

NOTA TÉCNICA PLANO DIRETOR DE BH

Estudo realizado por pesquisadores da temática urbana sobre o projeto de Lei 508 / 2023, que realiza alterações na Outorga Onerosa do Direito de Construir e afeta o Plano Diretor de Belo Horizonte.

AUTORES

Ana Paula Baltazar - Arquiteta e Urbanista, professora do Departamento de Projetos da EAUFMG, pesquisadora do Grupo de Pesquisa MOM (Morar de Outras Maneiras)

Bruno Santa Cecília - Arquiteto e Urbanista, professor do Departamento de Projetos da EAUFMG

Carlos Alberto Maciel - Arquiteto e Urbanista, professor titular do Departamento de Projetos da EAUFMG

Daniel Medeiros de Freitas - Arquiteto e Urbanista, Professor do Departamento de Urbanismo da UFMG, pesquisador do Observatório das Metrôpoles

Eduardo Mascarenhas Santos - Arquiteto e Urbanista, Professor do Departamento de Projetos da UFMG

Elisabete de Andrade - Arquitetura Urbanista, Doutora em Planejamento Urbano pela USP, Representante do IAB no COMPUR

Elisângela de Almeida Chiquito - Arquiteta e Urbanista, Professora do Departamento de Urbanismo da UFMG

Gisela Barcellos de Souza - Arquiteta e Urbanista, professora do departamento de Urbanismo da UFMG. Pesquisadora do Laboratório da Paisagem da UFMG.

Guilherme Nunes Vasconcelos - Arquiteto e Urbanista, Professor do Departamento de Projetos da EAUFMG, Coordenador do grupo de pesquisa "Tecnologias Digitais em Arquitetura: Ensino e Projeto".

João Tonucci - Economista, Professor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da UFMG, pesquisador do Observatório das Metrôpoles

Júlia Birchal Domingues - Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Especialista em Direito Público e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles

Júnia Ferrari - Arquiteta e Urbanista, professora do Departamento de Urbanismo da UFMG, Coordenadora do Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH

Jupira Mendonça - Arquiteta e Urbanista, Professora Titular aposentada na UFMG, atuante no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

Luciana Teixeira de Andrade - Socióloga, Professora no PPG-Sociologia da PUC Minas, Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

Marcela Silviano Brandão - Arquiteta e Urbanista, professora do Departamento de Projetos da EAUFMG

Maurício José Laguardia Campomori - Arquiteto e Urbanista, Professor do Departamento de Projetos e diretor da Escola de Arquitetura da UFMG

Rachel de Castro Almeida - Arquiteta Urbanista, professora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo PUC Minas

Raquel Garcia - Arquiteta Urbanista, Professora do Departamento de Urbanismo da EAUFMG

Rejane Magiag Loura - Arquiteta Urbanista, Professora do Departamento de Tecnologia do Design, da Arquitetura e do Urbanismo da EAUFMG

Renan Almeida - Economista, Professor do Departamento de Ciências Econômicas e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ)

Rita Veloso - Arquiteta e Urbanista, professora associada e vice-diretora da Escola de Arquitetura da UFMG. Coordenadora do Grupo de pesquisa Cosmópolis UFMG/CNPq.

Roberto Andrés - Arquiteto e Urbanista, professor da UFMG, pesquisador do grupo Cosmópolis e coordenador da Rede Nossas Cidades.

Roberto E. dos Santos - Arquiteto e Urbanista, Professor do Departamento de Projetos/EAUFMG e pesquisador do Grupo de Pesquisa MOM (Morar de Outras Maneiras)

Roberto Luís de Mello Monte-Mór - Arquiteto e Urbanista, Professor Titular aposentado da Faculdade de Economia da UFMG, atuante no CEDEPLAR e no NPGAU. Foi coordenador do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Rogério Palhares Z. de Araújo - Arquiteto e Urbanista, Professor do Departamento de Urbanismo da UFMG, pesquisador do Observatório das Metrôpoles

Silke Kapp - Arquiteta e Urbanista, professora da UFMG e pesquisadora do grupo de pesquisa MOM - Morar de Outras Maneiras.

Silvio Romero Fonseca Motta - Arquiteto e Urbanista, Pesquisador da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (FAU/USP), Presidente do Departamento de Minas Gerais do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/MG).

Thiago Canettieri - Geógrafo, professor do Departamento de Urbanismo da UFMG, pesquisador do Observatório das Metrôpoles

Tiago Castelo Branco Lourenço - Arquiteto Urbanista e Historiador, professor da UFMG e pesquisador do Grupo de Pesquisa MOM (Morar de Outras Maneiras), professor da PUC Minas, coordenador do curso de pós-graduação Planejamento Ambiental Urbano do IEC-Puc Minas.

RESUMO

Esta nota técnica visa analisar o contexto e os impactos do projeto de Lei 508/2023, que altera a legislação que regula a Outorga Onerosa em Belo Horizonte. Nas duas primeiras sessões, os autores analisam o contexto e o histórico dos instrumentos urbanísticos em questão, a fim de apresentar sua relevância no planejamento urbano. Ao se debruçar sobre o PL 508 / 2023 e os argumentos que o embasam, a nota traz uma série de apontamentos sobre os impactos no desenvolvimento urbano e na arrecadação do município, sendo os principais deles:

