utilizado no mesmo lote ou, caso o terreno não consiga absorver todo o potencial, será transferido para outra localidade mediante a aplicação da TDC<sup>139</sup>. O órgão responsável pelo cálculo do potencial construtivo, bem como pela sua utilização integral no lote ou por meio de transferência é aquele responsável pela proteção do patrimônio cultural municipal, o qual também deverá indicar as diretrizes de restauro para a edificação preservada, conforme orienta o artigo 22<sup>140</sup> da lei.

Ressalte-se que os instrumentos de incentivo à construção aplicáveis aos IEP até aqui analisados sempre estão vinculados à obrigação, que deve ser assumida pelo particular, de conservar ou restaurar a edificação preservada (semelhante à normativa de Curitiba). Objetivou o legislador, desta forma, conceder tais benefícios no intuito de estimular a conservação desses imóveis. Tanto é que, no caso da construção em área remanescente, o “aceite-se” só deve ser concedido após o término das obras de conservação, recuperação ou restauração do IEP<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Art. 20, § 1º Para efeito do cálculo da área de construção da nova edificação, não será computada a área construída do imóvel preservado.

<sup>139</sup> Art. 21, § 2º Na hipótese da área remanescente do IEP não puder absorver todo o potencial construtivo, o saldo desse potencial poderá ser objeto da Transferência do Direito de Construir - TDC, prevista no art. 14, Inciso III desta Lei.

<sup>140</sup> Art. 22 A autorização para construir na área remanescente do terreno dos IEP será condicionada à obrigação do proprietário do IEP de conservar, recuperar ou restaurar, às suas expensas, o imóvel preservado pelo Município, na forma desta Lei.

§ 1º O proprietário do IEP assumirá as obrigações previstas no "caput" deste artigo, através de termo de responsabilidade, o qual deverá estar vinculado a laudo técnico comprobatório das condições de preservação dos IEP, emitido pelo órgão municipal competente.

§ 2º O laudo técnico a que se refere o parágrafo anterior indicará, ainda, os requisitos exigidos para manutenção das condições de preservação do imóvel, estabelecendo, quando for o caso, as obras de recuperação ou restauração necessárias.

<sup>141</sup> Art. 24 A concessão do "aceite-se" do imóvel construído na forma do artigo anterior ficará condicionada à conclusão das obras de conservação, recuperação ou restauração do IEP, conforme os requisitos indicados no laudo técnico emitido pelo órgão municipal competente, referido no § 2º do art. 22 desta Lei.

Outro aspecto intrínseco ao funcionamento do IEP como instrumento de preservação do patrimônio cultural é a possibilidade de compatibilizar parâmetros urbanísticos prevista no artigo 40, VI da lei. Os parâmetros urbanísticos aplicáveis aos projetos apresentados para IEP são aqueles incidentes sobre a zona em que o imóvel está situado<sup>142</sup>. Neste sentido, segundo o comando da lei nº 16.284/97, é possível compatibilizar tais parâmetros em função da preservação do IEP.

Observe-se a semelhança existente entre este instrumento de compatibilização de parâmetros urbanísticos, cujo fim é a preservação do patrimônio cultural, com aquele previsto pela lei nº 10.209/86 da cidade de São Paulo, que objetivava fomentar a construção e/ou a doação de habitações de interesse social – são as operações interligadas, conforme citado no tópico 3.2.1 - às populações economicamente menos favorecidas. Em ambos os casos, os incentivos permitem a construção acima dos limites legais previstos, como forma de incentivo ao atendimento do interesse coletivo em pauta (seja ele a preservação cultural ou a criação de HIS).

A flexibilização de parâmetros prevista pela lei nº 16.284/97 é aplicável no contexto de análise de projetos incidentes sobre o IEP. Durante a apreciação, os órgãos municipais envolvidos podem limitar ou ampliar a incidência de algum parâmetro urbanístico no intuito de proporcionar a preservação do IEP.

A lei não especifica os detalhes desta condicionante, o que pode gerar algumas dúvidas: em primeiro lugar, considerando-se que o princípio motivador do IEP é a preservação do exemplar despregado de sua ambição, e, em muitos casos, a manutenção desse bem se relaciona diretamente com a viabilização econômica de empreendimentos imobiliários a serem edificados na área remanescente, pode-se entender que a preservação do imóvel se relaciona à flexibilizar o máximo possível de parâmetros urbanísticos. Em segundo lugar, a preservação do imóvel normalmente resulta na valorização econômica do exemplar preservado, o que implicaria o respeito às linhas de força, proporção e visadas do IEP pela nova edificação, com o fim de proporcionar melhor integração entre a edificação preservada e o novo volume construído.

O comando é, além de genérico, perigoso. Isto porque, caso se entenda que tal flexibilização abarca critérios como coeficiente de utilização, por exemplo, tem-se criação de solo disfarçada de IEP. A lei não traz limitações a este entendimento. Neste sentido,

---

<sup>142</sup>Lei nº 16.284/97 - Art. 20. A nova edificação, a ser construída na área remanescente do IEP, ficará sujeita, no que couber, aos parâmetros urbanísticos estabelecidos pela LUOS para as Zonas onde se situam os IEP.

questionou-se sobre a atração que este instrumento exercia diante do mercado imobiliário, ao que se respondeu:

(...) É complicado dizer dessa forma, mas é cara a manutenção dos imóveis e flexibilizar é uma forma de incentivar.

Compatibilizar é uma forma de compensar e justificar a preservação dos imóveis, os quais se situam em áreas valorizadas com pouca oferta de terreno, então flexibilizar aumenta a rentabilidade do empreendimento. São imóveis caros, em áreas caras, de IPTU e manutenção caras, inseridas em áreas de grande valorização e com pouca oferta e com pouco espaço para valorização, e sendo edifícios multifamiliares, você pode dividir esse valor da manutenção por meio da flexibilização dos parâmetros (AGENTE MUNICIPAL 06).

A flexibilidade concedida pela lei é atrativa. Tal sistemática assemelha-se às operações urbanas interligadas<sup>143</sup> previstas em São Paulo, em 1986. Acredita-se que tal sistema possa ter influenciado a experiência do Recife, na medida em que também permitia flexibilização dos índices urbanísticos em troca de certas condições impostas em favor do interesse público. Essa relação, no entanto, não foi inteiramente confirmada nas entrevistas.

Diante desse cenário, pergunta-se: quais seriam os limites incidentes sobre a permissão legal de compatibilização de parâmetros? Em troca da preservação de um IEP, seria viável a criação de solo amparada pelas flexibilizações de parâmetros autorizadas por lei? Ou seja: qual seriam as compatibilizações de parâmetros mais frequentes?

Solo natural, afastamentos em relação ao novo volume, flexibilidades de estacionamento para menos, geralmente (ex: imóveis no paramento da rua, sem vagas). A gente não flexibiliza gabarito, nem pra mais nem pra menos. Quanto ao coeficiente de utilização, há restrição da procuradoria, que entende não ser flexibilizável.

Tais flexibilizações também só ocorrem, em regra, quando o projeto apresenta ganhos ao IEP.

Outra compatibilização seria a volumetria dos anexos, porque mesmo quando não tem potencial construtivo, podem ser flexibilizadas a construção de novas lâminas, aumentando a área construída.

Ex: IEP do “Barchef”, cujos anexos receberam área construída a mais, em razão da flexibilização, de forma modificar a volumetria e a fim de viabilizar o uso, desde que compatível com o imóvel (AGENTE MUNICIPAL 06).

---

<sup>143</sup> As operações interligadas consistiram em uma das formas de outorga onerosa ocorridas em São Paulo antes da promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade e foram instituídas pela lei nº 10.209/86: “Art. 1º. Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos Índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observado o disposto nesta Lei”.

Observe-se que tais palavras refletem o posicionamento de agentes envolvidos no processo. No entanto, reitere-se, tais limitações em relação aos parâmetros urbanísticos flexibilizáveis não constam na lei. A lei fala em compatibilização de parâmetros urbanísticos, vinculando-os à preservação do imóvel que, como já visto, é comando impreciso. Tais limitações apontadas na fala derivam de entendimentos dos atuais técnicos e da atual procuradoria. Nenhuma orientação legal garante que tal entendimento continue em caso de mudança do quadro de técnicos envolvidos na análise desses processos.

Como exemplo de projeto de construção em área remanescente aprovado logo depois do início da vigência da lei do IEP, cita-se o caso do Edf. Costa Azevedo, construído no cruzamento entre a Rua Amélia e a Av. Conselheiro Rosa e Silva, no Recife. Após cruzamento dos seguintes dados: projeto de acréscimo de área aprovado em 1997 e os parâmetros incidentes pela LUOS de 1996 (aplicáveis na época), obtém-se o seguinte:

Quadro 21 - Informações sobre o projeto de construção em área remanescente aprovado em 1997 para o IEP 52

IEP	Endereço	Licenciamento	Data de Aprovação do Projeto	Área (m <sup>2</sup> )		Área Total Remanescente (m <sup>2</sup> )
				Terreno	Existente	
52	Av. Rosa e Silva, 707	Construção em Área Remanescente	08/09/1997	3.986,25	1.215,82	21.586,70

FONTE - Pereira, 2009; DPPC, 2019

Quadro 22 – Parâmetros urbanísticos<sup>144</sup> incidentes sobre o IEP n° 52 na época de aprovação do projeto

Legislação Incidente	Zoneamento	Parâmetros Urbanísticos					Requisitos Especiais	
		Taxa Solo Natural	Coeficiente de Utilização	Afastamento Inicial Mínimo				
				Frontal	Lateral e Fundos			
					Edif. ≤ 2 pavimentos	Edif. > 2 pavimentos		
Lei n° 16.176/96	ZUP1	25%	4,0	5,0	Nulo/1,50	3,0	A, B, C, D	
A. As edificações com até 2 (dois) pavimentos poderão colar em 2 (duas) das divisas laterais e/ou de fundos, obedecendo às seguintes condições:								
I - Quando colar em 2 (duas) divisas laterais, deverão manter um afastamento mínimo de 3 (três) metros da divisa de fundos.								
II - Quando colar em uma divisa lateral e uma divisa de fundos, deverão manter um afastamento mínimo de 1,50m (um metro e meio) da outra divisa lateral.								
III - A altura total das edificações coladas nas divisas laterais e/ou de fundos não poderá exceder a cota de 7,50m (sete metros e cinquenta centímetros), cota esta medida a partir do nível do meio fio.								
B. As edificações com mais de dois pavimentos poderão colar em 2 (duas) das divisas laterais e/ou de fundos, os								

<sup>144</sup>Lei n° 16.284/97 - Art. 19 O proprietário do IEP terá direito de construir nova edificação, na área remanescente do terreno, se houver, utilizando o potencial construtivo inerente ao aludido imóvel, na forma da LUOS.

Parágrafo Único. O potencial construtivo do IEP corresponde à área máxima de construção permitida no terreno, resultante da aplicação do coeficiente de utilização e dos demais parâmetros urbanísticos estabelecidos na LUOS.

dois primeiros pavimentos, se houver, desde que atendido o disposto no item anterior.
C. Para as edificações com até 2 (dois) pavimentos, quando não colarem nas divisas laterais e/ou de fundos e apresentem vãos abertos, o afastamento mínimo para as respectivas divisas será de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).
D. Para as edificações com mais de 2 (dois) pavimentos, quando não colarem nas divisas laterais e de fundos, o afastamento mínimo para os dois primeiros pavimentos será de 1,50m (um metro e meio).

Fonte: Lei n° 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

Quadro 23 – Cálculo de Área Remanescente<sup>145</sup> conforme as leis n° 16.284/97 e 16.176/96

Área do Terreno (m <sup>2</sup> )	Coeficiente de Utilização	Área Máxima de Construção (m <sup>2</sup> )	Saldo Área Existente (m <sup>2</sup> )	Área Máxima Autorizada por Lei (m <sup>2</sup> )
3.986,25	4,0	15.945,00	1.215,82	<b>17.160,82</b>

Fonte: Leis n° 16.284/97 e 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

Quadro 24 – Valores efetivamente aplicados ao projeto de construção do Edf. Costa Azevedo/IEP 52

Área do Terreno (m <sup>2</sup> )	Coeficiente de Utilização	Área Máxima de Construção (m <sup>2</sup> )	Saldo Área Existente (m <sup>2</sup> )	Área Máxima Resultada (m <sup>2</sup> )
3.986,25	4,0	15.945,00	1.215,82	<b>21.586,70</b>

Fonte: Leis n° 16.284/97 e 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

Quadro 25 – Diferença entre os valores máximos previstos pela legislação e os valores aplicados ao projeto de construção do Edf. Costa Azevedo/IEP n° 52

Área Máxima Resultada (m <sup>2</sup> )	Área Máxima Autorizada por Lei (m <sup>2</sup> )	Diferença entre os valores encontrados (m <sup>2</sup> )
21.586,70	17.160,82	<b>4.425,88</b>

Fonte: Leis n° 16.284/97 e 16.176/96 (organizado pela autora, 2019)

Assim, nota-se que a área máxima de construção aprovada ultrapassa em 4.425, 88 m<sup>2</sup> os valores máximos permitidos pela legislação. Observa-se que os dados referentes à área máxima aprovada (21.586,70 m<sup>2</sup>) foram extraídos da dissertação de Nilson Pereira (2009, p. 338), a qual se baseia no projeto aprovado. Resta a dúvida, no entanto quanto à natureza da área excedente: se seria resultante do acréscimo de vagas de estacionamento permitido pela LUOS de 1996, ou se seria resultante das flexibilizações de parâmetros urbanísticos autorizadas pela lei n° 16.284/97.

<sup>145</sup> Lei n° 16.284/97 - Art. 20 A nova edificação, a ser construída na área remanescente do IEP, ficará sujeita, no que couber, aos parâmetros urbanísticos estabelecidos pela LUOS para as Zonas onde se situam os IEP.

§ 1º Para efeito do cálculo da área de construção da nova edificação, não será computada a área construída do imóvel preservado.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior aplica-se às novas construções a serem edificadas em terrenos dos IEP ou nos lotes a estes remembados, conforme previsto no art. 12 desta Lei.

Figura 17 – Edificação preservada e construção em área remanescente (IEP 52/Edf. Costa Azevedo)



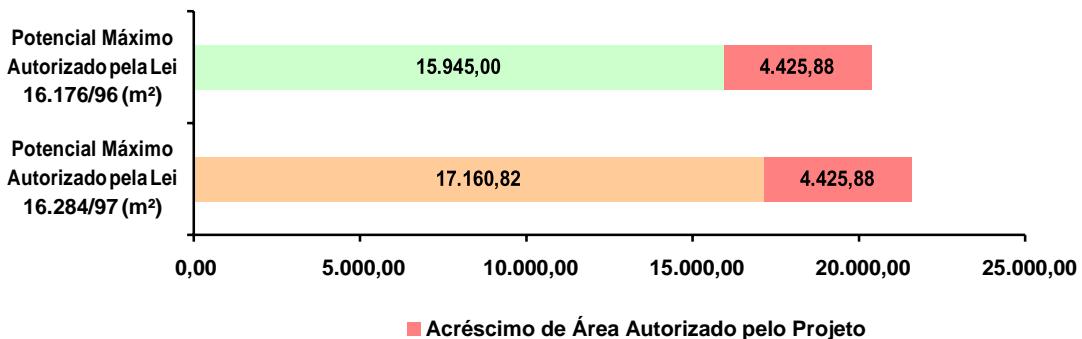
Fonte: MELO, E. “Casarões e novos prédios – unidos pela valorização”. JC Imagens, 2018.<sup>146</sup>

Em todo caso, alerta-se para o fato de que o acréscimo em questão equivale a 35% do potencial construtivo máximo autorizado pela Lei nº 16.176/96 para o lote em questão (sem considerar a área do IEP), e 25% do potencial máximo autorizado pela lei nº 16.284/97 (considerada a soma da área do IEP) o que revela um dado bastante preocupante.

---

<sup>146</sup> <Disponível em: <http://jconlineinteratividade.ne10.uol.com.br/galeria/2014,01,16,2941,galeria.html>>. Acesso em jan. 2019.

Figura 18 – Diferença entre os potenciais construtivos máximos autorizados pelas leis nº 16.176/96 e 16.284/97



Fonte: Leis nº 16.176/96 e nº 16.284/97 (organizado pela autora, 2019)

Em virtude de casos como esse, que ocasionaram impactos significativos na área em questão, que é valorizada e atrativa para o mercado imobiliário, em 2001 foi aprovada, por meio da Lei nº 16.719/01, a Área de Reestruturação Urbana (ARU), que alterou parâmetros urbanísticos da área em questão e de outros bairros valorizados da cidade, a fim de conter o adensamento imobiliário. Caso a construção em questão ocorresse hoje, o coeficiente aplicado máximo seria de 3,0, assim como seria respeitado o gabarito máximo de 48 metros de altura.

Observe-se, no entanto, que uma construção em área remanescente localizada em outra área da cidade, livre da incidência da ARU, está sujeita à elasticidade dos dispositivos presentes na lei nº 16.284/97, os quais, por sua vez, ficam à disposição dos entendimentos aplicados pelos técnicos encarregados pela análise dos processos. Aponta-se, portanto, a insegurança jurídica presente no sistema legal apresentado.

### c. Isenção de IPTU

A isenção de IPTU foi inserida na lei do IEP com o fim de estimular a preservação de tais imóveis. Este sistema de descontos tributários baseia-se na lei nº 13.957/79<sup>147</sup>, a qual já

<sup>147</sup> Art. 15 Fica o Prefeito da Cidade do Recife autorizado a conceder os seguintes benefícios fiscais ao particular que promover a conservação, reparação ou restauração do imóvel de sua propriedade: I - se o imóvel estiver localizado em ZPR:

a) isenção do imposto predial pelo prazo de até dois (2) anos, quando a atividade preservadora tiver sido de conservação;  
 b) isenção de imposto predial pelo prazo de até cinco (5) anos, quando a atividade preservadora tiver sido de

concedia isenções aos proprietários de imóveis situados nos Setores de Preservação Rigorosa das ZEPH, caso atendessem aos requisitos previstos. Assim, prevê a lei nº 16.284/97:

Art. 15 O proprietário do IEP que realizar intervenção no imóvel preservado, conforme o disposto no art. 8º desta Lei, fará jus à isenção parcial ou total do IPTU, de acordo com os seguintes critérios:

I - 25% (vinte e cinco por cento) pelo prazo de 2 (dois) anos para os imóveis conservados, observado o disposto no art. 16 desta Lei.

II - 50% (cinquenta por cento) pelo prazo de 4 (quatro) anos, para os imóveis onde forem realizadas obras de reparação ou recuperação.

III - 100% (cem por cento) pelo prazo de 4 (quatro) anos, para os imóveis onde forem realizadas obras de restauração total.

Assim, para que o proprietário de um IEP obtenha a isenção tributária prevista, deve apresentar ao município os comprovantes de realização das obras de conservação, recuperação, reparação ou restauração no imóvel (o pedido deve ser apresentado ao município até o dia 31 de outubro de cada ano, em razão do fechamento do exercício fiscal - art. 18). O órgão de preservação do patrimônio cultural municipal, por sua vez, analisará o requerimento e os documentos apresentados e emitirá laudo, concordando ou não com a isenção. Em caso positivo, a Secretaria de Finanças aprovará a isenção e, em caso negativo, o pedido será negado<sup>148</sup>.

O benefício fiscal não poderá ser concedido a edificações condominiais de uso residencial, não residencial ou misto com área construída igual ou superior a 2.000 m<sup>2</sup>, bem como também não se aplica a edificações isoladas de uso não residencial ou misto com área construída igual ou superior a 2.000 m<sup>2</sup> (Artigo 15, §§ 1º e 2º). A lei traz ainda uma ressalva aplicável às situações em que o imóvel construído em área remanescente absorva a edificação

---

reparação;

- c) isenção do imposto predial pelo prazo de até dez (10) anos, quando a atividade preservadora tiver sido de restauração;
- d) isenção da taxa relativa à concessão de licença para execução de obras de construção, conservação, reparação ou restauração, que se conforme com as normas gerais estabelecidas nesta Lei e com a regulamentação pertinente;
- e) isenção da taxa relativa à concessão de licença de instalação e funcionamento de atividade compatível com os usos previstos para a ZP, na conformidade do decreto regulamentador.

<sup>148</sup>Tal procedimento, apesar de não previsto expressamente na lei nº 16.284/97, é o atualmente em funcionamento na Prefeitura do Recife: “Lei nº 16.284/97 - Art. 18 Para efeito de obtenção do benefício fiscal, o interessado deverá encaminhar requerimento à Secretaria de Finanças - SEFIN, da Prefeitura da Cidade do Recife - PCR, até o dia 31 outubro do exercício anterior ao do lançamento do IPTU, instruído com laudo técnico emitido pelo órgão municipal competente, atestando as condições satisfatórias de conservação do IEP ou a execução das obras e serviços de recuperação ou restauração do imóvel, conforme o caso”.

preservada: nestes casos, o benefício fiscal do IEP será dividido proporcionalmente entre as unidades condominiais da nova edificação<sup>149</sup>.

Tais comandos, no entanto, parecem contraditórios, vez que ambos falam em unidades condominiais, mas um elimina a possibilidade aplicação da isenção nas hipóteses em que a edificação ultrapasse os 2.000 m<sup>2</sup> de área, enquanto o outro dispositivo autoriza a aplicação do desconto desde que dividido entre as unidades condominiais. Do exposto, portanto, compreende-se que a isenção pode ser aplicada apenas nas edificações multifamiliares, que incorporem a edificação preservada e que possuam menos de 2.000 m<sup>2</sup>, desde que dividida entre as unidades condominiais.

