

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MARCO ANTONIO LEITE MASSARI



SOLO CRIADO E OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR:

Gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP

MARCO ANTONIO LEITE MASSARI

SOLO CRIADO E OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR:
gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB
RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.
A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.
São Paulo, 24 de julho de 2020.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título
de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: **PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

Linha de Pesquisa: **2. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS**

Orientadora: **PROFA. DRA. MARIA LÚCIA REFINETTI RODRIGUES MARTINS**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Massari, Marco Antonio Leite

Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir:
Gênese e transformação do instrumento na cidade de
Sorocaba/SP / Marco Antonio Leite Massari; orientadora
Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins. - São Paulo, 2020.
326 f.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São Paulo. Área de concentração:
Planejamento Urbano e Regional.

1. Instrumentos Urbanísticos. 2. Solo Criado. 3. Outorga
Onerosa do Direito de Construir.. 4. Sorocaba. I. Martins,
Maria Lucia Refinetti Rodrigues, orient. II. Título.

Nome: **Marco Antonio Leite Massari**

Título: **Solo criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir: gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em: 27/05/2020

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: **PROFA. DRA. MARIA LÚCIA REFINETTI RODRIGUES MARTINS**

Instituição: **FAU USP**

Assinatura: _____

PROF. DR. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

PROF. DR. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

PROF. DR. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

PROF. DR. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos pequeninos Caramelo e Pepe (*in memoriam*)...

À Catia, minha amada esposa, por tudo, mas,
principalmente, por me fazer cada dia mais feliz.

AGRADECIMENTOS

À minha querida e incansável orientadora, Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins, partícipe de grande parcela desta história aqui apresentada. Difícil encontrar palavras na mesma proporção para retribuir o carinho com que me recebera desde o primeiro momento. Cada gesto de apoio, incentivo e, principalmente, seu olhar atento acerca dos delineamentos desta pesquisa foram imprescindíveis para que eu encontrasse os estímulos necessários para concluir esta etapa de minha trajetória acadêmica.

Às professoras Paula Santoro e Rosângela Paz, pela enriquecedora discussão realizada durante a fase de qualificação, sobretudo pela generosidade com que compartilharam seus conhecimentos.

Aos funcionários e ao corpo docente da FAU USP, pelo prazeroso convívio durante o período de realização das disciplinas, em especial aos professores Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Caio Santo Amore e Flávio Vilaça.

Às professoras e professores da disciplina AUP 282 - Desenho Urbano e Projeto dos Espaços da Cidade, Malu, Eduardo Nobre, João Sette Whitaker Ferreira, Karina Oliveira Leitão e Marta Lagreca, pelo proveitoso convívio durante o Estágio PAE (Programa de Aperfeiçoamento de Ensino) em 2018.

Aos colegas de doutorado e mestrado, que me acompanharam na realização das disciplinas, grupos de discussão e orientações coletivas, especialmente ao Rafael Negreiros Dantas de Lima, Douglas Tadashi Magami, Jeanne Christine Versari Ferreira Sapata, Claudia Teresa Pereira Pires, Rosane de Almeida Tierno e Rodrigo Carvalho Lopes de Souza.

Aos servidores públicos municipais de Sorocaba, que tanto me auxiliaram na (quase impossível) obtenção de vários dos dados aqui apresentados, sobretudo ao auditor fiscal Anderson Rodrigues (SEFAZ), ao contador Juliano Chavaglia de Almeida (SEFAZ), às arquitetas Michele Bossolan e Maria Grasiela Prado Doria (SEPLAN) e ao economista André Pereira de Toledo (Auditoria Geral do Município).

A cada um dos Corregedores-Gerais que passaram pela Corregedoria Geral do Município de Sorocaba – CGM. Todos vocês contribuíram sobremaneira para minha trajetória profissional: ao Gustavo Portela Barata de Almeida, por ter sido um dos primeiros a acreditar na minha capacidade e pela sugestão em trilhar o doutorado; à Adriana de Oliveira Rosa, por todo esforço feito para que eu pudesse obter, ainda em 2015, a autorização necessária para cursar esta Pós-Graduação; à Elisabete Molina e à Thais Thomaz Romão que, mesmo neste curto período, demonstraram grande seriedade no trato com a coisa pública; ao Carlos Alberto de Lima Rocco Junior por todo profissionalismo, confiança e excelência durante sua gestão; e, finalmente, à Cibele Proença Taguenca Chitolina de Goes, pelo brilhantismo com que conduziu seus trabalhos na Segunda Câmara Correccional. Aprendi demais ao seu lado. Toda sorte do mundo nesta nova etapa de CGM.

