

DISCUSSÕES JURÍDICAS EMERGENTES SOBRE O SOLO CRIADO

Carlos Eduardo de Souza Cruz¹

Maria Lucia Refinetti Martins²

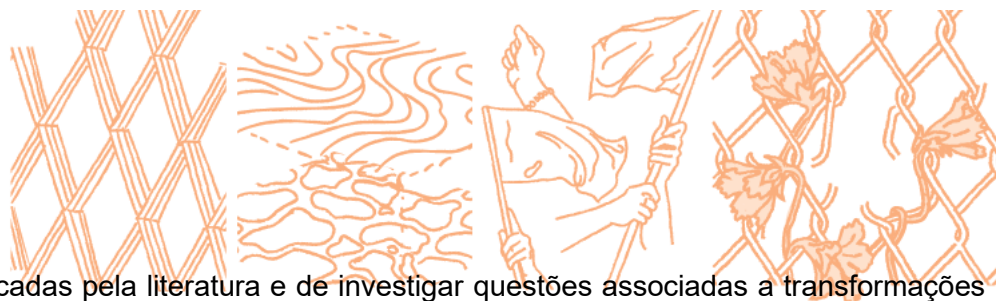
1 INTRODUÇÃO

Solo criado é toda área construída que excede o tamanho do lote. Na década de 1970, a proposta sobre esse instituto urbanístico integrou um esforço de construção institucional voltado a reverter dinâmicas urbanas que se agravavam, como o desequilíbrio na relação entre espaços públicos e domínios privados, a valorização diferenciada do solo urbano e a apropriação privada e assimétrica dos investimentos estatais (CJ Arquitetura, 1977). Do ponto de vista jurídico, a proposta não dizia respeito apenas ao tratamento a ser dado ao direito de construir, mas também ao significado e ao alcance de uma verdadeira política de desenvolvimento urbano. Os aspectos jurídicos estiveram, de fato, na base dos esforços pela conceituação, justificção e pela estruturação do solo criado no âmbito de um sistema jurídico-político complexo, marcado por diferentes instâncias federativas. Em razão disso, inclusive, produções acadêmicas que recuperam a história do conceito tendem a ocupar-se, em certa medida, de sua discussão jurídica (e.g., Rezende et. al., 2011).

Produto de pesquisa em andamento, o artigo busca revisar o debate jurídico teórico sobre o solo criado, desde seu período inicial nos anos 1970, e configurar um quadro de questões emergentes sobre o instituto, contribuindo com a discussão sobre a gestão do potencial construtivo na atualidade. Sustentamos a conveniência de visitar o tema, atribuindo ênfase jurídica à pesquisa e à análise. Em primeiro lugar, pelo significativo papel do direito na estruturação institucional e na dinâmica das políticas públicas, escopo em que a política urbana se insere; em segundo, pelo conjunto de relações jurídicas envolvidas na formação do ambiente construído, processo que é capaz de vulnerar direitos, sobretudo das camadas mais vulneráveis da população; por fim, para aprofundar a análise jurídica de

¹ Doutorando em Planejamento Urbano e Regional (FAU-USP), carloseduardosc@usp.br

² Profa. Titular, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design USP, malurm@usp.br



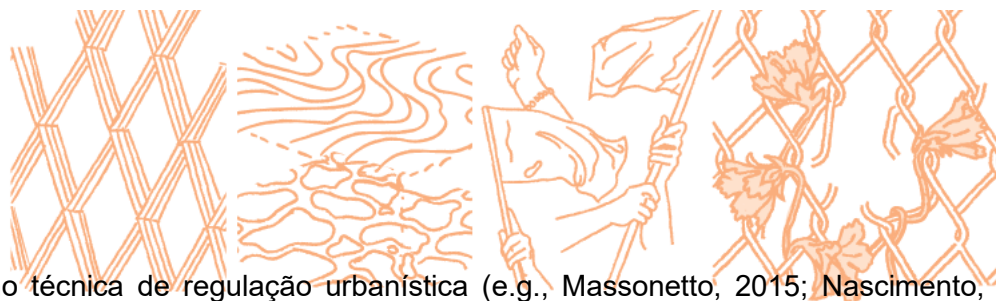
questões identificadas pela literatura e de investigar questões associadas a transformações urbanas mais recentes. O artigo soma-se, pois, a trabalhos revisionais dedicados às principais bases teóricas do solo criado e da outorga onerosa do direito de construir – OODC, diferenciando-se pelo foco jurídico e pela atualização de muitas das discussões, que não se limitam ao tempo da aprovação do Estatuto da Cidade.