A lei prevê a possibilidade de renovação da isenção fiscal de 25% aos IEP conservados, enquanto que veda, em regra, a renovação das isenções de 50% e 100% para os IEP reparados/recuperados e restaurados (só será possível em situação de caso fortuito ou força maior). O raciocínio do legislador neste segundo caso é pertinente, uma vez que tais obras apenas ocorrem em situações extremas e com pouca frequência.

A lei ainda relaciona os instrumentos da isenção de IPTU e da TDC, ao prever que quando o potencial construtivo do IEP for totalmente utilizado na área remanescente do terreno ou em outro lote, através da aplicação da TDC, a isenção tributária, nos casos de simples conservação, será de 100% (ART. 15, §1º). Claramente este dispositivo busca estimular a integral utilização do potencial construtivo dos IEP, seja por meio de construção em área remanescente ou por meio de aplicação da TDC. Observa-se o interesse do legislador em integrar e aproximar todos os instrumentos de incentivo ao direito de construir aplicáveis aos IEP. Ou seja: na medida em que se utiliza o máximo de potencial construtivo, mais benefícios serão obtidos pelos proprietários de IEP. Tal mensagem, no entanto, quando despregada de um contexto de planejamento urbano (o que aconteceu quando da elaboração da lei nº 16.284/97), pode gerar sérios danos à dinâmica da cidade.

Até a data de fechamento do presente trabalho, não se conseguiu obter o quantitativo de processos de isenção de IPTU solicitados (aprovados ou não) para IEP. No entanto, foi possível obter os dados relacionados ao estado de conservação dos 258 imóveis atualmente preservados no Recife:

---

<sup>149</sup> Art. 25 O benefício fiscal a que se refere o art. 15 é restrito ao imóvel preservado, não se estendendo às novas construções referidas no art. 20 desta Lei.

Parágrafo Único. Na hipótese do imóvel preservado ser incorporado pelo condomínio das novas construções, na forma da legislação pertinente, o benefício fiscal a que faria jus o IEP será distribuído proporcionalmente pelas unidades condominiais.

Quadro 26 – Estado de Conservação Externo dos 258 IEP atualmente classificados

Estado de conservação	Quantidade de IEP
<b>Bom</b>	121
<b>Regular</b>	98
<b>Precário</b>	30*
<b>Ruína</b>	06
<b>Em obra</b>	03

\*Dos 30 imóveis com estado de conservação precário, 19 estão sem uso, demonstrando uma relação direta na causa-efeito, ou seja, o fato dos imóveis estarem sem uso possibilita um estado de conservação precário. Desses 19 imóveis, dois são de propriedade pública.

Fonte: RECIFE/DPPC, 2019 – Agente Municipal 05

Por meio de tais informações, obtidas junto à DPPC/Prefeitura do Recife, é possível observar que 121, dos 258 IEP atualmente classificados, encontram-se em bom estado de conservação, enquanto 98 imóveis se encontram em situação regular. Assim, nota-se que 219 dos 258 IEP conseguiram manter-se conservados.

Tais números demonstram o seguinte: boa parte dos IEP (121) possuem bom estado de conservação, enquanto que um número expressivo (98) possui potencial para, também, alcançar bons níveis de conservação. Neste ponto, o objetivo de conservação dos IEP mantido pela lei nº 16.284/97 vem sendo atingido. Não se sabe, no entanto, se tais obras de conservação tiveram relação com a isenção de IPTU prevista. Mas, se analisarmos o objetivo do legislador quando instituiu o desconto tributário no intuito de incentivar a conservação dos IEP, pode-se dizer que foi atingido.

#### **4.2.5 Críticas aos instrumentos de incentivo ao direito de construir previstos na lei nº 16.284/97**

Após análise sobre a dinâmica de funcionamento não só da TDC, mas de cada um dos quatro instrumentos previstos pela lei nº 16.284/97 (Transferência do Direito de Construir, construção em área remanescente do IEP, possibilidade de compatibilizar parâmetros urbanísticos e isenção de IPTU), foram realizadas as considerações abaixo explicitadas.

Embora a lei do IEP apresente apenas a TDC como instrumento capaz de realizar solo criado, nota-se que, na verdade a lei trouxe um sistema jurídico-urbanístico de instrumentos capazes de criar solo. Isto porque, a partir do momento em que a lei autoriza a construção em área remanescente do IEP ao mesmo tempo em que permite a compatibilização de parâmetros urbanísticos em prol da preservação desses imóveis sem, no entanto, criar limites a essa flexibilização, a norma cria um conceito aberto, cuja interpretação fica a cargo da

Administração Pública Municipal. Neste sentido, torna-se possível flexibilizar, por exemplo, gabarito, taxa de ocupação ou, até mesmo, coeficiente de utilização, já que não há impedimentos legais nesse sentido.

Os limites à interpretação do dispositivo precisam ser trazidos pela norma. É preciso que haja um limitador a atuação do agente público neste sentido. Ausente a restrição, a atividade do aplicador da norma torna-se imprecisa e sujeita, por exemplo, a pressões no sentido de aumentar ou diminuir este ou aquele parâmetro urbanístico. Essa “zona cinzenta”, portanto, deixa o limiar entre o atendimento da vontade do particular e a persecução do interesse público muito tênue.

Neste sentido, a TDC como instrumento legítimo de criação de solo, aliada à construção em área remanescente e à possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos formam um sistema que, somados à isenção de IPTU concedida mediante a realização de obras de conservação e/ou restauro, criam um sistema de otimização econômica da figura do IEP. Assim, tal delineamento legal permite aplicação simultânea de todos eles.

Para tanto, basta imaginar a situação de um proprietário de IEP que apresente projeto de construção de edificação na área remanescente do lote, de forma a integrar a edificação preservada à proposta arquitetônica. Neste contexto, o restauro da edificação é item indispensável ao sucesso do projeto, o que possibilita a isenção de IPTU. Tal contexto amolda-se aos objetivos de manutenção da preservação do IEP, o que permite a compatibilização de alguns parâmetros urbanísticos incidentes sobre a área (no intuito de viabilizar, por exemplo, a implantação do volume proposto no lote). Feitas todas as análises pertinentes, nota-se que o potencial construtivo existente no local é maior do que aquele utilizado pelo projeto e, por esta razão, torna-se possível a TDC. As possibilidades de rentabilização de tal IEP, portanto, são enormes.

A partir do raciocínio apresentado, nota-se que tais instrumentos não funcionam apenas como simples ferramentas de compensação e estímulos à preservação do IEP. Tem-se, na verdade, um sistema de instrumentos para viabilização econômica dos IEP que, por consequência, incentivam sua conservação ao tempo em que compensam os encargos gerados pela preservação de tais exemplares.

Ressalte-se que tal sistemática foi criada no intuito de tornar viável a preservação desses exemplares isolados diante de um mercado imobiliário agressivo. Tal situação, portanto, reflete a dinâmica imobiliária na qual a cidade do Recife se insere e, por esta razão, seria leviano simplesmente criticar apenas os instrumentos criados. O verdadeiro julgamento,

portanto, deve incidir sobre os interesses imobiliários que regem a dinâmica da construção civil da cidade do Recife, pois sobre essa teia é que tal sistema preservacionista encontrou meios para perdurar.

Assim, a crítica geral objeto do presente tópico, na verdade, não incide apenas sobre os instrumentos previstos na lei do IEP. Mas sim em função das necessidades sociais que criaram a figura do IEP e que, até hoje, fazem-na funcionar. Afinal, reiterem-se as palavras do Agente Municipal 06:

**Considerando sua experiência como gestora do órgão, existe procura dos empreendedores imobiliários para construir em área remanescente dos IEP? Em caso positivo, qual parece ser o maior atrativo para a realização desses projetos?**  
Sim. O maior atrativo finda sendo as flexibilizações de parâmetros. É complicado dizer dessa forma, mas é cara a manutenção dos imóveis e flexibilizar é uma forma de incentivar.

Compatibilizar é uma forma de compensar e justifica a preservação dos imóveis, os quais se situam em áreas valorizadas com pouca oferta de terreno, então flexibilizar aumenta a rentabilidade do empreendimento. São imóveis caros, em áreas caras, de IPTU e manutenção caras, inseridas em áreas de grande valorização e com pouca oferta e com pouco espaço para valorização, e sendo edifícios multifamiliares, você pode dividir esse valor da manutenção por meio da flexibilização dos parâmetros (Agente Municipal 06).

A previsão da TDC no Recife esbarra na inexistência de coeficiente básico único na cidade (que, embora não seja exigência do estatuto da Cidade, diminui a eficiência do instrumento). Prova disso é a existência de coeficiente de utilização 4,0 na área receptora de potencial, podendo aumentar 1,0 com o solo criado. Embora não represente o único problema de aplicação da TDC, certamente diminui o interesse imobiliário na aplicação do instrumento, já que o ganho é pouco.

A lei permite a utilização da TDC em paralelo aos instrumentos da construção em área remanescente e da compatibilização de parâmetros urbanísticos no IEP. Conforme apontado no texto, os dois últimos instrumentos possuem uma aplicação prática mais simples, uma vez que sua utilização é paralela à aprovação de projetos em IEP. O funcionamento da TDC, no entanto, exige duas etapas: uma negociação prévia entre o particular titular do imóvel e o poder público, a partir da qual é obtida o Certificado de Transferência; e uma negociação entre particulares, na qual é negociado o potencial com o titular do imóvel receptor.

Esta segunda etapa, no entanto, não foi regulamentada pela lei do IEP e, até o presente momento, não dispõe de lei vigente suprindo a regulamentação. Neste sentido, observa-se que o empreendedor entrevistado que manifestou interesse na TDC objetivava viabilizar

construção própria, localizada na área receptora. A dinâmica entre particulares diferentes, no entanto, esbarra na omissão legal.

A condição de conservar o IEP para a obtenção da TDC é iniciativa louvável da lei 16.284, uma vez, da forma que a lei a introduz, o “aceite-se” do IEP cedente só é obtido após a comprovação da realização das obras pelo beneficiário da TDC. Observa-se, todavia, que em uma situação de “venda” da TDC a outro particular, as pessoas envolvidas na negociação deverão incluir como parte do negócio jurídico firmado tal relação, no intuito de alinhar a transferência do potencial à execução das obras de conservação e/ou restauro.

Neste sentido, a partir das considerações apresentadas é possível concluir as razões pelas quais o instrumento da TDC não tem sido utilizado com frequência na cidade do Recife, bem como apontar as razões que inibem sua efetividade. Em relação à hipótese em torno da qual se desenvolveu esta pesquisa, segundo a qual a TDC não seria efetiva em virtude do desinteresse imobiliário na recepção de potencial na área receptora, conclui-se o seguinte:

- a) Por meio das entrevistas foi possível verificar a existência de interesse mercadológico sobre o instrumento da TDC, bem como sobre a viabilização de empreendimentos por meio da TDC na área receptora;
- b) Diante das discussões que circundaram os processos legislativos de ordenamento territorial da cidade do Recife foi possível constatar o interesse de estabelecer a área da orla de Boa Viagem como passível de recepção de solo criado, bem como de manter em altos níveis o coeficiente de utilização aplicável ao local.

Neste sentido, a hipótese inicial apresenta-se apenas como um dos fatores que levam ao desinteresse pela utilização da TDC. Outras razões, conforme apresentado, influem mais diretamente ou até em maior grau na pouca procura imobiliária pela aplicação do instrumento.

## 5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa se desenvolveu a partir da seguinte hipótese: a inefetividade da TDC prevista na lei nº 16.284/97 deriva do desinteresse na utilização do instrumento pelo mercado imobiliário local, uma vez que a área prevista como receptora do potencial construtivo a ser transferido já possui elevado coeficiente de aproveitamento. Neste sentido, não seria economicamente interessante investir na TDC a fim de aumentar em apenas 1,0 o coeficiente de utilização do imóvel receptor.

Tal suposição foi formulada durante o exercício do cargo de Gerente de Análises Normativas na Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural da Prefeitura do Recife. Em meio às atividades desenvolvidas, as quais possibilitaram o contato com situações práticas e opiniões manifestadas por técnicos atuantes no planejamento urbano, bem como diante de breve análise dos dispositivos legais relacionados, a hipótese apresentada parecia, à primeira vista, coerente. Neste sentido, a TDC apresentava-se como instrumento inócuo, desrido de efetividade. No entanto, tais conjecturas necessitavam de aprofundamento teórico, motivo pelo qual sentiu-se a necessidade de desenvolver a presente pesquisa.

No intuito de atender à inquietação inicial, este trabalho evoluiu a fim de analisar a aplicabilidade e a efetividade dos instrumentos de incentivo ao direito de construir previstos expressamente na lei nº 16.284/97 (art. 14), incluindo nesse rol também a possibilidade de compatibilização de parâmetros urbanísticos prevista no artigo 40, VI da lei, de forma a mensurar sua capacidade de estimular e/ou de compensar a preservação dos IEP anunciadas pela norma (objetivo geral).

Para tanto, traçou-se o conceito de solo criado a partir das lições da doutrina jurídica nacional disponível sobre o assunto, bem como foram apontados os mecanismos entendidos como essenciais ao seu funcionamento (coeficiente básico único, vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso, proporcionalidade entre solos públicos e privados e a transferência do direito de construir), bem como as críticas aplicáveis. Também foram expostas as experiências que originaram o conceito de solo criado, quais sejam: Itália, França e Estados Unidos.

Em seguida, foi apresentada e comentada a evolução histórica dos direitos fundamentais, contexto em que foi discutida a evolução do entendimento sobre o direito de propriedade. Neste sentido, a natureza jurídica da propriedade urbana possui o caráter de **“situação jurídica subjetiva (complexa)”** e está sujeita, portanto, ao princípio constitucional

da função social (artigo 5º, XXIII, CF. Assim, o exercício do direito de propriedade individual deve conciliar o atendimento das necessidades particulares com a satisfação do interesse público.

Entende-se, portanto, que é clara a necessidade de interferência do Estado no direito de construir. Este, por sua vez, deve ser exercido em atendimento ao bem estar social e, neste sentido, sujeito às limitações impostas pelo Estado. Assim, defende-se que o particular possui direito de construir até o coeficiente básico adotado e, mesmo nessa situação, tal direito sujeita-se às limitações e parâmetros impostos pela municipalidade. Acima do coeficiente básico, portanto, o ato de construir consiste em mera faculdade, que pode ou não ser autorizada pelo Estado, de acordo com a estratégia de planejamento urbano adotada.

Neste sentido, aponta-se a necessidade de adoção do coeficiente básico único igual 1,0 (um), entendendo-se que o direito de propriedade particular do terreno urbano se inicia e se extingue na utilização de uma vez o coeficiente de aproveitamento básico adotado para o solo urbano. A criação de solo acima desse limite, portanto, é bem público, passível de uso e disposição pelo Estado. Sobre este coeficiente *extra* não recai a propriedade do indivíduo e, caso este tenha interesse em utilizá-lo, esta atividade deverá ser antecedida de ato de aquisição de direito correspondente (outorga onerosa).

Quanto ao ato de cessão do direito de criar solo, entende-se que consiste em mero negócio jurídico a ser firmado entre as partes legítimas (município e particular). Uma vez que o objeto do acordo é o solo urbano, cabe ao município autorizar a criação de solo, de acordo com os limites já esclarecidos. Já em relação à contrapartida paga pelo particular ao poder público em razão da outorga onerosa, entendeu-se que sua natureza é de preço público, pago em razão da compra do potencial construtivo.

No intuito de contextualizar a introdução e regulamentação do solo criado no Brasil, realizou-se revisão bibliográfica acerca da trajetória percorrida pelos movimentos sociais em busca da reforma urbana no Brasil. Foi com base nas discussões de intelectuais e de militantes políticos que a Constituição de 1988 ganhou um capítulo destinado ao tratamento do urbanismo. Após essa vitória, a continuidade do pleito deu origem à Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Esta norma, que reúne quatro dimensões principais (conceitual, instrumental, institucional e de regularização fundiária dos assentamentos informais) consistiu em lei marco, aclamada internacionalmente e responsável por levar o Brasil a ser inscrito no “Rol de Honra” da UN-HABITAT, em 2006. Não se podia, portanto, falar dos instrumentos de criação de solo no Brasil sem contar a história de tais conquistas.

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tratando o solo criado por meio da OODC e da TDC. Tal escolha legislativa, acredita-se, pode ter derivado de alguma(s) da(s) seguinte(s) causa(s):

- d) O legislador optou por não tratar da outorga e da transferência na mesma sessão (sob o título de “solo criado”, por exemplo), tendo em vista que essa escolha poderia levar os municípios a acreditarem que os dois instrumentos deveriam ser instituídos em conjunto;
- e) A intenção de separar o conceito de transferência do direito de construir do conceito de solo criado, tratando-os em seções distintas, pode demonstrar um alinhamento ao argumento apontado por José Afonso da Silva em “Direito Urbanístico” (1983), que defendeu que a transferência do direito de construir não é, necessariamente, elemento integrante do instituto do solo criado;
- f) No intuito de tratar da outorga onerosa em capítulo separado da transferência do direito de construir (pelos possíveis razões apontadas acima), o legislador optou por intitular a seção IX com a modalidade de outorga mais conhecida, ou seja, a do direito de construir.

Assim, seja qual for a motivação, entende-se que o legislador incorreu em imprecisão conceitual que pode levar a dúvidas quanto à aplicação dos instrumentos. Por este motivo, defende-se a necessidade de correção das nomenclaturas citadas e, para tanto, a simples alteração do título da seção IX para “outorga onerosa” já eliminaria boa parte dos questionamentos. Em todo caso, apesar das discussões que rodeavam o instituto do solo criado durante o percurso anterior à edição da CF/88 e do Estatuto da Cidade, seu tratamento por esta lei federal o confirma como instrumento jurídico de efetivação da política urbana, reiterando sua constitucionalidade dentro do ordenamento nacional.

Quanto ao tratamento da OODC, destaca-se o fato de a lei federal não definir o coeficiente básico único aplicável a todo o território nacional, deixando a tarefa a cargo de cada município, de acordo com suas peculiaridades. Destaca-se que tal escolha legislativa acabou criando uma pesada carga política para a competência de definição dos coeficientes pelos municípios. Isto porque, uma vez que o ato de definir coeficientes significa, ao mesmo tempo, influir diretamente no direito de propriedade urbana e auferir receitas municipais, tarefa que, politicamente, não é nada fácil. Ressalte-se ainda que, a fim de esquematizar os

comandos fornecidos pelo Estatuto quanto à outorga onerosa, na página 95 consta um quadro esquemático indicando a estrutura a ser contemplada pela legislação municipal específica de regulamentação do instrumento.

A TDC foi tratada pelo artigo 31 da lei nº 10.257/01, que deixou a cargo da lei municipal sua regulamentação local, cabendo a ela o dever de imposição de limites e condições à aplicação do instrumento. Neste sentido, defende-se aqui que, mesmo que a lei federal não tenha sido explícita neste aspecto, a melhor gestão do instrumento acontecerá naqueles casos em que o poder público atuar como intermediário do processo de transferência, cabendo a ele, por exemplo, o papel de autorizar ou não o exercício da TDC, o que torna mais fácil a tarefa de acompanhar o adensamento urbano municipal. O ideal, portanto, é que a instituição da TDC se alie a uma estratégia de planejamento local, efetivando-se, assim, como instrumento de política urbana apto a promover a plena garantia e desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme preconizado no artigo 182 da Constituição Federal.

As principais descobertas, no entanto, ocorreram ao longo do Capítulo 04. Primeiramente, foi possível verificar que o tratamento legal do solo criado na cidade ocorreu desde o ano de 1990, com a edição da Lei Orgânica da Cidade. No entanto, tal regulamentação se resumiu a atender apenas formalmente as exigências constitucionais previstas em 1988.

Na sequência, o Plano Diretor de 1991 seguiu a proposta formalista da Lei Orgânica, e apenas estabeleceu diretrizes básicas de urbanismo, tratando do solo criado em seu corpo, mas de forma ainda rudimentar. Nota-se, no entanto, que a temática do coeficiente de aproveitamento permeou as discussões que ocorreram durante a etapa de participação social da lei, fato que demonstra uma pressão social em prol do adensamento e das facilidades de construção na cidade. O mesmo ocorreu durante a discussões que levaram à edição da Lei de Uso do Solo e, em certa medida, à lei nº 16.284/97.

Nesse contexto, apontam-se as seguintes conclusões do capítulo:

a) Os instrumentos de compensação à preservação (TDC, construção em área remanescente e possibilidade de compatibilização de parâmetros) e de estímulo à conservação do IEP (isenção de IPTU) possuem relevante semelhança com aqueles apontados nas cidades de Curitiba, São Paulo e Chicago. Algumas diferenças, no entanto, também são perceptíveis entre eles. A construção em área remanescente, por exemplo, apesar de haver nascido da experiência de Curitiba, conforme acredita-se, desta se diferencia em grande parte, uma vez

que no Recife foi instituída sem considerar a harmonia a edificação preservada e aquela a ser construída.