Aos companheiros de dia a dia da CGM, Cristiano Martins Prestes, José Roberto Flório Longhi, Sylvia Pauletti Roquette Campanati, Viviane da Motta Berto, Cinthia Nunes de Medeiros e Walkiria Teixeira Assuaga. Além destes, também às estagiárias Victoria M. Schimmelpfeng, Mariana Pamela dos Passos Silva e Letícia Tavares Costa Marcon. Do mesmo modo, agradeço a todos os colegas que já passaram pela CGM e tanto contribuíram com o órgão: Alberto Ferreira da Costa, Antonio Marcos de Carvalho Mariano Machado, Cristiane Alonso Salão Piedemonte, Diogenis Bertolino Brotas, Érica Augusto de Camargo Bernardo e à Monica Fantin Salvador.

Às queridas amigas de Prefeitura, Juliana Barbosa do Nascimento e Kathiuscia Gouveia de Oliveira, exemplos de competência, comprometimento e companheirismo.

Aos colegas da Escola de Gestão Pública “Dr. José Caetano Graziosi”, nas figuras de Felipe, Talita, Iraneide e Ângela, pelo convite a fazer parte desta equipe. Ao procurador do município Gladius A. P. Caglia pela parceria em sala de aula e pelas longas conversas “filosóficas” de sempre.

Ao também procurador do município, Alexandre Junger de Freitas, pela inspiração e constante confiança em mim depositada no longo período em que estive na CGM. Saiba que parcela significativa da coragem necessária para fazer esta tese veio de nossas conversas e de seus conselhos.

Aos colegas de docência, arquitetura e urbanismo, Fábio Morelo, Fernanda Sakano, Paola Jaekel, Rafael Neves, Yara Baiardi e Tiago da Guia, pelo apoio durante essa caminhada tão difícil. Aos meus queridos alunos, em especial aos orientandos de iniciação científica, Raquel Sales, Milene Rolim e Gabriel Hossu. Parabéns pela dedicação e empenho demonstrados. Parte deste trabalho não teria sido possível sem esse grande esforço de vocês. Um futuro brilhante os aguarda.

Ao Prof. Dr. Fellipe de Andrade Abreu e Lima, uma das grandes mentes que tive o privilégio de conhecer na FAU USP, ainda durante o mestrado, da qual a amizade e consideração por minha pessoa são além do que eu possa merecer.

Aos velhos amigos do Mackenzie, Marcel Barbosa, Diogo Giovannoni e Gustavo Weiss, cuja distância imposta pela dedicação aos estudos não diminuiu em nada o apreço.

Aos amigos de Sorocaba, sobretudo Francisco Furio – um irmão de consideração – que sempre encontrava um jeito para que pudéssemos manter o contato. Muito obrigado por toda a torcida.

Aos meus sogros, Ana Lúcia e Osmar, por me aceitarem como um filho; aos cunhados Camila e Lucas pelo carinho fraternal; à Lucy pela sempre pronta ajuda.

Aos meus pais, Marco Tulio e Maria Cecília, por todo o suporte, cuidado e afeto com que vocês me recebem em todos os momentos; à minha avó materna, Georgina, pela paciência e amor incondicional.

À sociedade brasileira, por ter me proporcionado a oportunidade de estudar.

*Hold it now...
Wait a minute...
Come on... whew...*

*Just let me catch my breath...
I've heard the promises
I've seen the mistakes
I've had my fair share of tough breaks
I need a new voice, a new law, a new way
Take the time, reevaluate
It's time to pick up the pieces,
Go back to square one
I think it's time for a change"*

(PETRUCCI, J. et al., 1992)¹

¹ PETRUCCI, J. et al. Take the time. *In*: DREAM THEATER. **Images and Words**. New York: ATCO Records, 1992. 1 CD. Faixa 3.

