

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OUTORGA ONEROSA: APLICABILIDADE E RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR

Emília Bandeira Perissatto¹

João Francisco Toso²

Resumo: Os critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana devem estar previstos no plano diretor, instrumento construído em nível municipal, à luz das diretrizes do Estatuto da Cidade (EC). Dentre os instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que se refere ao pagamento para ampliação do coeficiente de aproveitamento da propriedade. No município de Maringá-PR a legislação local, inicialmente, destinou os recursos oriundos da OODC exclusivamente para ações de Habitação de Interesse Social (HIS). A legislação local foi alterada, ampliando o rol de atividades passíveis de aplicação dos recursos da OODC, consonante ao EC. A análise dos dados financeiros demonstrou que, no geral, a arrecadação com OODC foi superior ao valor investido em HIS, demonstrando um prejuízo no acesso à moradia para população de baixa renda.

Palavras-Chave: Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Propriedade Urbana; Habitação de Interesse Social.

SOCIAL FUNCTION OF THE PROPERTY AND ONEROUS

¹ Graduanda em Direito pela UniFCV - Maringá-PR. Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (2009).

² Mestre em Direito pelo UniCesumar em Maringá no Paraná (2018). Professor no Centro Universitário Cidade Verde UniFCV, em Maringá.

GRANT: APPLICABILITY AND RESULTS IN THE CITY OF MARINGÁ-PR

Abstract: The criteria for fulfilling the social function of urban property must be provided for in the master plan, which is an instrument built at the municipal level, following the guidelines of the City Statute (CS). Among the instruments of the Urban Development Policy, there is the Onerous Grant of the Right to Build (OGRB), which refers to the payment for the expansion of the coefficient of use of the property. In the City of Maringá-PR, the local legislation initially allocated resources from the OGRB exclusively for actions of Housing of Social Interest (HSI). Local legislation was changed, expanding the range of activities subject to the application of OGRB resources, according to the CS. The analysis of financial data showed that, in general, the collection with OODC was higher than the amount invested in HIS, demonstrating a loss in access to housing for low-income population.

Keywords: City Statute; Master plan; Urban Property; Social Interest Housing.

INTRODUÇÃO



propriedade é direito fundamental, de primeira dimensão, previsto no art. 5º, XXII da Constituição Federal. É simultaneamente um direito e um ônus, pois a propriedade deverá, nos termos do art.5º, XXIII, CF, atender à função social.

O texto Constitucional traz diretrizes diferentes para o cumprimento da função social da propriedade em meio rural e em meio urbano. Enquanto que para a propriedade rural os critérios estão expressos no artigo 186, CF, para propriedade urbana há delegação do estabelecimento de critérios ao plano

diretor, instrumento construído em âmbito municipal³. O *caput* do art. 182 define que a Política de Desenvolvimento Urbano é de responsabilidade do município, que deverá seguir as diretrizes estabelecidas em lei federal.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, é responsável pela definição de critérios gerais para a Política de Desenvolvimento Urbano. O plano diretor, por sua vez, é o instrumento básico de planejamento urbano, construído em nível municipal. Tais instrumentos estabelecerão critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Dentre os diversos instrumentos que compõem o arcabouço legislativo da Política de Desenvolvimento Urbano, o presente artigo tem por foco a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que consiste no que a doutrina chama de solo criado, na possibilidade de, por meio de retribuição ao poder público, utilizar-se da propriedade acima do potencial de aproveitamento estabelecido.

Buscando refletir sobre o uso da OODC e o cumprimento da função social da propriedade urbana, tomou-se a cidade de Maringá-PR como limite político-territorial, analisando a legislação local e os dados de arrecadação e aplicação de recursos públicos relacionados à OODC.

Dessa forma, o presente artigo apresenta: a) análise conceitual do direito da propriedade, em âmbito Constitucional e no Código Civil; b) análise do Estatuto da Cidade e o instrumento do plano diretor; c) análise conceitual do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir; d) análise da legislação de Maringá-PR, sobre o tema; e) apresentação e análise da arrecadação e aplicação financeira do município em relação à OODC.

1 DO DIREITO À PROPRIEDADE

³ Art. 182, §2º, CF.