A investigação teórica voltou-se às principais bases de divulgação da produção científica de natureza jurídico-urbanística, como a plataforma SciELO, Periódicos Capes e a Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). O levantamento, complementado pelas buscas por semelhança e por navegação, também incluiu trabalhos autorais dedicados ao tema no campo jurídico, como livros e pareceres, além de acervos bibliográficos de órgãos públicos. Foram priorizados os trabalhos dedicados à OODC. Este resumo apresenta as primeiras análises do período mais recente de publicações jurídicas sobre o tema, ocorridas nos últimos dez anos.

2 DISCUSSÕES EMERGENTES SOBRE O SOLO CRIADO

Nos primeiros anos após o Estatuto da Cidade, a discussão jurídica voltou-se à inserção sistêmica do solo criado no direito brasileiro, o que passou pela análise do desenho institucional e da regulação de instrumentos urbanísticos, sobretudo a OODC. Junto à ênfase administrativista das análises, verifica-se a continuidade da tônica instrumental e arrecadatória que caracterizou grande parte das discussões desde os anos 1980, à qual se conectam, em grande medida, os esforços de captura da valorização imobiliária. Nesse contexto, ganhou força a chamada patrimonialização do direito de construir (Pinto, 2010), que conduziu à caracterização do solo criado como bem público dominical e às amplas formas de comercialização do potencial construtivo. Essa tendência, de caráter privatista, é ainda marcante nos dias de hoje (e.g., Escudero, 2023), mesmo diante do crescimento das experiências locais com base no coeficiente de aproveitamento construtivo básico unitário, como em São Paulo, Belo Horizonte, Recife e em Goiânia.

Ao institucionalizar o exercício do direito de construir em patamar superior ao do coeficiente básico, com exigência de contrapartida, o Estatuto consolidou novas formas de gestão desse direito, que sinalizam para mudanças no modelo regulatório da atividade urbanística, passando de um caráter impositivo ou coercitivo para um baseado em incentivos econômico-institucionais. Daí o crescimento do número de análises que se voltam à dimensão



do fomento como técnica de regulação urbanística (e.g., Massonetto, 2015; Nascimento, 2017; Fernandes, P., 2022), o que tem permitido levantar a problemática da transferência gratuita ou subsidiada de potencial construtivo adicional no âmbito de arranjos institucionais locais, sobretudo em fórmulas de cálculo da contrapartida à OODC (Vetritti Filho, 2024).

Em uma realidade urbana em rápida e em contínua transformação, manejos ainda mais flexíveis do potencial construtivo adicional têm surgido em grandes cidades do país, fazendo desse recurso urbanístico não somente um fator de garantia, como também de valorização e de equilíbrio em cálculos de viabilidade econômico-financeira de projetos urbanos e de empreendimentos imobiliários. Isso está na base das concessões urbanísticas e dos planos ou projetos de intervenção urbana (PIU) do município de São Paulo, sendo emblemáticos os casos da Concessão do Pacaembu, PIU Setor Central e PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos. Essa dinâmica, bastante financeirizada, levanta a questão sobre a modelagem contratual utilizada em projetos de reestruturação urbana, representando a face mais recente dos mecanismos institucionais estruturados pelo solo criado, os quais se juntam às experiências com as operações urbanas consorciadas (OUC), como a do Porto Maravilha no Rio de Janeiro e a da Faria Lima e a da Águas Espraiadas em São Paulo.

Os impactos ambientais e socioespaciais do processo de patrimonialização do direito de construir, que se articula com o uso da OODC como mecanismo estruturante de medidas de fomento, não têm sido ignorados. Essa percepção, associada ao crescimento das avaliações sobre experiências locais com o solo criado, lança dúvidas sobre o normativismo da capacidade (re)distributiva dos instrumentos urbanísticos, notadamente a OODC, comum em análises jurídicas sobre o tema. Isso significa debater e colocar em perspectiva tanto a função arrecadatória quanto a destinação dos recursos que são auferidos por meio da transação dos direitos de construir, à luz dos reais impactos territoriais da aplicação dos instrumentos. O escândalo de desvirtuamento da produção de habitação de interesse social em São Paulo, no âmbito da política de incentivos urbanísticos à produção imobiliária, dá mostras dos desafios regulatórios da questão (UOL, 2025).

Nessas circunstâncias, emergem também análises jurídicas que resgatam a conotação urbanística e compensatória do solo criado. Verifica-se aumento no número de teses com a perspectiva da coletividade, que expressam a crescente aproximação entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental (e.g., Souza, 2016; Martins e Magami, 2023). Essas abordagens trazem novos argumentos ao debate sobre o uso do potencial construtivo



adicional, a exemplo do princípio do poluidor-pagador, e compreendem a OODC como um ônus financeiro cuja natureza jurídica é a de compensação urbanístico-ambiental, fundamentada na função social (ou socioambiental) da propriedade urbana. Contrastando com a patrimonialização do direito de construir, tais análises sustentam o solo criado como bem de uso comum do povo.