RESUMO

MASSARI, M. A. L. **Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir:** Gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP. 326 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O presente trabalho objetiva elaborar uma pesquisa analítica sobre a origem e concepção da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na cidade de Sorocaba/SP. Realizou-se uma revisão de literatura a respeito do Solo Criado, levantamento da legislação urbanística e coleta de dados de órgãos públicos municipais. Assim, foram desenvolvidos três eixos de pesquisa abordando a trajetória do instrumento Solo Criado no Brasil, o Planejamento Urbano em Sorocaba/SP e a implementação da OODC em âmbito local. Verificou-se que nem sempre o instrumento urbanístico efetivamente pode ser aplicado na lógica de uma cidade média uma vez que isso dependerá da OODC ser bem prevista (incluindo aí a obrigatoriedade de fixação de um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário), levando-se em conta a justa distribuição dos ônus e bônus provenientes da urbanização. Todavia, do jeito que fora instituído localmente, o instrumento não tem surtido nenhum dos efeitos previsto haja vista o ínfimo impacto da OODC no orçamento municipal. Conclui-se que o instrumento exposto não cumpre com nenhum de seus princípios (urbanístico, de igualdade, arrecadatório, redistributivo) e nem provê uma antecipação de receitas para o município. Portanto, a OODC em Sorocaba/SP acaba sendo um meio instituído de flexibilização dos índices urbanísticos, evidenciando que o conceito que o embasa foi completamente cooptado pela dinâmica dos mercados fundiário e imobiliário da cidade.

Palavras-chave: Instrumentos urbanísticos. Solo criado. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Sorocaba.

ABSTRACT

MASSARI, M. A. L. **Space adrift and public concession of building rights:** genesis and transformation of the legal instrument in Sorocaba/SP. 326 p. Thesis (PhD in Architecture and Urbanism) – Faculty of Architecture and Urbanism, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

This thesis aims at constructing an analytical research about origin and concept of public concession of building rights (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*) in the city of Sorocaba/SP. A literature review has been carried out regarding the space adrift, urban laws gathering and data collection from government entities. Thus, three cornerstones have been developed addressing the Brazilian space adrift device trajectory, the Urban Planning in Sorocaba/SP and the local implementation of public concession of building rights. It has been investigated that this urban legal instrument cannot always be effectively applied to a medium-sized city since it depends on this planning apparatus (including the obligation to apply a single and unitary basic floor area ratio) considering the fair distribution of urbanization benefits and costs. However, from the way it has been locally instituted this legal instrument does not cause any expected results once it does not present impact on municipal revenues. Finally, it is concluded that the public concession of building rights does not comply with any of its principles (public-private areas balance, equality, fund collection, income redistribution) and did not provide municipal revenue anticipation. Therefore, public concession of building rights in Sorocaba/SP ends up as an instituted way to make the urban index values more flexible demonstrating that its concept has been completely corrupted by the land and real estate markets of the city.

Keywords: Urban Instruments. Development rights. Space Adrift. Sorocaba.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	DO SOLO CRIADO À OODC – A TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO.....	18
2.1	PROLEGÔMENOS: O CONCEITO DE SOLO CRIADO.....	21
2.2	O HISTÓRICO DA DISCUSSÃO DO SOLO CRIADO EM ÂMBITO NACIONAL: A TRAJETÓRIA DO CONCEITO A PARTIR DO SEU DEBATE PÚBLICO PRESENTE NA MÍDIA IMPRESSA PAULISTANA (1970-2000).....	25
2.2.1	O contexto histórico que antecedeu os debates.....	27
2.2.2	O surgimento das ideias em torno do Solo Criado em âmbito nacional e o seu debate público (1970-2000).....	31
2.3	A CRÍTICA HISTRIÔNICA E EXACERBADA.....	90
2.4	AS IDEIAS QUE INFLUENCIARAM O SOLO CRIADO.....	112
2.4.1	A experiência internacional.....	114
2.5	NOTAS JURÍDICAS ACERCA DO SOLO CRIADO: CONSTITUCIONALIDADE, NATUREZA, COMPETÊNCIA E A AUTONOMIA DO DIREITO DE CONSTRUIR DISSOCIADO DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	131
2.6	OS PIONEIROS: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	147
2.6.1	As iniciativas municipais prévias à Constituição Federal de 1988.....	148
2.6.2	As iniciativas municipais após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (antes da regulamentação do Estatuto da Cidade).....	160
2.7	A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO: O SOLO CRIADO PÓS ESTATUTO DA CIDADE.....	185

