



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Rezende, Vera F.; Furtado, Fernanda; Corrêa de Oliveira, Maria Teresa; Jorgensen Junior, Pedro

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O SOLO CRIADO. UMA NECESSÁRIA AVALIAÇÃO DAS MATRIZES CONCEITUAIS

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 11, núm. 2, noviembre, 2009, pp. 51-71

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951692004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O SOLO CRIADO

UMA NECESSÁRIA AVALIAÇÃO DAS MATRIZES CONCEITUAIS

VERA F. REZENDE
FERNANDA FURTADO
M. TERESA C. OLIVEIRA
PEDRO JORGENSEN JR. *

* Colaboração de Isabela Bacellar.

RESUMO *Este artigo contempla uma avaliação sobre as matrizes conceituais que orientaram a construção da noção da Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento definido no Estatuto da Cidade para integrar a política urbana municipal das cidades brasileiras. Este trabalho propõe uma análise do longo caminho percorrido desde os primeiros debates até a edição de sua versão atual no Estatuto da Cidade, entendendo esta avaliação como necessária para uma melhor compreensão das potencialidades da outorga onerosa e das questões que permeiam os atuais debates sobre sua implementação em diferentes municípios. Para tanto, o trabalho realiza uma sistematização do extenso material bibliográfico que aborda o instrumento, assim como das questões pertinentes ao Solo Criado, conceito que lhe dá origem, percorrendo as décadas de 1970, 1980 e 1990.*

PALAVRAS - CHAVE *Outorga onerosa do direito de construir; Solo Criado; Estatuto da Cidade; direito de construir; instrumentos de política urbana.*

INTRODUÇÃO

Este artigo¹ recupera o caminho da construção teórica da noção de Outorga Onerosa do Direito de Construir (Outorga) e da discussão de sua possível prática, a partir da análise de material produzido sobre o tema ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 e destacando as questões principais presentes ao longo dessas décadas. O material analisado contempla artigos, livros, conclusões de seminários e o conjunto da legislação proposta ou aprovada sobre o tema. O objetivo desta avaliação das matrizes conceituais do instrumento é contribuir para uma melhor compreensão das potencialidades da Outorga e das questões que permeiam os atuais debates sobre sua implementação pelos municípios brasileiros.

Embora a Outorga só apareça na normativa geral brasileira como instrumento de política urbana em 2001, através do Estatuto da Cidade, seus fundamentos remontam à década de 1970, e mesmo a sua aplicação se encontra prevista por municípios a partir do início da década de 1990. O instrumento é inicialmente denominado Solo Criado, denominação que evolui já na década de 1990, quando de sua aplicação pelos municípios, para Outorga Onerosa do Direito de Construir, e que é consagrada pela Lei Federal 10.257/2001.

Com o objetivo de reconstruirmos a evolução do conceito de Solo Criado e das bases da Outorga, retornamos inicialmente às referências internacionais, exemplos de utili-

1 Este artigo é fruto de pesquisa realizada pelos autores para o Lincoln Institute of Land Policy.

zação de instrumentos semelhantes ou que indiquem um maior controle sobre a terra urbana em outros países. Posteriormente, com base na literatura produzida sobre o instrumento em questão, apresentamos a sua construção e contornos teóricos, as justificativas e potencialidades contempladas quando de sua proposição e os temas recorrentes que alimentaram os debates e discussões técnicas por quase três décadas, empreendidos por estudiosos das cidades, juristas, economistas, arquitetos e urbanistas. Alguns temas recorrentes são: a criação de solos adicionais e sua relação com a densidade dos bairros, a necessidade de compensação da sobrecarga sobre a infraestrutura urbana, e a necessária recuperação por parte do poder público da valorização da terra resultante do processo de urbanização em termos gerais.

Outras questões se encontram imbricadas nas formulações da noção, em que se destacam: a constitucionalidade do Solo Criado ou Outorga, não só quanto à possibilidade de separação entre o direito de construir do direito de propriedade, mas também quanto à competência dos municípios para instituí-lo, e a adoção de um índice básico único e até unitário para a aplicação do instrumento. Essas questões, entre outras, estão relatadas e relacionadas aos autores que compartilham determinadas posições, como veremos a seguir.

AS PRINCIPAIS REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

As primeiras experiências internacionais documentadas relacionadas com o Solo Criado revelam objetivos e contextos muito diversos e datam, em sua maioria, do início da década de 1970. Todas, no entanto, se não separam diretamente o direito de construir do direito de propriedade, limitam e submetem o direito de construir ao interesse coletivo ou instituem a possibilidade de se transacionar ou transferir esse direito de um lote para outro através da transferência de direitos construtivos. Surgem como uma alternativa aos efeitos negativos da urbanização a partir da constatação das limitações de outros instrumentos, em especial o zoneamento, no encaminhamento de soluções para os problemas das cidades.

A preocupação com um mecanismo semelhante ao Solo Criado é expressa inicialmente em 1971 na Itália, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas, e especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano defendem em documento a necessária separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Argumentam que esse “deve pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa a particulares”. (MEMORANDO..., 1977, p.3)

Dentre as primeiras experiências internacionais, ganha destaque a experiência americana exemplificada no Plano para a cidade de Chicago² (1973), que demonstra o uso de dois instrumentos: *space adrift* e *zoning bonus*. O primeiro (na tradução literal, *espaço flutuante*) como parte de uma política de preservação de imóveis, previa a transferência do potencial construtivo de um lote (que acomodasse um edifício histórico) para outro ou outros, com o objetivo de se compensar o proprietário do imóvel que se pretendia preservar quando da não utilização total do potencial construtivo permitido. (Costa & Santos, 1977; Costonis,³ 1974).

O segundo instrumento (numa tradução literal bônus de zoneamento) previa a possibilidade de se permitir coeficientes de aproveitamento do solo maiores, e, portanto, mais lucrativos para os empreendedores, exigindo-se em contrapartida o financiamento de uma

² O Plano de Chicago propunha uma alteração na unidade de controle de desenvolvimento, tradicionalmente fixado no lote individual, para o distrito como um todo, possibilitando que lotes dentro de um mesmo distrito abrigassem densidades diferentes (Costonis, 1974).

³ John Costonis vem algumas vezes ao Brasil para divulgar a experiência do Plano de Chicago e discutir os conceitos do Solo Criado, a convite do CEPAM.

melhoria ou equipamento a critério do poder local (Costa & Santos, 1977). A crítica a este instrumento é a de que, ao contrário da transferência de potencial, em que só existia uma redistribuição de densidades já aprovadas pelo zoneamento, os bônus injetavam aumentos de densidade na comunidade que, se não fossem bem controlados, poderiam criar demandas por serviços públicos que a cidade não poderia atender.

A experiência francesa foi provavelmente a que mais influenciou as primeiras experiências brasileiras. Em 1975, uma nova política fundiária e de reforma urbana é formulada na França, visando aumentar a eficácia de controle do uso e ocupação do solo; reduzir as desigualdades sociais decorrentes do zoneamento, que provoca a valorização diferenciada da terra; e aumentar a participação da coletividade no processo de planejamento através da redistribuição de responsabilidades entre o Estado e as Comunas (SÃO PAULO. EMURB, 1977).

Na experiência francesa, o direito de construir acima de uma densidade construtiva básica só poderia ser obtido diretamente do Estado, havendo a possibilidade de transferência do coeficiente de ocupação do solo nos casos de imóveis tombados ou a preservar ou em áreas que justificassem a não urbanização. Define-se um teto legal de densidade (*plafond légal de densité* – PLD)⁴ estabelecido como único para todo o país, igual a uma vez a área do terreno, com exceção de Paris, onde é fixado em uma vez e meia a área do terreno. Nos casos em que a legislação permita que esse limite seja ultrapassado, a edificação que exceder o teto é subordinada a um depósito pelo beneficiário à prefeitura, correspondente ao valor do metro quadrado do terreno, na proporção da área em excesso.

Ao PLD são atribuídos os objetivos concretos de luta contra a segregação social, através da redução dos preços fundiários, redução da densidade das áreas centrais e aumento dos recursos locais. Esses dois últimos, contraditórios, segundo Granelle (1981), já que sem a promoção do adensamento não se poderia obter um aumento dos recursos. No caso francês, a intenção original, de dissociar o direito sobre o solo do direito sobre o espaço, não prevalece por razões constitucionais, adotando-se uma concepção fiscal.

