



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0856/18
PLCE Nº 011/18

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL
COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO, TRANSPORTES E HABITAÇÃO
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E JUVENTUDE
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, DIREITOS HUMANOS E
SEGURANÇA URBANA
COMISSÃO DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE

PARECER CONJUNTO Nº 32 /18
CCJ/CEFOR/CUTHAB/CECE/CEDECONDH/COSMAM

Dispõe sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Porto Alegre, cria o Fundo Municipal de Gestão de Território, altera dispositivos da Lei Complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 e revoga as Leis Complementares nº 315 de 06 de janeiro de 1994 e nº 644, de 2 de julho de 2010.

Vem a este Relator-Geral, para parecer conjunto, o Projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 12), embora, no geral, não tenha apontado óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, por entender se tratar de assunto de interesse local, o Procurador sugeriu que seja realizada uma audiência pública para que a proposta seja analisada, por força do 5º, do Art. 177, da Constituição Estadual.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o PLCE apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

A proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

Antes de aprofundar na análise mais aprofundada do projeto em si, ressalto a relevância do assunto, pois a Outorga Onerosa do Direito de Construir, também conhecida como “solo criado”, é uma figura jurídica de natureza urbanística, que consiste numa concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um



**PARECER CONJUNTO N° 36 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CECE/CEDECONDH/COSMAM**

imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo Plano Diretor, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário para que sejam mitigados ou compensados os impactos das construções nos equipamentos, na infraestrutura e na paisagem urbana.

De um ponto de vista puramente técnico, toda vez que uma construção proporcionar uma área utilizável maior do que a área do terreno, haverá criação do solo. De um ponto de vista prático, poderá ser considerado como solo criado, a área construída que exceder uma certa proporção de área do terreno.

A Outorga Onerosa é um dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n° 10.257/01), mais especificamente no art. 28 e seguintes, apesar de já ser utilizada em muitos municípios antes mesmo da aprovação do referido Diploma Legal.

O solo criado pode ser extremamente eficaz como meio de obtenção de recursos para obras, especialmente para moradia popular, bem como para a consecução de serviços públicos. O instituto do solo criado representa a admissibilidade da dissociação do direito de construir do direito de propriedade, embora limitada a determinadas situações de interesse urbanístico, mediante a qual restringe-se a dimensão permitida de construção a um percentual da área do terreno, estabelecendo-se que a edificação acima do parâmetro somente será permitida desde que se dê a aquisição do respectivo direito de construir perante o Município.

Sobre o projeto de lei complementar em análise, o mesmo busca coadunar a legislação municipal à Lei Federal n° 10.257/01 – Estatuto das Cidades, sendo que, entre outras medidas e determinações, visa revogar a Lei Complementar n° 315/94, para que, com o novo arcabouço legal para o instituto, que se passou a denominar de Outorga Onerosa do Direito de Construir, haja a adequação ao que determina a legislação federal em consonância ao que já estabelece o Plano Diretor de Porto Alegre, reforçando que o Solo Criado se trata de um instrumento urbanístico de planejamento.

Como uma das novidades trazidas pelo PLCE em estudo, poderia citar a insculpida no §2º, do Art. 4º, que permitirá que o Solo Criado de Médio Adensamento (de 300 a 1.000m²) seja vendido diretamente em balcão, no momento em que o projeto de edificação estiver em condições de aprovação, a partir da



**PARECER CONJUNTO Nº 22 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CECE/CEDECONDH/COSMAM**

identificação da metragem necessária que o interessado terá que comprar do Poder Público.

Dessa forma, a norma possibilita que qualquer interessado em edificar e que tiver que comprar Solo Criado de Médio Adensamento poderá o fazer quando da aprovação do seu projeto de edificação e não mais ter que comprar antecipadamente em um leilão, sem saber qual a quantidade exata que precisará utilizar no projeto. Além disso, dará celeridade ao processo, o que acarretará no destravamento do desenvolvimento de novos empreendimentos, notadamente para os pequenos investidores.

Calha dizer que, segundo o projeto, a compra diretamente em balcão seguirá critério isonômico, de acordo com a ordem cronológica de requerimentos para a utilização, até que haja o esgotamento do estoque previsto para aquela região em que se pretende construir.