O direito de propriedade, garantia fundamental, está previsto na Carta Magna, mais especificamente no inciso XXII do art. 5º, pertence ao rol dos direitos fundamentais de primeira dimensão, assim entendidos como direitos individuais de caráter negativo, ou seja, exigem abstenção do Estado. Fachin explica que são direitos vinculados ao princípio da liberdade, e não foram concedidos pelo Estado: foram “conquistados contra a força do poder exercido arbitrariamente”⁴. Consonante, Sarlet *et. al.* afirmam que a história dos direitos fundamentais é “também a história da limitação do poder”⁵.

O direito à propriedade configura-se, no campo do Direito Civil, como um direito real. O direito real é aquele que ocorre sobre a coisa, *ius in re*, relação na qual um indivíduo tem o direito de submeter a coisa à sua vontade, com efeito *erga omnes*, ou seja, devendo ser reconhecido por todos⁶. No mesmo sentido, Gonçalves afirma que “[...] o direito real consiste no poder jurídico, direto e imediato do titular sobre a coisa, com exclusividade e contra todos.”⁷

A doutrina demonstra que não há um conceito único para propriedade, de forma que a mesma recebe influência dos regimes políticos no qual é concebida. Neste sentido, Gonçalves afirma que “a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de *relativização*, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária”⁸.

Apesar de ser direito fundamental, o texto constitucional,

⁴ FACHIN, Z. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 224.

⁵ SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, sem página (Saraiva Digital).

⁶ Conf. AZEVEDO, A. V. *Curso de direito civil 5 - direito das coisas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, sem página (Saraiva Digital).

⁷ GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, sem página (Saraiva Digital).

⁸ GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, sem página (Saraiva Digital).

bem como legislação infra, apresenta condição para o exercício do direito da propriedade: “a propriedade atenderá a sua função social”⁹.

Como herança da Constituição de 1919 de Weimar, no Brasil, o princípio da função social da propriedade foi previsto pela primeira vez na Constituição de 1934¹⁰, e não deve se confundir com os sistemas de limitação da propriedade (desapropriação, requisição e expropriação), pois refere-se, em verdade, à estrutura do próprio direito¹¹.

Considerado um dos precursores da ideia da função social da propriedade, Léon Duguit afirma que “a propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza”¹².

Desta forma, o direito à propriedade é, ao mesmo tempo, direito fundamental e real, que permite ao sujeito opô-lo a quem quer que seja, inclusive ao Estado, e ônus público, pois essa propriedade deve colaborar para o desenvolvimento socioeconômico, sendo assim, interesse social. Nas palavras de Fagundes, o direito da propriedade “[...] está condicionado, portanto, à sua compatibilidade e ao seu entrosamento com o interesse comum[...]”¹³.

O cumprimento da função social deve ser observado tanto na propriedade urbana, quanto na rural. O art. 186 da CF elenca os requisitos essenciais para configuração do cumprimento da função social da propriedade rural, prevendo que, em

⁹ Art. 5º, XXIII, CF.

¹⁰ Afirnam FACHIN, Z. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013; FAGUNDES, Seabra. Aspectos Jurídicos do solo criado. *RDA*. V. 129, 1977; e MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, sem página (Saraiva Digital).

¹¹ FACHIN, Z. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013

¹² DUGUIT, Léon. *Las transformaciones generales del derecho privado*. Pamplona: Analecta, Ediciones y Libros, 1931, p. 37 *apud* MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, sem página (Saraiva Digital).

¹³ FAGUNDES, Seabra. Aspectos Jurídicos do solo criado. *RDA*. V. 129, 1977, p. 4.

suma, a propriedade rural deverá apresentar produtividade, manejo adequado dos recursos naturais e condições adequadas na relação de trabalho.

Quanto à propriedade urbana, objeto de estudo deste trabalho, a Constituição Federal delega à legislação municipal a definição dos requisitos para cumprimento da função social, mais especificamente ao plano diretor¹⁴. Destaca-se ser o plano diretor obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes¹⁵.

A Constituição Federal, apesar de conferir à municipalidade a execução da política de desenvolvimento urbano, propõe o estabelecimento de diretrizes por meio de lei¹⁶. Desta previsão nasceu o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, definindo os critérios objetivos para cumprimento da função social da propriedade urbana.