Embora a sua análise inicial leve em conta um pequeno período de 5 anos, ainda segundo Granelle (1981), o PLD fez com que os incorporadores, em grande parte, se adequassem aos limites, optando por orientar as suas atividades para obras de recuperação de edificações em áreas centrais ou de novas construções na periferia. A consequência foi a geração de um volume reduzido de recursos com a aplicação do instrumento.

Na França, na década de 1980, o PLD é objeto de várias emendas, o que acaba com a sua supressão na maioria dos municípios. Em 1992, no Seminário Solo Criado, realizado no Rio de Janeiro, Granelle apresenta as modificações normativas⁵ que alteraram a aplicação do instrumento e avalia os efeitos após 16 anos de sua instituição: “Um efeito positivo é a tendência à redução dos preços da terra... e também a diminuição da diferença de preços centro-periferia. Talvez o único efeito perverso que se possa citar do PLD seja a retenção da terra pelos proprietários no primeiro período de aplicação da lei” (p.11).

Na Itália, o governo propõe, em 1975, uma lei que estabelece a separação do direito de construir do direito de propriedade. O direito de construir somente poderia ser exercido mediante concessão da municipalidade ao proprietário da área, “o qual deve contribuir para as despesas necessárias com agenciamento e equipamento da área”, exigindo-se o pagamento de uma determinada quantia como compensação (Costa & Santos, 1977, p.92). As construções só poderiam ser realizadas de acordo com os objetivos traçados por Planos Plurianuais de atuação urbanística, elaborados pelas grandes comunas, que tam-

⁴ Instituído através da Lei 75-1328 de 31/12/75 (“Code de l’Urbanisme”).

⁵ A Lei de 29/12/82 oferece, sobretudo aos municípios com mais de 50.000 habitantes, a possibilidade de aumentar o PLD até 2 (1,5 até 3 em Paris). A Lei de 18/07/1985 prevê que os Conselhos Municipais podem aumentar o PLD. Em 23/12/86, nova lei reforma fundamentalmente o PLD ao permitir sua revogação pelos municípios (Granelle, 1992, p.6).

bém determinariam os prazos para a urbanização das áreas (Costa & Santos, 1977; SÃO PAULO. EMURB, 1977).

A proposta transforma-se na Lei 10/77, que estabelece que a execução das obras resultantes de atividade que envolva transformação edilícia e urbanística do solo fica subordinada à concessão da administração local (art. 1º). O direito de construir não mais se insere como uma manifestação natural do direito de propriedade e passa a constituir uma concessão do Estado.⁶

Na tramitação do projeto que resultou na lei surge, entretanto, a preocupação da constitucionalidade dessa restrição ao direito de construir (Lira, 1981). As primeiras decisões da Corte Suprema italiana consideram inconstitucionais alguns dispositivos da nova Lei, mas posteriormente decide-se sobre a sua constitucionalidade e o ordenamento italiano passa a reconhecer uma posição inicial de propriedade do solo correspondente ao terreno sem capacidade de edificar.⁷

Outros exemplos de experiências internacionais que, de alguma forma, submetiam o direito de construir à coletividade também são descritos na literatura. A Grã Bretanha, já em 1947, aprova um dispositivo legal que prevê que os proprietários que detivessem uma autorização para construir deveriam pagar ao Estado ou à coletividade uma soma igual à totalidade das mais-valias que suas terras sofreriam em consequência de obras públicas. Este dispositivo é abandonado no pós-guerra por ser considerado um freio ao desenvolvimento (Costa & Santos, 1977).

Na Espanha, para lidar com a escassez de terra urbanizada, a partir da década de 1950 procura-se forçar o aproveitamento de terrenos em áreas urbanizadas (“edificación forzosa”) (Lira, 1983). Posteriormente, na década de 1970, a partir da Lei do Solo de 1975, busca-se resgatar parte das mais-valias urbanísticas através da disposição gratuita de todo o solo correspondente às infraestruturas e aos equipamentos urbanos, pelo mecanismo de compensação em solo edificável (Costa & Santos, 1977).

Em meados da década de 1970, a Colômbia aprova uma lei que fixa, entre outros dispositivos, a extensão vertical da propriedade do solo urbano. A ideia subjacente é de que o domínio do espaço aéreo pertence à sociedade, e a lei propõe uma limitação de altura inerente ao direito de propriedade, a partir da qual o volume de construção deverá ser adquirido das autoridades locais. Em vez de se pensar em criação de solo, é proposta uma limitação de altura, fazendo-se, assim, uso de uma dimensão física como elemento básico para a restrição.

Na década de 1970, como vemos, a questão fundiária, expressa principalmente pela escassez de terra urbanizada e pela necessidade de controle sobre o aproveitamento da terra, se encontra incluída entre as preocupações de diversos países. Como resultado, em 1976, a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos “Habitat”, realizada em Vancouver no Canadá, contempla entre as suas conclusões o princípio geral (nº10): “A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo” (MEMORANDO..., 1977, p.4).

Reflexos da experiência internacional e como são tratadas as questões que fundamentam, especialmente, o Solo Criado ou outros instrumentos de controle da terra urbana, podem ser observados na literatura brasileira produzida no Brasil nas décadas de 1970,

6 Permanece, contudo, para uso do proprietário, uma densidade residual de 3% da área do terreno. Sobre o assunto, ver Renard (1993).

7 Esse princípio afirma-se, também, para fins de desapropriação de um terreno, quando é considerado o valor agrícola, ou seja, o valor descolado da possibilidade de aproveitamento do terreno para fins urbanos (Lira, 1981).

1980 e 1990, destacando-se trabalhos de Azevedo Netto (1977a), Costa & Santos (1977), Lira (1983, 1991), E. Azevedo & Mazzei de Alencar (1993), e do próprio Granelle, que por duas ocasiões (1981, 1992a e 1992b), em artigos publicados ou divulgados no Brasil, apresenta e avalia a aplicação do PLD na França.

As experiências estrangeiras certamente influenciaram o curso do debate no Brasil sobre o Solo Criado e suas variantes. No entanto, Azevedo Netto (1977a) refuta a crítica de que o conceito seja importado, afirmando que o Solo Criado é um “conceito puramente brasileiro, nosso, paulista. Não foi importado, ninguém o encontrará em nenhum documento técnico, em nenhuma legislação do mundo todo” (p.44).

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E A DISCUSSÃO NO BRASIL, UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Ao analisarmos a produção sobre o tema, sob a forma de artigos, propostas de leis ou conclusões de seminários, percebemos uma distinção entre aqueles realizados nas décadas de 1970 e 1980 e os produzidos na década de 1990. Os primeiros buscam principalmente justificar o instrumento, conceituá-lo e dirimir dúvidas quanto à sua constitucionalidade e à necessidade ou não de se considerar destacável o direito de construir do direito de propriedade para a sua aplicação. Os textos produzidos na década de 1990, após a Constituição de 1988, coincidem ou são imediatamente posteriores à previsão do instrumento em alguns planos diretores municipais. Com a tarefa de conceituação da Outorga já efetuada, esses textos enfocam principalmente seus possíveis efeitos e procedimentos para a sua aplicação.

A maioria dos trabalhos nas décadas de 1970 e 1980 toma como ponto de partida a reflexão sobre o processo de adensamento e verticalização das cidades e a evidente impossibilidade de inclusão dos grupos de diversos níveis de renda na oferta de seus bens, entre eles a moradia e a infraestrutura viária e de saneamento, a partir de instrumentos tradicionais de regulação urbana.

No elenco das justificativas para o instrumento, há uma concordância com diferentes *nuanças* entre diversos autores. Num primeiro conjunto de argumentos, é apontada a valorização diferenciada da terra que beneficia proprietários, resultante em grande parte de normas de uso e ocupação e de investimentos públicos, justificando mecanismos que recuperem essa valorização para o poder público. Estabelecer uma maior justiça social entre proprietários, já que todos teriam o mesmo direito de construir, aparece como um dos objetivos. Nessa vertente estão os trabalhos e afirmações de Moreira Lima, Azevedo Netto, Ambrosio & Nogueira Filho (1975), Azevedo Netto, Moreira Lima, Ambrosio & Nogueira Filho (1977), novamente Azevedo Netto (1977a), Eurico Azevedo (entrevista *apud* Brasileiro, 1977) e Hori (1977).

