

## **Considerações Técnicas n. 11/2013**

Procedimento Administrativo n. MPPR-0046.13.007908-3 (CAOPJ-HU)

**EMENTA: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA. EXERCÍCIO DE 2013. ANÁLISE DOS RECURSOS DESTINADOS ÀS FUNÇÕES DE GOVERNO 'HABITAÇÃO' E 'URBANISMO'. GARANTIA PLENA DO DIREITO À MORADIA NÃO EFETIVADA A MÉDIA PRAZO, COM A DOTAÇÃO ATUALMENTE DISPONÍVEL. RECOMENDAÇÃO DE PROMOVER ESPAÇOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NECESSIDADE DE INTENSIFICAR A RECUPERAÇÃO PÚBLICA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E DE CONFERIR MAIOR TRANSPARÊNCIA AOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA, DESTACADAMENTE À 'OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR'.**

Diante do encaminhamento, pelo Sr. Prefeito Municipal de Curitiba, da Lei Orçamentária Anual de 2013, solicita, no bojo do Protocolo n. 2477/2013, o Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça a avaliação deste Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo, abaixo decalcada.

### **1. DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA ÁREA DE HABITAÇÃO E URBANISMO PARA O EXERCÍCIO DE 2013**

Compulsando o encartado em tela, verifica-se que o orçamento total destinado pelo Município de Curitiba às despesas da função de governo classificada sob a rubrica "Urbanismo", no exercício de 2013, foi de R\$1.684.974.000 (um bilhão, seiscentos e oitenta e quatro milhões, novecentos e setenta e quatro mil reais), ostensivamente a maior dotação

dentre todas as matérias especializadas, incorporando cerca de 28,17% da totalidade dos recursos calculados para o período<sup>1</sup>. Em contraponto comparativo, a função “Habitação” restou parcamente contemplada, com R\$117.149.000 (cento e dezessete milhões, cento e quarenta e nova mil reais), representando aproximadamente 1,95% do montante integral programado para o exercício, um incremento de 0,15% em relação à fração de 1,80% que havia sido autorizada para o exercício precedente<sup>2</sup>.

Embora relevante<sup>3</sup>, esta previsão não contempla, nem mesmo a médio prazo, solução satisfatória para o déficit habitacional que vergasta o Município de Curitiba. Segundo estimativas, já desatualizadas, constantes do Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social, elaborado em 2008, o quantitativo de unidades à espera de titulação dominial, implantação de infraestrutura, qualificação ou efetiva produção era de 82.447 (oitenta e dois mil, quatrocentas e quarenta e sete), gerando simulação de custos de atendimento que variava entre R\$1.259.034.208,00 e R\$ 1.909.997.927,00, a depender da tipologia construtiva adotada. Consonante o documento oficial:

Os valores estimados para atender a demanda de regularização fundiária, dos reassentamentos e do remanescente do déficit habitacional, conforme calculado no item SIMULAÇÃO DE CUSTOS PARA ATENDIMENTO AO DÉFICIT HABITACIONAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, das famílias com renda até 5 s.m. [salários mínimos] varia de acordo com a tipologia e padrão arquitetônico adotados, **de R\$1.259.034.208,00 a R\$ 1.909.997.927,00**. Ressalta-se que não foram calculados os investimentos necessários para atendimento da

---

<sup>1</sup> Na Lei Orçamentária Anual de 2012, a função “Urbanismo” abrangia R\$1.480.202.000 de um total de despesas de R\$5.114.000.000, isto é, 28,84%, no quadro geral.

<sup>2</sup> Trata-se de R\$92.342.000 (noventa e dois milhões, trezentos e quarenta e dois mil reais) em números absolutos.

