



Projeto do solo criado provoca controvérsias

Frederick Brum Vieira

“Artigo 50 — O proprietário tem o direito de construir em seu terreno, no máximo, área equivalente à do lote. Parágrafo 1º) No solo urbano em que houver conveniência de maior adensamento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença especial da Prefeitura. Parágrafo 2º) A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada. (...) Parágrafo 4º) A remuneração (...) até duas vezes a área do lote pertencerá integralmente ao município, sendo o restante destinado ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano. (...)”

Este é um dos 58 artigos que compõem o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano que, definindo os objetivos, fixando as diretrizes de atuação, estabelece os instrumentos para o desenvolvimento urbano nacional, determinando ainda, mais especificamente, a instituição do **solo criado**, elemento jurídico que tem sido motivo para discussões e controvérsias em todo o país, uma vez que procura adequar o direito de construir à função social da propriedade.

O anteprojeto, que foi elaborado pela Comissão Nacional de Política Urbana (CNPNU), foi considerado inconstitucional, por “ferir a autonomia dos municípios”, o que não impediu que fosse entregue ao ministro-chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, Reis Veloso, para análise, devendo ser discutido posteriormente por especialistas metropolitanos e municipais em política urbana. Depois disso, restará o envio de seu texto ao presidente da República, para que este o remeta ao Congresso, o que pode acontecer ainda este ano.

Colocada nos termos em que foi, a questão parece “uma loucura”, pela óbvia visão de um engenheiro que é presidente de um sindicato de empresas de comercialização de imóveis de São Paulo, pois acha que a lei dá o direito a qualquer pessoa que entenda que uma determinada obra é prejudicial à comunidade, de embargá-la. Até agora, este tipo de “ação popular somente existia para anular o ato lesivo ao patrimônio de entidades públicas, sem possibilidades de liminar”. O artigo de número 38 também foi causa de protestos: “O poder público poderá declarar, quando da formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano, a suspensão, por prazo não superior a 12 meses, das licenças de construção, parcelamento e desmembramento”.

Se o anteprojeto da CNPU já estivesse aprovado e em vigor, a construção de edifícios em São Paulo teria sido paralisada em seis dos últimos 10 anos, haja vista que desde 1967, meia dúzia de planos de desenvolvimento urbano foi incorporada à legislação municipal. Além da paralisação, entretanto, outros elementos jurídicos seriam postos em execução, segundo prevê o artigo 41:

“O poder público, no condicionamento da propriedade à sua função social, para promoção do desenvolvimento urbano, poderá utilizar os instrumentos seguintes: I) desapropriação; II) servidão administrativa (I); III) limitação administrativa; IV) ocupação temporária; V) requisição; VI) tombamento; VII) direito de preferência para aquisição de imóveis; VIII) urbanização compulsória; IX) constituição de reserva de terrenos; X) decretação de áreas de interesse social”.

Alguns entendidos no problema questionaram sobre se tal artigo não estaria em choque com a Constituição Federal, que determina: “É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utili-

O Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Espírito Santo não quis se posicionar. A Fundação Jones dos Santos Neves achou prematuro. Os juristas questionam sobre a constitucionalidade da matéria vendo nela um instrumento capaz de reformular os conceitos de propriedade e

os técnicos consideram que embora possa promover a desconcentração urbana, servirá como fonte de renda às prefeituras. É o solo criado, uma parte do anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pela Comissão Nacional de Política Urbana, que estipula para prédios que tenham área

construída maior que a área do terreno onde estão situados, suas construtoras deverão pagar taxas adicionais à municipalidade. Isso, naturalmente, terá como consequência um aumento do preço das salas e apartamentos do centro, o que agirá, em contrapartida, com fator estimulante das cons-

truções nos bairros e na periferia da cidade, aliviando a zona central da grande aglomeração urbana que sustenta. O prefeito Setembrino Pelissari já se declarou favorável à ideia, e admitindo que a adotará em Vitória, se isso estiver em suas mãos. Mas por enquanto o assunto é apenas

um anteprojeto, que tramita na Secretaria do Planejamento da Presidência da República e se encontra sendo analisado pelos técnicos ligados à área, embora se especule que o presidente da República poderá enviá-lo ao Congresso ainda este ano.