Na década de 1990, E. Azevedo & Mazzei de Alencar (1993) destacam para o instrumento a função de equidade social, assegurando igualdade de direitos de construir. Silva & Saule Jr. (1993) invocam a questão da justiça social, atribuindo ao instrumento um caráter redistributivo de rendas fundiárias, ao propor a distribuição, com equidade, dos custos e benefícios dos investimentos públicos. Ribeiro & Cardoso (1991) justificam, além de sua potencialidade como gerador de recursos que, de forma compensatória, financiariam programas habitacionais e de urbanização de áreas populares, a função de diminuir a escassez social de terra urbanizada.

A necessária subordinação do poder econômico ao interesse geral está expressa em Seabra Fagundes (1977), Fortuna (entrevista *apud* Brasileiro, 1977) e Moreira (1977). Hori (1977) o justifica também para compatibilizar o direito de propriedade com a função social da propriedade. Destacam-se, ainda, a verticalização e o adensamento das cidades, com resultados nefastos para a qualidade de vida e para a saturação dos serviços públicos e das áreas livres e públicas. O Solo Criado se colocaria nessas situações para restaurar o reequilíbrio urbano, principalmente entre bens e serviços públicos por um lado e demanda, por outro, consequentes do processo de adensamento. Encontram-se nessa linha os trabalhos e manifestações de Azevedo Netto e outros (1977), Mange (1977), Hori (1977), Contador (1977), Lira (1981, 1983), E. Azevedo (entrevista *apud* Brasileiro, 1977).

A justificativa para o Solo Criado baseada no que já é praticado em relação aos parcelamentos é afirmada por Azevedo Netto e outros (1977), Contador (1977), Hori (1977) e Silva Cordeiro (1977). Fortuna (entrevista *apud* Brasileiro, 1977, p.90), também afirma: “Do mesmo modo que o poder público exige normalmente dos loteadores a reserva de áreas para circulação e instalação de equipamentos, deve exigir do criador de solos superpostos a contrapartida para fazer face ao esforço do mesmo poder público no sentido de manter ou aumentar a qualidade de vida já existente.”

Também nessa linha está Campos Filho (1977), adicionando, ainda, ao instrumento a função de uniformização dos preços do solo urbano em áreas legais e de redirecionamento de parte da poupança nacional. Junto com o IPTU progressivo, o instrumento traz, a seu ver, maior estabilidade e segurança para o mercado imobiliário. Ferraz (entrevista *apud* Brasileiro, 1977), dentro dessa vertente, divisa no instrumento um papel regulador do mercado imobiliário.

Uma outra vertente de justificativas, ligada à anterior, enfoca diretamente a questão da carência de recursos públicos para atuar no processo de urbanização. Nessa linha encontra-se a tese proposta em 1976,⁸ com significativo impacto nos meios políticos e empresariais, pelo prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, no XX Congresso Estadual de Municípios, no Guarujá.

⁸ Trata-se do trabalho denominado “Uma política para utilização do solo urbano”, de 1976, reproduzido na *CJ Arquitetura*, 1977.

A FORMULAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO

A revisão bibliográfica nos mostra que, apesar das variações nas afirmações de natureza jurídica ou urbanística, existe uma relativa homogeneidade na formulação inicial do conceito, desde a sua primeira definição, e em sua evolução: “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. Baseado neste conceito de solo criado podemos propor três novos instrumentos extremamente importantes para controle do uso do solo, a saber: coeficiente de aproveitamento único; transferência de direitos de construir; proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público” (Azevedo Netto et al., 1977, p.9-10).

Na mesma direção de entendimento, quanto à relação entre Solo Criado e transferência de direitos de construir, encontra-se Grego (1981), que define a noção corrente de solo criado como: “uma figura jurídica mediante a qual limita-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 direi-

to de construir que seria alienado ao interessado por outro particular ou pelo Poder Público (na parte relativa a suas praças e áreas verdes)” (p.1).

A noção do coeficiente único também se difunde: “Em sentido genérico, pode-se definir solo criado como a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo. É a criação de piso artificial. A ideia do solo criado pressupõe a adoção de um coeficiente único de aproveitamento do solo. É partindo-se dessa ideia que se pode chegar a uma concepção de solo criado *stricto sensu*, quando se terá que solo criado é o excesso de construção (piso utilizável) superior ao limite estabelecido em função do coeficiente único de aproveitamento” (Lira, 1983, p.6).

Dallari (in Seminário IDEPE, 1987) reforça esta noção, e remete a criação de solo ao conceito de outorga: “A ideia do solo criado – todo mundo conhece – se baseia fundamentalmente no estabelecimento de um potencial de edificação uniforme. Estabelecido esse potencial de edificação, que pode ser uma vez a área do terreno, o que passasse disso seria solo criado, ou seja, cada vez que se construísse, por exemplo, um andar, haveria criação de solo; havendo criação de solo, haveria necessidade de uma outorga do Poder Público, haveria possibilidade de cobrança por parte do Poder Público” (p.140).

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, o discurso sobre o instrumento passa a enfatizar a questão da recuperação para a coletividade dos benefícios que propicia para os fins de financiamento de infraestrutura e serviços públicos. A ideia pode ser encontrada em diversos autores, como em Ribeiro & Cardoso (1991): “Trata-se de um mecanismo que permite a repartição entre proprietários da terra, incorporadores e poder público, dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza na forma da implantação dos equipamentos e da infraestrutura urbana. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária” (p.55).

A abordagem jurídica e a urbanística se fundem à ideia da geração de recursos públicos: “O solo criado é figura jurídica de natureza urbanística, mas que pode ser extremamente eficaz como meio de obtenção de recursos para obras e serviços públicos. A figura jurídica do solo criado representa a admissibilidade da dissociação do direito de construir do direito de propriedade, embora limitada a determinadas situações de interesse urbanístico” (E. Azevedo & Mazzei de Alencar, 1993, p.7).

Este conjunto de ideias passa também a ser mais diretamente associado à outorga onerosa: “Permite que um proprietário construa acima de um índice de aproveitamento do terreno de sua propriedade. Neste caso, o Poder Público exige uma contrapartida em termos financeiros tendo em vista os benefícios que este proprietário irá auferir da infraestrutura realizada pelo Poder Público. Ao estabelecer a diferenciação e os limites entre o direito de propriedade do solo e o direito de construir, os benefícios dos investimentos públicos em infraestrutura passam a ser cobrados pelo Poder Público que os recupera para a coletividade, reinvestindo-os em equipamentos e serviços públicos. Esta outorga onerosa do direito de construir é também chamada de solo criado” (Silva & Saule Jr., 1993, p.27).

O DEBATE JURÍDICO: CONSTITUCIONALIDADE, NATUREZA E COMPETÊNCIA

Surgem, das formulações acima, questões que se tornam pontos essenciais na discussão. Destacam-se, entre elas, as que envolvem explorações na doutrina jurídica, que justifiquem a separação ao menos parcial entre os direitos de propriedade e de construção, à

luz da Constituição então vigente. A discussão sobre a constitucionalidade do instrumento pode ser encontrada em Grego (1981), que adota uma visão conjunta do interesse individual e do social na delimitação dos direitos de propriedade. A cláusula da “função social” permitiria formas de controle da ação do responsável pela utilização do bem. Acima de determinado patamar, a decisão quanto ao uso do bem decorreria de uma co-decisão de que participariam poder público e proprietário, figura que pode ser estendida ao Solo Criado.

A possibilidade de separação do direito de construir do direito de propriedade, sem alteração do quadro constitucional vigente anterior à Constituição de 1988, é vista como possível por S. Ferraz & E. Azevedo (*apud* Brasileiro, 1977), ressaltando este último a condição de que não seja esvaziado o seu valor econômico, ou seja, desde que assegurado um mínimo desse valor. Segundo Lira (1981), em imóveis localizados em área urbana onde a possibilidade de construir constitui a essência econômica da propriedade, a simples autonomia do direito de construir, distinto do domínio e entregue ao Estado, conflitaria com a garantia constitucional da propriedade. A instituição do Solo Criado, segundo ele, no direito brasileiro, permite que se chegue a esse resultado sem criar problemas de inconstitucionalidade.

Seabra Fagundes (1977), contudo, não se alinha entre os que consideram a autonomia do direito de construir, ou seja, a possibilidade deste existir distintamente do direito de propriedade. Para o autor, “em se tratando de imóvel localizado em área urbana, é na possibilidade de construir, via de regra, que está a essência econômica da propriedade” (p.58).