- 1) A partir da análise da legislação vigente, a nota aponta **uma irregularidade na tramitação de um PL que altera substantivamente o Plano Diretor** de Belo Horizonte e que deveria, portanto, obedecer os prazos e ritos previstos na Lei 11.181/2019 e no Estatuto da Cidade, sendo proposta que deveria ser tratada na Conferência Municipal de Política Urbana de 2026.
- 2) **A análise do PL 508/2023 aponta que seus efeitos serão contrários aos princípios, diretrizes e objetivos do Plano Diretor, o que também configura uma ilegalidade.** A Lei de Instrumentos regulamenta a aplicação dos instrumentos de política urbana contidos no Plano Diretor e deve, **obrigatoriamente**, fazê-lo de modo a dar as condições para a concretização das determinações que o Plano Diretor estabelece.
- 3) O principal elemento do PL 508 / 2023 é a alteração na fórmula de cálculo da Outorga Onerosa na área interna à Av. do Contorno, com desconto de 50% no valor cobrado (devido à substituição do fator de 0,5 pela variável de localização de 0,25), oferecendo ainda um desconto de 30% para pagamento à vista. **Argumentos colocados na imprensa pela Prefeitura e por agentes de mercado de que o valor atual da Outorga Onerosa é inviável em Belo Horizonte carecem de comprovação.** Há muitos elementos que apontam para o contrário:
 - a) Durante o período de transição do novo Plano Diretor (de 2020 a fevereiro de 2023), havia um grande estoque de Transferência de Direito de Construir (TDC) no mercado. Esse instrumento compete com a Outorga Onerosa, mas tem estoque limitado. No início desse período, a unidade de TDC era comercializada por cerca de 120,00 reais – um valor cerca de quatro vezes menor do que o valor médio da Outorga para o mesmo potencial construtivo. Por isso, segundo o Portal de Dados Abertos, consumiu-se 85 mil m² de TDC nesses três anos, ou 62% do total disponível. O estoque atual de TDC é de 53,5 mil m². Essa redução de estoque fez com que o valor do TDC chegasse a cerca de 380,00 reais, que vem sendo praticado atualmente. **A conclusão óbvia é que quanto menos TDC houver no mercado, maior será seu preço, e rapidamente ele alcançará o valor atual da Outorga.** É falacioso o argumento de que é necessário reduzir o valor da Outorga para aumentar a sua competitividade frente à TDC.

- b) A partir de uma estimativa dos projetos protocolados no último período na Prefeitura de BH, aponta-se que a arrecadação com a Outorga Onerosa tende a ser bastante expressiva, em contraposição aos baixos números divulgados pela Prefeitura. **Somente os 251 projetos aprovados no último trimestre de 2022 geraram uma demanda de compra de Outorga Onerosa no valor de 14 milhões de reais.** Utilizando como referência o volume de projetos protocolados na transição anterior (entre 2019 e 2020), é possível estimar que a compra de OODC em projetos protocolados na PBH na transição de 2022 para 2023 seja da ordem de R\$120 milhões (essa estimativa poderá ser checada quando o município responder às demandas de informação via Lei de Acesso à Informação, enviada pelos pesquisadores). Esse valor é mais que o dobro do que aquele que a PBH pretende arrecadar anualmente com a nova alíquota.
- c) A conclusão dos pesquisadores é de que a fórmula de cálculo atualmente fixada no Plano Diretor para a Outorga (com o fator de 0,5 sobre o valor total) é plenamente adequada para o mercado de BH, e a Outorga já vem sendo demandada em novos projetos protocolados. **Concluem também que uma redução desse valor não aumentará a arrecadação, visto que o preço da TDC, cujo estoque está em queda, tenderá a se estabilizar pelo valor da Outorga.** Ao contrário, a redução do valor da Outorga na área interna à Av. do Contorno constitui uma **renúncia fiscal** pelo município, que, pelas estimativas, pode ser da ordem de 50 a 60 milhões de reais por ano. **Essa renúncia fiscal está concentrada em uma região da cidade, favorecendo potencialmente grupos econômicos específicos – proprietários de terrenos nessa área – o que pode ferir o princípio da impessoalidade da administração pública.**
- d) Chama a atenção ainda o último artigo do PL 508 / 2023, que permite aos projetos já protocolados usufruírem do desconto na taxa da Outorga. Evidencia-se aí o caráter de renúncia fiscal da medida: **projetos dentro da Avenida do Contorno já protocolados, que já realizaram uma demanda de compra de Outorga com a fator de 0,5, receberão um desconto do município de mais de 60% no valor da taxa.** Trata-se de um inédito desconto pós-venda, com prejuízos significativos aos cofres públicos.
- 4) Como a Outorga Onerosa é um mecanismo cujos recursos arrecadados devem ser reinvestidos na cidade, especialmente em habitação social, **essa renúncia arrecadatória significa um impacto na vida dos mais vulneráveis.** Algumas estimativas apontam que Belo Horizonte tem um déficit habitacional de 70 mil moradias. Com a arrecadação pela OODC no cenário atual (estimada em 120 milhões por ano, a partir dos dados até agora disponíveis), e o custo médio de subsídio de 40 mil reais por moradia, seria possível produzir 3.000 unidades habitacionais por ano. **A redução da arrecadação gerada pelo desconto dado no PL 508 / 2023, para cerca de 55 milhões de reais, resultaria numa produção habitacional máxima de 1.300 unidades anuais.** Com a lei atual, o déficit de novas moradias poderia ser, em tese,

sanado em 23 anos. Com o desconto dado pelo PL 508 / 2023, este prazo passaria para 53 anos.

- 5) Os pesquisadores apontam ainda que a redução da Outorga Onerosa na área interna à Av. do Contorno terá o efeito de desestimular a construção fora dessa área, **indo na contramão da descentralização determinada pelo Plano Diretor. Evidencia-se, mais uma vez, como a alteração dessa lei afeta diretamente o Plano Diretor, o que só poderia ocorrer com a Conferência de Política Urbana e no prazo previsto.**
- 6) **O estudo conclui que o PL 508 / 2023 tende a reduzir significativamente o Fundo de Centralidades, estabelecido no Plano Diretor.** A razão é que, ao reduzir o valor da Outorga somente dentro da Avenida do Contorno, o PL tenderá a fazer com que toda a venda de TDC se concentre fora dessa área – afinal, para o proprietário de TDC, é mais vantajoso vender o potencial construtivo em regiões onde a Outorga estiver mais alta, de modo a ter um ganho maior. Conseqüentemente, haverá uma tendência forte de redução da venda da Outorga fora da Avenida do Contorno. **Como o Fundo de Centralidades depende da Outorga vendida fora dessa área, o resultado será a redução arrecadatória do fundo, impedindo que o município possa fazer os investimentos nas novas centralidades conforme previsto no Plano Diretor.**
- 7) Por fim, chama a atenção dos pesquisadores a falta de embasamento técnico do PL 508 / 2023. A Prefeitura não apresentou estudos que justificassem a alteração da taxa de Outorga e que avaliassem seus impactos. Em nota pública divulgada em janeiro deste ano, os profissionais atuantes na Suplan se colocaram contra a alteração do Plano Diretor e seus instrumentos. Cabe a pergunta: **se não parece ter sido o corpo técnico da Suplan que elaborou o PL 508 / 2023, quem o elaborou e com qual embasamento?**
- 8) Devido a todos esses pontos, a nota técnica **traz duas recomendações:**
 - a) **A primeira é sobre o fato, amplamente demonstrado, de que o PL 508 / 2022 produz alterações substantivas no Plano Diretor, e que sua tramitação desta maneira constitui uma ilegalidade.** Sua tramitação deveria seguir os ritos estabelecidos no Estatuto das Cidades. Justamente por se contrapor aos princípios fundantes do atual Plano Diretor, o PL altera profundamente essa lei: o vício é, portanto, de forma e de conteúdo.
 - b) Além disso, evidencia-se que, frente aos riscos iminentes de prejuízos aos cofres públicos e à população, é necessário que as questões colocadas aqui sejam esclarecidas. **Assim, recomenda-se que a tramitação do PL 508 / 2023 seja paralisada até que sejam esclarecidas informações essenciais que já foram solicitadas, via Lei de Acesso à Informação, à Prefeitura – pedidos feitos pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, pela Defensoria Pública e por pesquisadores. Dentre as questões está a apresentação dos estudos**