Outro ponto que deve ser enfatizado é a mudança trazida pela proposição é a estabelecida no seu art. 8º, já que, diferentemente da situação atual, o projeto possibilita que os valores correspondentes ao solo criado poderão ser pagos com contrapartidas, imóvel ou permuta de área construída, assim como bens e serviços de utilidade pública. Dessa forma, proposta viabilizará que o próprio empreendimento faça as obras necessárias para a melhoria do entorno, aproximando o conceito do instituto com a sua real finalidade, pois, de forma célere, o Município consegue viabilizar as obras necessárias para a melhoria do entorno.

Observamos também que o projeto, nos seus arts. 5º, inc. V, e 6º, apresenta um Fator de Planejamento na fórmula de cálculo que será utilizado para a implementação da política urbana do Município, com coeficiente variável de 0(zero) a 1,3(um inteiro e três décimos).

Vislumbramos que o Município poderá lançar mão desse coeficiente variável como instrumento para o fim de estimular ou restringir o desenvolvimento de determinada região da cidade, com o aumento ou redução do valor final do Solo Criado, a partir da constatação dos requisitos técnicos estabelecidos na lei e a partir da regulamentação desses critérios. No caso, o coeficiente variável entre 0 e 0,5 se dará por lei e, entre 0,5 e 1,3, por Decreto.



PARECER CONJUNTO Nº 34 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CECE/CEDECONDH/COSMAM

Por óbvio, tal fator de planejamento possibilitará uma melhoria nos processos de planejamento, uma vez que os valores finais do Solo Criado, de acordo com os critérios estabelecidos em lei ou em decreto, poderão ser reduzidos ou aumentados, estimulando, ou restringindo, o adensamento de determinadas áreas da cidade.

No caso, as regiões que possuam infraestrutura subutilizadas, poderão ter o valor do Solo Criado reduzido para que se estimule um maior adensamento em tal região, de forma que os custos, como por exemplo água, esgoto, iluminações públicas possam ser melhor aproveitados. Da mesma forma esse valor poderá ser aumentado quando constatada região da cidade de acentuada concentração urbana.

Outra alteração importante trazida pelo PLCE é a criação do Fundo Municipal de Gestão de Território (FMGT), nos termos do art. 16, em substituição ao Fundo Municipal de Planejamento Urbano (FMPU), criado pela Lei Complementar nº 644/10, e que o Executivo visa revogar.

Caso aprovada a proposição, novo fundo municipal deverá receber os recursos do Solo Criado de Médio Adensamento e Grande Adensamento, enquanto que os valores do Solo Criado de Pequeno Adensamento e Não Adensável continuarão sendo depositados no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Além disso, o parágrafo único do art. 16 do PLCE indica onde poderão ser investidos os recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir, ou seja, deverão ser utilizados na implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários e no desenvolvimento e implementação de planos, programas, ações e projetos vinculados ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana

Conforme o art. 17 da proposição, será regulamentado por decreto o comitê gestor do supracitado fundo municipal, ao qual caberá, no entanto, a aplicação e o controle dos valores arrecadados.

Merece destaque, ainda, o disposto no art. 13 do PLCE, no sentido de que se busca instituir o prazo decadencial de 10 (dez) anos para a utilização do solo criado, contados a partir da formalização da alienação, sendo que, transcorrido esse o lapso temporal, o solo criado adquirido retornará ao Município de pleno direito.



**PARECER CONJUNTO Nº 32 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CECE/CEDECONDH/COSMAM**

Sob o aspecto constitucional, legal e orgânico, a proposição encontra supedâneo no artigo 30, incisos I, II e VII, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência dos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, suplementar as legislações federal e estadual, bem como de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano.

Além disso, a iniciativa legislativa em tela está consubstanciada no princípio constitucional da “*autonomia municipal*”, o qual permite ao Município prover tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no artigo 29, caput, da Constituição Federal¹, no artigo 8º, da Carta da Província de 1989², e nos artigos 1º; e 9º, incisos II e III, todos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre³.

Mais especificamente à matéria em comento e objeto do PLCE, a nossa Lei Orgânica estabelece ser de competência do Município, seguindo os ditames da Constituição Federal, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 8º, inciso X e 56, inciso III), bem como que, na organização de sua economia, o Município deverá promover o desenvolvimento urbano e proteção do meio ambiente (art. 201 e seguintes).

¹ Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

² Constituição Estadual RS:

Art. 8º- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

³ LOMPA:

Art. 1º – O Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Art. 9º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes;

III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;



**PARECER CONJUNTO N° 22/18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CECE/CEDECONDH/COSMAM**

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles⁴:

“O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estado-membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual”.