Atribui-se tal situação à pressão imobiliária exercida no momento de concepção dos IEP, o que motivou a finalidade econômica dos instrumentos jurídicos e urbanísticos presentes na lei nº 16.284/97. Afinal, o IEP, instrumento previsto desde o PDCR, precisava ser implantado, junto com a TDC, mas não caberia se fosse um instrumento oneroso e de congelamento dos bens imobiliários da cidade. Por este motivo, precisou se encaixar no contexto local e se passar por um instrumento rentável de preservação do patrimônio cultural.

b) A TDC prevista na lei do IEP consiste apenas em um dos instrumentos de viabilização econômica dos imóveis preservados. Quanto à aparente inaplicabilidade legal da TDC, foi visto que apenas a questão dos cálculos quanto ao câmbio de potencial construtivo entre a área cedente e a receptora representaria algum obstáculo à sua efetivação. Tal situação, no entanto, poderia ser resolvida por meio simples interpretação extensiva do conjunto de dispositivos legais aplicáveis ao tema. Isto porque, se o próprio procedimento da TDC foi formado a partir de entendimento administrativo, possivelmente uma provocação nascida de do caso concreto levaria à solução do caso pela administração municipal.

c) Em relação ao IEP dotado de área remanescente, a TDC não se mostra tão interessante, tendo em vista que construir na área remanescente pode gerar maiores ganhos econômicos ao titular do imóvel, tendo em vista a possibilidade de compatibilizar parâmetros urbanísticos autorizada pela lei.

d) A TDC é um instrumento que depende da participação estatal para a concessão do Certificado de Transferência, assim como exige o esforço de negociação entre particulares que desejem ceder/receber o potencial construtivo;

e) A ausência de coeficiente básico único na cidade do Recife gera a possibilidade, concretizada pela norma, de elevados coeficientes de utilização na cidade, fator que já autoriza o aproveitamento econômico de imóveis sem a necessidade de aplicação da TDC (a própria área de recepção do potencial construtivo atualmente conta com coeficiente de utilização 4,0);

f) Os instrumentos previstos pela lei do IEP concorrem entre si quando o lote do IEP dispõe de área remanescente, já que é possível criar solo gratuitamente com a construção em área remanescente, diante das flexibilizações autorizadas pela lei. Sendo assim, o aproveitamento econômico do IEP por meio de tais instrumentos se torna mais simples, com menos ações envolvidas e menos dispendioso.

Por todo o exposto, entende-se que a existência de altos potenciais construtivos na área de recepção do solo criado é apontada apenas como uma das causas de não efetividade da TDC. Outras causas mais complexas fazem parte da própria concepção do IEP, o que demonstra que a TDC poderia não ter sido eficaz mesmo que a recepção do potencial ocorresse em área mais atrativa da cidade.

Hoje a transferência de potencial apenas se apresenta como alternativa atrativa para aqueles IEP despidos de área remanescente, já que, dentre os instrumentos de rentabilização econômica previstos pela lei do IEP, se torna sua única opção. Mesmo assim, destaca-se que falta divulgação de informações sobre os benefícios de se utilizar tais instrumentos, e isso remonta às discussões sobre o direito de construir e o Solo Criado desenvolvidas no capítulo 02, bem como à resistência das pessoas em dissociar o direito de construir do direito de propriedade, em busca do atendimento à função social da propriedade urbana.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro, “Experiências similares ao solo criado”. C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977a.
- AZEVEDO NETTO, “A eliminação do imposto predial. C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977b
- AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro et al. O ‘solo criado’. C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.
- BACELLAR, Isabela. “Transferência do Direito de Construir: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade”, UFF, Niterói, 2007.
- BARROSO, L. R. Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. - São Paulo : Saraiva, 2<sup>a</sup> Ed., 2010.
- BOBBIO, Norberto, “A era dos direitos” — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL, “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana” – 2<sup>a</sup> ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BRASIL, “Estatuto da cidade e desenvolvimento urbano” – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.
- BRASIL, “Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana” – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001– (Série fontes de referência. Legislação; n. 40).
- CARVALHO, José C. e LEUZINGER, Márcia D. “Considerações sobre o Estatuto da Cidade”, Brasília a. 46 n. 182 abr./jun. 2009
- CARVALHO FILHO, José dos Santos, “Comentários ao Estatuto da Cidade”, 5<sup>a</sup> ed., São Paulo, Atlas, 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos, “Manual de direito administrativo” – 30<sup>a</sup> ed. – São Paulo: Atlas, 2016.
- CARVALHO, Ana Paula S., “Estatuto da Cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil”, Rio de Janeiro : Contra Capa, 2016.
- CARVALHO, Celso S. e ROSSBACH, Ana Claudia (coord.) - “O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary” – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.
- CLÁPIS, Alexandre Laizo / ALVIM NETO, José Manuel de Arruda (coord.) “Lei de registros públicos: comentada” – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DALLARI, D. de A. e FERRAZ S. (coord.), “Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/01”, Malheiros, 4<sup>a</sup> ed., São Paulo, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Direito Administrativo” – 17<sup>a</sup> ed., São Paulo, Atlas, 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves de / ROSENVALD, Nelson., “Curso de Direito Civil – vol. 05”, São Paulo, Atlas, 2005.

FERNANDES, Edésio. “Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística” in: “O Estatuto da Cidade comentado”; org. Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach; São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

GAIO, Daniel - “A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano”, Rio de Janeiro, Renovar, 2015

GRAU, Eros Roberto., “Direito Urbano – regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental – São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.

GRAU, Eros., “Aspectos Jurídicos da Noção de Solo Criado”, Fundação Prefeito Faria Lima, São Paulo, 1976.

MARICATO, E. “O Estatuto da cidade periférica”, in: O Estatuto da Cidade Comentado”, org.: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

MAZZA, Alexandre, “Manual de direito administrativo” 6<sup>a</sup> ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coordenadores). Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2<sup>a</sup> edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes, “Direito de Construir”, 9<sup>a</sup> ed., Malheiros, São Paulo, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes, “Direito Municipal”, 15<sup>a</sup> ed., Malheiros, São Paulo, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de., “Curso de Direito Administrativo”, 26<sup>o</sup> ed., Malheiros, 2008.

MEDINA, Luciano Lacerda. “A Legislação de Uso e Ocupação do Solo do Recife como Instrumento de Desenho Urbano”, Recife, UFPE – Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU), 1996.

MENDES, G. F. Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártyres Coelho, Paulo Gustavo Gonçalves Branco. – Brasília : Brasília Jurídica, 2000.

- MENDES, Gilmar Ferreira / COELHO, Inocêncio Mártilres / BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, “Curso de direito constitucional” / Gilmar Ferreira, 4<sup>a</sup> ed. - São Paulo : Saraiva, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, “Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial”, 16<sup>a</sup> ed. – Rio de Janeiro : Forense, 2014.
- NADER, Paulo., “Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas”, 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva., “Instituições de Direito Civil – vol. IV”, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2003.
- PEREIRA, Elson Manoel. “A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na constituição de 1988”. Artigo publicado em “Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito”, Vol. 20, nº 2, 2018.
- PEREIRA, Elson Manoel. “A Política Urbana Brasileira E O Ideário Crítico Da Reforma Urbana Introduzido Na Constituição de 1988” in “Confluências: revista interdisciplinar de sociologia e direito”, 2018.
- PERETTO, F. T., “A Transferência do Direito de Construir na conservação dos imóveis tombados do município de São Paulo” in: 1º Simpósio Científico ICOMOS Brasil, Belo Horizonte, 2017.
- POLUCHA, Ricardo Serraglio, “Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba” in XVII ENANPUR, São Paulo, 2017.
- PONTUAL, Virgínia / PEREIRA, Juliana Melo. “As Práticas do Urbanismo Modernista e da Conservação Urbana da Cidade do Recife: dilemas, confrontos e o Plano de Gabritos de 1965”, Oculum Ensaios, Campinas, 2011 (p. 98 – 111).
- RABELLO, Sonia, “Estatuto da Cidade e a Preservação do Patrimônio Cultural Federal: compatibilizando a gestão. (1)”, In: Daniel Roberto Fink. (Org.). Temas de Direito.
- REFORMA URBANA, Fórum Nacional da (FNRU), “Carta para Implementação do Estatuto da Cidade: Texto aprovado no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade” Rio de Janeiro, 2002.
- REYNALDO, Amélia, “As Catedrais continuam Brancas: planos e projetos do século XX para o centro do Recife” – Recife : CEPE, 2017.
- REZENDE, Vera F. FURTADO, Fernanda, OLIVEIRA, M. Teresa C. e JORGENSEN JR., Pedro, “Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC” in: Revista de Direito da Cidade, vol.03, nº 02.
- RIBEIRO, Ana Clara T. / VAZ, Lilian F. / SILVA, Maria Laís P. da (org.), “Leituras da cidade”, Rio de Janeiro : Letra Capital : ANPUR, 2012.

SANTOS Jr, Orlando e MONTANDON, Daniel T. (orgs.), “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítica e perspectivas”, Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, José Afonso da., “Direito Urbanístico Brasileiro”, 8<sup>a</sup> ed., São Paulo, Malheiros, 2018.

SOTTO, Debora., “A Recuperação de Mais-valias Urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise urbanística” – PUC/SP, São Paulo, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de., “Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano e à gestão urbanos”, 10<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil 2015.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. “Posturas do Recife Imperial”, UFPE – CFCH, 2002.

## APÊNDICE A - ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DO RECIFE – PDCR

### ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DO RECIFE – PDCR (LEI N° 15.547/91)

<b>TÍTULO I</b> DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA	Capítulo I DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES GERAIS	Capítulo II DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	Capítulo II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	Capítulo I DOS PRINCÍPIOS	Capítulo II DOS PADRÕES DESEJADOS DE DESENVOLVIMENTO	SEÇÃO I DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES	SEÇÃO II DA DIVISÃO TERRITORIAL	SEÇÃO III DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA	SUBSEÇÃO I DO SOLO CRIADO E DA OUTORGAS ONEROSAS DO DIREITO DE DECONSTRUIR									
<b>TÍTULO II</b> DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO	Capítulo III DA PRODUÇÃO E DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	Capítulo IV DOS TRANSPORTES URBANOS			Capítulo V DO MEIO AMBIENTE URBANO			SEÇÃO IV DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	SEÇÃO V DOS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO	SEÇÃO I DAS DEFINIÇÕES	SEÇÃO II DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES	SEÇÃO III DAS AÇÕES E INTERVENÇÕES	SUBSEÇÃO II DO PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO URBANA	SUBSEÇÃO III DO PROGRAMA DE DINAMIZAÇÃO URBANA				
<b>TÍTULO III</b> DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS	Capítulo VI DOS SERVIÇOS URBANOS	Capítulo VII DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO			Capítulo VIII DOS SETORES SOCIAIS			SEÇÃO I DO ABASTECIMENTO D'ÁGUA	SEÇÃO II DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	SEÇÃO III DA DRENAGEM PLUVIAL	SEÇÃO IV DA LIMPEZA URBANA	SEÇÃO V DO FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS URBANOS	SEÇÃO I DAS DIRETRIZES	SEÇÃO II DAS INSTRUMENTOS	SUBSEÇÃO I DAS DIRETRIZES	SUBSEÇÃO II DAS INSTRUMENTOS		
<b>TÍTULO III</b> DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS	Capítulo IX DA GESTÃO URBANA	Capítulo X DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E DE INFORMAÇÕES			Capítulo VIII DOS SETORES SOCIAIS			SEÇÃO I DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	SEÇÃO II DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO	SEÇÃO III DA POLÍTICA DE SAÚDE	SEÇÃO IV DA POLÍTICA DE CULTURA E LAZER	SEÇÃO V DA POLÍTICA DE ABASTECIMENTO	SEÇÃO VI DO SISTEMA DE DEFESA CIVIL DA CIDADE	SEÇÃO VII OUTRAS DISPOSIÇÕES	SEÇÃO I DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO	SEÇÃO II DOS CONSELHOS SETORIAIS	SEÇÃO III DAS OUTRAS DISPOSIÇÕES	DAS DIRETRIZES PARA A CULTURA

## **APÊNDICE B – ESTRUTURA DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 1996 (Nº16.176/96)**

### **ESTRUTURA DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 1996 (Nº 16.176/96)**

<b>Capítulo I</b> <b>DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</b>	SEÇÃO I DO ZONEAMENTO	SUBSEÇÃO I DAS ZONAS DE URBANIZAÇÃO PREFERENCIAL SUBSEÇÃO II
<b>Capítulo II</b> <b>DA DIVISÃO TERRITORIAL</b>	SEÇÃO II DAS ÁREAS ESPECIAIS	DA ZONA DE URBANIZAÇÃO DE MORROS SUBSEÇÃO III DA ZONA DE URBANIZAÇÃO RESTRITA
	SEÇÃO III DAS VIAS URBANAS	SUBSEÇÃO IV DAS ZONAS DE DIRETRIZES ESPECÍFICAS
<b>Capítulo III</b> <b>DOS USOS E ATIVIDADES URBANAS</b>	SEÇÃO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	
	SEÇÃO II DOS USOS GERADORES DE INTERFERÊNCIA NO TRÁFEGO	
	SEÇÃO III DOS USOS GERADORES DE INCÔMODO À VIZINHANÇA	
	SEÇÃO IV DOS EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO	
<b>Capítulo IV</b> <b>DA OCUPAÇÃO DO SOLO</b>	SEÇÃO I DA DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS	SUBSEÇÃO I DA TAXA DE SOLO NATURAL SUBSEÇÃO II DO COEFICIENTE DE UTILIZAÇÃO SUBSEÇÃO III
	SEÇÃO II DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO DO SOLO POR ZONA	DOS AFASTAMENTOS
<b>Capítulo V</b> <b>DOS IMÓVEIS ESPECIAIS</b>	SEÇÃO I DOS IMÓVEIS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO	
	SEÇÃO II DOS IMÓVEIS DE PROTEÇÃO DE ÁREAS VERDES	
<b>Capítulo VI</b> <b>DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA</b>	SEÇÃO I DO SOLO CRIADO E CONCESSÃO ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	
	SEÇÃO II DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	
<b>Capítulo VII</b> <b>DA COMISSÃO DE CONTROLE URBANÍSTICO</b>		
<b>Capítulo VIII</b> <b>DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS</b>		

<b>Capítulo I</b> <b>DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</b>		
SEÇÃO I DO ZONEAMENTO		
SUBSEÇÃO I DAS ZONAS DE URBANIZAÇÃO PREFERENCIAL		
SUBSEÇÃO II		
<b>Capítulo II</b> <b>DA DIVISÃO TERRITORIAL</b>		
SEÇÃO II DAS ÁREAS ESPECIAIS		
DA ZONA DE URBANIZAÇÃO DE MORROS		
SUBSEÇÃO III		
SEÇÃO III DAS VIAS URBANAS		
DA ZONA DE URBANIZAÇÃO RESTRITA		
SUBSEÇÃO IV		
DAS ZONAS DE DIRETRIZES ESPECÍFICAS		
SEÇÃO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS		
<b>Capítulo III</b> <b>DOS USOS E ATIVIDADES URBANAS</b>		
SEÇÃO II DOS USOS GERADORES DE INTERFERÊNCIA NO TRÁFEGO		
SEÇÃO III DOS USOS GERADORES DE INCÔMODO À VIZINHANÇA		
SEÇÃO IV DOS EMPREENDIMENTOS DE		
IMPACTO		
SEÇÃO I DA DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS		
SUBSEÇÃO I DA TAXA DE SOLO NATURAL		
SUBSEÇÃO II DO COEFICIENTE DE UTILIZAÇÃO		
SUBSEÇÃO III		
<b>Capítulo IV</b> <b>DA OCUPAÇÃO DO SOLO</b>		
SEÇÃO II DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO DO SOLO POR ZONA		
DOS AFASTAMENTOS		
SEÇÃO I DOS IMÓVEIS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO		
SEÇÃO II DOS IMÓVEIS DE PROTEÇÃO DE ÁREAS VERDES		
SEÇÃO I DO SOLO CRIADO E CONCESSÃO ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR		
SEÇÃO II DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR		
<b>Capítulo V</b> <b>DOS IMÓVEIS ESPECIAIS</b>		
<b>Capítulo VI</b> <b>DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA</b>		
Capítulo VII <b>DA COMISSÃO DE CONTROLE URBANÍSTICO</b>		
Capítulo VIII <b>DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS</b>		

**Fonte: Recife, 1996 (organizado pela autora)**

## APÊNDICE C – FICHA DE ENTREVISTAS

### FICHA DE ENTREVISTAS

---

#### AGENTE MUNICIPAL 01

---

**EUGÊNIA GIOVANNA SIMÕES INÁCIO CAVALCANTI**

*Procuradora do Município do Recife atuante no Núcleo de Urbanismo e Meio Ambiente (NUMA) da Prefeitura do Recife, mestre em Direito Público pela UFPE e Doutoranda em Desenvolvimento Urbano MDU/UFPE*

**Após análise da legislação urbanística vigente no período de 1996 a 2001 (antes da vigência do Estatuto da Cidade), percebe-se que já se contemplavam os principais aspectos necessários à aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), quais sejam:**

- a. Zoneamento - previsto pela lei nº 16.176/96;**
- b. Fixação de Coeficientes básicos e máximos para a aplicação da OODC na Zona de Urbanização Preferencial 1 (ZUP1) – prevista pela lei nº 16.176/96;**
- c. Forma de cálculo da OODC – prevista no artigo 21, parágrafo único da lei nº 15.547/91 (PDCR);**
- d. Previsão de contrapartida da OODC e sua destinação – previstos pelos artigos 21 e 23 da lei nº 15.647/91 (PDCR);**
- e. Forma do ato de concessão da OODC – prevista pelo artigo 22 da lei nº 15.547/91 (PDCR);**

**Pergunta-se: por quais motivos a OODC não foi aplicada nesse período?**

Porque tanto após o Plano Diretor de 1991, quanto após o Plano Diretor de 2008 não foi editada lei específica regulamentando a OODC.

---

**TACIANA SOTTO MAYOR**

*Arquiteta Urbanista com Especialização em Direito Ambiental e Urbanístico, atualmente exercendo a função de Diretora Executiva de Licenciamento Urbanístico, da Prefeitura do Recife e Presidente da Comissão de Controle Urbanístico. Exerceu ainda os cargos de: Gerente da Regional 1,2,3,4,5,6, Supervisor de Análise de Projetos, Diretora de Análises Urbanísticas.*

---

**Durante a análise do processo solicitação de autorização da Transferência do Direito de Construir (TDC) para o imóvel situado na Rua das Pernambucanas (IEP 92/Chalé 92), pergunta-se:**

**1. Considerando que a Lei nº 16.284/97 tratava das condições necessárias à aplicação da TDC, mas não do procedimento específico, como este foi fixado?**

De acordo com o comparecer jurídico emitido pela Secretaria de Assuntos Jurídicos, o cidadão não pode ser privado do seu direito por inércia do Poder Público em definir procedimento. O processo tramitou entre a SAJ (Secretaria de Assuntos Jurídicos), a DIRCON (diretoria de licenciamento, na época) e o DPPC ( Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural) e nesta tramitação foi sendo definido, passo a passo, o procedimento para a emissão do certificado de TDC.

Concluído o primeiro processo a Diretora de Licenciamento, com base no procedimento adotado para o primeiro processo, elaborou minuta adotando este procedimento como padrão.

**2. Quais os critérios usados para o cálculo do potencial construtivo a ser transferido?**  
Os cálculos foram feitos na DPPC adotando os critérios definidos na Lei 16.284/97.

---

**MARIA CECÍLIA VARGAS DE ALCÂNTARA**  
**Gerente de Controle do Patrimônio Cultural**  
**Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC**

**1. Atualmente, como funciona o cálculo do potencial construtivo a ser transferido na aplicação do instrumento da Transferência do Direito de Construir (TDC) para Imóveis Especiais de Preservação (IEP)?**

Funciona igual para toda a cidade. O potencial construído é extraído basicamente do coeficiente de utilização e área do terreno. Para o cálculo em IEP, é excluída a área de construção do imóvel preservado. Resumidamente, é subtraída a área de construção total, sem considerar a área do IEP, da área de construção permitida definida pelo coeficiente de utilização da zona onde o IEP está inserido. O restante da área poderá ser transferido.

**2. Em relação à obrigação prevista para o particular no artigo 30 da lei nº 16.284/97 (ações de conservação, recuperação ou restauração do IEP), pergunta-se:**

**a. O poder público municipal é quem indica as ações (se conservação, recuperação ou restauração) necessárias ao imóvel?**

Sim. Por meio de consulta prévia e/ou relatório emitido no momento do pedido do TDC.

**b. Após definidas quais ações são necessárias ao imóvel, como o Município acompanha sua execução pelo particular?**

Não temos nenhum caso concreto, finalizado integralmente, para responder a essa questão. Não tenho conhecimento de procedimento definido para essa ação.

**c. É realizado algum tipo de acompanhamento municipal quanto à manutenção das ações de restauro realizadas nos imóveis que receberam a TDC?**

Todo o restauro deve ser aprovado e licenciado. Após a execução da obra é obrigatório a solicitação e conclusão de aceite-separa averiguação da conclusão e qualidade do restauro.

**d. Se sim, qual a periodicidade?**

Não existe definição de periodicidade para isso.

**e. Se não, pergunta-se: Quais as razões? Seria tecnicamente viável instituir algum acompanhamento desse tipo? Como poderia ser executado?**

Tecnicamente, acredito ser possível acompanhar, mas não acredito que de forma realista conseguíramos fazer isso atualmente considerando o número de efetivos na gerência responsável por essa demanda na diretoria. Imagino que a DPPC deveria possuir em seu organograma pessoal técnico e capacitado para elaboração de vistorias e fiscalização, tanto de imóveis contemplados com TDC como para os demais localizados em áreas de preservação ou em IEP.

**f. Caso titular do imóvel não realize as ações de restauro (artigo 30 da lei nº 16.284/97), existe alguma consequência quanto à TDC adquirida?**

Como o proprietário assina um termo de compromisso, elaborado pela procuradoria municipal, acredito que essa ação é passível de judicialização.

**6. O poder público municipal monitora os IEP que cederam seu potencial construtivo mediante TDC? Se sim, qual a finalidade do acompanhamento? Se não, quais as razões?**

Não possuímos esse controle. Infelizmente, não conseguimos monitorar as transações posteriores a emissão do certificado, acredito que por falta de pessoal e de procedimentos definidos para esse fim.