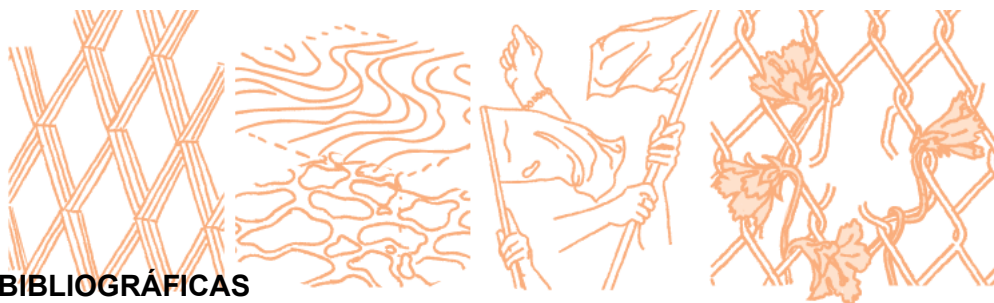
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após analisar os debates sobre a conceituação, justificção e sobre a estruturação do solo criado da década de 1970 até os primeiros anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, verifica-se a emergência de um novo perfil de análises sobre a utilização do potencial construtivo adicional. Visões privatistas e patrimoniais, que tomam o solo criado como um ativo econômico apropriável e negociável por particulares, passam a concorrer com abordagens que priorizam interesses públicos como expressão de direitos metaindividuais, incompatíveis com uma perspectiva excessivamente formalista sobre a esfera jurídico-estatal. Contra a dinâmica das finanças, que incide tão fortemente sobre o cotidiano e sobre a produção da cidade, insurgem um renovado discurso ambientalista e a crítica socioespacial, que colocam em perspectiva a forma concreta de gestão do potencial construtivo, inclusive no que tange aos benefícios decorrentes de políticas de incentivos imobiliários.

Se, no passado, cabia aos urbanistas projetar o espaço urbano por meio de comando e controle, cabe presentemente entender as formas urbanas resultantes de cálculos econômico-financeiros que são introjetados na regulação urbanística, em rotinas administrativas e na formulação e na implementação de políticas urbanas. Ao atravessar múltiplas dimensões do processo de desenvolvimento urbano, estressando relações público-privadas, o solo criado coloca em questão o verdadeiro sentido da força normativa da política urbana constitucional, assim como o potencial e os limites do Estatuto da Cidade.

AGRADECIMENTOS

FAPESP/PPPP, Processo (2023/10249-8) e bolsa TT (2024/09979-4). CNPq, *INCT Produção da Casa e da Cidade* (infraestrutura e apoio administrativo).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CJ ARQUITETURA. **Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção**, “O Solo Criado”, n. 16. Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.

ESCUDERO, Fernando. **A transferência de propriedade do Solo Criado para o particular quando do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir**. 2023. Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Direito) - PUC-SP, São Paulo, 2023.

FERNANDES, Paulo. V. L. **O emprego do fomento como técnica de regulação urbanística: instrumentos e problemáticas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - FD-USP, São Paulo, 2022.

MARTINS, Maria Lucia R.; MAGAMI, Douglas T. Solo Criado em São Paulo: terra virtual produzindo espaço e desigualdade. **Cadernos Metrôpoles**, v. 25, n. 56, São Paulo, 143-163, 2023.

MASSONETTO, Luis F. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Econômico e Financeiro**, ano 4, n. 6, Belo Horizonte, 141-154, 2015.

NASCIMENTO, Mariana C. G. **Novas formas de exercício da função administrativa na regulação urbanística**. 2017. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - FD-USP, São Paulo, 2017.

PINTO, Victor C. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: RT, 2010.

REZENDE, Vera, FURTADO, Fernanda, OLIVEIRA, M. Teresa, JORGENSEN JR., Pedro Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, Rio de Janeiro, 156-205, 2011.

SOUZA, Luciane M. C. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 8, n. 1, Rio de Janeiro, 193-224, 2016.

UOL. **Imóveis de baixa renda a R\$ 1,5 milhão sinalizaram fraudes nas vendas em SP**. 30/01/2025. Link de acesso: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/01/30/indicios-fraudes-habitacao-baixa-renda-construtoras-sao-paulo.htm>

VETRITTI FILHO, Fábio V. **As medidas de fomento na execução da política urbana na cidade de São Paulo: os fatores de planejamento e de incentivo social na transferência gratuita e subsidiada de potencial construtivo adicional**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - FD-USP, São Paulo, 2024.