Dessa forma, é preciso ponderar também que, ao analisar a matéria sob a ótica da legalidade, principalmente, sob o plano da Constituição Federal de 1988, entendo que é evidente a competência do Município para editar normas urbanísticas específicas a sua realidade local em relação à matéria objeto do PLCE 11/18.

Deve-se atentar que a constitucionalidade e a viabilidade jurídica de tramitação do projeto de lei complementar ficam atreladas ao impacto da lei federal sobre os municípios, que, no caso, ocorre no procedimento da outorga onerosa do direito de construir, na qual o Estatuto das Cidades, nos arts. 28 e seguintes, estabelece os princípios e diretrizes para as legislações municipais quanto ao solo criado.

Fica evidente, portanto, a competência do município para edição de normas sobre o solo criado, visto que assim lhe outorgou o Estatuto das Cidades, a fim de melhor adequar a matéria em âmbito local.

Sobre a observação realizada pelo Procurador deste Parlamento, em seu parecer, de que haveria necessidade de realização de audiência pública, nos termos do art. 177, §5º, da Constituição Estadual, não vejo, salvo melhor juízo, tal necessidade. Isto porque o Estatuto das Cidades, em seu art. 30, estabelece a lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando a fórmula de cálculo para a

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.



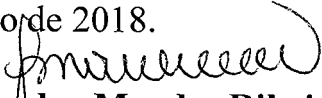
**PARECER CONJUNTO N° 32 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CECE/CEDECONDH/COSMAM**

cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga, e, a contrapartida do beneficiário.

Nesse sentido, por se tratar de lei específica, o projeto proposto não está alterando o Plano Diretor, mas, sim, de uma adequação do instituto do Solo Criado às diretrizes já estabelecidas no PDDUA. Em sendo assim, entendo que não se aplica a regra constante no art. 177, § 5º da Carta Provincial.

Nesse sentido, opinamos pela inexistência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e, quanto ao mérito, entendemos pela **aprovação** do Projeto.

Sala das Sessões, 3 de dezembro de 2018.


**Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente da CCJ e Relator-Geral.**

Aprovado pelas Comissões em 2 - 12 - 18



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Legenda:
S – Sim
N – Não
A – Abstenção
F - Falta

PARECER CONJUNTO Nº 32119 DATA DA VOTAÇÃO: 3-12-18

PROCESSO Nº 856/18

Votação: SIMBÓLICA NOMINAL

Comissão de Constituição e Justiça	Votação
Vereador Dr. Thiago – Presidente	
Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente	
Vereador Adeli Sell	
Vereador Cláudio Janta	
Vereador Márcio Bins Ely	
Vereador Ricardo Gomes	
Vereador Rodrigo Maroni	
Total votos Sim	
Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL	Votação
Vereador João Carlos Nedel – Presidente	
Vereador Felipe Camozzato – Vice-Presidente	
Vereador Airto Ferronato	
Vereadora Lourdes Sprenger	
Vereador Mauro Zacher	
Total votos Sim	
Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação	Votação
Vereador Elizandro Sabino – Presidente	
Vereador Roberto Robaina – Vice-Presidente	
Vereador Rafão Oliveira	
Vereadora Fernanda Melchionna	
Vereador Paulinho Motorista	
Vereador Prof. Wambert	
Total votos Sim	
Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude	Votação
Vereador Tarciso Flecha Negra – Presidente	
Vereador Reginaldo Pujol – Vice-Presidente	
Vereador Alvoní Medina	
Vereador Cassiá Carpes	
Vereadora Sofia Cavedon	
Total votos Sim	
Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana	Votação
Vereadora Comandante Nádia – Presidente	
Vereador Moisés Barboza – Vice-Presidente	
Vereador João Bosco Vaz	
Vereador Marcelo Sgarbossa	
Vereadora Mônica Leal	
Vereador Prof. Alex Fraga	
Total votos Sim	
Comissão de Saúde e Meio Ambiente	Votação
Vereador Cassio Trogildo – Presidente	
Vereador José Freitas – Vice-Presidente	
Vereador Aldacir Oliboni	
Vereador André Carús	
Vereador Mauro Pinheiro	
Vereador Paulo Brum	
Total votos Sim	
TOTAL DE VOTOS	Sim:
	Não:
	Abstenção:

RESULTADO: APROVADO EMPATADO REJEITADO

Thiago Duarte
PRESIDENTE

[Assinatura]
SECRETÁRIO AD HOC