Setembrino é favorável à adoção da lei

O prefeito Setembrino Pelissari é favorável à institucionalização do **solo criado**, e disse que se depender dele, na época certa enviará uma proposta à Câmara para que aprove a matéria, embora considere que se colocada em execução, o anteprojeto que atualmente vem sendo discutido em nível federal poderá aumentar o preço das construções na Capital, facilitando a especulação imobiliária.

Para o prefeito, se houver algum problema de inconstitucionalidade este poderá ser contornado, visando o interesse social, até mesmo por uma adaptação da Constituição.

Acha, entretanto, que como é uma tese ainda nova no país, deve ser examinada mais detidamente.

DISCIPLINA

Setembrino considera que na capital, assim como em todos os aglomerados urbanos o instituto do solo criado será um instrumento para disciplinar a ocupação do

solo, prevenindo os problemas que no caso de São Paulo, por exemplo, virá corrigir, porque eles já existem em escala bem maior naquela cidade.

Para ele, a idéia virá se constituir em mais um instrumento da política de desenvolvimento urbano, uma vez que Vitória já dispõe de alguns deles. Citou como exemplo, o Código de Obras, que está sendo elaborado pelo Departamento de Obras da Prefeitura, e que reunirá toda a legislação existente sobre o assunto.

A lei dos gabaritos também será capaz de, segundo Setembrino, interagir com os demais elementos para alcançar o objetivo de ordenamento urbano.

Esta lei leva em consideração a área de construção do edifício, o seu afastamento da rua, e a largura da rua, para determinar o número de andares permitido.

APLICAÇÃO

As vantagens, de acordo com o prefeito,

não estão apenas em diminuir a concentração de áreas construídas no Centro, mas também em permitir que a prefeitura tenha em mãos recursos necessários para desenvolver um programa de áreas verdes, que seriam conseguidos com as taxas pagas acima do primeiro andar construído pelas companhias.

As atividades provenientes do solo criado poderiam ser saldações, segundo o prefeito, com a doação de terrenos pelas construtoras à municipalidade, onde pudessem ser implantadas áreas verdes, num processo que legitimaria o espaço aéreo da cidade como posse da comunidade.

O prefeito admite que as grandes construtoras seriam as beneficiadas, uma vez que somente firmas com grandes recursos poderiam pagar o adicional exigido por cada andar a mais além do primeiro.

Uma consequência prática desse raciocínio seria o aumento do metro quadrado de área construída, o que redundaria, inevitavelmente, em especulação imobiliária.

Sindicato se omite em prestar declarações

— É inútil falar sobre o **solo criado** e suas consequências na construção civil do Estado, pois ainda não há nada de concreto em torno do assunto, e tudo se transformaria em meras especulações.

Esta é a opinião do presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Espírito Santo, Olavo Botelho de Almeida, sobre o projeto de lei que vem mo-

vimentando parte considerável dos setores ligados à área.

Olavo sabe apenas que em São Paulo a classe dos construtores não gostou da idéia lançada pela prefeitura local, mas não pode apresentar a opinião da Câmara Brasileira de Construção Civil, dizendo que esta também não tem nada a falar, pois o solo criado ainda não chegou à esfera federal.

Ele mantém a confiança de que quando

chegar a hora, o prefeito Setembrino Pelissari o convocará para discutir o assunto, "assim como fez com a lei dos gabaritos, que foi equacionada de forma razoável para ambas as partes".

Uma prévia do que poderia ser a opinião do Sindicato, entretanto, pode ser percebida quando veladamente Olavo disse que a institucionalização da idéia agiria como fonte extra de recursos para os municípios.

Professor de Direito explica benefícios

A criação da figura jurídica do solo criado, embora contestada por alguns juristas como inconstitucional, encontra um evidente apoio na pessoa do advogado Alvaro Pessoa, professor de Direito Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que ajudou na elaboração do anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, concluída em maio pela CNPU e entregue à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Ele construiu seu raciocínio partindo da

premissa de que "pelo espírito da lei, você cria solo toda vez que pisa em solo não natural. No segundo andar de um edifício, você está pisando um solo criado.

O subsolo também é solo criado".

A afirmativa, feita a um jornal do Rio de Janeiro, é acompanhada de uma outra que, justifica o pagamento das taxas extras como decorrentes da infra-estrutura adicional que vai ser utilizada pelos moradores do edifício

acima do primeiro andar.

Para o advogado, como no Brasil 60% da população vivem nas cidades, o campo mais sensível do direito de propriedade é o direito de construir, o que leva a crer, nesta linha de pensamento, que o direito de propriedade, na sua linha mais radical, é o direito de construir, e limitá-lo, é limitar uma parte do direito de propriedade, embora ache que a constitucionalidade da matéria está assegurada.