---

---

**AGENTE MUNICIPAL 04**

---

**MARIA EDUARDA ALBUQUERQUE QUEIROZ**

**Arquiteta e urbanista**

**Gestora de Processos do Patrimônio Cultural**

**Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC**

**Mestranda do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano - UFPE**

**1. Como foi calculado o potencial construtivo a ser transferido pelo imóvel do consulado chinês?**

Foi calculado subtraíndo a área do projeto aprovado do potencial construtivo do terreno. O potencial construtivo do terreno é calculado multiplicando-se o coeficiente de utilização básico (referente ao zoneamento onde o imóvel está localizado) pela área total do terreno. No caso de IEP, a área do imóvel preservado não é computada como área construída e não entra no cálculo.

Cálculo:

Área do potencial construtivo do terreno - Área de construção do projeto aprovado = Área potencial a ser transferida.

**2. O processo já foi concluído? Se sim, pergunta-se: a TDC foi concedida? Se não, qual o estágio em que se encontra atualmente?**

A DPPC concluiu sua análise, se posicionando de forma favorável à TDC, no entanto o processo seguiu para análise de outros órgãos municipais. Como a DPPC não controla essa tramitação, não sei informar em que estágio se encontra atualmente ou se a autorização para TDC já foi concedida.

---

## AGENTE MUNICIPAL 05

---

**MARIA CICÍLIA DE OLIVEIRA MELO**  
**Gestora de Projetos do Patrimônio Cultural**  
**Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC**

### 1. O que é o Diagnóstico dos IEP? Quais os resultados que se procura atingir?

O Diagnóstico dos IEP faz parte das ações estratégicas do Plano de Preservação do Patrimônio Cultural do Recife. A elaboração desse diagnóstico deve integrar o sistema de planejamento territorial e urbano da cidade, contribuindo para firmar uma visão de cidade sustentável, inclusiva e de alta qualidade ambiental. Através de pesquisas internas e vistorias, o objetivo é que os dados revelem aspectos sobre a situação atual desses imóveis, como estados de conservação e preservação.

### 2. Com base nas informações obtidas no Diagnóstico dos IEP, o qual você vem coordenando na DPPC, é possível indicar quantos imóveis ainda possuem área remanescente? Quantos imóveis realizaram construções em área remanescente? É possível saber?

O diagnóstico dos IEP ainda está em fase de elaboração e, portanto, alguns dados ainda não estão completos. No momento, é possível quantificar a situação da área remanescente e potencial construtivo dos 154 IEP preservados em 1997. Importante salientar que esses dados puderam ser observados, principalmente, através de vistorias realizadas nos imóveis.

63 imóveis com potencial na área remanescente, ou seja, IEP cujas dimensões do terreno e locação da edificação no lote permitem a implantação de nova construção beneficiando-se dos parâmetros definidos pelas Leis 16.176/96 e 16.284/97.

63 imóveis sem potencial, ou seja, cuja implantação da edificação no terreno não permite novas construções e, desta forma, não se beneficiam dos parâmetros permitidos para zona onde está situado.

28 imóveis com potencial já realizado, ou seja, cujo total de área construída é igual ou superior ao coeficiente permitido pela Lei 16.176/96, não sendo portanto possível o acréscimo de área.

### 3. A essa altura da elaboração do diagnóstico, já é possível indicar quantos IEP estão em boa situação de conservação? A que você atribui essa métrica?

Esse dado já pode ser avaliado para o conjunto dos 258 IEP da cidade do Recife. A seguir está a tabela do estado de conservação dos IEP por RPA e de forma geral.

QUANTIDADE DE IMÓVEIS	RPA					
	1	2	3	4	5	6
<b>CONSERVAÇÃO</b>						
<b>Bom</b>	56	01	61	01	01	01
<b>Regular</b>	49	03	30	14	0	02
<b>Precário</b>	15	0	11	02	01	01
<b>Ruína</b>	02	0	04	0	0	0
<b>Em obra</b>	03	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>						

Estado de Conservação Externo	
Estado de conservação	Quantidade de IEP
Bom	121
Regular	98
Precário	30

Ruína	06
Em obra	03

Dos 30 imóveis com estado de conservação precário, 19 estão sem uso, demonstrando uma relação direta na causa-efeito, ou seja, o fato dos imóveis estarem sem uso possibilita um estado de conservação precário. Desses 19 imóveis, dois são de propriedade pública.

#### **4. Qual a influência dos instrumentos de compensação e estímulos (isenção de IPTU, construção em área remanescente, transferência do direito de construir) na situação de preservação dos IEP?**

No atual momento de estudo, algumas considerações podem ser feitas acerca desses instrumentos previstos na Lei do IEP:

- Como o IEP surgiu como um elemento de renovação da cidade, a possibilidade de construções em áreas remanescentes do objeto preservado levando em conta apenas os parâmetros da zoneamento vigente, podem desfavorecer-lo do ponto de vista da sua relação com o terreno e sua escala com a rua, demais imóveis e a cidade. Alguns aspectos como linhas de força e gabaritos da edificação preservada deveriam ser levadas em conta para aprovação de novos projetos na área remanescente.
- Alguns usos não favorecem a preservação e gestão da preservação dos imóveis. a burocracia para adentrar imóveis e acompanhar o estado de conservação e preservação em imóveis de uso militar são grandes. o uso de Bancário em IEP também podem significar uma série de modificações internas e externas de configuração espacial e também segurança da estrutura. possivelmente, a análise especial caso a caso do uso em IEP fosse algo essencial para preservação e conservação dos mesmos.
- Alvarás de funcionamento deveriam ser concebidos mediante o bom estado de conservação dos imóveis.
- Deveria ser previsto o IPTU progressivo para subunidades em que o edifício em altura é o objeto de preservação. além de que o abono de IPTU não deveria estar associado ao bom estado de conservação do imóvel, já que isso é obrigação do proprietário.
- Outros incentivos fiscais deveriam ser previsto para IEP, como IEP de usos culturais, comércio e serviço. Grande parte dos IEP hoje em dia abrigam serviços e, portanto, temos que favorecer esse tipo de uso nos IEP.
- Os trâmites para execução da TDC deveriam ser expostos de forma mais clara.

---

**AGENTE MUNICIPAL 06**

---

**LORENA CORREIA VELOSO**

**Gerente Geral de Preservação do Patrimônio Cultural  
Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC**

---

**1. Quando você assumiu a diretoria da DPPC?**

2009

**2. Desde quando você está na equipe técnica da Diretoria?**

2006

**3. Considerando sua experiência como gestora do órgão, existe procura dos empreendedores imobiliários para construir em área remanescente dos IEP? Em caso positivo, qual parece ser o maior atrativo para a realização desses projetos?**

Sim. O maior atrativo finda sendo as flexibilizações de parâmetros. É complicado dizer dessa forma, mas é cara a manutenção dos imóveis e flexibilizar é uma forma de incentivar.

Compatibilizar é uma forma de compensar e justifica a preservação dos imóveis, os quais se situam em áreas valorizadas com pouca oferta de terreno, então flexibilizar aumenta a rentabilidade do empreendimento. São imóveis caros, em áreas caras, de IPTU e manutenção caras, inseridas em áreas de grande valorização e com pouca oferta e com pouco espaço para valorização, e sendo edifícios multifamiliares, você pode dividir esse valor da manutenção por meio da flexibilização dos parâmetros.

**4. Durante sua gestão, quais foram as compatibilizações de parâmetros mais usuais em projetos?**

Solo natural, afastamentos em relação ao novo volume, flexibilidades de estacionamento para menos, geralmente (ex: imóveis no paramento da rua, sem vagas). A gente não flexibiliza gabarito, nem pra mais nem pra menos. Quanto ao coeficiente de utilização, há restrição da procuradoria, que entende não ser flexibilizável.

Tais flexibilizações também só ocorrem, em regra, quando o projeto apresenta ganhos ao IEP. Outra compatibilização seria a volumetria dos anexos, porque mesmo quando não tem potencial construtivo, podem ser flexibilizadas a construção de novas lâminas, aumentando a área construída.

Ex: IEP do “Barchef”, cujos anexos receberam área construída a mais, em razão da flexibilização, de forma modificar a volumetria e a fim de viabilizar o uso, desde que compatível com o imóvel.

**5. Como depoimento pessoal acerca da sua experiência como gestora entre 2009 e 2018, o que você tem a declarar?**

Nossa gestão conseguiu, depois de muitos anos, classificar novos IEP, entendendo as rápidas substituições ocorridas na cidade. Procuramos reavaliar a gestão desses imóveis, procurando ampliar a análise especial, a compatibilização dos parâmetros. O caráter de análise especial vem moldando as análises dos novos projetos.

O desmembramento é uma restrição importante, mas a possibilidade de receber remembramento pode ser uma forma de possibilitar novo empreendimento, pois pode aumentar o potencial construtivo.

---

O simóveis menos conservados são aqueles que não dispõem de área remanescente. Porque aqueles que dispõem, de certa forma, se mantém conservados, mesmo que com usos considerados de baixa categoria, a exemplo dos salões de festas.

Entendendo que patrimônio é um bem cultural, é necessário conceder o acesso à população, mas por ser privado, isso nem sempre acaba ocorrendo.

De maneira geral, a ideia do IEP foi inovadora, de manter os bens culturais sem considerar o caráter de monumento. Ele se propunha a ampliar, mesmo sem conseguir abranger a ambiente e o entorno, a abrir os horizontes para novas formas de preservação, a preservação do “patrimônio civil”. Foi sim uma forma de acautelamento inovadora, mesmo diante das críticas em relação à desconsideração da ambiente.

---

---

**AGENTE MUNICIPAL 07**


---

**RÚBIA SIMÕES**

**Arquiteta e Urbanista**

**Empresa de Urbanização do Recife - URB**

**1. Em qual período você trabalha no Departamento de Sítios Históricos (DPSH), que atualmente é chamado de Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural (DPPC)? Qual o cargo ocupado?**

Trabalhei do ano de 1997 até 2010.

**2. Qual foi sua participação na criação do IEP?**

Sou arquiteta e urbanista, pertencente ao cargo de servidores efetivos da Empresa de Urbanização do Recife – URB. Coordenou a edição da lei do IEP a partir da primeira rejeição do projeto pela Câmara dos Vereadores. Eu e a minha equipe realizamos novo levantamento de todos os IEP propostos e revisamos para enviar novamente à Câmara.

A representante da câmara me chamou e pediu que eu coordenasse a revisão dos exemplares a serem preservados. Os arquitetos Vital Pessoa de Melo e José Luiz da Mota Menezes foram trabalhar na equipe. Durante esse processo, realizei uma matriz apontando alguns critérios objetivos a fim de otimizar o processo de escolha dos imóveis.

A UFPE se posicionou contra os estudos, porque não compreendeu a concepção dos IEP. Assim, ela foi contra a preservação do patrimônio daquela forma. O próprio arquiteto Geraldo Gomes foi contratado para retirar 3 imóveis da lista, por não concordar com a preservação.

Os exemplares foram discutidos em 33 sessões do CDU. Registre-se que, durante o momento de defesa dos proprietários, foi a primeira vez no Recife em que as pessoas contrataram profissionais para menosprezar seus bens.

**3. Como foram concebidos os instrumentos de compensação e estímulos à preservação dos IEP (Isenção de IPTU, construção em área remanescente e Transferência do Direito de Construir)?**

Os descontos de IPTU existiam antes da criação do IEP, pois já eram previstos para os imóveis situados em Setores de Preservação Rigorosa – SPR das ZEPH. Na época somente algumas pessoas procuravam os incentivos de preservação relacionados ao IPTU, porque os valores cobrados não eram altos. Apenas quando esses valores passaram a ser mais expressivos, em regra, eles procuraram o DPSH em busca de estímulos.

Os instrumentos foram idealizados como uma solução para viabilizar economicamente os IEP, mantendo a ideia de preservação ao fundo. O DPSH se antecipou à pressão imobiliária, uma vez que o IEP já foi concebido a partir da ideia de se viabilizar economicamente.

**3. Durante as discussões no CDU, havia pressão a respeito dos parâmetros urbanísticos incidentes sobre os IEP?**

Não, pois os parâmetros dos IEP eram os mesmos previstos pela LUOS, que já haviam sido discutidos e, mesmo assim, a lei previa que seriam flexibilizados. A pressão real era exercida para retirada dos imóveis da lista, pois havia resistência contra a ideia de congelamento e o intuito principal era possibilitar sua demolição.

---

---

**4. Após levantamento documental nos acervos da DPPC, em busca de referências para a instituição dos instrumentos do IEP, foram percebidas algumas referências sobre a TDC e construção em áreas remanescentes exercidas em São Paulo e Curitiba. Você recorda essas fontes?**

Na época, diante da dificuldade de acesso aos meios de informática e internet, não lembro de usarmos muitas referências externas. Lembro da influência de São Paulo, e de alguns casos de Salvador que não haviam sido regulamentados ainda. Mas pode ser que outras pessoas tenham tido acesso a essas fontes. Não foi meu caso.

**5. Como dialogavam a ambiência e a construção em área remanescente?**

A preservação do IEP não trazia consigo a intenção de preservar o conjunto, mas sim de manter elementos que contassem a história de expansão da cidade. Não era uma questão de ambiência, nem nada disso. Não se tinha a intenção de manter a ambiência, nem se deve ter hoje. Ambiência é com a ZEPH, o IEP não possuía o propósito de manter essa leitura.

**6. Diante do instrumento concebido pela sua equipe, vocês já podiam prever intervenções como o Edf. Costa Azevedo e o Edf. Castelinho?**

O Costa Azevedo e o Castelinho combinam sim com a ideia do IEP. Inclusive o castelinho foi congelado ainda na época da lista dos imóveis de 89, e depois o projeto foi remodelado com a concepção do IEP. O castelinho foi um projeto que veio da suíça e se implantou na beira mar de Boa Viagem do Recife. Representava um modo de viver e, por isso, merecia ser preservado.

---

---

**EMPREENDEDOR 1**

---

**EDUARDO MOURA**

***Diretor de Incorporação na Moura Dubeux Engenharia S.A.***

**1. Atualmente você ingressou com um pedido de TDC no Recife. Esta informação procede? O que lhe motivou a construir nesse lote específico? Fale um pouco sobre o projeto proposto.**

R: Sim, desde a elaboração do projeto de arquitetura no terreno do IEP já tínhamos a intenção de ingressar com a solicitação do TDC. Após o restauro do IEP ingressamos com o processo.

**2. O que lhe motivou a solicitar a transferência do direito de construir neste lote específico? Já vislumbra alguma oportunidade de mercado para o potencial a ser adquirido?**

R: O instrumento de TDC é muito pouco utilizado, a principal motivação é viabilizar o projeto receptor em um terreno já negociado com o receptor.

**3. Como pretende utilizar o potencial construtivo que será adquirido? Como pretende converter esse potencial em área construída? Já tem algum plano específico para tal?**

R: Sim, o projeto receptor em questão só viabiliza com o recebimento do TDC.

**4. A legislação em vigor só autoriza a aplicação do potencial construtivo em determinada área da cidade. Para você, seria interessante aplicar lá, ou, quando ingressou com o pedido, já pensava nas possibilidades que a modificação legislativa poderia oferecer? R: Já pensava onde hoje é possível.**

**7. Nesse contexto de mudança de marcos legais (Plano Diretor, leis urbanísticas, etc), a TDC se mostra um instrumento aliado ou prejudicial ao exercício da construção no mercado imobiliário recifense?**

R: Sem dúvida é um instrumento aliado. O volume a ser gerado pelo TDC é pouco representativo para o Mercado Imobiliário, mas ele é duplamente benéfico, primeiro pelo resgate e recuperação de um IEP, gerando uma melhor urbanização e conforto visual no seu entorno, muitas vezes os IEP's encontram-se em estado de degradação, segundo por permitir ao imóvel receptor a viabilização econômica de um projeto.

**5. O que você acha do instrumento do IEP especificamente? Em relação ao direito de construir, ele se mostra como um aliado ou como um obstáculo? R: como aliado, conforme respondido acima.**

**6. Seria possível informar onde se localiza o terreno receptor da TDC? R – Não é possível informar.**

---

FREITAS, Rafael. Entrevista concedida a Alejandro Knaesel Arrabal. Blumenau, 9 jun. 2015. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "A" desta monografia

## ANEXO A – ANÁLISE DE POTENCIAL CONSTRUTIVO DOS IEP

IEP nº	Endereço	Bairro	Área do Terreno (m²)	Zoneamento	Setor	Análise de Potencial Construtivo dos IEP								
						Coeficiente (μ)	TSN	Gabarito	Parâmetros Urbanísticos				Lei Zoneamento	Área máxima de construção (μ x área do lote)
									Frontal	Afastamentos mínimos iniciais		Lateral e fundos		
										< ou = 2 Pav.	> 2 Pav.			
1	Rua do Hospício, 751 (Antiga JUCEPE - Junta Comercial do Estado de Pernambuco)	Santo Amaro	1914	ZEDE	Centro Principal	7,00	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	13398,00	
2	Avenida João de Barros, 111 (CELPE - Companhia Energética de Pernambuco)	Soledade	19685,84	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	59057,52	
3	Avenida João de Barros, 594 (Conservatório Pernambucano de Música)	Santo Amaro	1962,3	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	5886,90	
4	Avenida Mário Melo, S/N (I.E.P. - Instituto de Educação de Pernambuco)	Santo Amaro	35760	IPAV 01/ZEDE	Centro Principal	7,00	70%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	250320,00	
5	Avenida Visconde de Suassuna, 393	Santo Amaro	5336,6	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	16009,80	
6	Avenida Conde da Boa Vista, 1424 (Antiga Escola de Arquitetura)	Boa Vista	3782	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	11346,00	
7	Rua Dom Bosco, 779 (Antigo Centro Josué de Castro)	Boa Vista	1096,5	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	3289,50	
8	Rua do Giriquití, 48 (Antigo Juvenato Dom Vital)	Boa Vista	3097,58	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	9292,74	
9	Rua do Giriquití, 205 (Ed. Barão do Rio Branco)	Boa Vista	1080	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	3240,00	
10	Avenida Governador Carlos de Lima Cavalcanti, 09 (EMLURB - Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana)	Boa Vista	4128	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	12384,00	
11	Rua José de Alencar, 346	Boa Vista	630	ZEPH -8	SPA-1	7,00	30%	24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	4410,00	
12	Rua José de Alencar, 367	Boa Vista	2464,33	ZEPH -8	SPA-1	7,00	30%	24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	17250,31	
13	Rua José de Alencar, 404	Boa Vista	2014,04	ZEPH -8	SPA-1	7,00	30%	24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	14098,28	
14	Avenida Manoel Borba, 209 (Hotel Central)	Boa Vista	741,92	ZEPH -8	SPA-1	7,00	30%	24,00 m	Nulo / 5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	5193,44	
15	Rua do Hospício, 563 (Hospital Geral do Recife)	Boa Vista	26650	ZEDE	Centro Principal	7,00	20%	24,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	186550,00	
16	Rua do Riachuelo, 646 (Escola Pinto Júnior)	Boa Vista	1326	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	3978,00	
17	Avenida Oliveira Lima, 867 (URB - Empresa de Urbanização do Recife)	Soledade	10545,15	ZAC/ZEPH - 25	Moderada / SPA	4,00	25%	13,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.176/96	42180,60	
18	Rua da Soledade, 339	Soledade	177,8	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	533,40	
19	Rua do Jasmim, 136	Coelhos	248,5	ZEPH -8	SPA-1	7,00	30%	12,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1739,50	
20	Rua Dom Bosco, 1216	Boa Vista	2133	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	6399,00	
21	Rua Corredor do Bispo, 90	Boa Vista	1168,5	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	3505,50	

22	Rua dos Coelhos, 300 (IMIP - Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira)	Coelhos	32569,6	ZEPH 18	SPA	7,00	20%	13,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 3,00	Lei nº 16.176/96 * (foram utilizados os parâmetros da ZECP SCC Lei nº 17.489/08)	227987,20
23	Avenida Portugal, 89 (Antiga Casa do Estudante da UFPE - Universidade Federal de Pernambuco)	Paissandu	1648,78	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	4946,34
24	Rua das Creoulas, 58	Graças	2472,45	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	7417,35
25	Rua das Creoulas, 156	Graças	3961	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	11883,00
26	Rua das Graças, 51 (Instituto Capibaribe)	Graças	1254	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2508,00
27	Rua Joaquim Nabuco, 240 (Centro Comunitário Salesiano)	Graças	2821,9	ARU	SRU 1	3,50	30%	≤ 60,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	9876,65
28	Rua das Pernambucanas, 92	Graças	968,71	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2906,13
29	Avenida Rui Barbosa, 36	Graças	5160,63	ARU	SRU 1	3,50	30%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	18062,21
30	Avenida Rui Barbosa, 1599	Graças	1715,67	ARU	SRU 1	3,50	30%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	6004,85
31	Rua da Amizade, 54	Graças	700,5	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2101,50
32	Ruado Cupim, 112 e 124 (Escolinha de Artes do Recife)	Graças	840,1	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2520,30
33	Rua Joaquim Nabuco, 636	Graças	1418,25	ARU	SRU 1	3,50	30%	≤ 60,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	4963,88
34	Rua das Graças, 326	Graças	2125,8	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	6377,40
35	Avenida Rui Barbosa, 1397	Jaqueira	2799,65	ZEPH-6/ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	12,00 m	8,00	Nulo/1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	5599,30
36	Rua Henrique Dias, 609	Derby	20835	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	41670,00
37	Praça do Derby, 17	Derby	406	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	812,00
38	Praça do Derby, 73	Derby	420	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	840,00