técnicos da Prefeitura que fundamentam o PL, e a arrecadação potencial com Outorga Onerosa pelos projetos protocolados em janeiro e fevereiro de 2023.

CONTEXTO

O Plano Diretor é o “instrumento básico da política urbana do Município, que contém as normas fundamentais de ordenamento da cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana, em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade”. (Lei Municipal 11.181/2019, Art. 1º.)

A revisão do Plano Diretor anterior de Belo Horizonte foi aprovada na III Conferência Municipal de Política Urbana, em 2009. Na ocasião, foi definido que o município aplicaria os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade (doravante EC), Lei Federal nº10.257/2001. Contudo, os instrumentos demandavam regulamentação, isto é, seria preciso uma nova lei que detalhasse como esses instrumentos iriam funcionar. Assim, foram realizados os Planos Diretores Regionais, levantando informações para auxiliar na compreensão da realidade do município. Em outros termos, a possibilidade (ou não) de adensamento das diversas regiões do município, tendo em vista infraestrutura instalada, mobilidade etc.. As informações sintetizadas nos Planos Diretores Regionais subsidiaram a discussão da IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em agosto de 2014. A IV Conferência foi marcada por uma ampla participação popular, em um ambiente de discussão democrática e elaboração coletiva.

O Plano Diretor resultante da IV Conferência teve como um de seus objetivos reverter as históricas desigualdades socioespaciais da capital, que reverberam na sua Região Metropolitana. O município de Belo Horizonte é centralizado territorialmente, com uma concentração muito grande na região central de oportunidades de trabalho, serviços, infraestruturas e lazer, deixando as periferias rarefeitas e precárias. Mais ainda, Belo Horizonte carrega uma história marcada por um imenso déficit habitacional: milhares de pessoas sem moradia ou vivendo com suas famílias em condições precárias.

Foi a partir desse diagnóstico que se encaminhou uma proposta que buscava uma cidade mais igualitária, com acesso e oportunidades para todos. Para isso, o atual Plano Diretor (Lei 11.181/2019), resultante da IV Conferência, estabelece políticas que visam a uma estrutura urbana **mais policêntrica, reforçando outras centralidades além do hipercentro**, visando a aproximar residência, trabalho, lazer e serviços. Isso significa desafogar o centro da capital, diminuir os tempos de deslocamento das pessoas, além de promover um acesso mais igualitário a serviços, infraestruturas e oportunidades, **e a produção de moradia de interesse social. Para promover esse desenvolvimento, o novo Plano se vale de vários instrumentos de planejamento, previstos no Estatuto da Cidade desde 2001.**

OUTORGA ONEROSA

Nesse contexto, foi proposta a adoção do Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico único – igual a 1,0 para toda cidade. Dessa maneira, o proprietário só tem direito a construir o equivalente à quantidade de metros quadrados de seu terreno, mesmo que em mais de um pavimento. Para construções acima dessa metragem, caso a região ainda permita mais adensamento, devem ser utilizados os mecanismos de superação do CA básico previstos no Plano Diretor. Dentre eles, está a apresentação de uma contrapartida financeira regulada por um instrumento de política urbana chamado Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Isso significa que o direito de propriedade não é coincidente com o direito de construção, conforme recomendação da Comissão Econômica Européia, de 1971. Instrumentos semelhantes são aplicados na França desde 1975, além de cidades da Inglaterra, Itália e Estados Unidos. No Brasil, várias capitais estaduais já adotam o instrumento com sucesso.

A aplicação da OODC foi o maior entrave político à aprovação do Plano Diretor. O setor imobiliário organizado realizou uma pesada campanha – por meio de artigos em jornais e blogs, divulgação de vídeos na internet, lobby junto a vereadores – contra a adoção do instrumento, inclusive com desinformação e ataques pessoais, alegando que ele traria encarecimento dos imóveis, desaquecimento da construção civil e desemprego. Alegavam ainda que se tratava de um novo imposto criado pela PBH, o que não é verdade.

Simplificadamente, o instrumento funciona assim: estabelece-se um Coeficiente de Aproveitamento igual a 1,0 para toda a cidade, ou seja, o proprietário do terreno pode edificar, em m², o equivalente à área do seu lote. Para edificar além deste limite, ele precisa pagar ao Poder Público pelo potencial de construção adicional. Esse pagamento está baseado no princípio de recuperação para a coletividade de parte da valorização imobiliária decorrente da concessão pública, outrora gratuita e apropriada por particulares, de possibilidades de adensamento diferenciadas. Afinal, o adensamento construtivo e populacional é permitido pelo investimento público em infraestrutura urbana, com recursos provindos da coletividade. Estudos compilados pelo Lincoln Institute (SMOLKA, 2014) mostram que alterações de zoneamento, por decisão pública, podem gerar valorização na ordem de 80% a 140%, geralmente apropriadas privadamente pelos proprietários. É razoável que o poder público recupere para a sociedade ao menos parte da valorização decorrente da sua própria ação.