Pode-se afirmar, ante o exposto, que o direito de propriedade é restringido pelo interesse social, tendo que respeitar direito de vizinhança, limitações urbanísticas ao particular e questões ambientais. Sendo assim a propriedade no direito brasileiro não se configura como um direito absoluto e ilimitado, mas em um direito com finalidade social.

2 DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, tem como finalidade regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais tratam da Política de Desenvolvimento Urbano.

De acordo com o estabelecido pelos artigos constitucionais supra, toda a atuação legislativa e administrativa do Município dependia da promulgação do Estatuto da Cidade¹⁷. De

¹⁴ Art. 182, §2º, CF.

¹⁵ Art. 182, §1º, CF.

¹⁶ Art. 182, CF.

¹⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público

acordo com Mukai¹⁸, o projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Cidade é de 1990, porém a lei só foi sancionada em 2001. Os instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano, que deveriam ser elaborados e executados pelos municípios, permaneceram inertes, aguardando o Estatuto.

De acordo com o texto constitucional, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”¹⁹, e o plano diretor, por sua vez, “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”²⁰. Desta forma, considerando que a Constituição Federal deu ao Estatuto da Cidade a missão de estabelecer as diretrizes gerais para a execução da Política de Desenvolvimento Urbano, os critérios para cumprimento da função social da propriedade urbana estão expressos neste.

O art. 2º do Estatuto da Cidade apresenta, atualmente, dezenove (19) diretrizes²¹ gerais. O *caput* do artigo define que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana[...]”²². Completando a ideia de cumprimento da função social da propriedade, o art. 39 do Estatuto estabelece que:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.²³

municipal, *conforme diretrizes gerais fixadas em lei*, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Constituição Federal, 1988).

¹⁸ MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, sem página (Saraiva Digital).

¹⁹ Art. 182, § 2º, CF.

²⁰ Trecho final do § 1º, do art. 182, CF.

²¹ Quando da promulgação da Lei eram dezesseis (16) diretrizes.

²² Art. 2º, Lei 10.257/2001.

²³ Art. 39, Lei 10.257/2001.

Evidentemente, o espaço urbano configura-se como ambiente complexo, artificial, centro das atividades sociais e econômicas há, pelo menos, um século. Corrêa, ainda na década de 1990, dizia que “o espaço urbano [...] é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço”²⁴. Dentre os agentes elencados pelo autor²⁵ como produtores e transformadores do espaço urbano, destacam-se os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado²⁶.

Dada a complexidade material e social, Mukai evidencia que o Estatuto da Cidade é uma Lei que “prevê e define a ordenação do território, o controle do uso do solo, a participação comunitária e o desfavelamento.”²⁷

Conforme já citado, o plano diretor é o instrumento basilar da política de desenvolvimento urbano. No entanto, cabe ressaltar que “[...] os planos diretores já existiam muito antes apesar de estarem presentes oficialmente na Constituição Federal de 1988 [...]”²⁸. De acordo ainda com a mesma obra, planos de desenvolvimento urbano foram utilizados já na década de 1930 em São Paulo, e 1940 em Porto Alegre; na década de 1950 passaram a ser mais complexos, indo além de aspectos arquitetônicos.

Para além do caráter arquitetônico, a atual concepção de plano diretor contempla-o como documento estratégico de Gestão Pública, “que visa propiciar o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas

²⁴ CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática. S.A., 1995, p. 11.

²⁵ Roberto Lobato Corrêa é um dos autores brasileiros clássicos no estudo da Geografia Urbana, e aborda conceitos relevantes para a análise que aqui se apresenta.

²⁶ CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática. S.A., 1995, p. 12.

²⁷ MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, sem página (Saraiva Digital).

²⁸ SOARES, S. R. Avaliação de planos diretores: uma proposta metodológica a partir do Estatuto da Cidade. *Journal of Exact Sciences – JES*, vol.22, n.2, pp.37-42 (jul - set 2019), p. 39.

(metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado”²⁹.

Além do plano diretor, o Estatuto da Cidade apresenta diversos outros instrumentos, de cunho administrativo, financeiro, jurídico e político. Dentre tais instrumentos, o presente trabalho tem por foco a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), prevista na alínea “n”, do inciso V, do art.4º do Estatuto da Cidade.