39	Praça do Derby, 115	Derby	719,62	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	1439,24
40	Praça do Derby, 149	Derby	1821	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	3642,00
41	Praça do Derby, 217	Derby	240	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	480,00
42	Praça do Derby, 223	Derby	186	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	372,00
43	Praça do Derby, S/N (Hospital da Polícia Militar)	Derby	8269,81	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	16539,62
44	Rua Benfica, 412	Madalena	1742,25	ZAN	Capibaribe	1,50	50%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	2613,38
45	Rua Viscondessa do Livramento, 54	Derby	1160,81	ARU	SRU 3	2,00	60%	≤ 24,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2321,62
46	Rua da Hora, 958	Espinheiro	441	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	1323,00
47	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 215	Graças	2405,25	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	7215,75
48	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 236	Graças	1923,9	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	5771,70
49	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 720	Graças	2409	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	7227,00
50	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 810	Graças	2793,6	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	8380,80
51	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 1086 (Clube Náutico Capibaribe)	Aflitos	36252,25	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	108756,75
52	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 707	Graças	4860	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	14580,00
53	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 950	Aflitos	6920	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	20760,00
54	Rua da Hora, 383	Espinheiro	2150,33	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	6450,99
55	Rua Capitão Lima, 250 (TV Jornal do Commercio)	Santo Amaro	8296	ZEDE	Centro Principal	7,00	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	58072,00
56	Rua Capitão Lima, 280	Santo Amaro	654,5	ZEDE	Centro Principal	7,00	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	4581,50
57	Rua Capitão Lima, 307	Santo Amaro	270	ZEDE	Centro Principal	7,00	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	1890,00

58	Praça da Independência, 91	Santo Antônio	360	ZEPH - 10 / ZEDE	SPA-8 / Centro Principal SCC	7,00	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	2520,00
59	Rua das Flores, 129	Santo Antônio	233,75	ZEPH - 10 / ZEDE	SPA-8 / Centro Principal SCC	7,00	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	1636,25
60	Avenida Beberibe, 2360	Água Fria	405	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	1215,00
61	Avenida Beberibe, 2370	Água Fria	405	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	1215,00
62	Rua Doutor José Maria, S/N (Mercado da Encruzilhada)	Encruzilhada	8400	ZEDE	Centro Secundário	5,50	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	46200,00
63	Avenida João de Barros, 1769 (ETEPAM - Escola Técnica Estadual Professor Agamenon Magalhães)	Encruzilhada	20262,25	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	60786,75
64	Avenida João de Barros, 1598	Espinheiro	782	ARU	SRU 1	3,50	30%	≤ 60,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2737,00
65	Avenida Dezessete de Agosto, 1403	Poço da Panela	732,35	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	1464,70
66	Praça de Casa Forte, 306	Casa Forte	227,31	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	568,28
67	Praça de Casa Forte, 314	Casa Forte	225	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	562,50
68	Praça de Casa Forte, 316	Casa Forte	282	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	705,00
69	Praça de Casa Forte, 324	Casa Forte	204	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	510,00
70	Praça de Casa Forte, 326	Casa Forte	195	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	487,50
71	Praça de Casa Forte, 334	Casa Forte	282	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	705,00
72	Praça de Casa Forte, 381	Casa Forte	1116,96	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2792,40
73	Praça de Casa Forte, 412	Casa Forte	2701,41	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	6753,53
74	Praça de Casa Forte, 426	Casa Forte	1291,62	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	3229,05
75	Praça de Casa Forte, 445	Casa Forte	1847,31	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	4618,28
76	Praça de Casa Forte, 454	Casa Forte	826,11	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2065,28

77	Rua Apipucos, 117	Monteiro	3865,05	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	7730,10
78	Rua Padre Roma, 375 (Edifício Villa Marianna)	Parnamirim	1112,32	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	3336,96
79	Rua Major Afonso Leal, S/N (Biblioteca Popular de Casa Amarela - Jornalista Alcides Lopes)	Casa Amarela	416	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	1248,00
80	Rua Dom Manuel Medeiros, S/N (UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco)	Dois Irmãos	sem demarcação de lote	IPAV-48 / ZAN / UCN	Capibaribe / Dois Irmãos	0,50	95%	7,00 m	5,00	3,00	3,00	Decreto nº 23.807/08; Lei nº 17.511/08	#VALOR!
81	Rua Apipucos, 568 (Buffet Arcádia)	Monteiro	10643	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	21286,00
82	Largo do Morro da Conceição, S/N (Monumento à Virgem)	Morro da Conceição	5004	ZEIS / ZAC	Casa Amarela / Restrita	2,00	20%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	10008,00
83	Avenida Norte Miguel Araeas de Alencar, 7695 (Contonifício Othon Bezerra de Melo)	Macaxeira	sem demarcação de lote	IPAV-51 / ZAC	Restrita	2,00	70%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	#VALOR!
84	Rua Visconde de Ouro Preto, 145	Casa Forte	229,5	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	573,75
85	Rua Visconde de Ouro Preto, 153	Casa Forte	229,5	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	573,75
86	Rua Visconde de Ouro Preto, 155	Casa Forte	230	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	575,00
87	Rua Luiz Guimarães, 123	Poço da Panela	2472	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/ SRU3	2,00	60%	7,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	4944,00
88	Rua da Harmonia, 176	Casa Amarela	sem demarcação de lote	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	#VALOR!
89	Rua da Harmonia, 569	Casa Amarela	868,6	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	2605,80
90	Estrada do Arraial, 3758 (Educandário São José)	Casa Amarela	588	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	1764,00
91	Estrada do Arraial, 3764	Casa Amarela	756	ZEDE	Centro Secundário	5,50	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	4158,00
92	Praça de Casa Forte, 354	Casa Forte	2241	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	5602,50
93	Praça de Casa Forte, 317	Casa Forte	4994,27	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	12485,68
94	Rua Benfica, 810	Madalena	1953	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	5859,00
95	Rua Benfica, 505 (Clube Internacional do Recife)	Madalena	24262	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	72786,00
96	Rua Benfica, 715	Madalena	30542	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	91626,00
97	Rua Carlos Gomes, 354	Prado	2818	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	8454,00

98	Avenida Afonso Olindense, 2070	Várzea	1659	ZEPH-07	SPA	3,00	50%	7,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.176/96	4977,00
99	Rua Francisco Lacerda, S/N (Educandário Magalhães Bastos)	Várzea	15389,31	ZEIS / ZAC	Campo do Banco / Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	46167,93
100	Rua São Francisco de Paula, 103	Caxangá	sem demarcação de lote	ZAN	Capibaribe	1,50	50%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	#VALOR!
101	Rua São Francisco de Paula, 219	Caxangá	sem demarcação de lote	ZAN	Capibaribe	1,50	50%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	#VALOR!
102	Praça da Torre / Praça Professor Barreto Campello, 1238	Torre	4690	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	14070,00
103	Avenida Afonso Olindense, 606 (Vila São José)	Várzea	840	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	2520,00
104	Praça Pinto Damaso / Rua Coronel Pacheco, 1969	Várzea	sem informação	ZEPH-07	SPA	3,00	50%	7,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.176/96	#VALOR!
105	Praça Pinto Damaso / Rua Coronel Pacheco, 1985	Várzea	2642,1	ZEPH-07	SPA	3,00	50%	7,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.176/96	7926,30
106	Avenida Afonso Olindense, 1553	Várzea	24937,76	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	74813,28
107	Praça Pinto Damaso / Rua Coronel Pacheco, 1981	Várzea	sem informação	ZEPH-07	SPA	3,00	50%	7,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.176/96	#VALOR!
108	Rua Jacira, 749 (Biblioteca Popular de Afogados)	Afogados	247,5	ZEDE	Centro Secundário	5,50	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	1361,25
109	Avenida Doutor José Rufino, 2008	Barro	855	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	2565,00
110	Rua Arthur Muniz, 82 (Edifício Califórnia)	Boa Viagem	1795	ZAC	Controlada I	2,00	25%	-	7,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08 (Art. 221, I)	3590,00
111	Avenida Boa Viagem, 3232 (Edifício Acaia)	Boa Viagem	1884	ZAC	Controlada I	2,00	25%	42,00 m	7,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08 (Art. 221, I; 223)	3768,00
112	Avenida Boa Viagem, 4520 (Castelinho)	Boa Viagem	2772,1	ZAC	Controlada I	2,00	25%	42,00 m	7,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08 (Art. 221, I; 223)	5544,20
113	Avenida Boa Viagem, 97 (Cassino Americano)	Pina	2150	ZAC	Controlada I	2,00	25%	42,00 m	7,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08 (Art. 221, I; 223)	4300,00
114	Rua do Chacon, 248	Poço da Panela	832	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	1664,00
115	Rua do Chacon, 297	Poço da Panela	2838	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	5676,00
116	Rua do Chacon, 300	Poço da Panela	1195,07	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2987,68
117	Rua do Chacon, 328	Poço da Panela	978,95	ARU	SRU-2	2,50	50%	≤ 48,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2447,38
118	Rua Marquês de Tamandaré, 85	Poço da Panela	5574,38	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SPU3	2,00	60%	7,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	11148,76

119	Rua Marquês de Tamandaré, 203	Poço da Panela	250	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	500,00
120	Rua Marquês de Tamandaré, 205	Poço da Panela	515	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	1030,00
121	Rua Jorge de Albuquerque, 143	Poço da Panela	793,92	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	1587,84
122	Rua Joaquim Xavier de Andrade, 136	Poço da Panela	6831,8	ARU	SRU-2	1,50	50%	≤ 24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	10247,70
123	Rua Luiz Guimarães, 411	Poço da Panela	9950	ZEPH - 05 / ARU	SPA2/SRU3	2,00	60%	18,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	19900,00
124	Avenida Dezessete de Agosto, 784	Casa Forte	52573,67	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	157721,01
125	Avenida Dezessete de Agosto, 917	Santana	1388,15	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2776,30
126	Avenida Dezessete de Agosto, 941	Santana	1469,57	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2939,14
127	Avenida Dezessete de Agosto, 1057	Poço da Panela	6100	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	12200,00
128	Avenida Dezessete de Agosto, 1112	Casa Forte	5111,46	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	15334,38
129	Avenida Dezessete de Agosto, 1469	Poço da Panela	141,44	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	282,88
130	Avenida Dezessete de Agosto, 1475	Poço da Panela	230,5	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	461,00
131	Avenida Dezessete de Agosto, 1481	Poço da Panela	850,8	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	1701,60
132	Avenida Dezessete de Agosto, 1483	Poço da Panela	850,8	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	1701,60
133	Avenida Dezessete de Agosto, 1489	Poço da Panela	153,75	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	307,50
134	Avenida Dezessete de Agosto, 1495	Poço da Panela	426	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	852,00
135	Avenida Dezessete de Agosto, 1500	Casa Forte	692,73	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	2078,19
136	Avenida Dezessete de Agosto, 1545	Poço da Panela	1000,53	ZEPH - 05 / ARU	SPA1/SRU3	2,00	60%	7,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6 e 8	2001,06

137	Avenida Dezessete de Agosto, 1706	Casa Forte	187	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	561,00
138	Avenida Dezessete de Agosto, 1712	Casa Forte	122,75	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	368,25
139	Avenida Dezessete de Agosto, 1720	Casa Forte	136,25	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	408,75
140	Avenida Dezessete de Agosto, 1722	Casa Forte	136,25	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	408,75
141	Avenida Dezessete de Agosto, 1732	Casa Forte	402	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	1206,00
142	Avenida Dezessete de Agosto, 1740	Casa Forte	84,38	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	253,14
143	Avenida Dezessete de Agosto, 1752	Casa Forte	50,43	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	151,29
144	Avenida Dezessete de Agosto, 1758	Casa Forte	105	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	315,00
145	Avenida Dezessete de Agosto, 1766	Casa Forte	270	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	810,00
146	Avenida Dezessete de Agosto, 1770	Casa Forte	194	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	582,00
147	Avenida Dezessete de Agosto, 1780	Casa Forte	225	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	675,00
148	Avenida Dezessete de Agosto, 1788	Casa Forte	221,25	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	663,75
149	Avenida Dezessete de Agosto, 1790	Casa Forte	216,6	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	649,80
150	Avenida Dezessete de Agosto, 1872	Casa Forte	7180	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	21540,00
151	Avenida Dezessete de Agosto, 2152	Poço da Panela	5489,39	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	16468,17
152	Avenida Dezessete de Agosto, 2187	Poço da Panela	5748,6	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	11497,20
153	Avenida Dezessete de Agosto, 1778	Casa Forte	208,55	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	625,65
154	Avenida Dezessete de Agosto, 1893	Poço da Panela	3132	ARU	SRU-3	2,00	60%	≤ 24,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	6264,00

155	Avenida Conde da Boa Vista, 1509, 1531 e 1553 (Instituto Psiquiátrico)	Boa Vista	3736,65	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	11209,95
156	Rua do Hospício, 81 (Teatro do Parque)	Boa Vista	3060,19	ZEPH - 08	SPA-2	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	21421,33
157	Rua Azeredo Coutinho, 130 (Antigo Hospital Odontológico Magiot)	Várzea	1723,35	ZEPH-07	SPA	3,00	50%	7,00 m	7,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.176/96	5170,05
158	Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho / Rua Sport Club do Recife, S/N (Sedex do Sport Club do Recife)	Ilha do Retiro	101613,96	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	304841,88
159	Avenida Manoel Borba, 595	Soledade	448	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	3136,00
160	Avenida Manoel Borba, 609	Soledade	1144	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	8008,00
161	Avenida Manoel Borba, 629	Soledade	810	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	5670,00
162	Avenida Manoel Borba, 323	Boa Vista	133	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	931,00
163	Avenida Manoel Borba, 329	Boa Vista	133	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	931,00
164	Avenida Manoel Borba, 339	Boa Vista	154	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	1078,00
165	Avenida Manoel Borba, 371	Boa Vista	256	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	1792,00
166	Rua das Ninfas, 84	Soledade	444	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	3108,00
167	Rua das Ninfas, 112	Soledade	297,5	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	2082,50
168	Rua Marques do Amorim, 46	Boa Vista	161	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1127,00
169	Rua Marques do Amorim, 50	Boa Vista	170	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1190,00
170	Rua Marques do Amorim, 64	Boa Vista	174,25	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1219,75
171	Rua Marques do Amorim, 114	Boa Vista	792	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	5544,00
172	Rua Marques do Amorim, 71	Boa Vista	640,5	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	4483,50
173	Rua Marques do Amorim, 83	Boa Vista	504	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	3528,00
174	Rua Marques do Amorim, 99	Boa Vista	577,44	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	4042,08
175	Rua Marques do Amorim, 127	Boa Vista	980	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	6860,00
176	Rua Barão de São Borja, 370	Boa Vista	10432,77	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	73029,39
177	Rua Barão de São Borja, 41	Boa Vista	368	ZEPH - 08	SPA-1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	2576,00
179	Rua Barão de São Borja, 55	Boa Vista	210	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1470,00
180	Rua Barão de São Borja, 65	Boa Vista	132,62	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	928,34
181	Rua Barão de São Borja, 69	Boa Vista	322,7	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	2258,90
182	Rua Barão de São Borja, 81	Boa Vista	272	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1904,00

183	Rua Barão de São Borja, 97	Boa Vista	220	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1540,00
184	Rua Porto Rico, 44	Boa Vista	150	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	-	-	-	-	-	Lei nº 18.046/14	1050,00
185	Rua Porto Rico, 54	Boa Vista	150	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	-	-	-	-	-	Lei nº 18.046/14	1050,00
186	Rua José de Alencar, 234	Boa Vista	646	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	-	-	-	-	-	Lei nº 18.046/14	4522,00
187	Rua José de Alencar, 368	Boa Vista	770	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	5390,00
188	Rua José de Alencar, 385	Boa Vista	1065	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	7455,00
189	Rua José de Alencar, 578	Ilha do Leite	1546,36	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	10824,52
190	Rua José de Alencar, 765 (Frente para a Rua Jornalista Edmundo Bittencourt)	Coelhos	731,5	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	12,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	5120,50
191	Rua Visconde de Goiana, 139	Ilha do Leite	141	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	987,00
192	Rua Visconde de Goiana, 143	Ilha do Leite	146,4	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1024,80
193	Rua Visconde de Goiana, 157	Ilha do Leite	158,6	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1110,20
194	Rua Visconde de Goiana, 163	Ilha do Leite	143,04	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1001,28
195	Rua Visconde de Goiana, 171	Ilha do Leite	137,25	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	960,75
196	Rua Visconde de Goiana, 173	Ilha do Leite	428	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	2996,00
197	Rua Visconde de Goiana, 183	Ilha do Leite	237,9	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1665,30
198	Rua Visconde de Goiana, 187	Ilha do Leite	96	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	672,00
199	Rua Visconde de Goiana, 191	Ilha do Leite	117,6	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	823,20
200/ 236**	Rua Visconde de Goiana, 199	Ilha do Leite	162	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1134,00
201	Rua Visconde de Goiana, 203	Ilha do Leite	82,8	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	579,60
202	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 84	Coelhos	452,6	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	3168,20
203	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 90	Coelhos	480	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	3360,00
204	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 100	Coelhos	288,96	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	2022,72
205	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 108	Coelhos	255	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1785,00
206	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 112	Coelhos	155,25	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1086,75
207	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 116	Coelhos	144,9	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1014,30
208	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 120	Coelhos	138	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	966,00
209	Rua Jornalista Edmundo Bittencourt, 128	Coelhos	248,5	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	5,0	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1739,50

210	Rua do Jasmim, 172	Coelhos	169,16	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	12,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1184,12
211	Rua do Jasmim, 182	Coelhos	150	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	12,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1050,00
212	Rua do Jasmim, 184	Coelhos	152,5	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	12,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1067,50
213	Rua do Jasmim, 196	Coelhos	2336	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	12,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	16352,00
214	Rua do Hospício, 51 (Hotel do Parque)	Boa Vista	1279,44	ZEPH - 08	SPA 2	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	8956,08
215	Rua Martins Júnior, 29	Boa Vista	164,3	ZEPH - 08	SPA 2	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	1150,10
216	Rua Martins Júnior, 39	Boa Vista	191,75	ZEPH - 08	SPA 2	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	1342,25
217	Rua Martins Júnior, 47	Boa Vista	232,8	ZEPH - 08	SPA 2	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	1629,60
218	Rua Martins Júnior, 105	Boa Vista	227,92	ZEPH - 08	SPA 2	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	1595,44
219	Rua Doutor José Mariano, 186	Boa Vista	1080	ZEPH - 08	SPA 3	7,00	20%	10,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	-	Lei nº 18.046/14	7560,00
220	Rua Doutor José Mariano, 228	Boa Vista	523,8	ZEPH - 08	SPA 3	7,00	20%	10,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 3,00	Lei nº 18.046/14	3666,60
221	Rua Doutor José Mariano, 238	Boa Vista	1371,7	ZEPH - 08	SPA 3	7,00	20%	10,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 3,00	Lei nº 18.046/14	9601,90
222	Rua Doutor José Mariano, 308	Boa Vista	129,5	ZEPH - 08	SPA 3	7,00	20%	10,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 3,00	Lei nº 18.046/14	906,50
223	Rua Doutor José Mariano, 586 (Antiga CILPE - Cia de Industrialização de Leite de Pernambuco)	Boa Vista	8383,49	ZEPH - 08	SPA-4	7,00	30%	12,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 3,00	Lei nº 18.046/14	58684,43
224	Rua Velha, 34	Boa Vista	1317,8	ZEPH - 08	SPA 3	7,00	20%	10,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 3,00	Lei nº 18.046/14	9224,60
225	Rua Visconde de Goiana, 239	Boa Vista	88	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	264,00
226	Rua Visconde de Goiana, 241	Boa Vista	124	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	372,00
227	Rua Visconde de Goiana, 245	Boa Vista	132	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	396,00
228	Rua Visconde de Goiana, 251	Boa Vista	343,1	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	1029,30
229	Rua Visconde de Goiana, 255	Boa Vista	370	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	1110,00
230	Rua Visconde de Goiana, 263	Boa Vista	1494,12	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	4482,36
231	Rua Visconde de Goiana, 269	Boa Vista	924,77	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	2774,31
232	Rua Visconde de Goiana, 273	Boa Vista	70,37	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	211,11
233	Rua Visconde de Goiana, 276	Boa Vista	379,5	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	2656,50
234	Rua Visconde de Goiana, 296	Boa Vista	1301,12	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,0	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	9107,84
235	Rua Visconde de Goiana, 323	Boa Vista	88	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	264,00
236/ 200**	Rua Visconde de Goiana, 199	Ilha do Leite	162	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	20%	7,50 m	Nulo	Nulo	-	Lei nº 18.046/14	1134,00