<sup>3</sup> A proporção ultrapassa a vinculação constante na Proposta de Emenda Constitucional n. 285-A/2008, atualmente em debate no âmbito do Poder Legislativo, de 1% do orçamento municipal para Habitação de Interesse Social.

demanda demográfica num horizonte de 13 anos. Se fossem mantidos os investimentos da Prefeitura, do Governo Federal, e de fontes internacionais, **calcula-se que seriam necessários entre 38 e 57 anos para atender integralmente a demanda calculada.**<sup>4</sup>

Registre-se, não obstante, que a escalada do crescimento demográfico nos assentamentos precários associada à manutenção do fluxo migratório rural-urbano e à mora na prestação estatal da política de habitação obumbrou ainda mais este horizonte, em anos recentes. O diagnóstico da Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná, levada a cabo pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), em 2010, identificou 61.753 (sessenta e um mil, setecentas e cinquenta e três) famílias residentes em cortiços, favelas, conjuntos degradados e loteamentos irregulares na capital<sup>5</sup>. A seu turno, a fila da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), no início de 2013, ultrapassava a casa dos 70.000 (setenta mil) inscritos, sem olvidar que a mesma não abrange a globalidade da demanda real existente, clamando, justificadamente, por maior celeridade do Poder Público, nesta seara. Evidência nesse sentido é que, no exercício em comento, a dotação orçamentária para Habitação de Interesse Social restou abaixo da média anual de R\$136.159.150 (cento e trinta e seis milhões, cento e cinquenta e nove mil, cento e cinquenta reais) de investimentos almejada pelo PMHIS. Paralelamente, o “Programa Copa 2014” recebeu, apenas na categoria “Infraestrutura Urbana”, R\$285.349.000 (duzentos e oitenta e cinco milhões, trzentos e quarenta e nove mil reais), para o mesmo período (p. 45). Há que se repisar que a garantia do direito fundamental à moradia digna é apanágio constitucional do art. 6º, *caput*, além de imperativo de eficiência da

---

<sup>4</sup> CURITIBA. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*. Curitiba: 2008, p. 183. Em Anexo 1. Versão integral disponível em: [http://ippucweb.ippuc.org.br/ippucweb/sasi/arquivos/documentos/D35/D35\\_028\\_BR.pdf](http://ippucweb.ippuc.org.br/ippucweb/sasi/arquivos/documentos/D35/D35_028_BR.pdf)

<sup>5</sup> PARANÁ. *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social*, Vol. 3. TABELA 46 - NÚMERO DE MORADIAS NAS FAVELAS, CONJUNTOS HABITACIONAIS DEGRADADOS E LOTEAMENTOS IRREGULARES E NÚMERO DE FAMÍLIAS EM CORTIÇOS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS, POR MUNICÍPIOS E ESCRITÓRIOS REGIONAIS - PARANÁ 2010.

própria Administração, uma vez que, conforme apregoam os especialistas no setor, cada R\$1 (um real) investido em saneamento básico, por exemplo, propiciaria economia de cerca de R\$4 (quatro reais) no sistema de saúde, despendidos com o tratamento de doenças facilmente evitáveis<sup>6</sup>.

Não por outra razão, *planejamento* e *orçamento* caminham atrelados, dialogando da melhor forma para a concreção das políticas públicas e fomentando sua intersectorialidade, pela retroalimentação que produzem:

No plano do direito à moradia, é importante que a integração planejamento-orçamento não mais ignore que a maior parte da população urbana brasileira é pobre, tem baixíssima renda e pouca ou nenhuma capacidade de investir em um bem extremamente caro como é uma unidade habitacional construída em terreno urbanizado. Daí por que moradia não pode ser tratada exclusivamente como uma mercadoria. Quando não há planejamento, ou quando esse planejamento excluir essa significativa parcela da população, ela terá que resolver por si só sua necessidade de moradia, produzindo habitações de forma autoconstruída nos espaços que sobram da cidade, ou seja, nos espaços não ocupados pelos mercados formais, como as beiras de córregos, as encostas, as áreas de preservação ambiental ou de risco ou insalubres, com resultados socioambientais desastrosos.<sup>7</sup>

Tal viés de integração encontra lastro na legislação municipal, de acordo com os ditames da Lei n. 11.266/2004 (Plano Diretor de Curitiba):

---

<sup>6</sup> Os dados foram, recentemente, referendados por cientistas participantes do 4º Seminário Internacional de Engenharia de Saúde Pública, promovido pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-03-22/cada-r-1-investido-em-saneamento-economiza-r-4-em-saude-estimam-especialistas>

<sup>7</sup> JÚNIOR, Odoné Serrano. *O Direito Humano Fundamental à Moradia Digna – Exigibilidade, Universalização e Políticas Públicas para o Desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 118.

