



GT 02 | Compreendendo as Conexões e Interfaces do Direito à Cidade com a Justiça Climática e o Racismo Ambiental

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR CONTRIBUINDO PARA A MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

Luana Miranda Esper Kallas¹

1 INTRODUÇÃO

Os instrumentos da política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade que busca estabelecer regras de regulação de uso da propriedade urbana, em prol do interesse comum e do equilíbrio ambiental podem amplificar sua atuação para a mitigação e adaptação climática.

A regulamentação dos instrumentos da política urbana, muitas vezes, ou são uma réplica, tal e qual, está escrito no Estatuto da Cidade, ou a regulamentação é insuficiente para sua aplicação. Nesse sentido, os municípios devem buscar a melhoria da regulamentação com capacitação técnica municipal e revisão dos instrumentos, fortalecendo o equilíbrio ambiental e contribuindo para o equilíbrio climático e combatendo o racismo ambiental.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo apresentar as contrapartidas como benefício para a justiça climática e que combatam o racismo ambiental por meio da análise do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC, ou como é conhecida em Brasília, a ODIR) que possui potencialidades para adaptação e mitigação climáticas, por sua atuação individual no âmbito do lote, como também atuação no coletivo, quando as contrapartidas atuem no âmbito da vizinhança.

A OODC e suas potenciais contrapartidas podem contribuir para uma justa distribuição do ônus da urbanização e, como também, contribuir para a justiça climática e o combate ao racismo ambiental cooperando para o direito à cidade com equilíbrio ambiental.

2 A OODC, SUAS CONTRAPARTIDAS E CONTRIBUIÇÃO CONTRA O RACISMO AMBIENTAL

A OODC ou o Solo Criado, foi primeiramente abordada na Carta de Embu, em 1976, mas somente estabelecida no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, nos instrumentos da política urbana, em seu Art. 4º, inciso V, alínea n, que o define como um dos instrumentos jurídicos e políticos dos quais um solo artificial pode ser criado excedendo o tamanho em m² do lote desde que haja uma contrapartida do proprietário, como previsto tanto no Estatuto da Cidade, como pelos

¹ Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Goiás, Professora adjunta, luanakallas@ufg.br



autores Daleffe², Rezende et. al.³, Furtado, Biasotto e Maleronka⁴, Resolução Recomendada nº 148/2013⁵ e Kallas⁶.

Os instrumentos que tratam do direito de construir, como a OODC e a Transferência do Direito de Construir (TDC) há uma necessidade de se estabelecer o Coeficiente de Aproveitamento básico (CAb) que é um parâmetro urbanístico definido em lei e que trata de potencial construtivo do lote ou projeção, outorgado gratuitamente. Apesar do Estatuto da Cidade estabelecer que Plano Diretor (PD) possa propor o “CAb único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana”⁷, a Resolução Recomendada nº 148/2013 recomenda o uso do “CAb único e igual a um para toda a zona urbana”, assim como comprovado por Kallas⁸ que afirma que o CAb único e igual a um para toda a cidade proporciona em maior justiça social na distribuição do valor de acesso à terra na cidade, que conforme a Resolução Recomendada distribui o a injusta valorização da terra provocada pelo zoneamento urbano.

Para o uso da OODC deve-se definir em lei específica fórmula de cálculo para a cobrança da outorga, possíveis casos de isenção da outorga e os tipos de contrapartida do beneficiário, conforme estabelece o Estatuto da Cidade⁹, como um conteúdo mínimo esperado para garantir sua regulamentação e implementação nos municípios e no Distrito Federal, com contrapartidas de interesse para a cidade a fim de “garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização”, cumprindo a função social da propriedade.

Na concessão da outorga, a contrapartida é o “que pode ser usado para compensar”¹⁰, resultado de compensações financeiras, sociais e/ou ambientais, sendo a última um papel

² DALEFFE, A. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 134 abr./jun. 1997. Disponível em : <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/282/r135-33.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

³ REZENDE, V. ; FURTADO, F. ; OLIVEIRA, M.T.C. ; JORGENSEN Jr.,P. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **RBEUR**.2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p51>

⁴ FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

⁵ BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução recomendada Nº 148 de 7. Jun. 2013. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. 2f. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, Seção 1, Nº 202, página 62. 20. Out. 2014.