3	A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO NA MANCHESTER PAULISTA.....	189
3.1	INTRODUÇÃO À HISTÓRIA DE SOROCABA.....	190
3.2	A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SOROCABA ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	195
3.3	A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SOROCABA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	224
3.4	A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SOROCABA APÓS O ESTATUTO DA CIDADE (2001-2014)	244
4	A IMPLEMENTAÇÃO DA OODC NA CIDADE DE SOROCABA.....	272
4.1	A TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO LOCAL.....	273
4.2	A OODC ATUALMENTE.....	276
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	290
	REFERÊNCIAS.....	295

1 INTRODUÇÃO

Durante a segunda metade dos anos 1970, esteve constantemente em pauta – não apenas na academia, entre os urbanistas e/ou os gestores públicos, mas nas discussões que tomavam os jornais de São Paulo – o conceito de Solo Criado. A adoção de um coeficiente de aproveitamento² único e unitário e a cobrança pela proporção de área construída que excedesse aquela viabilizada por esse coeficiente 1,0 era entendida como uma maneira bastante adequada de controlar a intensificação do uso do solo, a sobrecarga na demanda de infraestrutura e, sobretudo, a carência de áreas verdes e de equipamentos sociais decorrentes desse aumento da ocupação do território e do fenômeno de especulação imobiliária. O raciocínio básico era bastante simples: da mesma forma como se exige do loteador a doação de áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e de lazer, nada mais razoável do que cobrá-los também do promotor imobiliário que "criasse solo", isto é, que através da verticalização, intensificasse a ocupação do solo (SILVA, 1996, p. 161).

É importante ressaltar que, naquele presente histórico, a questão dos recursos financeiros não estava diretamente presente no cerne dos debates sobre esse novo instrumento. A contrapartida almejada por aqueles que idealizaram o conceito eram áreas livres, e só na impossibilidade da oferta dessas áreas é que se entendia possível doação em equivalente econômico (cuja finalidade posterior seria a aquisição de terrenos para a implementação destes supramencionados equipamentos). Isso se explica principalmente pelo fato de que, naquele contexto, a escassez de recursos financeiros públicos não ocupava um lugar tão central das atenções dos técnicos e responsáveis pela política urbana.

Seguindo uma abordagem completamente distinta desta que fora acima descrita, foi também nos anos 70 que a Prefeitura do Município de São Paulo (assim como outras em várias partes do país), veio a estabelecer e aprofundar a implantação de instrumentos de controles de uso e ocupação do solo (índices, taxas, coeficientes, recuos, gabaritos, usos, etc.) em bases zonais, quer dizer, mecanismos de controle urbanísticos que impunham condições distintas para cada parcela do território urbano. Neste aspecto, frisa-se que essas características diferenciadas de

² Coeficiente de aproveitamento é um índice urbanístico definido pela proporção entre a área construída e a área do terreno.

uso e ocupação do solo, estabelecidas pelo diversos modelos de planos diretores observados à época, foram concedidas sem a necessidade de nenhuma contrapartida para aqueles proprietários de imóveis beneficiados com índices mais proveitosos do ponto de vista imobiliário. Do mesmo modo, também não fora observada se a capacidade da infraestrutura urbana instalada suportaria aquela utilização mais intensa da ocupação do solo que era livremente permitida. Em outros termos, o que se observou, grosso modo, foi a implementação de legislações urbanísticas que, essencialmente, eram o oposto do coeficiente único unitário proposto pelos defensores Solo Criado.

Após frustradas tentativas ocorridas de se estabelecer normativa jurídica regulamentando o instrumento (tanto em nível municipal, quanto em nível federal), com exceção de uma ou outra iniciativa dispersa (e nem sempre preceituada dentro das condições acima expostas), o conceito de Solo Criado foi, aos poucos, sendo deixado de lado nos debates acerca do urbano durante a primeira metade dos anos 1980, vindo a “reaparecer”, de modo indireto, nos discursos do Movimento Nacional de Reforma Urbana que influenciaram a concepção do capítulo específico sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988, e de maneira efusiva, nas leis orgânicas democráticas advindas no início dos anos 1990 por todo o país e, mormente, nos planos diretores instituídos nesta etapa de reorganização institucional do Brasil.