**Art. 3º.** O Plano Diretor de Curitiba visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade de Curitiba, bem como da Região Metropolitana, e é o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano do Município, determinante para todos os agentes, públicos e privados, que atuam na cidade.

§ 1º. O Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual deverão incorporar as diretrizes e as prioridades contidas neste Plano Diretor de Curitiba, instrumento básico do processo de planejamento municipal.

**Art. 5º.** O processo de planejamento municipal dar-se-á de forma integrada, contínua e permanente, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta lei, sob coordenação e monitoramento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC.

§ 1º - O processo municipal de planejamento deve promover:

(...)

III - coordenação do Plano de Ação da Administração e das Leis do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual;

Em outro giro, não apenas as despesas, mas as receitas implicadas no processo de orçamentação são dignas de atenção. Quanto às fontes dos recursos previstos na Lei Orçamentária de 2013, impende salientar que parcela significativa (superior a 32%), equivalente a R\$37.765.000 (trinta e sete milhões, setecentos e sessenta e cinco mil reais) dos valores correspondentes a projetos e ações de provisão habitacional (construção de moradias, regularização fundiária, urbanização de comunidades precárias e reassentamento de famílias), não parte diretamente da receita municipal, antes é oriunda de convênios e transferências da União, destacadamente por meio dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC II) – R\$23.142.000 –

, bem como de parcerias e empréstimos tomados junto a agências multilaterais de fomento, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – R\$12.840.000 – e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata<sup>8</sup> (FONPLATA) – R\$1.783.000 –, conforme se extrai das páginas 47 e 48. Em princípio, o impacto deletério de tal perfil relaciona-se com o maior engessamento da política setorial, gerando risco de incompatibilidade ou descompasso entre esta e as realidades locais enfrentadas pelo Município de Curitiba, uma vez que o formato do atendimento encontra-se disciplinado pelos entes financiadores, mormente no tocante aos prazos, procedimentos, produtos habitacionais ofertados e critérios seleção dos beneficiários, como faixa de renda ou recorte territorial.

Outrossim, é de se notar que a quase totalidade (R\$112.233.000) dos recursos alocados na área de habitação compõem o “Programa Moro Aqui”, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Obras Públicas. Neste cenário, a ausência de um órgão próprio de planejamento e gestão setorial dificulta a participação popular na tomada das decisões públicas sobre a alocação desse vultoso numerário. Destarte, a instituição por lei de Secretaria Municipal de Habitação independente, estruturada com caráter de permanência e munida de capital humano e financeiro viabilizaria diálogo mais qualificado e contínuo com a sociedade civil, no tocante à problemática em tela, representando importante avanço para a efetivação do princípio da gestão democrática, preceituado pela política nacional de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 2º, II, da Lei federal n. 10.257/2001<sup>9</sup> (Estatuto da Cidade).

---

<sup>8</sup> Órgão financeiro do Tratado do Prata, que entrou em vigor no Brasil em 14 de agosto de 1970, sendo promulgado pelo Decreto nº 67.084, de 19 de agosto de 1970.

<sup>9</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”

Ademais, merece destaque o fato de que, dos R\$117.149.000 autorizados para a função de governo "Habitação", somente R\$3.167.000 (três milhões, cento e sessenta e sete mil reais) estejam alocados no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, sob a tutela, portanto, de seu Conselho Gestor, de composição paritária, como reza a legislação de regência. De acordo com os esclarecimentos obtidos por meio da Ata da Primeira Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FMHIS, em 2013 (Anexo 2), deste montante, R\$2.807.000 (dois milhões, oitocentos e sete mil reais) correspondem a recursos arrecadados via incentivo construtivo/sole (tecnicamente, outorga onerosa do direito de construir), sendo o restante proveniente de remuneração de depósitos bancários. Em obediência à supracitada diretriz da gestão democrática das cidades, recomendável que, na execução da política habitacional, dê-se prioridade ao fluxo mais transparente, participativo e sujeito a controle social, qual seja, via FMHIS, o qual integra o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conformado pela Lei n. 11.124/2005, com objetivos, requisitos e processos normatizados.