Noutros termos, garante-se o tratamento isonômico a todos os munícipes, já que o princípio do instrumento é que todos os proprietários devam possuir o mesmo direito de construção. Isso contribui para a melhor distribuição dos benefícios outorgados pelo poder público ao conjunto da sociedade. **Além disso, experiências empíricas demonstram que a boa aplicação da Outorga Onerosa não gera aumento do custo dos imóveis, sendo absorvida principalmente pelos proprietários dos terrenos negociados com os construtores.** Em outros termos, não há aumento no valor final das unidades produzidas, mas diminuição do preço da terra nas áreas em disputa, o que constitui um fator positivo para todos.

O PROJETO DE LEI 508/2023 E O ESTATUTO DAS CIDADES

No dia 26 de janeiro de 2023, o corpo técnico da Suplan divulgou um manifesto contrário à alteração do Plano Diretor e das leis de instrumentos. Curiosamente, pouco mais de um mês depois a Prefeitura de Belo Horizonte enviou o Projeto de Lei nº 508/2023 para a CMBH, no dia 03 de março de 2023. O PL propõe uma série de alterações na regulamentação dos instrumentos de política urbana - OODC e Transferência do Direito de Construir (TDC) - por meio da Lei de Instrumentos de Política Urbana (Lei 11.216/2020), além de modificar a aplicação da OODC na Lei de Regularização de Parcelamentos do Solo e Edificações (Lei 9.074/2005).

De início, cumpre ressaltar que a elaboração de uma lei à parte para detalhar o funcionamento dos instrumentos de política urbana ocorre em função de exigências expressas do Estatuto da Cidade. **Não obstante essa separação formal, plano diretor e instrumentos de política urbana estão umbilicalmente interligados, pois, ainda segundo o EC, a lei específica de regulamentação deve ser baseada no plano diretor, o qual deve prever os instrumentos a serem aplicados no território municipal.**

Os instrumentos de política urbana funcionam como ferramentas para a execução das diretrizes, princípios e objetivos do plano diretor, isto é, são os meios de concretização da política urbana nele delineada. Isso fica evidente no art. 4º do Plano Diretor de Belo Horizonte, o qual vincula os conceitos, instrumentos e parâmetros nele previstos à implementação de diversas dimensões da Nova Agenda Urbana da Organização das Nações Unidas.

Sobre a OODC, o art. 4º do Plano Diretor orienta expressamente sua aplicação associada ao CA básico igual a 1,0 para todo o município para realizar a captura e o compartilhamento de parte do aumento no valor da terra em função da urbanização (VII, “a” e “b”); a destinação dos recursos arrecadados para qualificação de centralidades (IV, “c”) e para o Fundo Municipal de Habitação Popular - FMHP (X, “a”); o estabelecimento de condições especiais de cobrança para empreendimentos habitacionais de interesse social (XII, “b”); e o custeio de serviços urbanos e qualificação de infraestrutura, com destinação dos recursos obtidos para fundos com gestão compartilhada (XVI, “a”).

A concepção da OODC no Plano Diretor de Belo Horizonte relaciona-se com as diretrizes de estabelecimento de novas centralidades, mediante a redistribuição dos recursos provenientes de áreas já dotadas de infraestrutura urbana para qualificação das regiões deficitárias. O objetivo é orientar a conformação de uma cidade menos dependente de um único centro urbano e estruturada ao longo dos principais eixos de transporte coletivo, resultando em várias centralidades locais e regionais. Assim, mais áreas da cidade poderiam receber adensamento construtivo e populacional de maneira proporcional à sua capacidade de suporte para recebê-lo e com menor ônus à qualidade de vida, em razão da redução das necessidades de deslocamentos para atendimento das demandas cotidianas (art. 4º, I, “a”, II, “a” e V, “b”).

A regulamentação desses instrumentos, por sua vez, determina a maneira como eles serão aplicados e sem esse detalhamento não é possível operacionalizá-los. No caso da OODC, o art. 30 do Estatuto da Cidade determina que sejam detalhados em lei específica a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção e a contrapartida do beneficiário.

Diante do cenário exposto, o conteúdo da lei que regulamenta os instrumentos de política urbana deve ser concebido de modo a estabelecer as melhores condições de execução dos princípios, objetivos e diretrizes e demais determinações do plano diretor municipal. **Portanto, é ilegal qualquer regramento que implique uma aplicação da política urbana em sentido diverso ou contrário àquela delineada no Plano Diretor.**

OS IMPACTOS DO PL 508 / 2023

Feitas tais considerações, voltemo-nos à análise do PL nº 508/2023, que propõe a alteração das Leis nº 9.074/2005 e nº 11.216/ 2020, e dá outras providências.

No que diz respeito à Lei de Regularização 9.074/2005, o projeto de lei almeja alterar a redação do art. 21, que atualmente dispõe que a regularização de edificação que indevidamente extrapola o Coeficiente de Aproveitamento básico possa ser realizada exclusivamente mediante pagamento de OODC referente à área excedente. Nos termos do texto proposto, seria aberta a possibilidade de aquisição desse potencial construtivo adicional por meio da aplicação de todos os instrumentos urbanísticos de superação do CA básico previstos no §2º do art. 45 do Plano Diretor, quais sejam, a OODC, a TDC, a outorga gratuita de potencial construtivo mediante adoção de soluções projetuais de gentileza urbana, o benefício decorrente da produção de HIS - BPH e os certificados de potencial adicional de construção - Cepacs (em áreas de Operação Urbana Consorciada devidamente regulamentadas).

O histórico de alterações do art. 21 da Lei nº 9.074/2005 revela que, até a edição da Lei de Instrumentos, a regularização de edificações que excedem o CA básico ocorria mediante pagamento de valor proporcional à área irregular ao poder público. Com a Lei de Instrumentos, passou a ser aplicada a OODC como mecanismo para a regularização. Trata-se de solução coerente, pois a outorga onerosa do direito de construir é um instrumento de superação do CA básico por definição. Tal solução também reverte recursos para os cofres públicos, com a vantagem de serem direcionados aos Fundos de Habitação e de Centralidades, ou seja, que um recurso auferido a partir de uma irregularidade urbanística cometida pelo particular seja convertida em benefícios urbanísticos para a coletividade.