SEM DIREITO

O direito de propriedade parece ser, segundo alguns, o grande obstáculo ao desenvolvimento urbano. Violando-se tal direito e criando novas figuras jurídicas que dificultem ainda mais o trabalho da iniciativa privada na área da construção civil, e reduzindo-se a autonomia municipal, as cidades brasileiras poderiam se transformar em bem planejados, funcionais e agradáveis locais, segundo opinião de funcionários da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, publicada no mês passado em uma revista de circulação nacional.

O anteprojeto da CNPU, no caso deixa claro que a opinião é extensiva a alguns setores do Governo. Mas não todos: técnicos da Fundação Faria Lima, o órgão da Prefeitura de São Paulo que importou a idéia do **solo criado** da França e pregou a sua efetivação no Brasil, criticou o documento, achando ser necessária uma profunda modificação do seu texto. De qualquer forma, as idéias sustentadas pela CNPU, e as vozes que se levantaram contra, dão uma idéia dos efeitos que podem derivar da sua aprovação.

Os pontos mais palpitantes do anteprojeto estão consubstanciados em alguns de seus artigos. O de número nove, por exemplo, define o termo conurbação: "Consideram-se conurbações (...) Parágrafo 1º) as aglomerações urbanas constituídas por núcleos urbanos de dois ou mais municípios, com continuidade, atual ou potencial, de suas zonas urbanas, ou de expansão urbana, ou com serviços de interesse comum (...); Parágrafo 2º) as aglomerações urbanas reger-se-ão por legislação federal específica, adequada às suas necessidades".

Isso foi interpretado como sendo um desrespeito à autonomia municipal, por especialistas no assunto, que consideraram que, dado o grau de crescimento da maioria das cidades brasileiras, principalmente as situadas nas áreas metropolitanas, se poderia prever que, algum dia, seu espaço urbano se encontraria com a de alguma outra, o que caracterizaria a conurbação e permitiria a intervenção federal. "Artigo 32 — Todo cidadão deverá concorrer para o desenvolvimento urbano e impedir lesão ao patrimônio urbanístico, inclusive por meio de **ação popular** (o grifo é nosso), com suspensão liminar do ato impugnado".

...dade pública ou interesse social (...) E, no caso de perigo iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário 'indenização ulterior'".

Fica ainda mais patente a intenção da lei, no seu artigo 43: "O direito de preferência para aquisição de imóvel localizado em área de interesse especial será exercido pelo poder público decretante, que, para esse fim, deverá ser notificado pelo proprietário para manifestar a sua opção e efetuar o depósito em igualdade de condições como pretendente à aquisição no prazo de noventa dias (...) Parágrafo 1º) Se o poder público discordar do preço constante da notificação, requererá o arbitramento judicial (...) X".

URBANIZAÇÃO COMPULSÓRIA

"Artigo 44 — A urbanização compulsória incidirá exclusivamente sobre terrenos localizados em área de interesse especial e consistirá no cumprimento, pelo particular, dos encargos impostos para beneficiamento da área, nas condições e prazos fixados pelo poder público. Parágrafo 1º) O proprietário e o compromissário comprador que não cumpriram os encargos urbanísticos ficam sujeitos, solidariamente, a: I) execução em seus terrenos das obras de urbanização, pelo poder público, (...) com cobrança executiva de seu custo corrigido monetariamente; II) taxação progressiva do imóvel até a conclusão das obras; desapropriação para fins de urbanização, com direito de alienação a terceiros que se proponham executar as obras de beneficiamento".

O técnico do Centro Brasileiro de Análises e Pesquisas, Paulo Singer, considerou "muito feliz" o artigo, pois acha que concorrerá para eliminar parte das áreas urbanas desocupadas e que não estão ociosas, embora considere ser muito difícil de colocá-lo em prática. Outros entretanto, afirmaram ser este um elemento capaz de favorecer as perseguições políticas.

O epicentro de todas as discussões que se formulam em torno da validade ou exequibilidade da matéria, entretanto diz respeito ao 50º artigo, que é o que trata especificamente do **solo criado**. Os técnicos da Fundação Faria Lima consideraram que a idéia foi desvirtuada para se moldar em instrumento fonte de recursos, perdendo o caráter original de preservação do patrimônio.