No que tange à função "Urbanismo", por sua vez, cabe, igualmente, tecer alguns comentários analíticos. Em primeiro lugar, foram destinados não menos de R\$22.515.000 (vinte e dois milhões, quinhentos e quinze mil reais) para a "*Execução e controle da política de uso e ocupação do solo e fiscalização de acordo com a legislação em vigor*", tarefa de competência da Secretaria Municipal de Urbanismo (p. 421). Todavia, a utilização desse recurso é digna de monitoramento próprio, haja vista as deficiências que este Centro de Apoio Operacional, em conjunto com a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Curitiba têm vislumbrado no exercício do poder de polícia pela Municipalidade, sob a ótica do ordenamento do território e da fiscalização urbanística. Não por outra razão, durante o ano de 2013, este órgão ministerial acompanhou, através do Procedimento Administrativo n. MPPR-0046.13.004888-0, as atividades da Ação Integrada de Fiscalização Urbana, colhendo inferências sobre os gargalos (obscuridades na legislação de

regência, falta de estrutura e de pessoal, morosidade nos trâmites administrativos, entraves no diálogo interinstitucional, etc.) na promoção de medidas de acautelamento e sanção pelo Poder Público Municipal, tais como o embargo de obras e a interdição de edifícios e estabelecimentos comerciais em contrariedade com as posturas locais (irregulares ou clandestinos) ou que ofereçam risco à população. A responsabilidade territorial do ente público, que assoma do art. 30, VIII, da Carta Magna, não se pode restringir ao controle via licenciamento urbanístico, devendo abraçar a vertente repressiva, sem o que advém enorme prejudicialidade ao interesse difuso.

Ainda, devido ao volume de recursos e à candência do debate atual em torno da questão da mobilidade urbana, incontornável visualizar o montante de R\$968.746.000 (novecentos e sessenta e oito milhões, setecentos e quarenta e seis mil reais) destacados para o Fundo Municipal de Urbanização de Curitiba. O mesmo é gerido pela Urbanização de Curitiba S.A. (URBS-CT), segundo a Lei Municipal n. 4.369/1972 e o comando do §2º, art. 4º de seu Estatuto Social. Vale repisar, dos R\$1.684.974.000 relativos à função de governo "Urbanismo", na LOA 2013, cerca de 57,49% são consumidos pelo FMU e, do total nele alocado, R\$876.341.000 (oitocentos e setenta e seis milhões, trezentos e quarenta e um mil reais) referem-se a serviços prestados por terceiros pessoas jurídicas (p. 483), entra elas as empresas concessionárias do transporte coletivo municipal<sup>10</sup>, o que é, presentemente, objeto de investigação conduzida por Comissão Parlamentar de Inquérito específica da Câmara Municipal de Curitiba<sup>11</sup>.

Por fim, cumpre relevar que o conceito de *transporte urbano* adotado pelo legislador pátrio é mais abrangente do que o de transporte público coletivo, na dicção expressa do art. 4º, I, da Lei Federal n. 12.587/2012<sup>12</sup>, de

---

<sup>10</sup> O montante integral autorizado para a rubrica "Gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do Município", sob o código 15453.0089.2106, é de R\$903.212.000 (novecentos e três milhões, duzentos e doze mil reais), na LOA 2013.