Disciplinada pelo Estatuto da Cidade (arts. 28 a 31), a OODC, instituto novo no direito brasileiro, corresponde ao que a doutrina costuma chamar de “solo criado”³⁰. Representa, na prática, valor a ser pago pelo proprietário à municipalidade com a finalidade de exceder o limite de construção estabelecido em regulamentação específica. O art. 28 do Estatuto da Cidade reza que “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.”³¹ A contrapartida, no caso, é a OODC.

O recurso oriundo da OODC não tem caráter tributário, sendo receita orçamentária municipal, com aplicação vinculada ao estabelecido no art. 31 do Estatuto da Cidade, que limita seu uso para investimento em oito ações (incisos I a VIII do art. 31, EC), com destaque a Habitação de Interesse Social (HIS).

Uma variável importante de ser compreendida no âmbito da OODC é o coeficiente de aproveitamento, que mensura a densidade de ocupação/utilização, e assim, contempla ao mesmo tempo a otimização e o risco de sobrecarga. Tem um olhar social e principalmente ambiental. Dessa forma, o valor da OODC justifica-se pela necessidade de ampliação de infraestrutura necessário dado o aumento de densidade. Todavia, o instituto não visa obrigatoriamente desincentivar o aumento de ocupação, mas

²⁹ MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, sem página (Saraiva Digital).

³⁰ Idem.

³¹ Art. 28, Lei 10.257/2001.

sim, otimizar a infraestrutura previamente existente, pois “[...] tem como objetivo, o adensamento populacional, elevando coeficientes de aproveitamento, utilizando o máximo possível de determinadas áreas [...]”³².

3 DA OODC EM MARINGÁ-PR

Maringá é um município localizado no norte do estado do Paraná, fundado no final da década de 1940, com população atual estimada de mais de 430 mil habitantes, de acordo com IBGE, e, por consequência, obrigada a possuir plano diretor. Maringá tem se configurado entre os municípios com alta qualidade de vida no Brasil, tendo recebido, novamente, o título de Melhor Cidade do Brasil para se viver pelo Ranking Macroplan 2021³³.

No que se refere a Política de Desenvolvimento Urbano, Maringá, assim como todo o Norte do Paraná, teve sua colonização planejada, com foco inicial na preciosa atividade rural: o café. As cidades foram intencionalmente planejadas para dar suporte a essa produção agrícola³⁴. E assim, surge uma cidade com forte influência dos agentes imobiliários, pois “desde a sua gênese, Maringá vivencia um processo de mercantilização do espaço urbano que favorece os interesses dos agentes econômicos, principalmente os envolvidos com o mercado imobiliário”³⁵.

A Lei Complementar Municipal 632/2006 cria o Plano

³² DANTAS, John Álex de Melo; SANTOS, Larissa Tavares de Souza; MATOS, José Horácio Fraga. Outorga Onerosa do Direito de Construir. *Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT-SERGIPE*, v. 6, n. 2, 2020, p. 41.

³³ <http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?ses-sao=46ddf32bf45546&id=37083>, acesso em 12 de março de 2021.

³⁴ PERISSATTO, Emília Bandeira. *Projetos de Reforma Agrária no Noroeste do Paraná: disparidades estruturais e impactos locais*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual de Maringá, 2009.

³⁵ MARCON, Rubia Maiara Silva et al. O programa minha casa minha vida (PMCMV) faixa 1 e o setor imobiliário em Maringá: Retrato de uma coalizão público-privada. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 7, 2020, p. 44731.

Diretor de Maringá, e passa por atual revisão³⁶. A Lei Complementar Municipal 1064/2016, por sua vez, dispõe atualmente sobre a aplicação da OODC, e foi precedida por diversas leis, que apresentavam tratamento substancialmente diferente ao instituto da OODC.

Independente da revisão que se apresenta no momento, a LC 632/2006 sofreu várias alterações desde sua promulgação, as quais pretende-se destacar a seguir.

O artigo 1º da LC 632/2006 conceitua:

O Plano Diretor do Município de Maringá é o instrumento estratégico de desenvolvimento e expansão urbana e de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão da Cidade, aplicando-se esta Lei em toda extensão territorial do Município.