J. A. Silva (1981, p.313) também afirma que o instrumento não promove a separação do direito de propriedade do direito de construir, contudo percebe a ideia do Solo Criado como justificativa para a compensação de proprietários que não atinjam o índice único. Em suas palavras: “O conceito de solo criado, nos termos postos acima, não importa na separação da faculdade de construir do direito de propriedade do terreno. Ao contrário, reafirma-o na medida em que transforma em direito subjetivo a faculdade de construir até o limite do coeficiente único estabelecido. Tanto assim que, se a legislação de uso e ocupação do solo determinar para alguma zona ou área coeficiente menor, os proprietários terão direito a uma compensação pela limitação estabelecida em desigualdade com os demais proprietários”.

Cabe aqui registrar o debate realizado no Seminário IDEPE (1987). Neste encontro J. C. Figueiredo Ferraz, ex-prefeito de São Paulo, sugere outros instrumentos e afirma: “[O solo criado] É um instrumento inadequado, um instrumento prematuro, porque há outros meios de se arrecadar do que estar invadindo em conceitos clássicos e já consolidados pela sociedade brasileira, do que vem a ser um bem social. ... No momento que extraio do indivíduo a capacidade de construir e tem que pagar se quiser transacionar com o governo, trocar etc., isso significa que lhe foi subtraído um direito. Isto é, na verdade, uma expropriação, nem é uma desapropriação” (p.146).

Nessa ocasião, a comparação do Solo Criado com as obrigações impostas aos parcelamentos e a sua consequente constitucionalidade é lembrada por Campos Filho. Ao discordar de Figueiredo Ferraz, afirma que “é o mesmo instituto do loteamento, só que é loteamento do espaço aéreo” (Idem, p.157).

Após a Constituição de 1988, no momento de elaboração do Plano Diretor do Município de São Paulo, Grau (1990a, p.9) afirma que não há no regime constitucional autonomia do direito de construir dissociado do direito de propriedade. Acresce, entretanto, que o exercício do direito de construir poderá ser definido em lei municipal. Quanto

à competência para instituir o Solo Criado, Grau entende que o município tem competência tanto para instituí-lo como para instituir a transferência do direito de construir.

Também na década de 1990, E. Azevedo & Mazzei de Alencar (1993, p.3), observam que: “É possível afirmar, portanto, em face dos princípios constitucionais vigentes no Brasil, que o direito de construir pode ser dissociado do direito de propriedade, desde que tal providência tenha por objetivo o uso adequado do imóvel urbano de acordo com sua função no ordenamento da cidade e desde que essa providência não esvazie por completo o valor econômico da propriedade. Essa condução pode ser perfeitamente alcançada pela aplicação do solo criado”.

Outros aspectos da construção do instrumento, que acionam à época debates jurídicos, dizem respeito à natureza do instrumento, se tributário ou não, e à competência municipal para instituí-lo na ausência de normativa federal.

O debate sobre a natureza do instrumento atravessou as décadas de 1970 e 1980. E. Azevedo (*apud* Brasileiro, 1977) apontava que no projeto do Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU (1977), o Solo Criado se apresentava como uma licença especial remunerada, aproximando-se de um tributo, enquanto na proposta do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, esse aparecia como uma compensação, à semelhança do que ocorre nos loteamentos, afastando-se das características de um tributo.

Greco Filho (1977) argumentava que a restrição do direito de construir a uma vez a área do terreno era admissível e tradicional, até no Direito brasileiro, que, inclusive, admitia restrição maior. Para o autor, contudo, a instituição de um valor a ser pago à prefeitura ou ao Estado que correspondesse à efetiva transferência de direito de construir teria a configuração de tributo, insustentável diante da sistemática constitucional tributária vigente. Nessa afirmação o autor menciona especialmente a modalidade Solo Criado como transferência do direito de construir e não o Solo Criado como Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O tratamento tributário como forma de instituição do instrumento era, ainda, considerado por G. Ataliba no próprio Seminário CEPAM em 1976 (*apud* Jansen, 1978), e também por Seabra Fagundes (1977) e Jansen (1978), enfocando este último autor somente o caso em que a compensação se desse por equivalente econômico (monetário). A compensação por doação de áreas vazias (de terreno) não apresentaria, a seu ver, características tributárias.

Ferraz (*apud* Brasileiro, 1977), ainda, não reconhecia a natureza tributária do instrumento, tratando-o como simples ampliação do poder de polícia em matéria de edificações. A par disso, pode-se verificar a utilização tácita do termo tributo, sem a consequente discussão da natureza do instrumento, como é o caso do documento de trabalho do CEPAM (1982b).

Cabe destacar, também, o entendimento exposto por Gandra Martins (1981), segundo o qual, o Solo Criado teria coloração tributária nítida,⁹ sendo uma forma de tributação penal, “que visa desincentivar as construções, além de um determinado limite ou, em permitindo, impor elevado ônus, viabilizando acréscimo de receita aos cofres municipais” (p. 62).

A questão sobre a natureza do instrumento está presente para vários autores até o início da década de 1990, quando por ocasião da elaboração do Plano Diretor do Município de São Paulo, e também o do Rio de Janeiro, torna-se inadiável o esclarecimento da questão. É desse período a manifestação de Grau (1990b, p.13), que orienta a aplicação do instru-

⁹ Segundo Gandra Martins, “qualquer exigência para que se permita a construção além de certos limites ganharia, pela definição do art. 3º do Código Tributário Nacional, coloração nítida e inequívoca de tributação” (1981, p.62)

mento nos planos diretores: “Trata-se indubitavelmente, no caso, de um ônus, vínculo imposto à vontade do proprietário do imóvel como condição para a satisfação do seu próprio interesse e cujo descumprimento não importa a aplicação de sanção jurídica, mas tão somente efeitos econômicos negativos. Não há, pois, como confundir a obtenção da outorga onerosa de que se cuida com qualquer figura a que corresponda obrigação tributária”.

É, também, importante registrar aqui as discussões a respeito da competência municipal, na ausência de uma legislação federal que lhe desse apoio, questão ultrapassada através da regulamentação da Outorga pelo Estatuto da Cidade. E. Azevedo & Ferraz (*apud* Brasileiro, 1977) se manifestam favoravelmente quanto à possibilidade de adoção do Solo Criado sem suporte de legislação federal. E. Azevedo impõe como condição, para que possa ser aplicado pelos municípios, que seja instituído nos mesmos moldes das exigências feitas aos loteadores, através de compensações com áreas livres correspondentes às áreas de Solo Criado. Por outro lado, Seabra Fagundes (1977), embora, reconhecendo que a regulação do direito de construir é da órbita municipal, entende que caberia à União regular ou pelo menos permitir a utilização do Solo Criado. Já para Greco Filho (1977), a definição do coeficiente básico e unitário (um) como atributo da propriedade lhe parece matéria de Direito Civil e, portanto, de competência legislativa da União.

O ÍNDICE BÁSICO ÚNICO E, ATÉ, UNITÁRIO

Nas formulações apresentadas, destaca-se, ainda, a questão da construção do conceito de Solo Criado apoiado na adoção de um índice básico e único. A necessidade de sua fixação apresenta uma quase total unanimidade nos textos analisados, não se considerando a possibilidade de coexistirem índices básicos diferenciados numa mesma cidade, como a forma adotada posteriormente pelo Estatuto da Cidade. Nesse caso, estão os trabalhos e entrevistas de Azevedo Netto e outros (1977), em que o coeficiente único poderia ser local, regional ou até valer para todo o país, Hori (1977), Mange (1977), E. Azevedo & Fortuna (entrevistas em Brasileiro, 1977), Jansen (1978) e Lira (1981,1986). A proposta do prefeito Setúbal (1976) também adota essa posição, como já consta, em 1976, da Carta de Embu, em sua primeira conclusão: “1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos. 1.1. A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento. 1.2. Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo”.

A justificativa é apresentada de forma clara por Hori (1977, p.63): “O conceito de solo criado parte da idéia fundamental de que o direito de ocupar uma área urbana com construção deve ser igual para todos, incorporando-se ao direito de propriedade. Quer dizer: do ponto de vista jurídico, admite-se como inerente ao direito de propriedade um direito de construção igual para todos, que pode ser denominado coeficiente de aproveitamento único”.