<sup>11</sup> Documentos e trâmites acessíveis em: [http://www.cmc.pr.gov.br/cpi\\_transporte.php](http://www.cmc.pr.gov.br/cpi_transporte.php)

<sup>12</sup> "Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:



maneira que os investimentos estatais tendam a desconcentrar-se, no afã de viabilizar a diversificação e integração dos modais disponíveis, bem como a universalização do acesso a eles. Também neste quesito o desequilíbrio de ênfase é nítido, contando o Orçamento Anual de 2013 com dotação de R\$540.000 (quinhentos e quarenta mil reais) para *“Implantação e revitalização de infraestrutura cicloviária do Município”* (Código 15451.0089.1108); R\$457.000 (quatrocentos e cinquenta e sete mil reais) para *“Execução da política de aplicação dos recursos para implantação e/ou requalificação de calçadas”*<sup>13</sup> (Código 15451.0089.2107) e R\$175.000 (cento e setenta e cinco mil reais) para *“Promoção da política voltada às ações de acessibilidade, relacionadas aos direitos da pessoa com deficiência”* (Código 02001.08242.0051.2143), não chegando perto de desafiar a demanda atual.

## **2. DA OPORTUNIDADE DE SE INTENSIFICAR A RECUPERAÇÃO PÚBLICA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA**

Oportuno, no ensejo, registrar a timidez das estratégias de recuperação de valorização imobiliária que transparecem da Lei Orçamentária Anual de 2013. De plano, denota-se que a projeção de receita a ser auferida por meio de cobrança de contribuição de melhoria é desalentada: R\$10.000 (dez mil reais), isto é, metade da arrecadação prevista com *“Taxa de Apreensão, Depósito e Liberação de Animais”* (p. 317). Em face da notória crise fiscal que atravessam as Municipalidades, a intensificação da

---

(...)

*l - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”*

<sup>13</sup> Não se pode olvidar que, na dicção do art. 1º da Lei Municipal n. 11.596/2005, “o proprietário de terreno, edificado ou não, situado em via provida de pavimentação, deverá construir e manter calçada em toda a extensão da testada do imóvel”, restando esclarecimento sobre a aplicação de tais recursos, se utilizados somente para requalificação de calçamento de logradouros públicos.

captura pública da mais-valia fundiária configura alternativa condizente com a diretriz da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, consagrado no art. 2º, IX do Estatuto da Cidade. O marco conceitual de tal empreitada é esmiuçado pela literatura especializada:

Por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos *in loco* en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general. Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario, y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada.<sup>14</sup>

Quanto às hipóteses genéricas de aplicação dos ditos mecanismos de *gestão social da valorização da terra*, enumeram Cymbalista e Santoro:

(1) Realização de obras públicas localizadas, como, por exemplo, abrir novas vias ou melhorar as vias existentes; instalar rede de esgoto e de água; implantar calçadas e iluminação pública; construir escolas, hospitais; criar parques, entre outras. Essas ações quase sempre fazem aumentar o valor da terra.

---

<sup>14</sup> SMOLKA, Martim O. e FURTADO, Fernando. *Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?* In: SMOLKA, M. O. e FURTADO, F. (Editores). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Eurelibros, 2001, p. XV.

(2) Outras ações que também provocam alterações no valor do solo são mudanças na legislação urbanística, que alterem o uso do solo. Nesse caso, por exemplo, uma lei que passe a permitir uso comercial em determinado local, onde antes só se permitira uso habitacional, determina imediata alteração no valor das áreas incluídas na nova lei. Também há valorização da terra, quando se alteram os chamados “parâmetros construtivos”; por exemplo, quando uma nova lei passa a permitir que se construa mais, ou seja, prédios mais altos, com mais pavimentos, em área onde antes só se permitiam prédios mais baixos.

(3) Outro tipo de ação que provoca alterações no valor da terra são as mudanças na classificação do solo. Por exemplo, quando se criam novas áreas para urbanização, em áreas definidas antes como áreas rurais. Nesse caso, as áreas rurais, que valiam.<sup>15</sup>

No contexto de expansão urbana experienciado pelo Município de Curitiba, com grandes projetos de estruturação e intervenções de requalificação em curso, nos quais se injetam vultosas somas de recursos estatais, incontestemente o potencial ainda esparsamente aproveitado para utilização do instituto da *contribuição de melhoria*, disciplinado pelos arts. 72 a 77 da Lei Municipal Complementar n. 40/2001, bem como do Imposto Predial e Territorial nas modalidades progressiva no tempo e por alíquota<sup>16</sup>, as quais se encontram regulamentadas no âmbito do Plano Diretor, em homenagem ao princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88):

---

<sup>15</sup> CYMBALISTA, Renato e SANTORO, Paula. *Introdução à expressão gestão social da valorização da terra*. In: SANTORO, Paula (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Cadernos Pólis, 9), p. 9-10.