⁶ KALLAS, L. M. E. **Equidade do valor da terra como política pública promotora de justiça social na cidade**: coeficiente de aproveitamento básico único e igual a um para todo território do DF e justo pagamento da outorga onerosa do direito de construir – ODIR. 2015. 367f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19829>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁷ BRASIL (2001, Art. 28, §2º)

⁸ Ibid.

⁹ Brasil, 2001.

¹⁰ Dicio - Dicionário Online de Português- significado de contrapartida.



importante para o atual contexto das alterações climáticas, buscando contemplar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)¹¹ com medidas para reduzir a vulnerabilidade ambiental e humana frente a atual conjuntura climática e Lei Nº 14.904/2024¹² que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação a mudança do clima.

Nesse sentido, as contrapartidas da OODC podem atuar como iniciativas ou medidas na esfera municipal e distrital, a fim de compensar ainda que no âmbito do lote, de forma individual, ou no âmbito da vizinhança, atuando de forma coletiva, confirmando a capacidade da OODC, como um instrumento, de mitigação e adaptação climáticas.

As contrapartidas financeiras cobradas por fórmula se utilizam: do acréscimo do potencial construtivo; do valor venal do terreno e edificações em que o poder público estima o valor do terreno para a cobrança de impostos como o IPTU, atualizados (por lei) ano a ano para a cobrança da OODC acompanhe a valorização da terra; e, de fatores ou índices de multiplicação ou redução em função da região, contribuindo para a cobrança conforme valorização da terra. Os recursos auferidos da outorga tem destinação prefixada no Art.26, incisos de I a VIII do Estatuto da Cidade para fins sociais, urbanísticos e ambientais.

Nas capitais na Região Centro-Oeste brasileira, do Distrito Federal (Capital Federal), de Cuiabá (MT) e de Campo Grande (MS), as cobranças decorrem de atualização de leis que pautam os valores dos terrenos, que são valores abaixo do valor de mercado. No entanto, em Goiânia, a cobrança é baseada em uma razão do Custo Unitário Básico (CUB) atualizada mensalmente e elaborada pelo Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás - SINDUSCON-GO, sendo esses valores do metro quadrado da área pelo CUB mais próximos do valor de mercado, que o estipulado pelo valor venal.

As contrapartidas sociais da OODC também são incorporadas as normativas, apesar da pecúnia ser a regra, podendo receber a doação de unidades imobiliárias de HIS ou substituição por serviços ou obras públicas voltadas para o coletivo, ou o custeio de obras, projetos, entre outros desde que se alcance a função social. Isenções também podem ser aplicadas desde que voltada para o social e o bem coletivo, como construção de HIS, além de outras possibilidades.

Nas contrapartidas ambientais apesar de uma das possíveis destinações de recursos auferidos com a outorga serem utilizadas em áreas verdes ou áreas de proteção ambiental, como descrito no Art. 26 do Estatuto da Cidade, a definição clara de contrapartida ambiental além da pecúnia, somente aparece em Cuiabá(MT), com o incentivo a ampliação de áreas de preservação destinando área para incorporar à Zona de Interesse Ambiental -3 (ZIA- 3), que posteriormente

¹¹ BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **DOU** de 30.12.2009 - Edição extra.

¹² BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação a mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 28/6/2024, Página 8.



podem ser transformadas em unidades de conservação. Essas áreas contribuem para a mitigação climática com o aumento de áreas verdes capazes de sequestrarem o carbono do ambiente, um dos componentes responsáveis pelo Gases do Efeito Estufa (GEE) e ampliam áreas de permeabilidade nas cidades.

A incorporação de grandes áreas para preservação possui um impacto positivo no Ambiente urbano para o aumento da percolação das águas pluviais, biodiversidade, diminuição da temperatura urbana, mas incorporações de áreas verdes, mesmo que em escalas menores são tão importantes, quanto as grandes incorporações de áreas verdes para preservação.