A mudança proposta pelo PL 508 / 2023 abre a possibilidade de aquisição de TDC em decorrência de irregularidade cometida por particular. Não é razoável que a prática de um ato ilícito possa gerar vantagens na esfera privada. Indiretamente, o PL nº 508/2023 pode ter como resultado o estímulo ao desrespeito à norma urbanística, com impactos na infraestrutura e na ambiência urbanas. Percebe-se, pois, na alteração proposta, a diretriz de enfraquecimento da

utilização da OODC para regularização de edificações, bem como a renúncia de receitas a serem adquiridas por meio desse processo

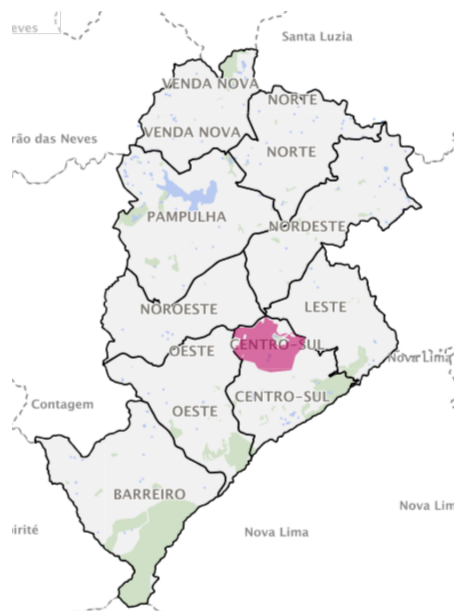
A modificação do art. 21 acrescenta, ainda, um parágrafo único ao artigo, que define em 0,5 a Variável de Localização a ser utilizada ao aplicar a OODC para regularização de edificações. Trata-se de uma adequação do emprego do instrumento à variável instituída pelo próprio PL nº 508/2023, a qual será analisada mais adiante.

No que tange à Lei nº 11.2016/2020, o PL nº 508/2023 intenciona alterar a aplicação dos instrumentos de política urbana da OODC e da TDC. Ele apresenta, ainda, um artigo com regras de transição para a implementação da normativa nele prevista. Destacamos, a seguir, os principais pontos de atenção na proposta apresentada pela Prefeitura de Belo Horizonte.

A modificação proposta para o art. 13 da Lei nº 11.2016/2020 é de extrema gravidade. Ela incide sobre a fórmula de definição do valor da outorga onerosa do direito de construir, atualmente expressa pela equação $CT = 0,5 \times (CAof \times AT \times V)$, em que CT corresponde ao valor a ser pago em OODC; CAof é o coeficiente de aproveitamento a ser praticado mediante ônus financeiro; AT corresponde à área do terreno; e V ao valor do metro quadrado do terreno. Ou seja, conforme a regulamentação atual, o valor da OODC varia de acordo com o coeficiente de aproveitamento a ser adquirido, a área do terreno e o valor do metro quadrado do terreno. O resultado da multiplicação dessas variáveis, por sua vez, é multiplicado pelo fator 0,5, aplicado em qualquer situação de cálculo do valor da OODC.

A fórmula apresentada no PL nº 508/2023 substitui o fator 0,5 pela Variável por Localização - VL, tendo como resultado a equação $CT = VL \times (CAof \times AT \times V)$. Estabelece, ainda, os seguintes valores e condições para determinação da VL: a) "0,25 para empreendimentos não residenciais e mistos situados em OP-3, dotados de fachada ativa ou de área de fruição pública"; b) "0,25 para empreendimentos residenciais situados em OP-3, dotados de medidas de resiliência e sustentabilidade"; c) "0,5 para empreendimentos não situados em OP-3 ou, estando situados, não sejam dotados das medidas previstas nas alíneas 'a' e 'b'".

O mapa abaixo revela que a área de incidência do zoneamento OP-3, onde se pretende reduzir o fator 0,5 - atualmente uniforme para todo o território municipal - para a Variável de Localização igual a 0,25. A OP-3 corresponde à quase totalidade do interior da Avenida do Contorno e não a extrapola:



Mapa - Zoneamentos OP-3, sobre o qual incide a VL 0,25 proposta pelo PL nº 508/2023
 Fonte: GeoSiurbe/BHMap

A área interna à Av. do Contorno corresponde à região central da cidade, com concentração de comércio e serviços, além de ter recebido investimentos históricos em infraestrutura pelo poder público. Como consequência, a área conta com vários dos bairros com os metros quadrados mais valorizados do município e é de grande interesse do mercado imobiliário.

O resultado obtido pela alteração proposta na fórmula da OODC pelo PL nº 508/2023 é o inverso dos princípios, diretrizes e objetivos do Plano Diretor de Belo Horizonte. Ao reduzir à metade o fator de 0,5 na área interna à Av. do Contorno, reduz-se à metade o valor da outorga onerosa na região. **A medida serve como estímulo à produção de novos empreendimentos em uma área que não é estratégica aos olhos do planejamento urbano municipal.** Pelo contrário: é um objetivo explícito da política urbana aprovada no Plano Diretor Municipal promover a descentralização e a formação de novas centralidades.

Um corte de 50% no fator de 0,5 a ser aplicado na fórmula de cálculo da OODC para empreendimentos na área interna à Av. do Contorno significa abrir mão de metade do potencial de arrecadação da região que historicamente mais recebeu investimentos em infraestrutura urbana na cidade de Belo Horizonte. Trata-se de uma afronta à justa distribuição dos benefícios e do ônus do processo de urbanização, consagrado art. 2º, IX, entre as diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, e no art. 2º, III, no rol de princípios gerais da política urbana constantes no Plano Diretor de Belo Horizonte.

Além disso, **o PL 508 / 2023 tende a reduzir significativamente o Fundo de Centralidades, estabelecido no Plano Diretor.** A razão é que, ao reduzir o valor da Outorga somente dentro

da Avenida do Contorno, o PL tenderá a fazer com que toda a venda de TDC se concentre fora dessa área – afinal, para o proprietário de TDC, é mais vantajoso vender o potencial construtivo em regiões onde a Outorga estiver mais alta, de modo a ter um ganho maior. Consequentemente, haverá uma tendência forte de redução da venda da Outorga fora da Avenida do Contorno. **Como o Fundo de Centralidades depende da Outorga vendida fora dessa área, o resultado será a redução arrecadatória do fundo, impedindo que o município possa fazer os investimentos nas novas centralidades conforme previsto no Plano Diretor.**

Por se tratar de área zoneada como OP-3, os recursos arrecadados são direcionados integralmente ao Fundo de Habitação (art. 61, caput). Não há fundamento lógico que sustente tal nível de renúncia de recursos que visam a promover a justiça socioespacial. Afinal, a região dentro da Av. do Contorno, que mais recebeu benefícios em decorrência do processo de urbanização, deveria ser objeto prioritário para a política redistributiva a ser constituída por meio da OODC (art. 2º, I, II e III, art. 4º VII, “a” e “b”, X, “a” e XII, “b”, art. 5º, II, III, XIV, XV e XVI e art. 6º, IV e V).