Dentre os casos circunscritos está o da cidade de Sorocaba/SP (situada na Região Sudoeste do Estado, distando cerca de 96 km da capital) que no ano de 1991 veio a estabelecer pela primeira vez no bojo de sua legislação duas leis referentes à concessão onerosa do direito de construir³. Diferentemente da maioria das cidades que se enveredaram nesta seara, cujo enfoque era voltado à questão do equilíbrio urbano (na adequada proporção de áreas públicas) e/ou à recuperação de mais-valias urbanas, a legislação Sorocaba veio a ser instituída com o propósito de angariar fundos para a construção de um hospital municipal. Estas leis vieram a perdurar com este escopo até o início dos anos 2000, quando, a partir do advento do

³ SOROCABA. **Lei Municipal n. 3.739, de 4 de novembro de 1991**. Atribui concessão de uso de índices urbanísticos nas zonas R2 e R4 do município.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 3.740, de 4 de novembro de 1991**. Atribui concessão de uso de índices urbanísticos na zona R3 do município.

Estatuto da Cidade⁴ (que deu forma ao conceito de Solo Criado em quatro instrumentos distintos: Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC; Transferência do Direito de Construir – TDC, Operação Urbana Consorciada – OUC; e Direito de Superfície), a cidade veio a estabelecer novo Plano Diretor e nova lei regulamentando o instrumento⁵ – desta vez, prevendo que os recursos arrecadados com ele seriam investidos em: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenação e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e, VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

No entanto, apesar de a cidade ter normatizado o instrumento há quase trinta anos e ter feito sua atualização conforme preconizado na Lei Federal, sua utilização ocorreu poucas vezes (entre 1991 e 2017 a OODC foi utilizada menos de 50 vezes) se comparada com o grande crescimento pelo qual o município passou e vem passando (em 1991 a cidade possuía 379.006 habitantes; hoje sua população é de 679.378). Decorre daí, portanto, a questão: caberia ao Solo Criado, instrumento elaborado a partir da dinâmica observada nas grandes cidades e metrópoles brasileiras, ser aplicado numa cidade média como Sorocaba?

Assim, partindo dessa indagação, essa pesquisa de doutorado busca recontar toda a trajetória da construção do conceito de Solo Criado no Brasil, ou seja, procura elaborar uma análise sobre a origem e concepção deste instrumento, principalmente no que diz respeito a como ele foi constituído (como discurso e como prática) e como ele evoluiu neste período. Destarte, munido desse arcabouço histórico e teórico-metodológico, se estabelecerá um paralelo com o percurso da legislação em Sorocaba, compreendendo como ela se enquadrou dentro do contexto do planejamento urbano local e como ela foi se moldando a partir do surgimento do Estatuto da Cidade. Buscar-se-á, ainda, avaliar o papel do instrumento tanto do ponto vista físico/espacial quanto econômico dentro da dinâmica da Política Urbana

⁴ BRASIL. **Lei n. 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.

⁵ SOROCABA. **Lei Municipal n. 7.826, de 23 de junho de 2006**. Dispõe sobre outorga onerosa de direito de construir e dá outras providências.

sorocabana; e, também, como se dá o seu funcionamento no âmbito da gestão pública municipal.

A hipótese central levantada nesta tese é que até há a possibilidade de aplicar este instrumento numa cidade com tais características, desde que os conceitos pelos quais o instrumento veio a ser criado sejam respeitados (especialmente a fixação de coeficiente de aproveitamento básico único e unitário) e que o mecanismo esteja finamente concatenado com os outros instrumentos de política urbana (principalmente o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo). Além disso, em função de como se dá a dinâmica imobiliária na cidade, baseada em um crescimento urbano horizontalizado, tornar-se-ia muito mais preponderante o (adequado) estabelecimento e efetivação de instrumentos de controle do processo de urbanização das áreas de transição rural-urbanas (SANTORO, 2012, p.24) – como, por exemplo, a cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso – com vistas a distribuir os encargos e benefícios da urbanização de forma justa, evitando-se, assim, os recorrentes processos especulativos comumente vistos quando ocorrem essa mudança de uso rural para urbano.

Todavia, conforme será aqui abordado, o que vem a dificultar – e muitas vezes impedir por completo – a implementação de tais soluções é o papel que os poderes públicos locais desempenham nesse contexto de dinamização dos mercados fundiários e imobiliários da cidade (principalmente o executivo e o legislativo), ora incentivando de maneira velada esse comportamento, ora atuando abertamente para se ampliar este cenário (OTERO, 2016, p. 12).