É, também, Jansen, que se propõe a avaliar as versões existentes (1978, p.85): “Analisando as diversas versões do solo criado constatamos que todas coincidem quanto à necessidade de adoção de um coeficiente único de aproveitamento do lote do terreno, como condição prévia indispensável ao surgimento do adicional de solo. Divergem as sugestões no que tange aos encargos a serem impostos ao proprietário que quiser edificar acima desse coeficiente, e quanto à finalidade do conceito”.

O documento de trabalho do CEPAM (1982b), contudo, é o único analisado em que encontramos a possibilidade de índices básicos diferenciados como alternativa ao índice único. Esse trabalho considera, ainda, a possibilidade de uma compensação para os proprietários que não atingissem o teto de densidade ou índice básico.

A adoção de um coeficiente básico único e, além disso, igual a um, é justificada na formulação do instrumento. Azevedo Netto (1977a, p.50) explica: “Esse valor foi, entre nós, quase por consenso admitido como igual a um (1). Intuitivamente seria a possibilidade de cobrir toda a extensão de um terreno; ou deixando-se recuos ou espaços para iluminação e ventilação, a construção poderia ter dois pavimentos conservando a mesma extensão da área construída”.

O anteprojeto do CNPU, divulgado em 1977, afirma: “Art. 50. O proprietário tem o direito de construir em seu terreno área equivalente à do lote. § 1.º No solo urbano em que houver conveniência de aumento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença da prefeitura. § 2.º A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada”.

Abaixo desse valor igual a um, não se configuraria o Solo Criado, entendimento que atenderia não só à garantia do não esvaziamento econômico da propriedade, assim como ao objetivo urbanístico de garantia de qualidade de vida e de aproveitamento racional da infraestrutura urbana. Acima desse coeficiente, a criação de solos interferiria com o interesse da comunidade. Nessa linha estão os trabalhos de Hori (1977), Mange (1977), Contador (1977). E, também, a proposta apresentada por Setúbal (1976), o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo transformado em lei (1977) e a proposta para um projeto de lei para o município de São Paulo (1977), não encaminhada à Câmara Municipal.

Para Greco Filho (1977, p.100) o índice básico igual a um está atrelado à possibilidade de construir, ao equilíbrio urbano e à transferência de potencial construtivo, ou seja, “quem quiser criar solo, construir acima da metragem quadrada de seu lote, deve adquirir de outrem esse direito, mediante transferência onerosa ou gratuita, de modo que, se a um terreno se incorpora ou se soma o direito de construir a mais, de outro esse direito é retirado, para que, afinal, a área de superfície urbana seja sempre igual à área construída”.

A respeito da variação do conteúdo econômico dos terrenos urbanos em função da aplicação de diferentes índices construtivos, assim se manifesta Silva (1981, p.311): “Pois bem, a fixação do coeficiente único iguala essa equação econômica. Esse coeficiente único pode ser qualquer um, mas o mais lógico e razoável consiste no coeficiente de aproveitamento correspondente a 1 (um), o que equivale a reconhecer a todo proprietário de terreno o direito de erguer nele uma construção correspondente, em metros quadrados, a tantos metros quadrados quantos ele tiver, ou seja, cada metro quadrado do terreno lhe dará o direito de construir um metro quadrado de edificação, coeficiente esse que poderá previstos para a zona”.

OUTRAS QUESTÕES RELACIONADAS COM A APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO

Um ponto de debate é o da forma de compensação. Cabe registrar, aqui, a manifestação de Seabra Fagundes (1977), opondo-se à troca por pecúnia de áreas proporcionais às áreas criadas por construção, ou seja, de Solo Criado. A possibilidade de compensação em equivalente econômico é, contudo, considerada na Carta de Embu (1976), e também por Mange (1977), Grego (1981) e Contador (1977), que defende o equivalente econômico

pela inexistência de terrenos na mesma zona da construção ou pelo risco de aceitação de terrenos impróprios. Lira (1986), por outro lado, anos mais tarde, contempla o instrumento com duas versões: uma urbanística em que o criador de solo compensa a coletividade com a cessão de espaço em favor do grupo, e outra financeira, que pode ser tolerada, em que o criador de solo reverte à municipalidade uma certa importância em dinheiro.

Autores se debruçam também sobre o processo de implementação do instrumento. A aplicação progressiva e contínua que atinja a plenitude em 5 anos é defendida por Mange (1977). Smolka (1991) propõe o estabelecimento de um período de transição, na forma de moratória com prazo definido para terrenos adquiridos recentemente por edificadores e incorporadores, o que facilitaria a aceitação da proposta.

As consequências do Solo Criado no mercado imobiliário fazem parte da discussão de sua construção e irão permear o debate até a década de 1990. Contudo, há uma expressiva concordância sobre as consequências do Solo Criado na queda dos preços dos terrenos já nas décadas de 1970 e 1980. Essa visão é compartilhada, entre muitos outros, por E. Azevedo (entrevista apud Brasileiro, 1977) e por Mange (1977).

Apesar de admitir uma certa elasticidade no comportamento do mercado, esse último autor afirma que, se ficava impossível que os preços dos terrenos baixassem, pelo menos não subiriam. O repasse do valor do Solo Criado para o preço final das unidades, argumento muitas vezes levantado por profissionais do mercado imobiliário, não é considerado possível, a não ser em casos excepcionais de imóveis para os grupos de mais alta renda.

Segundo Campos Filho (1977), o custo do Solo Criado deverá ser absorvido por uma pequena redução da excessiva valorização dos terrenos urbanos e não pelo consumidor final da unidade imobiliária (apartamento ou escritório). Mas, para o CEPAM (1982a), a transferência do custo do Solo Criado para o proprietário do terreno ou para o consumidor final dependeria das condições do mercado de terras e de imóveis construídos.

Há nesse aspecto uma quase unanimidade entre os estudiosos sobre as consequências do Solo Criado sobre o valor da terra, no longo prazo, salvo opiniões enviesadas pelos interesses de classe. Germanos (1977), refletindo a visão das empresas construtoras, vê o instrumento como mais um tributo a incidir sobre o custo final das unidades, com efeitos no espraiamento das cidades e aumentando os custos do poder público com infraestrutura. Gomes de Almeida (entrevista apud Brasileiro, 1977), também alerta para a baixa produtividade fiscal do instrumento e para os seus efeitos sobre o preço final das unidades.

Após a Constituição de 1988, quando da elaboração e aprovação de planos diretores municipais, retoma-se o tema do Solo Criado e suas consequências. Da mesma forma que na discussão sobre a natureza do instrumento, há uma reflexão quanto aos efeitos do Solo Criado sobre o preço dos terrenos. Nessa linha se destacam os trabalhos de Smolka (1991) e Ribeiro & Cardoso (1991):

Smolka (1991, p.3) afirma que “salvo em situações excepcionais de controle monopólico ou monopsônico do mercado de terras, o proprietário é, por assim dizer, inteiramente passivo na determinação do preço do terreno – vale dizer, ele é “*price-taker*” conforme convencionalizado na teoria econômica. O preço do terreno é determinado essencialmente pela concorrência (condição típica deste mercado) entre aqueles que disputam pelo uso do solo.

E, continua: “qualquer tentativa do proprietário em repassar ao usuário o ônus de uma taxa sobre o valor do terreno, será inteiramente frustrada pelo mercado, conquanto as diferenças entre os terrenos não se alterem” (ibid). Conclui, afirmando que as inquietações

dos incorporadores e construtores em geral são, em princípio, infundadas e devem ser atribuídas ao fato de que individualmente eles detêm parte significativa de seu capital imobilizado em terrenos ou a uma percepção equivocada de como opera o mercado imobiliário.

Para Ribeiro & Cardoso (1991, p.54-5): “seu efeito mais geral e mais a longo prazo é a diminuição do preço da terra, pelo aumento da oferta de solo urbanizado, a curto prazo, porque não alterará a rentabilidade da construção, pois o peso do pagamento do direito de construir não recairá sobre o lucro da construção”.

Outros efeitos da adoção do Solo Criado também levantados dizem respeito a um virtual congelamento das áreas centrais mais valorizadas e ao direcionamento da construção para as zonas mais periféricas, onde o preço da terra é menor e predomina a construção de edifícios com projetos que criem pouco solo. Nesta linha, na década de 1990, estão os trabalhos de Ribeiro & Cardoso (1991) e outros, acompanhando o de Granelle (1992a) a respeito da França.