Destaque para os artigos 4º e 5º que expressam o conceito de função social da Cidade, e sua garantia:

Art. 4º A função social da Cidade de Maringá compreende o pleno exercício de todos ao direito à cidade, entendido este como direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à *moradia*, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à acessibilidade e demais direitos assegurados pela legislação vigente.

Destacou-se, no trecho acima, a moradia pois adiante apresentar-se-á uma análise dos investimentos em HIS (Habitação de Interesse Social) que fará refletir sobre o cumprimento da função social dentro desse direito social.

O art. 5º da LC 632/2006 apresenta as ações de garantia do cumprimento da função social da cidade, dos quais destaca-se:

Art. 5º A função social da cidade será garantida pela:

omissis

III - utilização de instrumentos de redistribuição da renda e da terra;

³⁶ Conforme <http://www2.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/21/revisaoplanodiretor>, acesso em 12 de março de 2021.

omissis

V - prioridade na elaboração e execução de programas, planos e projetos para grupos de pessoas que se encontrem em situações de risco, vulneráveis e desfavorecidas.

A Lei Complementar Municipal 888/2011, por sua vez, dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Maringá e dá outras providências. Interessante destacar que ela veio substituir a Lei Complementar 331/1999, anterior ao Estatuto da Cidade, e tem como um dos objetivos “promover o exercício da função social da cidade e da propriedade”³⁷.

Pela LC 888/2011, que sofreu diversas alterações em 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2019 e 2020, definiu-se o atual zoneamento ambiental de Maringá. Em suma, são definidas cerca de 10 zonas, com subdivisões específicas, regulando desde as áreas rurais, passando pelas industriais, residenciais e comerciais. Tem como 0,25 o menor coeficiente de aproveitamento e o maior 6, e define as zonas nas quais pode ser ampliada a densidade de uso por meio de OODC. O quadro abaixo destaca as principais zonas e aplicação da OODC:

Quadro 1 – Zoneamento Maringá-PR – principais áreas

<i>Nome</i>	<i>Sigla</i>	<i>Usos permitidos</i>	<i>C.A.</i>	<i>C.A. máx. com OODC</i>
Zona de Comércio Central	ZCC	Uso residencial unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar. Comércio e serviços centrais e vicinais.	4,5	6,0
Zona de Comércio e Serviços Setoriais	ZCS	Uso residencial unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar. Comércio e serviços setoriais e vicinais.	3,5	4,5
Zonas Residenciais	ZR1	Uso residencial unifamiliar. Atividade individual de autônomos e profissionais liberais não incômoda, nociva ou perigosa concomitante à moradia.	1,4	-
	ZR2	Uso residencial unifamiliar e bifamiliar.	1,4	-
	ZR3	Uso residencial unifamiliar e bifamiliar. Uso residencial	2,5	3,5

³⁷ Art. 2º, I, Lei Complementar Municipal 888/2011.

		multifamiliar.		
	ZR4	Uso residencial unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar.	3,5	4,5
	ZR5	Uso residencial unifamiliar e bifamiliar. Comércio e serviços setoriais do setor da saúde. Comércio e serviços vicinais.	1,4	-
	ZR6	Uso residencial unifamiliar e bifamiliar. Uso residencial multifamiliar mediante outorga onerosa. Comércio e serviços centrais e vicinais.	3,5	4,5
Zona de Urbanização Específica	ZUE1	Loteamentos fechados e condomínios horizontais em ZRU	1,4	-
	ZUE2	Parques industriais em ZRU	1,6	-
	ZUE3	Faixas de 300 metros de cada lado das rodovias BR-376 e PR- 317 em ZRU (uso não residencial)	0,25	4,5
Zonas Especiais	ZE01	Novo Centro (uso residencial multifamiliar. Comércio e serviços centrais. Comércio e serviços setoriais e vicinais. Equipamentos comunitários, sociais e culturais)	6	- OODC aqui permite aumentar altura de 610 a 650
	ZE16	Centro cívico (Uso residencial multifamiliar. Comércio e serviços centrais e vicinais).	1,4	4,5
	ZE17	Zona de Armazéns (uso residencial multifamiliar. Comércio e serviços centrais e vicinais).	3,5	4,5
	ZE18	Zona de indústrias (uso residencial multifamiliar. Comércio e serviços centrais e vicinais.)	1,4	4,5
Zona Rural	ZRU	Predominantemente às atividades extrativas, agrícolas, hortifrutigranjeiras e pecuárias, bem como ao uso residencial vinculado às atividades rurais	0,25	-

Fonte: Lei Complementar Municipal 888/2011 – Maringá-PR
Org.: PERISSATTO, 2021.