<sup>16</sup> Já referendadas, diga-se de passagem, pelo Pretório Excelso: “Imposto Predial e Territorial Urbano – Progressividade – Função Social da Propriedade – Emenda Constitucional n. 29/2000 – Lei Posterior. Surge legítima, sob o ângulo constitucional, lei a prever alíquotas diversas presentes imóveis residenciais e comerciais, uma vez editada após a Emenda Constitucional n. 29/2000” (STF. Recurso Extraordinário n. 423.768 – SP. Tribunal Pleno. Rel.: Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 01/12/2010)

Art. 51. Nos termos fixados em lei específica, o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar os mecanismos previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, de:

I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

II - imposto predial e territorial progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

§ 1º. A aplicação dos mecanismos previstos no "caput" deste artigo, incisos I a III, se dará em áreas em que haja predominância de condições favoráveis de infraestrutura, topografia e qualidade ambiental para o adensamento.

**§ 2º. Independentemente do imposto predial e territorial progressivo no tempo, o Município poderá aplicar alíquotas progressivas ao IPTU em razão do valor, localização e uso do imóvel, conforme o art. 156, § 1º, da Constituição Federal.**

Destarte, visto que há lastro normativo e respaldo jurisprudencial para tanto, providencial a aplicação mais intensiva da recuperação pelo Poder Público da valorização imobiliária, nas formas supracitadas. Não é desejável que prospere a lógica de aplicação da contribuição de melhoria com enfoque nas obras de pavimentação, incidentes, sobretudo, nas regiões mais periféricas e menos urbanizadas do território municipal. Recomenda-se, ainda, fomentar o seu manejo para coibir o enriquecimento sem causa, mormente quando decorrente de investimentos e obras públicas que se refletem em externalidades econômicas positivas no entorno, incorporadas ao patrimônio dos particulares proprietários urbanos. Nesta vereda, o Município de Curitiba – que, segundo estudos recentes, procedeu à arrecadação de meramente U\$0,93 (noventa e três centavos de dólar) *per*

*capita*, entre os anos de 2000 e 2010<sup>17</sup> – poderá seguir exemplos como os de Maringá, Guarapuava, Toledo, São José dos Pinhais e outras Administrações, as quais têm obtido maior êxito na implementação desta diretriz (Anexo 3), propiciando receitas de caráter fiscal como extrafiscal-redistributivo.

### **3. DA NECESSIDADE DE QUALIFICAR A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA**

Aspecto de relevância social e urbanística sobre o qual a Lei Orçamentária Anual de 2013 é silente, ou, no mínimo, obscura, é o da gestão fiscal (arrecadação e destinação) dos recursos auferidos por meio de Outorga Onerosa do Direito de Construir (também alcunhada, genericamente, de “solo criado” ou “potencial construtivo), a título de contrapartida financeira do setor privado em regiões já urbanizadas, consoante a redação expressa do art. 59 da Lei Municipal 11.266/2004 (Plano Diretor de Curitiba):

**Art. 59.** A outorga onerosa do direito de construir, também denominado solo criado, é a concessão emitida pelo Município, para edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos ou alteração de uso, e porte, mediante contrapartida financeira do setor privado, em áreas dotadas de infra-estrutura.

Ocorre que, nos termos dos arts. 60 e 63, §2º do mesmo diploma, é vinculada a destinação das verbas assim originadas, para o seguinte rol:

---

<sup>17</sup> PEREIRA, G. et ali. 2012. *Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria: o caso do Paraná-Brasil entre os anos 2000 e 2010*. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper, p. 21 (tabela em Anexo 3).