Quanto aos efeitos do instrumento para as camadas de mais baixa renda, assim se manifestam os estudiosos da cidade, sejam eles arquitetos, juristas ou sociólogos:

A importância do instrumento para as camadas de mais baixa renda advém da possibilidade de o poder público obter maior área livre, que seria destinada ao lazer da população. Ou, então, a possibilidade de o poder público obter maiores recursos financeiros, que poderiam ser carreados para obras de infra-estrutura, em geral necessárias nos bairros periféricos ocupados por essa população. (E. Azevedo, entrevista apud Brasileiro, 1977, p.94.)

O solo criado pode criar condições para que camadas de mais baixa renda tenham possibilidades de conseguir morar em áreas inseridas no tecido urbano e não tão-somente em áreas periféricas sem nenhum equipamento. O solo criado não é uma panacéia universal, mas, caso a carência habitacional (no sentido completo da palavra habitação) seja a mais importante ou de atendimento prioritário, o poder público – obtendo através do citado instrumento recursos vinculados a um fundo de reserva de áreas de habitação de interesse social – poderia comprar terrenos em locais dotados de serviços de infra-estrutura. (Mera, entrevista apud Brasileiro, 1977, p.94.)

A instituição do solo criado carreará para o poder público terras ou recursos a serem aplicados em obras ou serviços ou na aquisição de terras, certamente a preços mais baixos, com o que poderá o poder público incentivar a implantação de habitação para as classes menos favorecidas. (Fortuna, entrevista apud Brasileiro, 1977, p.94.)

Entretanto, Azevedo Netto, já em 1977, alerta para a crença excessiva nas possibilidades do Solo Criado para a solução de problemas sociais, inclusive a falta de moradias: “o solo criado não é uma panacéia para curar todos os males da cidade, ou mesmo da nossa sociedade. Muitas vezes ao se discutir o solo criado ele é visto como solução para o problema de distribuição de riquezas ou para o problema da habitação das classes de menor renda. É preciso deixar claro que o conceito do solo criado não foi feito para isso, nem vai resolver todos os problemas urbanos. Vai resolver alguns, apenas alguns, mas muito importantes. Não dispensa o planejamento; pelo contrário, exige um bom planejamento” (p.54).

Na década de 1990, Smolka (1991, p.10) adverte que o processo de implantação do Solo Criado “não é neutro em relação ao seu sucesso. Os ganhos e perdas devem ser claramente expostos e negociados de modo a reduzir, ao mínimo, eventuais expectativas alarmistas e de modo a evidenciar e/ou deixar transparecer possíveis atitudes anti-sociais dos

agentes. O compromisso de utilizar, de imediato, boa parte dos recursos arrecadados com o solo criado, na contratação de novos empreendimentos habitacionais, para a população de baixa renda, pode ser um argumento valioso nesta negociação do próprio instrumento”.

O CAMINHO EM DIREÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE

No Brasil, as discussões sobre a necessidade de meios efetivos de controle do solo urbano datam da década de 1960. Em 1963, se realiza o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, em Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, no qual o quadro geral das cidades é discutido e é encaminhada a necessidade de instrumentos efetivos de controle do solo urbano. A motivação é a necessidade de se equacionar uma política habitacional que enfrente a crise nas metrópoles brasileiras. É proposto um imposto de habitação a incidir sobre terrenos e unidades com mais de 100 m² que, porém, não se assemelha à Outorga, assim como ainda não estão expressos no encontro entendimentos fundamentais do instrumento, como a valorização artificial de terrenos ou a questão da possibilidade de separação entre o direito de construir e o direito de propriedade.

Entretanto, constitui um avanço ao indicar a necessidade de estabelecimento de maiores limites ao direito de propriedade, além das limitações administrativas tradicionais, na busca de soluções para o problema habitacional. Já se encontram nesse documento os princípios que, mais tarde, viriam a ser defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana na Assembleia Nacional Constituinte e, posteriormente, no contexto da elaboração do Estatuto da Cidade (Bassul, 2005).

As primeiras ideias relacionadas com o instrumento do Solo Criado surgem em 1974, quando o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, órgão da Secretaria do Planejamento do Estado de São Paulo, estuda, com a consultoria de Azevedo Netto, os problemas de uso do solo e suas possibilidades de controle. Como parte desse trabalho, em 1975, o GEGRAN realiza um seminário com a presença de juristas, em que são debatidos conceitos envolvidos na noção de Solo Criado (Azevedo Netto, 1977a).

Em 1974, ainda, têm início no Município de São Bernardo do Campo estudos sobre o instrumento pela equipe técnica da Secretaria de Planejamento e Economia, tendo em vista a inclusão do Solo Criado no conjunto das propostas urbanísticas do Plano em preparação. Em 1977, São Bernardo será o primeiro a ter este conceito transformado em lei, através do Plano de Desenvolvimento Integrado do Município. A lei aprovada institui o coeficiente de aproveitamento 1 (um) para toda a zona urbana e determina que o interessado em construir além desse limite deve pagar ao município uma certa quantia por metro quadrado de área construída excedente, cujos valores recolhidos se destinam a um Fundo de Áreas Verdes.

Também em 1974, o então futuro governador do Estado de São Paulo, Paulo E. Martins, promove a realização de estudos preparatórios de seu governo e no relatório sobre o Controle do Uso do Solo, sob a consultoria de Azevedo Netto, aparecem as propostas de fixação de coeficiente de aproveitamento único e da transferência de direito de construção. Nesse mesmo ano, o Solo Criado é discutido no Simpósio sobre Política Urbana, realizado em Brasília pela Fundação Milton Campos, recomendando-se o seu estudo com vistas a sua aplicação em grandes cidades e em áreas metropolitanas (Azevedo Netto, 1977a).

Em 1976, no XX Congresso Estadual dos Municípios em Guarujá, o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, propõe o Solo Criado como instrumento de uma “Política para Utilização do Solo Urbano”, a ser criado em âmbito federal. A proposta consiste em assegurar a todos os proprietários de terrenos uma proporção fixa e uniforme de área construída e que esse direito de construir possa ser transferido a outros terrenos. Contempla a possibilidade de construção acima do limite fixado, mediante transferência dos direitos de construir de outros terrenos, ou aquisição dos direitos de criar solo, mediante concessão do Poder Público e a destinação dos recursos públicos provenientes da aquisição de direitos de construir, criando solo para aquisição de áreas públicas, para equipamentos comunitários ou reurbanização.

No mesmo ano de 1976, a questão do solo, constitui o tema de três seminários realizados em São Sebastião, São Paulo e Embu,¹⁰ sob o patrocínio do CEPAM. Essa entidade, vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo, constitui, sem dúvida, a que lidera ao longo do tempo os estudos e debates sobre o Solo Criado. O resultado desses seminários é a já mencionada Carta de Embu, datada de dezembro de 1976, um marco na evolução dos estudos sobre o tema.

A separação do direito de propriedade e o de construir aparece pela primeira vez em nível nacional em 1977, através do instrumento do Solo Criado, na primeira versão do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU. O anteprojeto abriga a figura do Solo Criado (art. 50 e 51) e garante ao proprietário o direito de construir em seu terreno uma área equivalente à área do terreno; assegura ainda, mediante licença especial e remunerada, obedecendo a conveniências de natureza urbanística, a construção de área excedente. O instrumento, entretanto, gera reações contrárias e não é incluído no anteprojeto final, que dá origem ao Projeto de Lei Federal 775 de 1983.

Este último, chamado de Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior – CNDU, tenta estabelecer o perfil da propriedade em termos urbanísticos com a criação de instrumentos de controle e de limitação à utilização da propriedade. Apesar de não conter o instrumento do Solo Criado, o projeto inova quanto ao tratamento dado a vários temas e, em especial, fornece contornos urbanísticos ao direito de propriedade (Lira, 1983; Rocha Lagoa, 1984; Campos Filho, 1986), contemplando questões a serem observadas pelo planejamento urbano desde a esfera federal até a municipal.

Constitui a primeira tentativa formal em nível nacional de tratar a questão da propriedade privada de maneira urbanística. A habitação fica incluída entre os serviços comuns de interesse metropolitano (art. 40). Nos casos de ausência de plano, fica estabelecido para todos os lotes o índice de aproveitamento de terreno igual a 1 (um), o que significa que o limite de área edificável por lote passa a corresponder à área de cada lote, determinação que vigoraria até a edição de um plano que definisse critérios locais. Ao mesmo tempo, consolida a ideia de um índice básico único e unitário. A concessão da licença para construção fica sujeita ao Município, que pode concedê-la ou não, condicionando-a à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários (art.5º).