Isto posto, a tese então veio a ser estruturada em três partes. A primeira delas, intitulada “Do Solo Criado à OODC – a trajetória do instrumento”, é organizada em sete capítulos. O capítulo 1 decorre de uma introdução inicial ao conceito, se valendo principalmente dos elementos contidos na edição monográfica da Revista CJ Arquitetura², das contribuições trazidas por Azevedo Netto (1977), Ambrosis (1977), Moreira Lima (1977) e Nogueira Filho (1977) e de revisão bibliográfica mais recente (REZENDE *et al.*, 2011).

No capítulo 2, é apresentado um histórico da discussão do Solo Criado no Brasil, inserindo-o dentro do contexto do Movimento Nacional de Reforma Urbana. Todavia, esta longa cronologia do debate é montada se valendo majoritariamente de fontes primárias (particularmente dois dos principais jornais paulistanos), a partir do

diálogo público estabelecido com a sociedade, de modo a constituir não apenas seu percurso, mas essencialmente, o modo com que tal conceito foi divulgado pela mídia. Desta abordagem se deriva o capítulo de número 3, onde são compiladas as principais críticas e argumentações contrárias apresentadas durante os momentos em que ocorreram debates públicos visando a implementação do Solo Criado no arcabouço jurídico de São Paulo.

O quarto capítulo se destinou a compreender as ideias que influenciaram a criação do conceito no Brasil, com vistas a entender o Solo Criado como um conceito genuinamente brasileiro – formado a partir de um grande amálgama de experiências internacionais que, juntas, vieram a formar algo inexistente no mundo até então. Neste âmbito, em função de o conceito aqui tratado resvalar em vários aspectos concernentes a (possível) autonomia do direito de construir dissociada do direito de propriedade, no capítulo cinco foram tratadas as questões jurídicas que incidem sobre o instrumento – sua constitucionalidade, natureza e competência –, procurando fazer com que o mecanismo possa ser visto não apenas como uma ferramenta voltada ao (r)estabelecimento do equilíbrio urbano, mas também, como um aparato apropriado a dirimir os conflitos existentes entre o direito urbanístico e o princípio da igualdade.

O sexto capítulo se incumbiu de analisar as experiências pioneiras de implementação do Solo Criado nas cidades brasileiras. Este tópico veio a ser organizado de maneira a demonstrar os primeiros ensaios, feitos ainda antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, e as várias leis instituídas após a Carta Magna (ainda durante a ausência de regulamentação dos artigos 182 e 183).

Encerrando a primeira parte da tese, o sétimo capítulo é direcionado a abordar os desdobramentos do Solo Criado após a publicação do Estatuto da Cidade em 2001, sintetizando as transformações principiológicas pelas quais o conceito passou nestes 30 anos – urbanística, igualitária, tributária e redistributiva – com o intuito de compreender os instrumentos que derivaram do conceito original e como este ferramental é aplicados diante do novo ordenamento jurídico.

A segunda parte da tese, “O Planejamento Urbano na Manchester Paulista”, foi dividida em quatro capítulos, sendo o primeiro deles voltado a uma breve introdução sobre a história da cidade e os outros três dirigidos a contextualizar o planejamento urbano em Sorocaba no âmbito de sua política local. O capítulo nono pretende apresentar os planos urbanos e leis anteriores a 1988; o décimo

aborda a legislação urbanística instituída entre 1989 e 2011; e o último deles é direcionado a avaliar os planos diretores posteriores ao Estatuto da Cidade.

Em suma, a parte final desta pesquisa se vale da análise pormenorizada da trajetória das legislações sorocabanas específicas sobre a concessão onerosa do direito de construir e de seus impactos no território e na política urbana em local. Foram avaliadas quantas edificações foram construídas utilizando deste instrumento, onde elas foram edificadas, o desenho urbano resultante, quanto se arrecadou com este mecanismo e a gestão e aplicação destes recursos obtidos nas políticas públicas locais. Após, são apresentadas as considerações finais, compilando todos os elementos percorridos no transcorrer do trabalho.