**Art. 60.** A outorga onerosa do direito de construir propicia maior adensamento de áreas já dotadas de infra-estrutura, sendo que os seus recursos serão aplicados para as seguintes finalidades:

I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária;

II - promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental;

III - ordenamento e direcionamento da ocupação urbana;

IV - criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

A despeito da natureza não tributária do instituto do solo criado, já assentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 387.047-5<sup>18</sup>, é certo que tanto a ativo em si (quantidade de metros quadros disponível para outorga), quanto os valores alavancados por este instrumento de política urbana integram o patrimônio público e se submetem ao mesmo regime de controle e fiscalização geral do Erário, razão pela qual sua utilização deve atender ao primado da transparência ativa. Robustecendo esta perspectiva, o tema foi objeto de recente decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o qual, encampando as conclusões do *Relatório n. 04/2012 – Copa 2014*<sup>19</sup> (versando, especificamente sobre a concessão de potencial construtivo no âmbito do projeto de reforma do Estádio Joaquim Américo Guimarães) consolidou o seguinte entendimento:

---

<sup>18</sup> “EMENTA: Recurso Extraordinário. Lei n. 3.338/89 do Município de Florianópolis/SC. Solo criado. Não configuração como tributo. Outorga Onerosa do Direito de Criar Solo. Distinção entre ônus, dever e obrigação. Função social da propriedade. Artigos 182 e 170, III da Constituição do Brasil.” (STF. Recurso Extraordinário 387.047-5. Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. Data de Julgamento: 06/03/2008)

<sup>19</sup> Relatório de Auditoria exarado no Processo nº 22904-7/12, aprovado na Sessão Ordinária nº 38, do Tribunal Pleno, de 18/10/2012.

5.1. O potencial construtivo especial instituído pela Lei Municipal nº 13.620/2010 e utilizado na engenharia financeira para viabilizar as obras de adaptação do estádio selecionado para sediar a Copa do Mundo de 2014 constitui um instrumento de política urbana específico, diverso da transferência de potencial construtivo e da outorga onerosa de construir;

5.2. A contrapartida decorrente da concessão do potencial construtivo aos proprietários caracteriza receita pública proveniente de uma alienação de um ativo que integra o patrimônio estatal;

5.3. A vinculação dessas receitas constitui um legítimo fundo financeiro de destinação (fundo especial), sendo aplicáveis os artigos 71 e 74 da Lei Federal nº 4.320/64;

5.4. Por ser receita pública, a liberação dos valores ao beneficiário só pode significar dispêndio de recurso público, de modo que deve ser assegurada a participação da sociedade no controle sobre a sua aplicação (§3º do artigo 4º do Estatuto das Cidades)

Se tais requisitos se aplicam ao modelo *sui generis* de potencial construtivo instituído pelo Município de Curitiba, tanto mais às espécies já regulamentadas e vinculantes que o antecedem. *Ubi eadem ratio, idem jus*.

Conquanto a questão esteja sanada, juridicamente, resta ainda implementar, na esfera da Administração Municipal, os mecanismos para assegurar a participação da sociedade no controle sobre a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir e análogos. Prova disso é que, do *Relatório de Gestão da Prefeitura de Curitiba 2012* depreende-se tão somente, quanto à matéria em tela, a volumetria absoluta autorizada:

Considerando todos os potenciais construtivos disponíveis no Município de Curitiba, de acordo com a legislação vigente - Unidade de Interesse de Preservação (UIP), Reserva Particular de Patrimônio Natural Municipal (RPPNM), Unidade de Interesse

Especial de Preservação (UIEP), Programa Especial de Governo (PEG) e Outros Potenciais - foram concedidos aproximadamente 171.303,16 m<sup>2</sup> e transferidos 116.050,00 m<sup>2</sup> de potencial construtivo.<sup>20</sup>

O total de área edificada, com este caráter, é significativo e representa impactos na ordem urbanística, os quais devem ser compensados/reparados/mitigados com o devido emprego dos recursos de contrapartida dos particulares beneficiados com o acréscimo construtivo. A descrição, todavia, não permite aferir nem a regularidade, nem o desdobramento orçamentário traduzido em efetivos valores, dos processos de outorga conduzidos pelo Município de Curitiba. Tampouco é clara a definição sobre quais modalidades de potencial construtivo são, na prática, priorizadas no momento da outorga (Programa Especial de Governo, FMHIS, etc.), o que implica necessariamente em destinação distinta dos recursos.