Algumas estimativas apontam que Belo Horizonte tem um déficit habitacional de 70 mil moradias. Com a arrecadação pela OODC no cenário atual (estimada em 120 milhões por ano, a partir dos dados até agora disponíveis), e o custo médio de subsídio de 40 mil reais por moradia, seria possível produzir 3.000 unidades habitacionais por ano. **A redução da arrecadação gerada pelo desconto dado no PL 508 / 2023, para cerca de 55 milhões de reais, resultaria numa produção habitacional máxima de 1.300 unidades anuais.** Com a lei atual, o déficit de novas moradias poderia ser, em tese, sanado em 23 anos. Com o desconto dado pelo PL 508 / 2023, este prazo passaria para 53 anos.

A mera criação da Variável de Localização altera a essência do Plano Diretor de Belo Horizonte, qual seja, a adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e igual a 1,0 em todo o território (art. 4º, VII, “a”) e a sua superação por meio dos mecanismos previstos no art. 45, § 2º, dentre os quais se inclui a OODC (art. 4º, VII, “b”). Ora, ao criar uma variável que altera de valor em determinado zoneamento urbanístico, o que se faz, na prática, é anular o efeito equalizador do CA básico único e unitário e o estabelecimento da capacidade de suporte como critério para estabelecimento do CA máximo ou CA de centralidade (art. 4º, I, “a”, art. 5º, IV e art. 6º, I).

A alteração no art. 14 da Lei de Instrumentos, por sua vez, incide sobre o pagamento da OODC e as penalidades em caso de atraso ou inadimplência. Dentre as várias modificações apresentadas, destacam-se aquelas do § 1º e seus incisos, que regulamentam as formas de pagamento. Atualmente, 10% do valor da OODC deve ser pago na ocasião da aprovação do projeto arquitetônico, como condição para emissão do alvará de construção. Os 90% restantes, por sua vez, devem ser integralmente quitados em parcela única como condição para início da obra. A cobrança dos 90% restantes ocorre, alternativamente, um ano após a emissão do alvará de construção, independentemente de comunicação do início da obra, ou, se constatado o início da obra, de maneira imediata, acrescida das penalidades cabíveis.

Na nova redação proposta, é mantido o pagamento de 10% do valor da OODC na ocasião da aprovação do projeto arquitetônico, como condição para emissão do alvará de construção. Altera-se a forma de pagamento dos 90% restantes, com a opção de pagamento em parcela única até o início da obra e com desconto de 30% sobre o valor devido, ou em 36 parcelas mensais cobradas a partir do início da obra. Retira-se, da redação, a condicionante expressa do pagamento integral do valor restante da OODC em parcela como requisito para início da obra, sem substituí-lo por disposição semelhante. Com a possibilidade de desconto de 30%, reforça-se o cenário de redução da arrecadação por meio da outorga onerosa do direito de construir.

Por fim, o PL nº 508/2023 possui um artigo que traz as disposições transitórias para a implementação da normativa nele prevista. De acordo com este dispositivo, as regras de cálculo da OODC previstas no PL serão aplicadas para os empreendimentos já aprovados durante a vigência da Lei 11.181/2019 e para os quais não tenha se iniciado o pagamento da OODC. Ou seja, não será aplicada a regra usualmente empregada na administração pública segundo a qual são adotados os parâmetros e normas vigentes na data do protocolo. Tal disposição vai em sentido diverso daquele firmado pela Lei nº 11.181/2019 no art. 355 para a sua própria transição, segundo o qual seriam adotadas a legislação urbanística vigente para os projetos protocolizados até a data de entrada em vigor do novo Plano Diretor.

Novamente, observa-se o efeito de renúncia de receitas relativas aos projetos protocolados durante a aplicação das regras atuais da Lei de Instrumentos. Ora, se os empreendedores indicaram interesse e viabilidade em adquirir potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa conforme as normas vigentes no momento do protocolo, não há motivo para aplicar cálculo diverso, com prejuízo aos cofres públicos e ganhos ao particular. Tal medida vai no sentido contrário da finalidade do uso do instrumento de política urbana da OODC é justamente “promover a captura e o compartilhamento do incremento no valor da terra e da propriedade decorrente de processos de desenvolvimento urbano, projetos de infraestrutura e investimentos públicos”, conforme art. 4º, VII, do Plano Diretor.

O quadro geral de renúncia de recursos a serem arrecadados por meio da OODC configurado no PL nº 508/2023 é absurdo, pois tem impactos diretos sobre a efetividade e a eficácia do principal instrumento de promoção da justiça socioespacial no meio urbano. O processo de aprovação da Outorga Onerosa passou por extremas dificuldades e foi uma vitória da coletividade frente a uma resistência que buscava atender os interesses de poucos, sobretudo do setor da indústria da construção civil. O enfraquecimento da OODC pode servir, no futuro, para justificar de maneira falaciosa o seu fracasso.

A OUTORGA ONEROSA E O PREÇO DOS IMÓVEIS

A Prefeitura de BH e o Mercado Imobiliário argumentam que o valor atual da Outorga Onerosa está inviável para o mercado, visto uma utilização pequena do mecanismo nos

últimos anos. Esse argumento não se comprova à luz dos fatos e números, quando se olha por uma perspectiva mais completa.