A Lei Complementar Municipal 888/2011 traz como conceito de coeficiente de aproveitamento “a razão numérica entre a área de construção permitida e a área do lote”, endossando o discutido anteriormente: o coeficiente relaciona-se com a

densidade de uso. O coeficiente de aproveitamento máximo admitido no Município de Maringá é 6, podendo ser alcançado na Zona Central (mediante OODC) e no Novo Centro. São áreas já dotadas de infraestrutura urbana, e, de certa forma, comportam maior adensamento. Cabe destacar a possibilidade grande ampliação do aproveitamento em áreas ainda pendentes de infraestrutura, como o Centro Cívico.

A Lei Complementar Municipal 1064/2016 (Lei da OODC), foi precedida por diversas leis, e recebeu alterações, inclusive em sua previsão dentro do Plano Diretor de Maringá. Dentre as mudanças destacam-se: alteração no rol de atividades de aplicação do recurso e o valor mínimo das parcelas para o pagamento do instrumento.

No Plano Diretor (LC 632/2006) a OODC está prevista nos artigos 109, 133 e 134, que, em geral replicam conceitos e fundamentos presentes no Estatuto da Cidade, reforçando que a OODC existe para que seja compensada a sobrecarga que a utilização acima do coeficiente de aproveitamento trará à infraestrutura urbana.

Destaque especial merece a alteração do artigo 135 do Plano Diretor de Maringá, que trata da aplicação dos recursos oriundos da OODC. A redação original dizia:

Art. 135 Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão destinados ao FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO.

Apesar do Estatuto da Cidade elencar outras atividades que podem ser custeadas com o montante oriundo do OODC, o Plano Diretor de Maringá, inicialmente, decidiu aplicar tais recursos inteiramente em Habitação de Interesse Social – HIS.

A Lei Complementar Municipal 940/2013 alterou o texto do artigo 135, ampliando as finalidades de aplicação, contemplando na íntegra o rol previsto pelo Estatuto da Cidade.

Não há ilegalidade na alteração, pois a mesma segue rigorosamente o definido no Estatuto da Cidade. No entanto, como é possível observar com os dados de arrecadação e

investimentos realizados pelo Município de Maringá nos últimos anos, a HIS obteve, no geral, valores investidos inferiores aos arrecadados com OODC. Sobre isso, Marcon *et. al.* comentam que a primeira Lei que tratou de OODC em Maringá (LC 760/2009) “passou a autorizar a outorga onerosa do direito de construir como contrapartida para a execução de programas habitacionais de interesse social com o objetivo de proporcionar moradia para famílias de baixa renda”³⁸. Sendo assim, a alteração aqui discutida, em certa medida, prejudicou os investimentos em HIS.

A LC 1064/2016 trata também da possibilidade de parcelamento do pagamento da OODC, sendo esta outra mudança significativa na legislação municipal. O texto atual (art. 8º, § 1º) coloca como valor mínimo de parcela o montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). A Lei Complementar 941/2013, revogada pela 1064/2016, trazia como valor mínimo de parcela R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Perante as modificações trazidas pela legislação local no que se refere a OODC, buscou-se dados de arrecadação e de aplicação de recursos, dentro das finalidades de interesse dos recursos de OODC.

4. DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Os dados que serão apresentados a seguir foram obtidos no Portal da Transparência do Município de Maringá³⁹. A seguir os dados de arrecadação de OODC em Maringá.

³⁸ MARCON, Rubia Maiara Silva et al. O programa minha casa minha vida (PMCMV) faixa 1 e o setor imobiliário em Maringá: Retrato de uma coalizão público-privada. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 7, 2020, p. 44733.

³⁹ <http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/>, acesso em 09 de março de 2021.