Premente, portanto, a adoção de medidas de transparência, tais como a publicização de relatórios periódicos de prestação de contas quanto à gestão do instrumento e/ou a disponibilização virtual dos respectivos processos administrativos de com concessão. E nem se antepõem dificuldades técnicas impeditivas à recomendação, haja vista ter o Município de São Paulo, a título exemplificativo, protagonizado a veiculação em sítio *online* próprio<sup>21</sup> todos os montantes de solo criado outorgados, bem como os estoques disponíveis de potencial construtivo por região da cidade.

Ulteriormente, cabe consignar que o panorama se torna ainda mais grave no âmbito da proteção do Patrimônio Histórico e Cultural. O Município de Curitiba emprega, entre os instrumentos da política urbana para esta finalidade, a concessão de solo criado em face de limitações urbanísticas dos

---

<sup>20</sup> CURITIBA. *Relatório de Gestão 2012*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2012, p. 356 (gráficos e quadros respectivos em Anexo 4).

<sup>21</sup> Relatórios de Monitoramento dos Estoques de Potencial Construtivo disponíveis em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/estoques\\_de\\_potencial\\_construtivo/index.php](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/estoques_de_potencial_construtivo/index.php)



imóveis inventariados como de interesse para preservação, conforme a Lei Municipal n. 9.803/2000 e o Decreto n. 625/2004. Ao lado do incentivo construtivo, outras benesses fiscais, como isenções tributárias, são utilizadas, caracterizando *renúncia de receita*, nos moldes do art. 14 da Lei Federal Complementar n. 101/2000. Conquanto tenha sido expedida a Recomendação Administrativa n. 01/2013 da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Curitiba, demandando, entre outras providências, ampla publicidade a essas operações<sup>22</sup>, o Poder Público Municipal mantém-se, neste quesito, omissivo, ofendendo o direito público subjetivo à informação.

#### **4. RECOMENDAÇÕES DO CAOPJ-HU e da PJHU-CT**

*Ex positis*, recomendam este Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo e a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba:

- a) que, no bojo do processo de revisão obrigatória do Plano Diretor do Município de Curitiba, a se desencadear no ano de 2014, seja observada a necessária articulação entre os instrumentos de ordenamento territorial, de gestão fiscal e de planejamento orçamentário, a fim de assegurar a consecução dos objetivos da política urbana e demais políticas públicas setoriais, conforme disposto no art. 4º, IV, da Lei Federal nº 10.257;

---

<sup>22</sup> *In verbis*: "O Ministério Público do Estado do Paraná recomenda ao Município de Curitiba que (...) e) providencie, de imediato, ampla publicidade ao conteúdo do Decreto Municipal n. 2.044/2012 e seu Anexo, adotando medidas de transparência sobre a gestão dos bens imóveis de valor cultural inventariados, tais como a disponibilização e atualização em sítio virtual da respectiva relação, contendo, entre outras, as informações relativas a eventuais incentivos de natureza fiscal ou construtiva concedidos a seus proprietários." (Inteiro teor disponível em: [http://www.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Recomendacao\\_patrimonio\\_cultural\\_curitiba.pdf](http://www.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Recomendacao_patrimonio_cultural_curitiba.pdf)).

- b) que sejam realizados estudos técnicos visando colher subsídios e diagnósticos para aperfeiçoar os mecanismos de recuperação pública da valorização imobiliária no Município de Curitiba;
- c) que sejam disponibilizadas, preferencialmente em plataforma virtual, as informações relativas à gestão e aos estoques disponíveis de potencial construtivo no Município de Curitiba.

Curitiba, 1º de novembro de 2013.

**Alberto Vellozo machado**

Procurador de Justiça

**Odoné Serrano Júnior**

Promotor de Justiça

**Willian Buchmann**

Promotor de Justiça