237	Rua Visconde de Goiana, 343	Boa Vista	90	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	270,00
238	Rua Marques Amorim, 234	Boa Vista	1200	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	8400,00
239	Rua Marques Amorim, 194	Boa Vista	621	ZEPH - 08	SPA 1	7,00	30%	24,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	4347,00
240	Ponte 6 de Março	Santo Antônio / São José à Boa Vista/Coelhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	#VALOR!
241	Ponte da Boa Vista	Santo Antônio à Boa Vista	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	#VALOR!
242	Ponte Duarte Coelho	Santo Antônio à Boa Vista	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	#VALOR!
243	Ponte Princesa Isabel	Santo Antônio à Boa Vista / Santo Amaro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	#VALOR!
244	Rua da União, 499	Santo Amaro	575,08	ZEPH - 08	SPA	7,00	30%	35,00 m	Nulo / 5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	4025,56
245	Rua da União, 543 (Edifício União)	Santo Amaro	1028	ZEPH - 08	SPA	7,00	30%	35,00 m	Nulo / 5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	7196,00
246	Rua da União, 583	Santo Amaro	1131,6	ZEPH - 08	SPA	7,00	30%	35,00 m	Nulo / 5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	7921,20
247	Rua da União, 217	Boa Vista	281,2	ZEPH - 08	SPA	7,00	20%	12,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1968,40
248	Rua da União, 225	Boa Vista	247,5	ZEPH - 08	SPA	7,00	20%	12,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1732,50
249	Rua da União, 237	Boa Vista	264	ZEPH - 08	SPA	7,00	20%	12,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1848,00
250	Rua da União, 263	Boa Vista	330	ZEPH - 08	SPA	7,00	20%	12,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	2310,00
251	Rua da União, 293	Boa Vista	475,2	ZEPH - 08	SPA	7,00	20%	12,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	3326,40
252	Rua Mamede Simões, 204	Santo Amaro	185,6	ZEPH - 08	SPA	7,00	30%	24,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1299,20
253	Rua Princesa Isabel, 142	Santo Amaro	248	ZEPH - 08	SPA	7,00	30%	24,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	1736,00
254	Rua Princesa Isabel, 99	Boa Vista	288	ZEPH - 08	SPA	7,00	20%	12,00 m	Nulo	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 18.046/14	2016,00
255	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 625	Graças	481	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	1443,00
256	Avenida Conselheiro Rosa e Silva, 639	Graças	481	ARU	SRU 1	3,00	30%	≤ 48,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	1443,00
257	Avenida Dezessete de Agosto, 206	Parnamirim	sem demarcação de lote	ARU	SRU-2	3,00	50%	≤ 60,00 m	8,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.719/01 Anexo 6	#VALOR!
258	Estrada do Arraial, 3139	Casa Amarela	4797	ZEPH-01	SPA	4,00	25%	8,00 m	5,00	Nulo / 1,50	3,00	Lei nº 16.176/96	19188,00
259	Estrada do Arraial, 3107 (América Futebol Clube)	Casa Amarela	3688,45	ZAC	Moderada	3,00	25%		5,00	3,00	3,00	Lei nº 17.511/08	11065,35
260	Avenida Conde da Boa Vista, 385 (Antigo Colégio Marista)	Boa Vista	15409,75	ZEDE	Centro Principal	7,00	20%	-	Nulo	Nulo / 1,50	Nulo / 1,50	Lei nº 16.176/96	107868,25



## ANEXO B – PARECER Nº 43/2014/NUMA



PREFEITURA DO

## RECIFE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS  
NÚCLEO DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE

## PARECER Nº 43/2014/NUMA

Ref.: Processo nº 07.17480.3.14

**Requerente:** Rio Ave**Assunto:** Aplicação da Lei Municipal nº 17.710/2011 para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem

DIREITO URBANÍSTICO. INCIDÊNCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 17.710/2011, QUE ESTABELECE PARÂMETROS URBANÍSTICOS ESPECIAIS PARA EDIFICAÇÕES DESTINADAS A HOSPEDAGEM, PARA O OFERECIMENTO DE ESTRUTURA NECESSÁRIA À COPA DO MUNDO DE 2014. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO PREVISTO NO ART. 15, DA LEI MUNICIPAL Nº 17.710/2011; OBRIGATÓRIA APLICAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ART. 16, DA LEI.

**1. Relatório**

Trata-se de réplica em processo administrativo de aprovação de projeto inicial de construção de um apart-hotel, com 27 (vinte e sete) pavimentos e área total de construção de 17.186,33m<sup>2</sup>, na Av. Conselheiro Aguiar, onde existiram os imóveis nº 2.338 e 2.348, em Boa Viagem, nesta cidade, formulado pela Rio Ave Comércio e Indústria Ltda. (fls. 02, 04 e 05).

O pedido de aprovação de projeto, constante do Processo nº 07.69758.6.12 (anexado), protocolado em 19/12/2012, foi indeferido, em 19/03/2014, com fundamento no art. 15, da Lei Municipal nº 17.710/2011.

De acordo com as razões da réplica, a aludida lei municipal apresenta uma incompatibilidade entre os prazos dos artigos 15 e 17, ao prever apenas 15 (quinze) meses entre o ingresso do projeto, todos os trâmites de aprovações, licenciamentos e execução de obra; e que uma série de fatores, desde o prazo de distribuição e retorno da topografia, dúvidas da técnica sobre à luz de qual lei o projeto deveria ser analisado, acarretou um atraso enorme no processo (fls. 07 e 08). Acrescenta



PREFEITURA DO

## RECIFE

que a lei não estabelece nenhuma penalidade além da multa prevista no art. 16 e que seu empreendimento, embora não possa atender ao evento da Copa do Mundo, certamente fortalecerá o turismo de lazer e negócios na cidade (fls. 07 e 08).

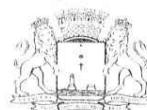
Em resposta, informa a 6ª Regional, da SECON, datada de 07/05/2014, que "na cota de 31/10/2013, da Chefe de Div. de Análise de Processos, Sra. Patrícia Lobo, houve a aprovação da proposta projetual apresentada pelo requerente (17 lojas no pav. térreo e apart-hotel nos demais pavimentos), desde que fosse atendida a Portaria 23/2012 e a Lei 17.710/2011", e que "as exigências divulgadas em 06/09/2013 e em 04/12/2013 não foram cumpridas em nenhum momento pelo requerente, ficando em aberto diversos aspectos relacionados a questões básicas projetuais, tais como: representação gráfica, acessibilidade, ventilação e iluminação dos cômodos, dimensionamento de reservatórios, ausência de edículas de gás e lixo; além da inadequação aos arts. 8º, 9º, 10 e 11 da Lei 17.710/2011" (fls. 04 e 05). Continua a 6ª Regional, da SECON, em 17/06/2014, a contestar os argumentos da réplica, aduzindo que "não procedia a alegação de que houve dúvidas quanto à lei a ser aplicada para a análise do projeto do processo indeferido, pois a exigência datada de 06/09/2013 deixa claro que o projeto deverá atender à Lei 17511/08 - Plano Diretor", e que "após a solicitação do autor para que o projeto fosse analisado pela Lei 17.710/11, constata-se que o mesmo não atendia aos principais artigos desta lei e nem informava a área de construção a ser obtida por outorga onerosa conforme exigência de 04/12/2013 que nunca foi cumprida" (fl. 05v.).

É o relatório.

### 2. Análise Jurídica

A Lei Municipal nº 17.710/2011 estabelece parâmetros urbanísticos especiais para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem, conforme definido no artigo 2º, da Lei, objetivando o oferecimento de estrutura necessária à realização do evento da Copa do Mundo 2014.





PREFEITURA DO

## RECIFE

Para lograr do regime especial instituído na Lei, há a necessidade de o requerente contribuir com a arborização pública na proporção de uma árvore para cada dez metros quadrados (01 árvore/10m<sup>2</sup>) de área de terreno impermeabilizada, além das exigências legais ordinárias de área verde e solo natural, e subscrever Termo de Obrigaçāo e Responsabilidade, no qual restarão estabelecidas as condições de inalterabilidade do uso dos serviços pelo prazo de 5 anos a contar da data de 31/12/2014 (artigos 13 e 14).

Ademais, de acordo com o disposto no art. 17, da Lei, esta apenas se aplica aos projetos protocolados até 31/12/2012, e complementa, no seu art. 15, no intuito de atender ao objetivo de sua edição, ou seja, oferecimento de estrutura necessária à realização da Copa do Mundo 2014, que:

Art. 15 As condições expressas nesta Lei serão aplicadas exclusivamente aos empreendimentos do ramo de hotelaria que estejam em funcionamento e operando regularmente até o dia 31 de março de 2014.

Art. 16 Os empreendimentos que utilizarem os benefícios desta Lei e não estiverem de acordo com o artigo 15, serão multados em duas vezes sobre o valor da outorga obtido no artigo 5º desta lei.<sup>1</sup>

Partindo-se dos preceitos legais acima transcritos, vê-se que a aduzida lei se aplica ao interessado em virtude de seu projeto ter sido protocolado até 31/12/2012, embora tenha ele descumprido o previsto no art. 15, já que não se encontrou em funcionamento e operando regularmente até 31/03/2014. E, por isso, ao se utilizar dos benefícios da multimencionada lei para a aprovação de projeto, mediante a utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados, deve ser multado nos termos do art. 16, acima reproduzido.

Veja-se, a propósito, que, de acordo com a motivação exarada pela 6<sup>a</sup> Regional, da SECON, acima relatada, o não atendimento do prazo legal deu-se por

<sup>1</sup> O texto do dispositivo foi modificado, substituindo-se a referência nele existente para art. 15, da Lei Municipal nº 17.710/2011, conforme republicação por correção, da aludida lei, no DOM de 15/09/2011, Edição nº 107.



PREFEITURA DO

## RECIFE

responsabilidade do requerente, destacando-se a não observância das exigências legais de construção necessárias para aprovação de seu projeto.

Desse modo, entendo que o processo administrativo em análise deve seguir sua tramitação, mediante a aplicação da Lei Municipal nº 17.710/2011, tanto de suas benesses quanto das obrigações legais instituídas, ressaltando a imprescindibilidade de aplicação da penalidade prevista no seu art. 16.

### 3. Conclusão

Diante do exposto, relativamente à replica ao processo de aprovação de projeto inicial acima especificada, para a construção de hotel através das regras especiais previstas na Lei Municipal nº 17.710/2011, acolhendo parcialmente as razões do requerente, opino, em virtude do não cumprimento do prazo estabelecido no art. 15, pela permanência da incidência da Lei Municipal nº 17.710/2011 no caso, todavia, com a aplicação da penalidade de multa, trazida no art. 16, do referido diploma legal, sem prejuízo do necessário cumprimento pelo requerente de todos os deveres legais aplicáveis.

À consideração superior.

Recife, 26 de agosto de 2014.

Maria Carolina Lindoso de Melo  
Procuradora Judicial  
Matrícula: 63.913-8  
OAB/PE: 21.775

De acordo, considerando, sobretudo, o sentido e o alcance da Lei Municipal nº 17.710/2011, em observância ao Princípio Constitucional da legalidade, incluindo no seu conteúdo a aplicação da penalidade prevista em lei.

*Manoel Siqueira Santos*  
Manoel Siqueira Santos  
Procurador Geral Adjunto  
SAJ/GRAB/PE  
Matr. 26.897-0

Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho  
Secretário de Assuntos Jurídicos  
Ricardo Correia de Carvalho  
Secretário de Assuntos Jurídicos  
Mat. 96.665-4

## Poder Executivo

Prefeito JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO

- LEI Nº 17.710 / 2011

DISPõE SOBRE PARÂMETROS URBANÍSTICOS E NORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PARA EDIFICAÇÕES DE USO COLETIVO QUE PRESTAM SERVIÇO DE HOSPEDAGEM E INSTITUI A OUTRORA ONEROSA NAS HIPÓTESES DEFINIDAS NESTA LEI OBJETIVANDO A AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE HOSPEDAGEM NA CIDADE DO RECIFE PARA O EVENTO DA COPA DO MUNDO DE 2014 E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PESSOAL DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANGRIO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Esta Lei estabelece parâmetros urbanísticos específicos para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem definidos no artigo 2º, objetivando a melhoria da estrutura necessária à realização do evento da Copa do Mundo 2014.

§ 1º A tramitação dos processos para os usos previstos no artigo 1º desta Lei deverá obedecer a critério de análise, conforme estabelecido em normas regulamentares.

§ 2º O funcionamento das áreas de edificações destinadas a serviços de hospedagem obedecerá aos parâmetros urbanísticos e edilícios em vigor, com as modificações introduzidas por esta Lei.

§ 3º Para utilização dos instrumentos urbanísticos específicos definidos nesta Lei, as edificações já existentes destinadas à prestação de serviços de hospedagem devem atender as demandas licenciadas pelos órgãos competentes da municipalidade.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se aos usos de hospedagem do tipo hotel, apart-hotel, pousada e albergue, definidos nos termos da legislação federal, estadual e municipal, ou explorados comercialmente por empresas hoteleiras atuante no ramo da hotelaria, com compromisso de serviços prestados não só ao turismo internacional, reconhecidos pelo órgão municipal competente e que atendam as normas estabelecidas pelo Ministério do Turismo.

a) hotel e Apart-hotel: serviço de hospedagem que oferece alojamento para uso temporário do hóspede, mediante cobrança de diária, que seja dotado de todo o equipamento definido no artigo 8º com atendimento e guarda da bagagem;

b) Pousada: serviço de hospedagem comercial com instalações, equipamentos e serviços mais simplificados, identificado com a ambientação urbana da região;

c) Albergue: serviço de hospedagem de baixo custo, de uso temporário do hóspede, mediante cobrança de diária, com ou sem fornecimento de alimentação, podendo ser constituído de quartos de uso compartilhado por vários hóspedes e de banheiros de uso coletivo.

Art. 3º Os parâmetros urbanísticos, de construção, reconstrução ou reforma das edificações destinadas à hotelaria e situadas em imóveis inseridos na ZAC Controlada I, definida no artigo 96, II da Lei Municipal nº 17.511/2008, poderão atingir o Coeficiente de Utilização Máximo de 3,0 (três), mediante a utilização do instrumento de outorga onerosa do direito de construir, definido na Lei Municipal nº 17.511/2008.

Art. 4º Os projetos arquitetônicos de construção, reconstrução ou reforma das edificações destinadas à hotelaria e situadas em imóveis inseridos na ZAC Controlada I, também serão definidas pelo artigo 223 e seu parágrafo único da Lei Municipal nº 17.511/2008, abaixo reproduzido:

“Art. 223. Fecho interno e coberto de altura de 42,00m (quarenta e dois metros) para os lotes linderos à Av. Boa Viagem, em sentido transversal, até a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

“§º Artigo único: O Gabarito de que trata o “caput” deste artigo, é a altura máxima permitida, medida a partir da cota de piso fornecida pelo órgão competente da Municipalidade, a ponto máximo da edificação, excluídos o reservatório superior e a casa de máquinas.”

§º A concessão da outorga onerosa do direito de construir, para os fins desta Lei, deverá incidir sobre a área que exceder o coeficiente básico definido na Lei Municipal nº 17.511/2008 e corresponderá ao valor a ser calculado através da fórmula e parâmetros constantes desse artigo.

“Valor da Outorga: Valor da base de cálculo da cotação de referência;

Valor da base de cálculo: K = área edificada / V.

Onde:

K = V / (V + 0,01) ——, se K < 1, considerar K = 1;  
V = (Cot 1) x 1000

Votado (1) x 1000 = 50 K < 1, considerar K = 1;

Art. 5º (Redação dada pela Lei nº 17.563/01, onde a corponde ao código de referência, utilizado para determinação da base de cálculo do IPTU do endereço de localização do imóvel, constante na ficha do imóvel).

VO (Cot 1) = V = 1000

V = Padrão Hotel e Apart-Hotel: Valor da media aritmética dos limites previstos no intervalo do Padrão tipo Hotel - Superior, do Anexo III (Valor do Preço de Construção) da Lei nº 15.563/01, atualizado monetariamente conforme a lei nº 16.607/2000;

V = Padrão Pousada e Albergue: Valor da média aritmética dos limites previstos no intervalo do Padrão tipo Hotel - Médio, do Anexo III (Valor do Preço de Construção) da Lei nº 15.563/01, atualizado monetariamente conforme a lei nº 16.607/2000;

III: Tabela de Preço de Construção da Lei nº 15.563/01, atualizado monetariamente conforme a lei nº 16.607/2000;

Aliquota de referência para Hotéis e Apart-Hotels - 10%;

Aliquota de referência para Pousadas e Albergues - 7,5%.

Parágrafo Único: Os valores obtidos conforme o disposto no artigo 3º deverão constituir recelta do Fundo de Desenvolvimento Urbano, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 25-SdS/2010, e conforme previsto da Lei Municipal nº 17.511/2008, devendo o pagamento ser efetuado no momento da aprovação do projeto.

Art. 6º As edificações novas ou reformadas, destinadas aos serviços de hospedagem, poderão ofertar vagas para estacionamento de veículos em lotes disponíveis destinados ao empreendimento no ramo da hotelaria, desde que respeite a distância máxima de 100 m do mesmo.

Parágrafo Único: Esta distância poderá ser ampliada, desde que seja oferecido o serviço de manobrista a critério da análise pelos órgãos competentes da municipalidade.

Art. 7º O pagamento dos valores apurados em conformidade com o artigo 5º, correspondentes à concessão da outorga onerosa, poderá ser convertido na realização dos projetos com a execução de obras viárias, urbanizações dos espaços públicos, revitalização dos equipamentos públicos ou de recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural do Município, desde que definidos conjuntamente entre o empreendedor e o Município, devendo estas estar concluídas até a solicitação do habite-se.

Art. 8º As edificações destinadas a serviços de hospedagem na tipologia classificada como hotel e apart-hotel deverão ter no mínimo as áreas destinadas à acomodação, serviços de alimentação, lazer e áreas destinadas a reuniões.

§º 1º Os quartos oferecidos pelos hotéis e apart-hóteis deverão ser constituídos, no mínimo, por um compartimento habitável e um banheiro, devendo, despor de mobiliário e equipamentos padronizados de acordo com a legislação urbanística e normas técnicas de acessibilidade para atendimento a pessoas com deficiências ou mobilidade reduzida.

§º 2º As áreas destinadas a reuniões, a sala de convenções, a lazer e a alimentação, excluídas as áreas abertas e desobrigadas, devem corresponder, no mínimo, a dez por cento da área útil destinada a quartos, incluídos seus compartimentos complementares, como vegetais, salas, banheiros, entre outros.

§º 3º As novas edificações classificadas na tipologia hotel e apart-hotel deverão observar requisitos que a caracterizem como construção sustentável, tais como:

aplanamento da obra do fio sustentável;

aprovisionamento dos recursos naturais disponíveis para ventilação e iluminação;

eficiência energética;

despesa e economia de água;

ejecção de resíduos;

§º 4º Qualidade do ar e ambiente interior;

controle térmico e acústico;

uso racional das matérias;

uso de tecnologias e produtos que não agredem o meio ambiente.

Parágrafo Único: Os requisitos previstos no caput deste artigo deverão constar de relatório técnico que acompanhará o projeto arquitetônico submetido à análise.

Art. 10 As edificações novas ou reformadas, classificadas na tipologia de hotel e apart-hotel, deverão dispor, dentro do fio destinado ao empreendimento, área para embarque e desembarque dos passageiros.

Art. 11 As edificações destinadas a serviços de hospedagem do tipo pousada e albergue deverão ter, no mínimo, áreas destinadas à acomodação e serviços básicos de higiene para atendimento ao hóspede ou usuário.

§º 1º As pousadas ou albergues instalados em imóveis edificados, objeto de revitalização, recuperação, reforma ou preservação, ficam dispensados da apresentação da matrícula no Registro Geral de Imóveis da circunscrição da sua localização como condição de aprovação e licenciamento de projetos de construção, devendo ser aceitos outros documentos comprobatórios da posse ou da propriedade dos imóveis, observadas a legislação vigente à época da edificação, quando possível.

§º 2º As pousadas ou albergues instalados em imóveis Especiais de Preservação ou imóvel situado em Zona Especial de Preservação Histórica serão objeto de análise pelos órgãos com competência para gestão do patrimônio histórico e cultural, no atentado as condições de uso do imóvel visando a preservação do patrimônio protegido de modo a se garantir os interesses da sua para o turismo.

Art. 12 Nos casos específicos de reforma da edificação ou recuperação para os usos previstos neste lei, os projetos de adequação deverão ser submetidos à Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA).

Art. 13 As edificações novas ou reformadas, destinadas aos serviços de hospedagem, devem contar com a urbanização para a criação de uma área para cada dez metros quadrados (01 metro x 10m²) de área de terreno impermeabilizada. O projeto deverá estar concluído até a concessão da licença de construção.

§º 1º O acompanhamento e regra dos indivíduos arboreos plantados serão de responsabilidade do empreendedor de fato da hotelaria pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses após a plantio das mesmas, e estes deverão estar em pleno desenvolvimento quando da concessão do habite-se.

§º 2º O local e os espécimes a serem plantados serão indicados pelo órgão competente do Município.

§º 3º O plantio de árvores referido no caput deste artigo não dispensa as normas exigências legais vigentes quanto à oferta de área verde e solo natural definidos como parâmetros urbanísticos na legislação municipal vigente.

Art. 14 O licenciamento de obras de construção, revitalização ou reforma fica ainda condicionado à assinatura de Termo de Obrigações e Responsabilidade decorrentes desta Lei, no qual restarão estabelecidas as condições de inalterabilidade do uso das edificações pelo prazo de 5 anos a contar da data de 31 de dezembro do ano de 2014.

Art. 15 As condições expressas nesta Lei serão aplicadas exclusivamente aos empreendimentos do ramo de hotelaria que estejam em funcionamento e operando regularmente até o dia 31 de março de 2014.

Art. 16 Os empreendimentos que utilizarem os benefícios desta Lei e não estiverem de acordo com o artigo 15, serão multados em duas vezes sobre o valor da outorga obtido no artigo 5º desta lei.

Art. 17. O disposto nesta lei será aplicável aos projetos protocolados apenas até 31 de dezembro de 2012.