Quadro 2 – Arrecadação OODC. Maringá-PR. 2014-2021

Ano	Orçado/previsto	Arrecadado
2021	R\$ 7.500.000,00	R\$ 478.993,73*
2020	R\$ 1.500.000,00	R\$ 8.506.797,65
2019	R\$ 15.000.000,00	R\$ 5.955.710,38
2018	R\$ 15.000.000,00	R\$ 1.596.139,11
2017	R\$ 15.000.000,00	R\$ 1.821.976,39
2016	R\$ 11.000.000,00	R\$ 2.096.645,46
2015	R\$ 13.670.351,00	R\$ 8.029.120,42
2014 (HIS)	R\$ 4.500.000,00	-
2014	-	R\$ 13.939.408,46

* Valor conforme consulta em 09/03/2021

Fonte: Portal da Transparência. Prefeitura de Maringá (2021)

Org.: PERISSATTO, 2021.

Foram levantados os investimentos, efetivamente executados, realizados nas finalidades de possível aplicação do recurso da OODC conforme previsto no Estatuto da Cidade e legislação local. O gráfico a seguir busca demonstrar a proporcionalidade entre arrecadação de OODC e investimento nas finalidades específicas, a fim de refletir sobre a relevância do recurso para o cumprimento da função social da cidade/propriedade.

Gráfico 1. Arrecadação OODC X Investimentos nas Finalidades Específicas



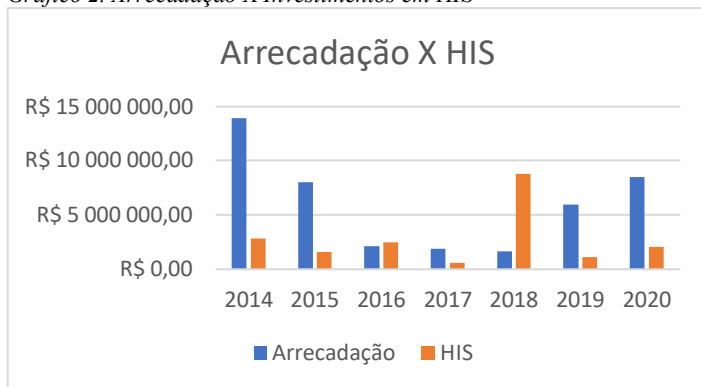
Fonte: Portal da Transparência. Prefeitura de Maringá (2021)

Org.: PERISSATTO, 2021.

De forma geral, é possível perceber que o investimento realizado pela municipalidade nas finalidades específicas que podem receber recursos auferidos com a OODC é

substancialmente maior que a arrecadação. É evidente que existem diversas outras fontes, convênios, contrapartidas estaduais e federais que podem ser utilizados para custear tais investimentos; todavia, é possível refletir sobre a relevância dos recursos da OODC para realmente compensar a sobrecarga sobre a infraestrutura urbana.

Gráfico 2. Arrecadação X Investimentos em HIS



Fonte: Portal da Transparência. Prefeitura de Maringá (2021)
Org.: PERISSATTO, 2021.

No entanto, quando realizamos a comparação dos valores arrecadados (OODC) com o valor investido exclusivamente em HIS (Habitação de Interesse Social) verificamos que a mudança legislativa local, de certa forma, prejudicou os investimentos em tal área. Com exceção do ano de 2018, que apresentou investimentos em HIS muito acima da média, nos demais anos é notável a relevância dos valores arrecadados em OODC para investimentos em habitações populares. É possível afirmar que a OODC era muito mais relevante para o cumprimento da função social da propriedade em Maringá, quando os recursos eram investidos exclusivamente em HIS.

Maringá está entre as cidades com maior qualidade de vida, conforme já apontado, mas é também umas das cidades mais caras para se viver. Como foi dito, os agentes imobiliários têm grande influência nas decisões quanto ao planejamento urbano e regional desde a gênese deste lugar. E de certa forma,

apesar do legislador local ter buscado uma aplicação inicial do recurso de OODC que privilegiasse diretamente a população mais vulnerável, ao longo do tempo, dentro do que o Estatuto da Cidade permite, as possibilidades de aplicação foram ampliadas. Sobre a população de menor renda, Brajato e Denaldi dizem:

Outro aspecto relevante diz respeito à moradia da população de baixa renda que trabalha na cidade: em sua maioria, sem acesso à cidade formal, as famílias deslocam-se para os municípios vizinhos de Sarandi e Paiçandu, onde o padrão urbanístico é menos restritivo e o valor da terra é mais acessível. O processo de direcionamento das camadas de menor renda para os municípios do entorno, característico da formação e expansão desse aglomerado urbano, tem resultado em segregação socioespacial e possibilitado que Maringá se consolide na região como um município com inexpressiva produção informal de moradia, ou seja, sem favelas ou ocupações irregulares.⁴⁰

A influência dos agentes imobiliários na construção do espaço urbano de Maringá é tema transversal, multidisciplinar, e pode ser analisada por diversos focos e perspectivas. Sobre a alteração da aplicação da OODC em Maringá, Silva afirma que “[...] os empreendedores com apoio quase irrestrito do legislativo, conseguiram usar a verba paga pela outorga para benefício próprio,”⁴¹ uma vez que o recurso pode ser revertido em infraestrutura pública para o próprio empreendimento.

CONSIDERAÇÕES

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir permite que, de acordo com o plano diretor e legislação municipal de ordenamento territorial, seja ampliado o coeficiente de aproveitamento da propriedade. O recurso oriundo da OODC, em tese, seria utilizado para aprimoramento da infraestrutura

⁴⁰ BRAJATO, Dânia. Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *Anais ENANPUR*, v. 17, n. 1, 2017, p. 510.

⁴¹ SILVA, B. F. *Urbanismo Imobiliário em Ação: O Caso do Município De Maringá-Paraná*. 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, Maceió 2016, p. 9.

urbana, para que a mesma comporte o adensamento de uso.

O município de Maringá-PR, originalmente, optou por utilizar o recurso oriundo da OODC exclusivamente em Habitação de Interesse Social, o que pareceu prudente, considerando que o custo de moradia na cidade é alto, geralmente inacessível à população de mais baixa renda.

No entanto, o uso para o recurso auferido com OODC foi ampliado, acompanhando o previsto no Estatuto da Cidade, prejudicando, de certa forma, o investimento em HIS. Os dados financeiros do município demonstraram que o investimento em HIS foi, no geral, inferior aos valores arrecadados com OODC. Ao mesmo tempo, o valor arrecadado com OODC é pouco relevante quando se compara com os investimentos realizados em todas as áreas passíveis de aplicação.

Apesar de não haver ilegalidade no processo, quando refilete-se à luz do cumprimento da função social da propriedade, é possível afirmar que a previsão original para o uso do recurso obtido a título de OODC em Maringá-PR contribuía mais para redução da segregação e desigualdades no espaço urbano.



REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, A. V. *Curso de direito civil 5 - direito das coisas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BRAJATO, Dânia. Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *Anais ENANPUR*, v. 17, n. 1, 2017.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática. S.A, 1995.
- DANTAS, John Álex de Melo; SANTOS, Larissa Tavares de Souza; MATOS, José Horácio Fraga. *Outorga Onerosa*

- do Direito de Construir. *Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT-SERGIPE*, v. 6, n. 2, 2020.
- DUGUIT, Léon. *Las transformaciones generales del derecho privado*. Pamplona: Analecta, Ediciones y Libros, 1931, p. 37 *apud* MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- FACHIN, Z. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- FAGUNDES, Seabra. Aspectos Jurídicos do solo criado. *RDA*. V. 129, 1977.
- GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- MARCON, Rubia Maiara Silva et al. O programa minha casa minha vida (PMCMV) faixa 1 e o setor imobiliário em Maringá: Retrato de uma coalizão público-privada. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 7, 2020.
- MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- PERISSATTO, Emília Bandeira. *Projetos de Reforma Agrária no Noroeste do Paraná: disparidades estruturais e impactos locais*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual de Maringá, 2009.
- SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- SILVA, B. F. *Urbanismo Imobiliário em Ação: O Caso do Município De Maringá-Paraná*. 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, Maceió 2016.
- SOARES, S. R. Avaliação de planos diretores: uma proposta metodológica a partir do Estatuto da Cidade. *Journal of Exact Sciences – JES*, vol.22, n.2, pp.37-42 (jul - set 2019).