Durante o período de transição do novo Plano Diretor (de 2020 a 2022), havia um grande estoque de Transferência de Direito de Construir (TDC) no mercado. Esse instrumento compete com a Outorga Onerosa, mas tem estoque limitado. No início desse período, a unidade de TDC vinha sendo comercializada por 120,00 reais – um valor muito mais baixo do que o valor médio da unidade da Outorga. Por isso, segundo o Portal de Dados Abertos, consumiu-se 85 mil m² de TDC nesses três anos, o que gerou 117 mil m² de área líquida. O estoque atual de TDC é de 53,5 mil m². Essa redução de estoque fez com que o valor do TDC chegasse a cerca de 380,00 reais, que vem sendo praticado atualmente. **A conclusão óbvia é que quanto menos TDC houver no mercado, maior será seu preço, e rapidamente ele alcançará o valor médio atual da Outorga.**

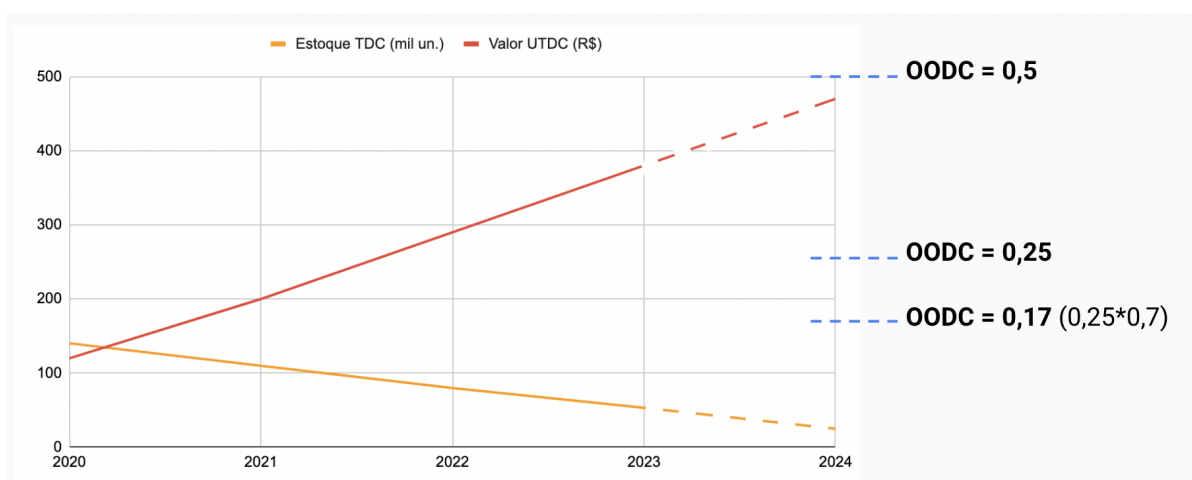


Gráfico 1: Valor e estoque de TDC em Belo Horizonte e comparação com taxa de OODC

A partir de uma estimativa dos projetos protocolados no último período na Prefeitura de BH, aponta-se que a arrecadação com a Outorga Onerosa tende a ser bastante expressiva, em contraposição aos baixos números divulgados pela Prefeitura. **Somente os 251 projetos aprovados no último trimestre de 2022 geraram uma demanda de compra de Outorga Onerosa no valor de 14 milhões de reais.** Utilizando como referência o volume de projetos protocolados na transição anterior (entre 2019 e 2020), é possível estimar que a compra de OODC em projetos protocolados na PBH na transição de 2022 para 2023 seja da ordem de R\$120 milhões (essa estimativa poderá ser checada quando o município responder às demandas de informação via Lei de Acesso à Informação, enviada pelos pesquisadores). Esse valor é mais que o dobro do que aquele que a PBH pretende arrecadar anualmente com a nova alíquota.

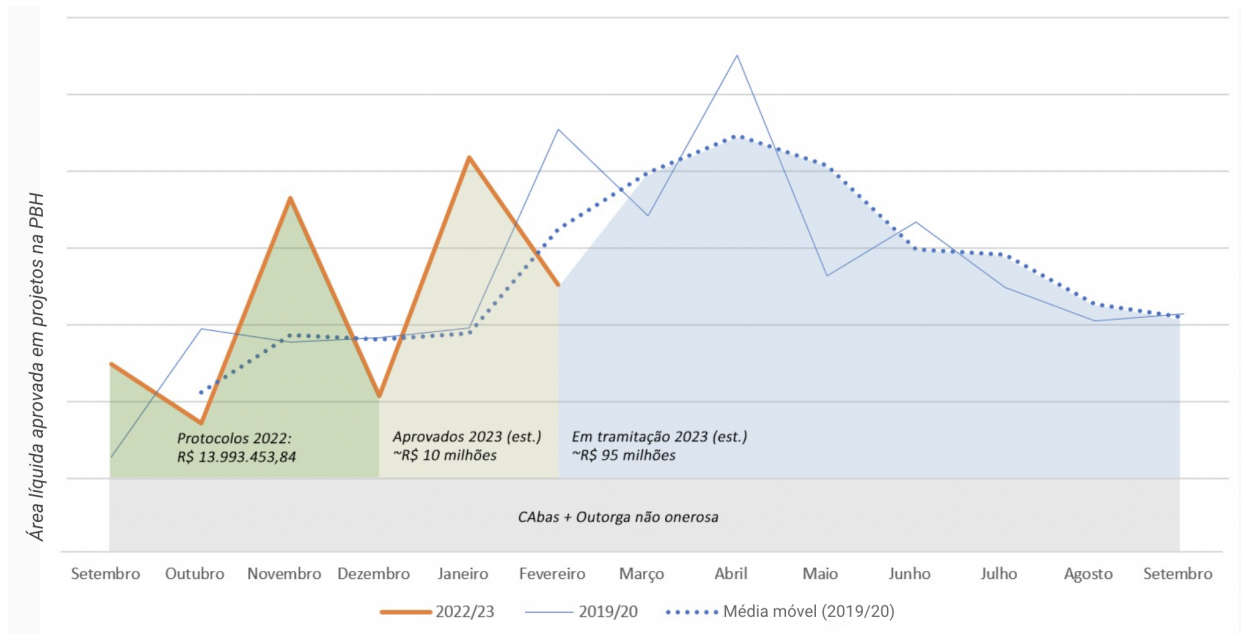


Gráfico 2: Estimativa de venda de OODC em BH no período de 2022 a 2023, utilizando como base as curvas de protocolos de projetos da transição anterior (2019/2020).