Art. 18. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação  
Recife, 27 de Maio de 2011  
Prefeito do Recife  
Projeto de Lei nº 23/2010 Autora: Chefe do Poder Executivo  
(Republicada por Incorporação)

### DECRETO Nº 26.059 DE 14 DE SETEMBRO DE 2011.

EMENTA: Abre Crédito Suplementar  
O Poder Executivo da CIDADE DO RECIFE, no uso das atribuições que lhe confere o inciso IV do artigo 54 da Lei Orgânica Municipal de 04 de abril de 1990, e tendo em vista o que dispõe o artigo 8º, o artigo 11 e o inciso III do artigo 14 da Lei nº 17.670, de 22 de dezembro de 2010, de C.R.E.T.A.

Art. 1º Ficam abertos, aos Orçamentos dos órgãos abaixo discriminados, os créditos suplementares de valor de R\$ 1.044.891,96 (um milhão e quarenta e quatro mil, cinqüenta e noventa e nove reais e sete centavos) destinado ao reforço de dotações orçamentárias e à inclusão de fonte de recurso em grupo de despesa conforme discriminação a seguir:

### RECURSOS DO TESOURO - EM R\$

1500 - SECRETARIA DE FINANÇAS	
1.001 - Secretaria do Tesouro - Administração Direta	
1.010 - 01.12.2.1.6.1400 - Modernização Administrativa e Fiscal do Município	100.000,00
4.4.30.35.FT 2100 - Serviços de Consultoria	200.000,00
4.4.30.39.FT 2100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	135.097,63
4.4.30.52.FT 2100 - Equipamentos e Material Permanente	
3100 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS	
3.001 - Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas - Administração Direta	
3.010 - 04.12.2.2.1.600.2.047 - Assistência ao Servidor	
3.3.90.37.FT 0100 - Locação de Mão-de-obra	6.400,00
4.000 - SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS - ADMINISTRAÇÃO SUPERVISIONADA	
4.002 - Fundo Especial de Apoio à Procuradoria do Município do Recife	
4.003 - 01.12.2.1.600.2.048 - Operação e Arecadação da Dívida Ativa do Município do Recife	
3.3.90.30.FT 0100 - Manutenção de Currículo	69.396,61
3.3.90.37.FT 0100 - Locação de Mão-de-obra	62.954,33
3.3.90.39.FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	160.032,49
4.4.30.52.FT 0100 - Equipamentos e Material Permanente	56.412,90
4.004 - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER - ADMINISTRAÇÃO SUPERVISIONADA	
4.005 - Fundo Especial de Apoio à Procuradoria do Município do Recife	
4.006 - 01.27.12.1.2.26.2.281 - Rede Física de Esporte e Lazer	91.269,00
4.007 - 01.27.12.1.2.26.2.338 - Infraestrutura e Instalações	
4.008 - 01.27.12.1.2.26.2.863 - Desenvolvimento do Esporte do Recife	
3.3.90.39.FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	133.735,00
5000 - SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS - ADMINISTRAÇÃO SUPERVISIONADA	
5002 - Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB	
5.002.15.45.1.307.2.599 - Limpeza Urbana	12.000,00
3.3.90.39.FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	
5002.15.45.2.308.2.538 - Manutenção e Operação de Sistemas de Iluminação Pública	12.000,00
5002.15.45.1.310.2.566 - Requalificação de Espaços do Interesse Público	25.000,00
3.3.90.39.FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	1.044.893,96

Art. 2º Os recursos a serem utilizados, para atendimento ao que determina o artigo anterior, serão analisados das dotações orçamentárias discriminadas a seguir:

### RECURSOS DO TESOURO - EM HS

2000 - SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS	
2.001 - Secretaria de Desenvolvimento Social - Administração Direta	
2.001.04.12.2.161.2.723 - Apoio Administrativo às Áreas da Unidade Orçamentária	12.000,00
3.3.90.39.FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	
3100 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS	
3.001 - Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas - Administração Direta	
3.010 - 04.12.2.1.2.26.2.309 - Recuperação, Preservação e Aquisição de Equipamentos e Bens Culturais	187.097,63
4.4.30.39.FT 2100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	
3.010.04.12.2.161.2.723 - Apoio Administrativo às Áreas da Unidade Orçamentária	
3.3.90.39.FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	6.400,00
3200 - SECRETARIA DE CULTURA	
3.201 - Secretaria de Cultura - Administração Direta	
3.201.04.12.2.1.2.26.2.309 - Recuperação, Preservação e Aquisição de Equipamentos e Bens Culturais	12.000,00
3400 - SECRETARIA DE CONTROLE E DESENVOLVIMENTO URBANO E OBRAS	
3.401 - Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras - Administração Direta	

Diretoria de Jornalismo MARCOS BAIANO  
Diretoria de Propaganda e Criação KÁSSIA ARAÚJO  
Chefe de Reportagem LIDIANE DIAS

Edição HÉLIDA GUERRA  
Tratamento de Imagem CARLOS OLIVEIRA  
Diagramação ALMIR MELO e JAIRO BARBOSA

DIÁRIO OFICIAL DO RECIFE  
[www.recife.pa.gov.br/diariooficial](http://www.recife.pa.gov.br/diariooficial)



Prefeito JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO  
Vice-Prefeito MILTON COELHO  
Secretaria Especial de Relações com a Imprensa CEÇA BRITTO  
Cais do Apolo, 925, 9º Andar  
FONES 3355-8119, 3355-8132, 3355-8657, 3355-8299  
FAXES 3355-3355, 3355-8308

## ANEXO C – PARECER Nº44/2014/NUMA

28.08.14



PREFEITURA DO

## RECIFE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS  
NÚCLEO DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE

## PARECER Nº 44/2014

**Ref.:** Processo nº 07.19483.0.14**Requerente:** Adriano Times Filho**Assunto:** Aplicação da Lei Municipal nº 17.710/2011 para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem

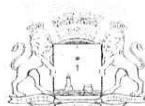
DIREITO URBANÍSTICO. INCIDÊNCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 17.710/2011, QUE ESTABELECE PARÂMETROS URBANÍSTICOS ESPECIAIS PARA EDIFICAÇÕES DESTINADAS A HOSPEDAGEM, COM VISTAS AO OFERECEMENTO DE ESTRUTURA NECESSÁRIA À COPA DO MUNDO DE 2014. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO PREVISTO NO ART. 15, DA LEI MUNICIPAL Nº 17.710/2011: OBRIGATÓRIA APLICAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ART. 16, DA LEI.

**1. Relatório**

Trata-se de requerimento administrativo de licença de construção, através do processo acima identificado, de um hotel com 9 (nove) pavimentos e área total de construção de 1.102 m<sup>2</sup>, na Rua Cel. Benedito Chaves, nº 66, em Boa Viagem, nesta cidade, formulado por Adriano Times Filho.

Na hipótese vertente, o pedido de aprovação do projeto foi apresentado em 09/07/2012, Processo nº 760921512, e aprovado em 06/12/2012; além disso foi requerida revalidação em 21/11/2013, Processo nº 7600940714, e obtida em 11/04/2014 (fls. 02 a 07; 15 e 16). Consta dos autos, ainda, que houve demolição do imóvel existente no local e pagamento de outorga onerosa (fls. 06v. e 07).

O trâmite administrativo de licenciamento seguiu as disposições especiais da Lei Municipal nº 17.710/2011, a qual, entre outras providências, "dispõe sobre parâmetros urbanísticos e normas de uso e ocupação do solo para edificações de uso coletivo que prestam serviço de hospedagem e institui a outorga onerosa nas hipóteses definidas nesta lei objetivando a ampliação da capacidade de hospedagem



PREFEITURA DO

## RECIFE

na cidade do recife para o evento da copa do mundo de 2014". E, em consideração ao disposto nos artigos 14 e 15, da aludida lei, os presentes autos, referentes ao pedido de licença de construção, foram submetidos à análise jurídica.

É o relatório.

### 2. Análise Jurídica

A Lei Municipal nº 17.710/2011 estabelece parâmetros urbanísticos especiais para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem, conforme definido no artigo 2º, da Lei, objetivando o oferecimento de estrutura necessária à realização do evento da Copa do Mundo 2014.

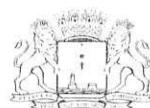
Para lograr do regime especial instituído na Lei, há a necessidade de o requerente contribuir com a arborização pública na proporção de uma árvore para cada dez metros quadrados (01 árvore/10m<sup>2</sup>) de área de terreno impermeabilizada, além das exigências legais ordinárias de área verde e solo natural, e subscrever Termo de Obrigaçāo e Responsabilidade, no qual restarão estabelecidas as condições de inalterabilidade do uso dos serviços pelo prazo de 5 anos a contar da data de 31/12/2014 (artigos 13 e 14).

Ademais, de acordo com o disposto no art. 17, da Lei, esta apenas se aplica aos projetos protocolados até 31/12/2012, e complementa, no seu art. 15, no intuito de atender ao objetivo de sua edição, ou seja, oferecimento de estrutura necessária à realização da Copa do Mundo 2014, que:

Art. 15 As condições expressas nesta Lei serão aplicadas exclusivamente aos empreendimentos do ramo de hotelaria que estejam em funcionamento e operando regularmente até o dia 31 de março de 2014.

Art. 16 Os empreendimentos que utilizarem os benefícios desta Lei e não estiverem de acordo com o artigo 15, serão multados em duas vezes sobre o valor da outorga obtido no artigo 5º desta lei.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> O texto do dispositivo foi modificado, substituindo-se a referência nele existente para art. 15, da Lei Municipal nº 17.710/2011, conforme republicação por correção, da aludida lei, no DOM de 15/09/2011, Edição nº 107.



PREFEITURA DO

## RECIFE

Partindo-se dos preceitos legais acima transcritos, vê-se que a aduzida lei se aplica ao interessado em virtude de seu projeto ter sido protocolado até 31/12/2012, embora tenha ele descumprido o previsto no art. 15, já que não se encontrou em funcionamento e operando regularmente até 31/03/2014. E, por isso, ao se utilizar dos benefícios da multimencionada lei para a aprovação de projeto e obtenção de revalidação deste, mediante a utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados, deve ser multado nos termos do art. 16, acima reproduzido.

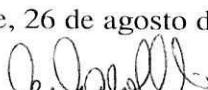
Desse modo, entendo que o processo administrativo em análise deve seguir sua tramitação, mediante a aplicação da Lei Municipal nº 17.710/2011, tanto de suas benesses quanto das obrigações legais instituídas, ressaltando a imprescindibilidade de aplicação da penalidade prevista no seu art. 16.

### 3. Conclusão

Diante do exposto, relativamente ao processo de licença de construção acima especificado, para a construção de hotel através das regras especiais previstas na Lei Municipal nº 17.710/2011, opino, em virtude do não cumprimento do prazo estabelecido no art. 15, pela aplicação da penalidade de multa, trazida no art. 16, do referido diploma legal.

À consideração superior.

Recife, 26 de agosto de 2014.

  
 Maria Carolina Lindoso de Melo  
 Procuradora Judicial  
 Matrícula: 63.913-8  
 OAB/PE: 21.775

De acordo, considerando, sobretudo, o sentido e o alcance da lei  
 Municipal nº 17.710/2011, em observância ao princípio constitucional  
 da legalidade, Manoel Sidney Santos não tocará à aplicação da penalidade  
 prevista em lei.  
 Manoel Sidney Santos, Geral Adjunto  
 Procurador-Geral Adjunto Matr. 63.910-0

  
 Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho

Secretário de Assuntos Jurídicos  
 Ricardo Correia de Carvalho

Secretário de Assuntos Jurídicos  
 Mat. 96865-A

## Poder Executivo

Prefeito JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO

LEI Nº 17.710 /2011

DISPõE SOBRE PARÂMETROS URBANÍSTICOS E NORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PARA EDIFICAÇÕES DE USO COLETIVO QUE PRESTAM SERVIÇO DE HOSPEDAGEM E INSTITUI A OUTORGA ONEROSA NAS HÍPOTESES DEFINIDAS NESTA LEI OBJETIVANDO A AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE HOSPEDAGEM NA CIDADE DO RECIFE PARA O EVENTO DA COPA DO MUNDO DE 2014 E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PÔVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Esta Lei estabelece parâmetros urbanísticos específicos para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem, definidos no artigo 2º, objetivando o aprimoramento da estrutura necessária à realização do evento da Copa do Mundo 2014.

§ 1º A tramitação dos processos para os fins previstos no artigo 1º desta Lei deverá obedecer a critério da análise, conforme estabelecido em normas regulamentares.

§ 2º O licenciamento de obras de edificações destinadas a serviços de hospedagem obedecerá aos parâmetros urbanísticos e edificáveis em vigor, com as modificações introduzidas por esta Lei.

§ 3º Para utilização dos instrumentos urbanísticos específicos definidos nesta Lei, as edificações já existentes destinadas à prestação de serviços de hospedagem deverão encontrar-se devidamente licenciadas pelos órgãos competentes da municipalidade.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se aos meios de hospedagem do tipo hotel, apart-hotel, pousada e albergue, definidos nos termos atuais e estando que administrados ou explorados comercialmente por empresas hoteleira atuante no ramo de hotelaria, com compra-venda de serviços prestados nacional ou internacionalmente, reconhecidos pelo órgão municipal competente e que atendam as normas editadas pelo Ministério do Turismo:

a) hotel e apart-hotel: serviço de hospedagem que oferece alojamento para uso temporário do hóspede, mediante cobrança de diária, que seja dotado de todo o equipamento definido no artigo 8º com atendimento e guarda de bagagens;

b) pousada: serviço de hospedagem comercial com instalações, equipamentos e serviços mais simplificados, identificado com a antecedência urbana da região;

c) albergue: serviço de hospedagem de baixo custo, de uso temporário do hóspede, mediante cobrança de diária, com ou sem fornecimento da alimentação, podendo ser constituído de quartos de uso compartilhado por vários hóspedes e de banheiros de uso coletivo.

Art. 3º Os projetos arquitetônicos de construção, reconstrução ou reforma das edificações destinadas à hotelaria e situadas em imóveis inseridos na ZAC (Contratada 1), definida no artigo 9º, da Lei Municipal nº 17.511/2008, poderão atingir o Coeficiente de Utilização Máximo de 3,0 (três), mediante a utilização do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, definido na Lei Municipal nº 17.511/08.

Os projetos arquitetônicos de construção, reconstrução ou reforma das edificações destinadas à hotelaria e situadas em imóveis inseridos na ZAC (Contratada 1), também serão definidas pelo artigo 223 e seu parágrafo único da Lei Municipal nº 17.511/08, abaixo redigido:

"Art. 223 Fica autorizado o gabarito de altura de 42,00m (quarenta e dois metros) para os lotes linderos à Av. Boa Viagem, em caráter transitório, até a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Parágrafo único: O Gabarito de que trata o "caput" deste artigo, a altura máxima permitida, medida a partir da cota de piso fornecida em órgão competente do Município, ato o ponto máximo da construção, excetuados o reservatório superior e a casa de máquinas."

§ 1º A concessão da outorga onerosa do direito de construir, para os fins desta Lei, deverá incluir sobre a área que exceder o coeficiente básico definido na Lei Municipal nº 17.511/2008 e corresponderá ao valor a ser calculado através da fórmula e parâmetros contorno descrito abaixo:

• Valor da Outorga = Valor da base de cálculo x alíquota de referência.

• Valor da base de cálculo = Valor da área do terreno x alíquota de referência.

• Alíquota de referência para Pousadas e Albergues - 7,5%.

• Alíquota de referência para Hotéis e Apart-Hotéis - 10%.

• Alíquota de referência para Pousadas e Albergues - 7,5%.

Parágrafo Único: Os valores ofertados concernente ao disposto no artigo 3º deverão constituir receita do Fundo de Desenvolvimento Urbano regulamentado pelo Decreto Municipal nº 25.526/2010, e conforme previsto na Lei Municipal nº 17.511/2008, devendo o pagamento ser efetuado no momento da aprovação do projeto.

Art. 4º As edificações novas ou reformadas, destinadas aos serviços de hospedagem, poderão ofertar vagas para estacionamento de veículos em loto direquado destinado ao empreendimento no ramo da hotelaria, desde que respeite a distância máxima de 100 m do mesmo.

Parágrafo Único: Esta distância poderá ser ampliada, desde que seja oferecido o serviço de manobrista a critério de análise pelos órgãos competentes da municipalidade.

Art. 5º O pagamento dos valores apurados em conformidade com o artigo 5º, correspondentes a concessões da outorga onerosa, poderá ser convertido na realização dos projetos com a execução de obras viárias, urbanização dos espaços públicos, revitalização dos equipamentos públicos ou de recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural do Município, desde que definidos conjuntamente entre o empreendedor e o Município, devendo estas estar concluídas até a solicitação do habite sa.

Art. 6º As edificações novas ou reformadas, destinadas aos serviços de hospedagem, poderão ofertar vagas para estacionamento de veículos em loto direquado destinado ao empreendimento no ramo da hotelaria, desde que respeite a distância máxima de 100 m do mesmo.

Parágrafo Único: Os valores ofertados pelos hotéis e apart-hotéis deverão ser constituidos, no mínimo, por um compartimento habitável e um hótel, devendo, depois do mobiliário e equipamentos padronizados de acordo com a legislação urbanística e normas técnicas de habilitação para atendimento a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

§ 2º As áreas interiores a bancadas, a sala de convenções, a lazer e a alimentação, excluídas as áreas abertas e descobertas, devem corresponder, no mínimo, a dez por cento da área útil total destinada a quartos, incluídos seus compartimentos complementares tales como vestiários, salas, banheiros, entre outros.

• As novas edificações classificadas na tipologia hotel e apart-hotel deverão observar requisitos que a caracterizem como confortável e sustentável fazendo:

a) planejamento da obra de forma sustentável;

b) aproveitamento dos recursos naturais disponíveis para ventilação e iluminação;

c) eficiência energética;

d) gestão e economia de água;

e) gestões de resíduos;

f) qualidade do ar e ambiente interior;

g) conforto térmico e acústico;

h) uso racional das matérias;

i) uso de tecnologias e produtos que não agredam o meio ambiente.

Parágrafo único: Os requisitos previstos no caput deste artigo deverão constar de relatório técnico que acompanhará o projeto arquitetônico submetido à análise.

Art. 10 As edificações novas ou reformadas, classificadas na tipologia de hotel e apart-hotel, deverão ofertar, dentro do lotes destinado ao empreendimento, área para embarque e desembarque de passageiros.

Art. 11 As edificações destinadas a serviços de hospedagem do tipo pousada e albergue deverão ter, no mínimo, áreas destinadas a acomodação e serviços básicos de higiene para atendimento ao hóspede ou usuário.

§ 1º As pousadas ou albergues instalados em imóveis edificados, objeto de revitalização, recuperação, reforma ou preservação ficam dispensados da apresentação da matrícula no Registro Geral de Imóveis da circunscrição da sua localização como condição de aprovação e licenciamento de projetos de construção, devendo ser aceitos outros documentos comprobatórios da posse ou da propriedade dos imóveis, observadas a legislação vigente à época da edificação, quando possível.

§ 2º As pousadas ou albergues instalados em Imóveis Especiais de Preservação ou imóvel situado em Zona Especial de Preservação Histórica serão objeto de análise pelos órgãos com competência para gestão do patrimônio histórico e cultural, no ato da análise das condições de uso do imóvel visando à preservação do patrimônio protegido de modo a se garantir os interesses do uso para o mesmo.

Art. 12. Nos casos específicos da reforma da edificação ou recuperação para os fins previstos nesta lei, os projetos de adequação devem ser submetidos a Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA).

Art. 13. As edificações novas ou reformadas, destinadas aos serviços de hospedagem, deverão cumprir com a exigência para a preparação da área livre para cada dez metros quadrados (0,10m²/10m²) da área de fundo impermeabilizada. O plano deve estar contendo até a concessão da licença de construção.

§ 1º O acompanhamento e rega dos indivíduos arbóreos plantados serão de responsabilidade do empreendedor do ramo de hotelaria, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses após o plantio dos mesmos, e estes devem estar em pleno desenvolvimento quando da concessão da licença de construção.

§ 2º O local e os espécimes a serem plantados serão indicados pelo órgão competente do Município.

§ 3º O plantio de árvores referido no caput desta lei não dispensa as demais exigências legais vigentes quanto à oferta de área verde e solo natural definidos como parâmetros urbanísticos na legislação municipal vigente.

Art. 14. O licenciamento de obras de construção, revitalização ou reforma fica ainda condicionado a assinatura de Termo de Obrigações e Responsabilidades decorrentes desta lei, no qual restarão estabelecidas as condições de inatratabilidade do uso dos serviços pelo prazo de 5 anos a contar da data de 31 de dezembro do ano de 2014.

Art. 15. As condições expressas nesta lei serão aplicadas exclusivamente aos empreendimentos de ramo de hotelaria que estejam em funcionamento e operando regularmente até o dia 31 de dezembro de 2014.

Art. 16. Os empreendimentos que utilizarem os benefícios desta Lei e não estiverem de acordo com o artigo 15, serão multados em duas vezes sobre o valor da outorga obtido no artigo 5º desta lei.

Art. 17. O disposto nesta lei será aplicável aos projetos protocolados apenas até 31 de dezembro de 2012.

Art. 18. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.  
Recife, 27 de Maio de 2011

João da Costa Bezerra Filho

Prefeito do Recife  
Projeto de Lei nº 23/2010 Automa. Chefe do Poder Executivo  
(Republicada por Incorreção)

DECRETO Nº 26.055 DE 14 DE SETEMBRO DE 2011.

O PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, no uso das atribuições que lhe confere o inciso IV do artigo 54 da Lei Orgânica Municipal de 04 de abril de 1990, e tendo em vista o que dispõem o artigo 8º, o artigo 11 e o inciso III do artigo 14 da Lei nº 17.570, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 1º Ficam abertos, aos Orçamentos dos órgãos abaixo discriminados, os créditos suplementares no valor de R\$ 1.044.893,96 (um milhão e quarenta e quatro mil, cinqüentos e noventa e três reais e noventa e seis centavos) destinado ao reforço de dotações orçamentárias e à inclusão de fonte de recurso em grupo de despesa conforme discriminação a seguir:

RECURSOS DO TESOURO - EM R\$

4500 - SECRETARIA DE FINANÇAS	1501 - Secretaria de Finanças - Administração Direta	150.000,00
4501 - 04.129.2.121.0.040 - Modernização Administrativa e Fiscal do Município		200.000,00
4.4.90.35-FT 2100 - Serviços da Consultoria		135.097,03
4.4.90.39-FT 2100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
4.4.90.52-FT 2100 - Equipamentos e Material Permanente		

3100 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS	3101 - Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas - Administração Direta	6.460,00
3101 - 04.122.2.160.2.047 - Assessoria ao Servidor		

3.9.90.37-FT 0100 - Locação de Mão-de-obra		69.395,61
3.9.90.37-FT 0100 - Material de Consumo		62.354,33
3.9.90.37-FT 0100 - Locação de Mão-de-obra		160.027,49
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		36.412,90
4.4.90.52-FT 0100 - Equipamentos e Material Permanente		133.739,00

4400 - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER - ADMINISTRAÇÃO SUPERVISORADA	4401 - Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães - GERALDÃO	91.265,00
4.02.00 - Apoio à Execução de Projetos da Prefeitura do Município do Recife		
4.02.00 - Apoio à Execução de Projetos da Prefeitura do Município do Recife		69.395,61
3.9.90.37-FT 0100 - Material de Consumo		62.354,33
3.9.90.37-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		160.027,49
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		36.412,90
4.4.90.52-FT 0100 - Equipamentos e Material Permanente		133.739,00

5000 - SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS - ADMINISTRAÇÃO SUPERVISORADA	5002 - Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB	12.000,00
5002 - 15.452.1.307.2.509 - Limpeza Urbana		
3.9.90.37-FT 0100 - Material de Consumo		12.000,00
3.9.90.37-FT 0100 - Locação de Mão-de-obra		25.000,00
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		1.044.893,96

4400 - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER - ADMINISTRAÇÃO SUPERVISORADA	4401 - Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães - GERALDÃO	91.265,00
4.02.00 - Apoio à Execução de Projetos da Prefeitura do Município do Recife		
4.02.00 - Apoio à Execução de Projetos da Prefeitura do Município do Recife		69.395,61
3.9.90.37-FT 0100 - Material de Consumo		62.354,33
3.9.90.37-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		160.027,49
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		36.412,90
4.4.90.52-FT 0100 - Equipamentos e Material Permanente		133.739,00

3.9.90.37-FT 0100 - Material de Consumo		187.097,63
3.9.90.37-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
4.4.90.52-FT 0100 - Material Permanente		

3200 - SECRETARIA DE CULTURA - CULTURA	3201 - Secretaria de Cultura - Administração Direta	12.000,00
3201 - 13.391.1.211.2.308 - Restauração, Preservação e Aquisição de Equipamentos e Bens Culturais		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
4.4.90.52-FT 0100 - Material Permanente		

3200 - SECRETARIA DE CULTURA - CULTURA	3201 - Secretaria de Cultura - Administração Direta	12.000,00
3201 - 13.391.1.211.2.308 - Restauração, Preservação e Aquisição de Equipamentos e Bens Culturais		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
4.4.90.52-FT 0100 - Material Permanente		

3.9.90.37-FT 0100 - Material de Consumo		12.000,00
3.9.90.37-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
4.4.90.52-FT 0100 - Material Permanente		

3.9.90.37-FT 0100 - Material de Consumo		12.000,00
3.9.90.37-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
3.9.90.39-FT 0100 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		</td

## ANEXO D – PARECER Nº55/2014/NUMA



PREFEITURA DO  
RECIFE

CONCESSÃO  
DA LICEN-  
ÇA

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS  
NÚCLEO DE URBANISMO E MEIO-AMBIENTE

**PARECER Nº55/2014/NUMA**

DIREITO URBANÍSTICO. PEDIDO DE APROVAÇÃO DE PROJETO DE CONSTRUÇÃO PARA EMPREENDIMENTO DESTINADO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HOTELARIA. INCIDÊNCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 17.710/2011 QUE ESTABELECE PARÂMETROS ESPECIAIS COM VISTAS AO OFERECIMENTO DE ESTRUTURA PARA A COPA DO MUNDO DE 2014. INEXISTÊNCIA DE CADUCIDADE DO PROJETO DE CONSTRUÇÃO PROTOCOLADO NO PRAZO ESTIPULADO PELA LEI ESPECÍFICA. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO VIGENTE. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 16 DA LEI Nº 17.710/2001, SEM PREJUÍZO DE OUTRAS DEVIDAS EM RAZÃO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES URBANÍSTICAS.

**Ref.: Documento especial nº 07.53067.5.14**

**Interessada:** Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano

Ao Ilustríssimo Senhor Procurador Geral Adjunto

O presente processo, protocolado sob a rubrica de "DOCUMENTO ESPECIAL" junto à secretaria de mobilidade e controle urbano, refere-se a pedido de ingresso de licença de construção a fim de que seja executado projeto de construção de um hotel, no bairro de Boa Viagem, aprovado sob o número 7600925513 (Protocolo nº 07.00578.9.12).



PREFEITURA DO

## RECIFE

O requerente aponta que, no tempo oportuno, solicitou a licença de construção tendo sido impedido de ingressar com o respectivo requerimento, sob a alegação de que teria expirado o prazo de validade do referido projeto. Sobre esse fato, pronunciou-se a SEMOC - 6ª Regional através do despacho datado de 11/11/2014, proferido em face do Encaminhamento nº 56/2014/NUMA, informando a subscrevente não ter conhecimento de qualquer embaraço ao ingresso do pedido de licença de construção alegado.

Esclareceu a analista de projetos, entretanto, que o projeto inicial supracitado perdeu a validade, à luz do disposto no artigo 195 da Lei Municipal nº 16.292/97, *in verbis*:

*Art. 195. O projeto terá sua aprovação cancelada pelo Município, nas seguintes hipóteses:*

*I - automaticamente, quando expirado o prazo de validade;*

*II - a pedido do autor do projeto, em conjunto com o proprietário.*

Explicou ainda que o prazo de validade dos projetos de construção em geral é de um ano, nos termos do artigo 190 do mesmo diploma legal:

*Art. 190. Aprovado o projeto, poderá ser requerido o alvará de construção, até 12 (doze) meses, após a data de sua aprovação.*



PREFEITURA DO

## RECIFE

E, ainda que esses projetos só podem ser revalidados nos termos do artigo 194 que dispõe:

Art. 194. A aprovação de um projeto poderá ser revalidada, tantas vezes quantas forem necessárias, respeitadas as normas legais e regulamentares vigentes, e observado o prazo de validade do projeto.

Tendo em vista que o projeto aprovado já se encontra fora do prazo de validade não poderia ser mais objeto de revalidação.

O requerente procedeu então com o protocolo de pedido de aprovação de projeto idêntico ao anterior (já aprovado), Processo nº 07.25023.7.14, o qual foi indeferido com fundamento no artigo 221 da Lei Municipal nº 17.511/2008 com a observação de que "a lei 17.710/2011 só é aplicável aos projetos protocolados até 31 de dezembro de 2012".

Como fundamento para o seu pedido o requerente argumenta, em suma, que:

a) é ilegal o procedimento de não se admitir o protocolo da licença de construção com base em entendimento de que o prazo do projeto de construção estaria expirado;

b) a regra estabelecida nos artigos 190 e 194 acima transcrita não se aplica ao presente caso, o qual possui regramento específico quanto a essa matéria, estabelecida pela Lei Municipal nº 17.710/2011;

c) impedir o licenciamento e a revalidação do projeto anteriormente aprovado e protocolado antes de 31 de dezembro de 2014 criaria tratamento distinto das situações já analisadas por esse NUMA, através do Parecer nº 43/2014/NUMA.



PREFEITURA DO

# RECIFE

É o relatório em função do qual, **opinamos**

## 2. Parecer

### 1. DO SUPOSTO EMBARAÇO AO PROTOCOLO DO PEDIDO DE LICENÇA DE CONSTRUÇÃO.

A alegação de que a requerente foi impedida de ingressar com o pedido de licença de construção não restou esclarecida no presente processo, uma vez que a SEMOC afirma desconhecer tal fato:

"Quanto ao suposto embaraço ao protocolo do pedido de licença de construção, não podemos esclarecer pois desconhecemos tal fato" (cota de 11/11/14)

Não obstante, há que se deixar esclarecido **que afronta ao direito de petição constitucionalmente estabelecido (art. 5º, XXXIV, "a" da CF) a recusa ao protocolo de licença de construção, ainda que, no entendimento dos técnicos, o projeto não esteja dentro do prazo de validade.**

O procedimento correto é o **recebimento do pedido de licença no momento em que requerido e, sendo o caso, o seu posterior indeferimento por intempestividade.**



PREFEITURA DO

## RECIFE

Impedir o protocolo, além de ilegal e ilegítimo, gera a situação narrada no presente processo em que não se registra formalmente a data em que foi requerida a licença de construção e, portanto, não se comprova a intempestividade do pedido.

Nesse sentido, a interpretação do 195, I da atual lei de edificações (Lei Municipal nº 16.292/97), que considera "automaticamente" cancelado o projeto pelo escoamento do seu prazo, **não autoriza a recusa ao protocolo da licença.**

Para que se comprove a perda do prazo e, por outro lado, **para que se permita o exercício do direito à defesa e ao contraditório (artigo 5º, LV)**, é indispensável que se admita o protocolo, conforme acima orientado, configurando o impedimento ao protocolo **abuso de poder corrigível pelo judiciário.**

**Essas considerações se aplicam a qualquer pedido de licença de construção a ser formulado perante o Município e não apenas ao caso das edificações destinadas a serviços de hotelaria, tal como o que ora se analisa.**

### 2. DERROGAÇÃO DOS ARTIGOS 190 E 195 DA LEI DE EDIFICAÇÕES PARA PROJETOS DESTINADOS A EMPREENDIMENTOS DE HOTELARIA EM FACE DO REGIME ESPECIAL ESTABELECIDO PELA LEI MUNICIPAL N°17.710/2011

Embora o requerente não comprove nos autos a data em que esteve na regional competente para o protocolo da licença, e, transcorrido hoje o prazo de 12 (doze) meses previsto no artigo 190 da lei





PREFEITURA DO  
**RECIFE**

de edificações, entendemos que tal fato não impede a concessão da licença de construção requerida.

 Isso porque parece-nos razoável a interpretação de que esse artigo 190 e o artigo 194 da lei de Edificações, citados pela técnica analista como aplicáveis ao presente caso, não regulam os procedimentos regidos pela Lei Municipal nº 17.710/2011, **no tocante aos prazos de validade dos projetos de construção.**

 De acordo como o artigo 190, os projetos possuem o prazo de validade de 12 (doze) meses, podendo, de acordo como o artigo 195 serem revalidados tantas vezes quantas forem requeridas, desde que atendam a legislação vigente. E de acordo com o artigo 194, para que seja requerida a revalidação, deve ser respeitado o prazo de validade da aprovação.

Art. 190. Aprovado o projeto, poderá ser requerido o alvará de construção, até 12 (doze) meses, após a data de sua aprovação.

Art. 194. A aprovação de um projeto poderá ser revalidada, tantas vezes quantas forem necessárias, respeitadas as normas legais e regulamentares vigentes, e observado o prazo de validade do projeto.

Ocorre que a Lei Municipal nº 17.710/2011, dado o seu escopo específico de dotar a cidade de infra-estrutura hoteleira para o abrigo da Copa do Mundo de 2014 e constatada a absoluta carência na cidade de estabelecimentos dessa natureza, e, especialmente, o seu caráter temporário, estabeleceu regramento específico para os prazos a serem observados no licenciamento urbanístico.



PREFEITURA DO

## RECIFE

Assim, dispôs o seu artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece parâmetros urbanísticos específicos para edificações de uso coletivo destinadas ao serviço de hospedagem, definidos no artigo 2º, objetivando o oferecimento de estrutura necessária à realização do evento da Copa do Mundo 2014.

**§ 1º A tramitação dos processos para os fins previstos no artigo 1º desta Lei deverá obedecer a rito célere de análise, conforme estabelecido em normas regulamentares.**

§ 2º O licenciamento de obras de edificações destinadas a serviços de hospedagem obedecerá aos parâmetros urbanísticos e edifícios em vigor, com as modificações introduzidas por esta Lei.

§ 3º Para utilização dos instrumentos urbanísticos específicos definidos nesta Lei, as edificações já existentes destinadas à prestação de serviços de hospedagem deverão encontrar-se devidamente licenciadas pelos órgãos competentes da municipalidade.

Veja-se que nos termos do § 1º, acima transcrito, a lei pretendeu estabelecer **regramento específico** para o procedimento (rito) de análise dos projetos destinados a essas edificações, **decreto esse que não foi editado pelo Poder Executivo**. Assim, a própria lei já indicou que deveria existir um procedimento diferenciado a ser adotado em casos tais.

Por outro lado, existem dispositivos expressos na lei específica que parecem ser de fato incompatíveis com o disposto no artigo 194 da Lei de Edificações, em especial o previsto nos seus artigos 15 e 16 que penalizam as edificações que não estiverem funcionando até a data de 31 de março de 2014.



PREFEITURA DO

## RECIFE

Art. 15. As condições expressas nesta Lei serão aplicadas exclusivamente aos empreendimentos do ramo de hotelaria que estejam em funcionamento e operando regularmente **até o dia 31 de março de 2014.**

Art. 16. Os empreendimentos que utilizarem os benefícios desta Lei e não estiverem de acordo com o artigo 15, serão multados em duas vezes sobre o valor da outorga obtido no artigo 5º desta lei.

Essa obrigação é incompatível com a sistemática de sucessivas revalidações prevista no artigo 194 da Lei Municipal nº 16.292/97.

Como se sabe, em caso de aparente conflito de normas entre uma norma geral e outra especial deve prevalecer esta última. Dessa forma, parece-nos que, em face desse princípio, **não se aplica ao presente caso o prazo previsto no artigo 190 da Lei de edificações**, conforme doutrina uniforme e precedentes jurisprudenciais de que é exemplo o adiante transcrito:

RESP - PROCESSUAL CIVIL - REEXAME NECESSARIO - EXTENSÃO - O DISPOSTO NO ART. 475, CPC ESTATUI (INCISO II) ESTAR SUJEITO AO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO A SENTENÇA PROFERIDA CONTRA A UNIÃO, O ESTADO E O MUNICIPIO. NORMA ESPECIAL DERROGA NORMA GERAL. **EVIDENTE, NOS LIMITES DA ESPECIALIDADE.** NÃO SE REFERE, SEM MAIS, A OUTRAS SITUAÇÕES, SALVO SE A HIPOTESE RESULTAR DE INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. ASSIM O DISPOSITIVO MENCIONADO COMPREENDE TAMBEM O - DISTRITO FEDERAL - PORQUE A PESSOA JURIDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO. NÃO ENVOLVE, POREM, A - AUTARQUIA. SUM. 620/STF. A RESSALVA DA SUM. AJUSTA-SE A CONCLUSÃO SUPRA.



PREFEITURA DO

## RECIFE

(STJ - REsp: 77547 SC 1995/0054825-9, Relator: Ministro LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, Data de Julgamento: 27/02/1996, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJ 30.09.1996 p. 36658)

Há que se estabelecer, contudo, de forma clara, os limites da especialidade. **No que diz respeito à necessidade de compatibilidade do projeto com a legislação em vigor, é necessário frisar que, nessa parte, não há derrogação pela legislação especial.**

**Caso a Lei 16.710/2011 seja revogada ou modificada, os projetos de construção, ainda que protocolados antes de 31 de dezembro de 2012, deverão se adequar à nova legislação, aplicando-se nesse aspecto o raciocínio firmado no Parecer nº 44/2011/DGP.**

Ocorre que não nos parece haver incompatibilidade, ao menos apontada no processo, entre o projeto que se pretende licenciar e a Lei Municipal 17.710/2011 (com exceção da controvérsia do procedimento). **Frisando que o projeto que se pretende licenciar foi protocolado no prazo exigido pela lei específica (31 de dezembro de 2012).**

Diante, contudo, do entendimento firmado no Parecer nº 43/2014/NUMA, que estabeleceu como consequência do descumprimento do artigo 15 desse diploma legal a aplicação da multa prevista no artigo 16, deve a mesma ser exigida pelo Município, **sem prejuízo de outras decorrentes de eventuais infrações urbanísticas, tal como a construção antes da expedição da licença competente.**



PREFEITURA DO

# RECIFE

Por fim, anotamos que a situação ora dirimida é um exemplo da ausência da normatização de procedimentos administrativos. Não apenas no caso da Lei nº 17.710/2011, mas também em relação aos processos em geral, o Executivo constitui-se dia após dia em mora regulamentar lesiva para o controle urbano na cidade.

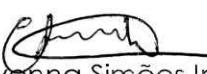
### 3. Conclusão

Diante do exposto e considerando a situação específica criada pela Lei Municipal nº 17.710/2011, opinamos pela possibilidade do ingresso do pedido de licença de construção, conforme requerido no documento especial em análise.

É o parecer, que submeto a apreciação superior.

Recife, 18 de dezembro de 2014.

  
 Andréa Karla Amaral de Galiza  
 Procuradora Judicial  
 Mat. 37.763-7

  
 Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti  
 Procuradora Judicial  
 Mat. 36.906-3  
 Parecer nº 55/2014/NUMA



PREFEITURA DO  
**RECIFE**

Parecer nº 55/2014/NUMA

De acordo

Manoel Sydney Santos  
Procurador Geral Adjunto

Ricardo Correia de Carvalho  
Secretário de Assuntos Jurídicos

## ANEXO E – ENCAMINHAMENTO N° 56/2014/NUMA



PREFEITURA DO

## RECIFE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS  
NÚCLEO DE URBANISMO E MEIO-AMBIENTE

## ENCAMINHAMENTO N° 56/2014

**Processo: 07.53067.5.14****Órgão de origem: Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano/SELURB****Interessado: Fit Empreendimentos Hoteleiros****À SELURB**

Trata-se de requerimento formulado pela empresa epigrafada através do qual solicita "que seja autorizada a ingressar com PEDIDO (processo) de licença de construção, devendo previamente firmar o Termo de Obrigaçāo e Responsabilidade previsto no art. 14 da Lei nº 17.710/2011 (...)".

O requerente alega que foi impedido de protocolar *→ NÃO POSSO protocolar um pedido de licença para um projeto que NÃO EXISTE*  
solicitação para licença de construção pela Regional competente,  
sob a alegação de que haveria expirado o prazo legal de validade  
do projeto originalmente aprovado. *← Pois, Fica AUTOMATICAMENTE CANCELADO*

Após diligēcia da Procuradora Carolina Lindoso, foram enviadas a esse NUMA as cópias do projeto originalmente aprovado e do formulário contendo pedido de revalidação (processo nº 07.25023.7.14) ainda sem pronunciamento quanto ao seu deferimento ou indeferimento. *o processo foi INDEFERIDO - ver data de 20/10.*

Considerando, contudo, que não há nos autos pronunciamento dos órgãos técnicos do Município acerca dos fatos narrados pela requerente, em especial no tocante à expiração do prazo de validade do projeto e ao suposto embaraço ao protocolo



PREFEITURA DO

## RECIFE

do pedido de licença, não podemos nos pronunciar sobre o pedido formulado.

Solicitamos, assim, que sejam esclarecidas as circunstâncias narradas no pleito formulado relatando-se o procedimento adotado pelo Município, bem como as razões que fundamentaram a decisão acerca da expiração do prazo de validade, para que possamos, então, emitir parecer sobre o caso.

Recife, 06 de novembro de 2014.



Andréa Karla Amaral de Galiza

Procuradora Judicial

Mat. 37.763-7

## **ANEXO F – CARTA DE PARÂMETROS – EIP CLASSIFICADOS**

# CARTA DE PARÂMETROS IEP CLASSIFICADOS

<sup>i</sup> De acordo com Plano Diretor do Recife, a Zona de Ambiente Construído de Ocupação Controlada II – ZAC II corresponde ao mesmo polígono delimitado pela ARU através da Lei nº 16.719/01 e deverá obedecer os parâmetros desta lei, que são definidos através dos setores e categorização das vias (Anexo 4 e 6)

<sup>ii</sup> De acordo com o Anexo 11 da Lei nº 16.176/96 (LUOS), a ZEPH 18 (Hospital Dom Pedro II) deverá seguir os parâmetros adotados para a Zona Especial Centro Principal, porém, por não estar situada em nenhum dos setores da ZECP, foi acordado que os parâmetros a serem utilizados serão os do setor de maior proximidade, o Setor de Centro Consolidado – SCC, disposto na Lei nº 17.489/2008, art. 3º.

<sup>iii</sup> As ZEPH que estão situadas no polígono da ARU (02, 04, 05, 06, 12, 26, 32, 33), deverão atender as condições de ocupação e aproveitamento definidos no Anexo 8 da Lei nº 16.719/01 (ARU).

<sup>iv</sup> No Anexo 6 da Lei nº 16.719/01 (ARU), há uma regra genérica que trata da aplicação do afastamento frontal inicial de 5 (cinco) metros para as edificações com até dois pavimentos e uma regra específica que trata do afastamento frontal não inferior a 8 (oito) metros para edificações situadas nas vias listadas. Por se tratar de regra específica, entendemos que nos casos conflitantes, esta última se aplica.