Segundo Rocha Lagoa (1984), nesse projeto o governo federal mostra conhecer que a matéria urbanística depende de modo básico da disciplina conferida à propriedade. A seu ver, porém, existe uma nota de inconstitucionalidade no anteprojeto na série de artigos através dos quais se criam diretrizes a serem adotadas pelos municípios na elaboração das respectivas legislações urbanísticas, extrapolando-se a competência da União.¹¹

10 Em junho de 1976, o CEPAM realizou o Seminário de São Sebastião (e depois em São Paulo), que contou com a participação de especialistas Internacionais, como o professor John Costonis, jurista da Universidade de Chicago, o arquiteto Luís Gay Llacer, do Instituto de Estudos de Administração Local de Madrid, e o senador Jorge Cárdenas, da Colômbia. A presença desses especialistas devia-se ao fato de que em seus países os instrumentos da transferência dos direitos de construir e o coeficiente único já tinham sido aplicados (Azevedo Netto, 1977a).

11 A favor da inconstitucionalidade, existia o fato de ter sido apresentada uma proposta de Emenda à Constituição nº 19/77, dando à União o poder de emitir normas gerais sobre o desenvolvimento urbano, projeto que havia sido rejeitado (Rocha Lagoa, 1984, p. 02 e 05).

O Projeto de Lei 775/73 causa inúmeras reações, principalmente por parte de representantes do setor de construção civil, e a inconstitucionalidade é por eles também arguida. Nesse caso, o aspecto denunciado se encontra relacionado aos limites colocados para a propriedade, e a definição do índice 1 (um) para edificação em terrenos localizados em municípios que não possuam plano de uso e ocupação do solo. Essas alegações, como observa Rocha Lagoa (1984), não possuem fundamento, pois a Constituição já adotava o sistema pelo qual a propriedade era uma função social, sendo conferido ao proprietário um conjunto de deveres para a satisfação do interesse social. Mas, para a sua aprovação, criam-se dificuldades. Por um lado, a reação pelas razões ligadas à questão do direito de construir, por outro, os municipalistas que condenam a intromissão da União na política urbana dos municípios.

No processo de preparação da nova Constituição, ganha força o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que retoma as propostas de instrumentos discutidos nas décadas de 1970 e 1980 e que, juntamente com setores progressistas da sociedade, influencia as disposições constitucionais. O direito à cidade e o direito à terra, bandeiras do movimento, se expressam nos conceitos de função social da cidade e função social da propriedade, este último já presente em textos constitucionais desde a Constituição de 1934. Vários estudos (Ribeiro & Cardoso, 1991; Silva & Saule Jr., 1993; Ribeiro & Santos Júnior, 1993; Maricato, 1994; Rolnik, 1994; Ribeiro, 1994; entre outros) contribuíram para uma melhor compreensão do que se denominou Movimento pela Reforma Urbana e quais os seus resultados para a Constituição de 1988.

Na fase de elaboração da Constituição, determinados princípios são traduzidos e consolidados numa emenda popular, síntese das reivindicações das discussões sobre a cidade. Um dos artigos da emenda contempla de forma conceitual, embora sem nomear, o instrumento do Solo Criado ou Outorga: “A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel, mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios” (Bassul, 2005).

Ainda que nem todas as propostas da emenda popular sejam aprovadas, a Constituição de 1988 contempla um capítulo específico sobre política urbana. Ao estabelecer que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182 e 183), a Constituição Federal provoca, segundo Baldez (1991), um abrandamento formal na concepção e no caráter da propriedade privada e, segundo Lira (1991), traça um perfil que caracteriza a propriedade urbanística. A propriedade, a partir de 1988, fica submetida à política urbana determinada pelos municípios, sendo o Plano Diretor o instrumento privilegiado para a sua subordinação.

Ao lado da antiga concepção de propriedade privada surge, então, a propriedade urbanística, como a denomina Lira (1986). Essa está condicionada à sua função social e tem origem na administração pública como agente do processo de produção da cidade. A cidade, nessa concepção, não é o resultado da atuação de proprietários no gozo de suas propriedades particulares, mas da própria administração na gerência do espaço urbano.

Porém, cabe destacar, como afirma Rabello¹² (2003), que a concepção da função social da propriedade, instituída desde a Constituição de 1934, é somente fortalecida pela Constituição de 1988, atuando sobre as interpretações em que se apóiam as decisões judiciais.

12 A favor da inconstitucionalidade, existia o fato de ter sido apresentada uma proposta de Emenda à Constituição nº 19/77, dando à União o poder de emitir normas gerais sobre o desenvolvimento urbano, projeto que havia sido rejeitado. (Rocha Lagoa, 1984, p. 02 e 05).

Com o final da Constituinte, os estados e municípios preparam as suas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e Planos Diretores. A proposta do Solo Criado é incluída em Leis Orgânicas e Planos Diretores de várias cidades do Brasil.

Quanto à regulamentação da política urbana constante da Constituição de 1988, vale mencionar que o projeto original do Estatuto da Cidade (Projeto de Lei do Senado nº 181 de 1989) não menciona o Solo Criado nem a Outorga. Apenas orienta que o Plano Diretor Municipal – obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes – deve exigir (art.41, inciso VI) a prévia avaliação por parte dos órgãos competentes do Poder Público para a aprovação de quaisquer projetos de mudança de uso do solo, alteração de índices de aproveitamento, parcelamentos, remembramentos ou desmembramentos (Furtado, 2005).

O projeto estabelece também que, enquanto não for aprovado o Plano Diretor, o índice de aproveitamento máximo para a construção será de uma vez a área do terreno (Bassul, 2005), seguindo, neste particular, a orientação dada pelo projeto de Lei 775/1983 (LDU).

COMENTÁRIOS FINAIS

A revisão da bibliografia do Solo Criado procura demonstrar que a construção do instrumento foi feita paulatinamente, suscitando questionamentos até a formulação do instrumento Outorga tal como previsto no Estatuto da Cidade. O próprio instrumento da Outorga ainda levanta algumas questões importantes quanto à sua aplicação, principalmente quanto à adoção do coeficiente básico. Esse é um ponto crucial da discussão que merece ser aprofundado. Como afirma Rabello (2005, p.5): “o índice básico se relaciona com o aproveitamento mais elementar do imóvel, o mínimo útil da propriedade, seu direito básico de utilização econômica, equitativamente atribuído, ao menos no seu aspecto econômico, aos proprietários das propriedades imobiliárias urbanas pelo poder público”.

Embora nas formulações teóricas iniciais o índice único para toda a cidade fosse uma ideia central, na definição dada pelo Estatuto da Cidade o coeficiente básico passou a poder variar segundo áreas da cidade. Além disso, o coeficiente básico defendido originalmente era não somente único, mas de modo geral considerado igual a 1 (um). Na prática, no entanto, o coeficiente básico é estabelecido localmente e, em poucos casos limita-se a 1 (um) (Furtado et al., 2006).

A concepção do Solo Criado como outorga de área construída acima de um coeficiente básico apresenta raízes conceituais comuns com o Solo Criado como base da transferência de potencial construtivo de um terreno para outro, o que dificulta a consideração de um instrumento de forma independente do outro. Melhor dizendo, as justificativas que fundamentam o Solo Criado no primeiro caso, tanto no que se refere a questões urbanísticas ligadas a densidades adequadas para determinadas áreas, como no que se refere à prevalência do interesse coletivo sobre o individual, são as mesmas que no segundo caso.

Além disso, as justificativas jurídicas que levam ao entendimento da possibilidade de separação parcial entre o direito de construir e o de propriedade e, ainda, a questão da constitucionalidade da criação do instrumento nas normas municipais ou federais são as mesmas. Nessa perspectiva, à vista da literatura produzida e de seus argumentos, consideramos que a aceitação de um deles como um instrumento de política urbana inclui por extensão o outro, excetuadas as demais questões relativas às dificuldades com a apli-

Vera F. Rezende é doutora pela FAU-USP, professora associada da Escola de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF, e pesquisadora do CNPq. E-mail: vrezende@openlink.com.br

Fernanda Furtado é doutora pela FAU-USP, professora adjunta da Escola de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF, e colaboradora do Lincoln Institute of Land Policy. E-mail: fer.furtado@terra.com.br

Maria Teresa Corrêa de Oliveira é doutora pela Utrecht University e pesquisadora independente. E-mail: teresa@correa.com.br

Pedro Jorgensen Junior é mestre em Engenharia de Transportes pela COPPE-UFRRJ e pesquisador independente. E-mail: pjorgensen@superig.com.br

Artigo recebido em agosto de 2009 e aprovado para publicação em setembro de 2009.

cação de cada um, assim como de ambos, conforme ressaltado em Furtado et al. (2006), que trata da avaliação de experiências municipais com estes instrumentos.