Portanto, a fórmula de cálculo fixada atualmente no Plano Diretor para a Outorga (com fator de 0,5 sobre o valor total) é adequada para o mercado de BH, e a OODC já vem sendo demandada em novos projetos protocolados. **Fica evidente também que uma redução desse valor não aumentará a arrecadação, visto que não haverá alternativas a preços menores no mercado.** Desse modo, a redução do valor da Outorga na área central constitui uma **renúncia arrecadatória** pelo município, que pode ser da ordem de 50 a 60 milhões de reais por ano.

Um dos principais argumentos do setor imobiliário, contrário à implementação da Outorga e, portanto, contrário ao Plano Diretor, é que a introdução da OODC levaria a um aumento nos preços dos imóveis. Uma reportagem veiculada no jornal Hoje em Dia, em 14 de maio de 2019, fala que os preços de imóveis em BH poderiam subir até 40%. Não há evidências empíricas ou justificativa teórica para esse temor. Diferentemente do que sugere o estudo veiculado na reportagem, outros tantos estudos – publicados na literatura especializada – indicam exatamente o contrário (ver, entre outras, as referências indicadas ao final desta nota técnica).

Esse fato está diretamente relacionado à natureza inerentemente exclusionária da propriedade fundiária pelo fato de a própria terra ser escassa. Isso, mesmo em casos em que existem largas quantidades de terras “vazias” que não foram incorporadas ao uso econômico, pois localizações economicamente mais produtivas são *relativamente* escassas, e as melhores são extremamente escassas. De forma que cada localização é mais ou menos única, ou seja, o controle de cada parcela de terra é essencialmente monopolista. Como resultado, os proprietários podem auferir rendas daqueles que precisam usar a terra, por deterem o direito de propriedade privada. Esses retornos são conhecidos como “rendas econômicas”. Além de parecer injusto, esse comportamento rentista associado à terra é ineficiente, podendo levar a

aumentos de desigualdade, pobreza, má alocação do capital, etc. (RYAN-COLLINS et al., 2017).

No ramo imobiliário, sabe-se que o empreendedor negocia o preço do terreno com o proprietário original do terreno já tendo como referência a receita esperada, a taxa de lucro e os custos de construção. O preço da terra, por ser uma forma de renda econômica extraída de um bem cuja oferta é essencialmente inelástica, manifesta portanto a capacidade de pagamento da demanda (dos compradores finais). Ou seja, o custo da outorga precisa ser absorvido por uma pequena redução da valorização dos terrenos urbanos e não pelo consumidor final da unidade imobiliária. Isto se dá pois o objetivo é cobrar apenas por aquela valorização do terreno que foi gerada pelo poder público, não afetando os lucros ligados à produtividade ou aos aumentos de valor associados à própria construção (SMOLKA, 2014).

Na negociação entre proprietários de terrenos e empreendedores imobiliários, o montante da Outorga será deduzido do valor da propriedade original negociada, não alterando assim o cálculo final de rentabilidade do empreendedor (JARAMILLO, 2008). Portanto, é equivocada a afirmação de que os preços serão repassados ao consumidor final ou que a introdução da OODC possa causar redução da atividade da construção civil na cidade. As evidências empíricas já organizadas sobre o tema apontam para outra direção.

Um instrumento muito semelhante funciona na França desde 1975 (o *Plafond légal de densité*), e lá os incorporadores imobiliários passaram a se adequar aos novos limites, redirecionando suas atividades para obras de recuperação de edificações em áreas centrais ou de novas construções menores. O mesmo autor, depois de 16 anos da instituição do instrumento, assim avaliou seus efeitos: “Um efeito positivo é a tendência à redução dos preços da terra [...] e também à diminuição da diferença de preços centro-periferia” (GRANELLE, 1992, p.11).

Segundo um estudo publicado na *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* pelas pesquisadoras Vera Rezende, Fernanda Furtado, Maria Teresa Oliveira e Pedro Jorgensen, há uma certa elasticidade no comportamento do mercado, entretanto, não no sentido de elevação dos preços, mas na direção oposta. Nos estudos levantados pela equipe de pesquisadores fica registrado que os preços não sobem e, em geral, tendem a cair. Nas palavras dos autores: “O repasse do valor do Solo Criado [outro nome para OODC] para o preço final das unidades, argumento muitas vezes levantado por profissionais do mercado imobiliário, não é considerado possível, a não ser em casos excepcionais de imóveis para os grupos de mais alta renda” (2009, p. 62).

RECOMENDAÇÕES

O estudo vê com muita preocupação o PL 508 / 2023, assim como seu avanço célere na CMBH. Chamam a atenção a falta de embasamento técnico, a renúncia fiscal resultante do desconto na OODC e os conflitos com princípios, determinações e diretrizes do Plano Diretor.

Por todo o exposto, fica amplamente demonstrado que o PL 508 / 2022 produz alterações substantivas no Plano Diretor, e que sua tramitação desta maneira constitui uma ilegalidade. Sua tramitação deveria seguir os ritos estabelecidos no Estatuto das Cidades. Justamente por se contrapor aos princípios fundantes do atual Plano Diretor, o PL altera profundamente essa lei: o vício é, portanto, de forma e de conteúdo.

Além disso, evidencia-se que, frente aos riscos iminentes de prejuízos aos cofres públicos e à população, é necessário que as questões colocadas aqui sejam esclarecidas. **Assim, recomenda-se que a tramitação do PL 508 / 2023 seja paralisada até que sejam esclarecidas informações essenciais que já foram solicitadas, via Lei de Acesso à Informação, à Prefeitura** – pedidos feitos pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, pela Defensoria Pública e por pesquisadores. **Dentre as questões está a apresentação dos estudos técnicos da Prefeitura que fundamentam o PL, e a arrecadação potencial com Outorga Onerosa pelos projetos protocolados em janeiro e fevereiro de 2023.**

REFERÊNCIAS

GRANELLE, J. J.. A Experiência francesa do teto legal de densidade. Em: *Seminário Solo Criado*, seu impacto na dinâmica urbana e os desafios para sua operacionalização. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992.

JARAMILLO, S.. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes, 2008.

REZENDE, V.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T.; JORGENSEN, P.. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.2, 2009.

RYAN-COLLINS, J.; LLOYD, T.; MACFARLANE, L.. *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Zed Books Ltd., 2017.

SMOLKA, M. O.. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Ministério das Cidades, 2014.