Nesse contexto, a introdução de contrapartidas ambientais para empreendimentos passíveis de OODC com o uso de Soluções baseadas na Natureza (SbN) definida pela Assembleia das Nações Unidas (UNEA)¹³ são alternativas capazes de contribuir para a mitigação e adaptação climáticas, utilizando soluções dentro e fora do lote.

No âmbito do lote, infraestruturas azuis e verdes são necessárias. No caso das infraestruturas azuis, utilização das chamadas caixas de retenção¹⁴ do aquífero para redução da drenagem urbana sobre a malha viária e fundos de vale, como também ampliação de áreas permeáveis naturais dentro dos lotes, ou seja, inclusão de infraestruturas verdes, onde se propõe o aumento do potencial construtivo por meio da OODC para maior contribuição da percolação das águas pluviais, como jardins naturais, gramados e arborização.

No âmbito da vizinhança imediata e mediata (ambas, fora do lote), contrapartidas para ampliação da cobertura vegetal com o plantio de espécies locais (nativas), tanto em calçadas, canteiros centrais, praças verdes e parques, além de bacias de retenção natural, como campos de futebol que na vizinhança possam contribuir para reduzir o escoamento superficial das águas pluviais, superfícies menos refletoras e utilização de materiais permeáveis, como concreto drenante.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para as contrapartidas ambientais deve-se levar em consideração vários fatores que incorporam ações diretas para o equilíbrio ambiental nas cidades, principalmente no contexto das alterações climáticas apresentado pela ONU, como o uso de SbN. As contrapartidas ambientais da OODC aqui relatadas com o uso de SbN, embora em escalas menores de atuação, como a recomposição vegetal do espaço urbano, uso de materiais porosos e menos refletoras contribuem tanto para a drenagem das águas pluviais, reduzindo as enchentes, como na diminuição da

¹³ UNEP - United Nations Environment Programme **Nature-based Solutions**: Opportunities and Challenges for Scaling Up. 2022. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/40783>. p.13.

¹⁴ PREFEITURA DE GOIÂNIA. Lei nº 9.511, de 15 de dezembro de 2014. Estabelece regras de Controle de Águas Pluviais e Drenagem Urbana e dá outras providências. **DOM**. Edição nº 5984, de 15 de dezembro de 2014.



temperatura do microclima urbano, fundamentais como aliadas na diminuição das alterações climáticas, e que podem trazer uma diminuição climática e combate ao racismo ambiental.

Além disso, é necessário mudanças drásticas na forma de concepção/ocupação das cidades para reverter essa degradação ambiental urbana que atinge, principalmente, a população de grupos étnicos minorizados e marginalizados, definindo o racismo ambiental, onde essas pessoas estão quase sempre à margem da atuação da gestão pública, sem direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. O Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11. jul. 2001.

BRASIL. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **DOU** de 11.1.2002.

BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução recomendada Nº 148 de 7. Jun. 2013. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. 2f. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, Seção 1, Nº 202, página 62. 20. Out. 2014.

DALEFFE, A. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 134 abr./jun. 1997. Disponível em : <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/282/r135-33.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

KALLAS, L. M. E. **Equidade do valor da terra como política pública promotora de justiça social na cidade**: coeficiente de aproveitamento básico único e igual a um para todo território do DF e justo pagamento da outorga onerosa do direito de construir – ODIR. 2015. 367f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19829>. Acesso em: 13 mar. 2021.

PREFEITURA DE GOIÂNIA. Lei nº 9.511, de 15 de dezembro de 2014. Estabelece regras de Controle de Águas Pluviais e Drenagem Urbana e dá outras providências. **DOM**. Edição nº 5984, de 15 de dezembro de 2014.

REZENDE, V. ; FURTADO, F. ; OLIVEIRA, M.T.C. ; JORGENSEN Jr.,P. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **RBEUR**.2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p51>

UNEP - United Nations Environment Programme **Nature-based Solutions**: Opportunities and Challenges for Scaling Up. 2022. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/40783>.