Muitos elementos ainda precisam ser investigados no sentido de melhor guiar a aplicação da Outorga, principalmente a respeito do seu impacto nos mercados fundiário e imobiliário, sua efetiva capacidade de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas e sua interação com outros instrumentos que incidam sobre a valorização da terra. Para os municípios, a Outorga, instrumento valioso, representa tanto uma conquista importante como ferramenta de intervenção pública, como também, um grande desafio, exigindo uma melhor compreensão de seus limites para uma aplicação mais efetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTEPROJETO da lei de desenvolvimento urbano. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.26-33, 1977.
- AZEVEDO, E. A.; ALENCAR, M. L. M. Solo Criado. In: *Seminário Avaliação dos instrumentos de intervenção urbana*. São Paulo: FAU-USP, 1993.
- AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao solo criado. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.44-54, 1977a.
- AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O “solo criado”. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.9-11, 1977.
- BALDEZ, M. L.; MIGUEL, L. *Conselhos populares e usucapião especial urbano*. Petrópolis, RJ: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1991.
- _____. Solo urbano, reformas, propostas para a Constituinte. Rio de Janeiro, *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, n.38, 1986.
- BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BRASIL. Ministério do Interior. *Desenvolvimento Urbano, Projeto de Lei Federal n. 775/83*. Brasília: MINTER, 1983.
- BRASILEIRO, A. M. O Uso do Solo “Criado”. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, n.24, set./out. 1977.
- CAMPOS FILHO, C. M. Argumentos em favor do solo criado. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.78-81, 1977.
- _____. Comentário sobre o projeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo, *Espaço e Debates*, v.2, n.18, 1986.
- CARTA DO EMBU. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.20-1, 1977.
- CONTADOR, J. C. Um modelo para propiciar equilíbrio urbano. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.82-9, 1977.
- CORDEIRO, I. M. S. O clube urbano. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.90-1, 1977.
- COSTA, M. L.; SANTOS, S. L. As experiências estrangeiras. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.92-5, 1977.
- COSTONIS, J. *Plano de Chicago – “Space Adrift”*. São Paulo: EMURB/COGEP, s.d.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM. *Carta do Embu: Documento síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado*. São Paulo, 1976.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM. *Instrumentos para aplicação de uma política fundiária urbana*: sinopse do projeto do II Seminário de Problemas Fundiários Urbanos. Brasília, 1982a.

_____. *Pesquisas sobre o problema fundiário urbano, documento de trabalho*. São Paulo, 1982b.

FURTADO, F. *Gestão Social da Valorização da Terra através do “Solo Criado”: bases para o mapeamento das questões envolvidas*. (Versão preliminar – maio de 2005.)

FURTADO, F.; REZENDE, V. F.; CORREA, M. T.; JORGENSEN JR., P. Outorga Onerosa do Direito de Construir, panorama e avaliação de experiências municipais. In: Encontro Nacional da ANPUR, 12, 2007, Belém, PA. *Anais...* Belém, PA: UFPA, 2007.

GANDRA MARTINS, I. Solo Criado. São Paulo, *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, ano 5, jan./mar. 1981.

GERMANOS, P. A. J. A visão das empresas construtoras. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.102-3, 1977.

GRANELLE, J. J. A Experiência francesa do teto legal de densidade. In: *Seminário Solo Criado, seu impacto na dinâmica urbana e os desafios para sua operacionalização*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992a.

_____. As experiências da política fundiária na França. In: PESSOA, A. (Org.). *Direito do urbanismo, uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM, 1981.

_____. L'expérience française du plafond légal de densité. Paris: ADEF, abril 1992b. (Mimeografado.)

GRAU, E. R. *Questões sobre o plano diretor*. São Paulo: USP, Faculdade de Direito, 1990a. (Mimeografado.)

_____. *Emendas ao projeto de lei sobre o plano diretor*. São Paulo: USP, Faculdade de Direito, 1990b.

GREGO, M. A. O solo criado e a questão fundiária. In: PESSOA, A. (Org.). *Direito do urbanismo, uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM, 1981.

GRECO FILHO, V. Sobre a constitucionalidade do solo criado. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.99-101, 1977.

HORI, J. Efeitos econômicos da implantação do solo criado. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.61-73, 1977.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DIREITO PÚBLICO E EMPRESARIAL – IDEPE. Seminário Solo Criado, conferências e debates, *Revista de Direito Público*, 1987.

JANSEN, L. M. F. J. Solo Criado. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, n.33, 1978.

LIRA, R. P. *Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Conferência na Universidade degli Studi di Macerata, Italia, 1991. Rio de Janeiro: Riex Eds, 1991.

_____. Disciplina do uso solo urbano, a propriedade urbanística. In: *Os Temas Fundamentais do Direito Brasileiro nos Anos 80*. Rio de Janeiro: UERJ, 1986.

_____. Liberdade e direito à terra. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, jan./mar. 1981.

_____. O uso do solo e o seu controle: alguns aspectos de Lei Federal n. 775/83, Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, v.154, out./dez. 1983.

MANGE, E. R. C. O solo não é a terra. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.74-7, 1977.

- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- MEMORANDO. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.3-6, 1977.
- MOREIRA, A. C. M. L. O entesouramento em terrenos urbanos. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.104-5, 1977.
- MOREIRA, A. C. M. L.; AMBROSIS, C.; NOGUEIRA FILHO, D. V.; AZEVEDO NETTO, D. T. *O Solo Criado*. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1975.
- RABELLO, S. *A outorga do direito de construir e o plano diretor*, s.l., s.n., 2005. (Mimeografado.)
- RENARD, V. "Les outils de la politique foncière". Ajda L'actualité juridique, mai 1993. Número especial: *Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives*.
- RIBEIRO, L. C. Q. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. O solo criado como instrumento de reforma urbana: avaliação de seu impacto na dinâmica urbana. Rio de Janeiro, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v.5, n.1, dez. 1991.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. Rio de Janeiro, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v.7, n.1, abr. 1993.
- ROCHA LAGOA, P. Rio de Janeiro, *O projeto de lei sobre desenvolvimento urbano, algumas considerações*, s.n., 1984. (Mimeografado.)
- ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP). Prefeitura Municipal. A proposta de São Bernardo do Campo. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.22-3, 1977.
- SÃO PAULO (SP). Empresa Municipal de Urbanização. *Solo criado: análise das experiências estrangeiras*. São Paulo: EMURB/COGEP, 1974.
- _____. *Solo criado: análise das experiências estrangeiras*. São Paulo: EMURB/COGEP, 1977.
- SÃO PAULO (SP). Prefeitura Municipal. A segunda proposta de São Paulo. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.18-9, 1977.
- SEABRA FAGUNDES, M. Aspectos jurídicos do solo criado. Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, n.129, jul./set. 1977.
- SETÚBAL, O. Uma política para utilização do solo urbano. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n.16, p.12-7, 1977.
- SILVA, A. A.; SAULE JUNIOR, N. A cidade faz a sua constituição. São Paulo: Polis, 1993.
- SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- SMOLKA, M. O Solo Criado: Notas para a fundamentação de questões em debate. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, n.201, out./dez. 1991.

A B S T R A C T *This paper analyzes the conceptual framework underlying the “Outorga Onerosa do Direito de Construir”, a legal instrument defined in the City Statute as part of urban policy in Brazilian municipalities. We focus on the evolution of this powerful and complex instrument from the early stages of its debate until its current version in the City Statute, emphasizing the importance of such analysis to the understanding of the procedure’s potential and to the controversy on its implementation across different municipalities. With this intent, this paper investigates the literature on the procedure, as well as on a related concept, the “Solo Criado”, from the seventies until the nineties.*

K E Y W O R D S *Outorga onerosa do direito de construir; Solo Criado; City Statute; building rights; urban policy instruments.*