2 DO SOLO CRIADO À OODC – A TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO

“O conceito de ‘Solo Criado’ é, a meu ver, um conceito cósmico, uma ideia de ‘ficção científica’ que se concretizou em nossa frente e nós não percebemos”⁶.

⁶ AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao Solo Criado. **Revista C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 53, 1977.

O avanço observado nas sociedades humanas, no que diz respeito aos processos, técnicas e materiais construtivos empregados nas edificações, possibilitou uma notória melhoria no aproveitamento dos insumos fundamentais para a produção do espaço, especialmente nas cidades. As perspectivas e alternativas de utilização cada vez mais acentuadas dos terrenos com a verticalização e a utilização do subsolo propiciaram densidades demográficas maiores, incremento na concentração de atividades comerciais, aumento do tráfego de pessoas e veículos e, relativamente, menor dispersão urbana. Em função disso, um número cada vez maior de moradias, comércio e serviços pôde ser disposto em áreas mais concentradas, o que proporcionou, em termos gerais, uma economia na implantação de infraestrutura básica como redes de distribuição de água potável e coleta de esgoto, menores distâncias a serem percorridas (em comparação com a mesma população dispersa e em menor densidade) e uma maior proximidade e oferta dos serviços urbanos, públicos e privados (PIERIN, 2015, p. 22). Em contrapartida, maiores densidades vieram a impor uma "*sobrecarga sobre a infraestrutura técnica e social, eventualmente exigindo muitos investimentos públicos adicionais*" (SOUZA, 2002, p. 235).

É neste aspecto que, a partir dos anos 1950, os países ocidentais desenvolvidos, dentro do contexto de implementação de um Estado de Bem-Estar Social, incorporaram em seu arcabouço legal urbanístico uma série de instrumentos cujo objetivo era dotar o Estado de um controle maior acerca da dinâmica urbana, com vistas a dirimir os impactos negativos advindos deste processo de verticalização e adensamento acima exposto. Ainda que naquela época já se encontrasse bastante consolidada no planejamento urbano tradicional a utilização de parâmetros zonais, aos poucos, ficava evidente que tais legislações baseadas em zoneamento não só eram insuficientes para se alcançar um melhor aproveitamento do solo e da infraestrutura existente, como também permitiam que ocorressem disparidades advindas da própria ação planejadora do Poder Público.

Assim, as experiências europeias (principalmente) e estadunidenses (em menor escala) de regulação e controle do desenvolvimento urbano, se voltaram a lidar com a limitação ou separação (parcial ou total) do direito de construir do direito de propriedade, tendo o coeficiente de aproveitamento o elemento central dessas normativas. Ao mesmo tempo em que tais questões estavam sendo postas em votação nos parlamentos destes países, no Brasil ideias semelhantes começam a

surgir – fruto dos grandes impactos advindos do acelerado crescimento que as metrópoles nacionais testemunhavam. É, então, nesse contexto que a concepção de solo criado emerge.

Dessa maneira, esta primeira parte da tese, busca, primeiramente, apresentar a conceituação do Solo Criado estabelecida em meados dos anos 1970 em São Paulo, a partir de extensa revisão bibliográfica cujo cerne se alicerça na edição monográfica da Revista C. J. Arquitetura (Figura 1), de 1977, grande referência para a compreensão do tema no Brasil.

Figura 1 – Capa da Revista C. J. ARQUITETURA, publicada em 1977, ilustrando o conceito de Solo Criado



Fonte: C. J. Arquitetura (1977).

Nos capítulos que se seguem, serão abordados o histórico do Solo Criado no país e a compilação das principais críticas e argumentações contrárias apresentadas durante os momentos em que ocorreram os debates públicos visando à implementação deste instrumento. Além disso, foram compiladas as experiências internacionais que influenciaram a gênese do conceito; as questões jurídicas

suscitadas; as legislações pioneiras instituídas nas cidades brasileiras; e os desdobramentos ocorridos após a promulgação do Estatuto da Cidade.

2.1 PROLEGÔMENOS: O CONCEITO DE SOLO CRIADO

Criar mecanismos para se corrigir as injustiças causadas pelas leis de zoneamento; encontrar uma forma de intervenção deliberada do Poder Público sobre a terra, com vistas a reequilibrar o melhor atendimento das necessidades da comunidade. Estas duas questões demasiada complexas de serem enfrentadas, conforme comentado anteriormente, são os elementos preambulares do que viria a ser a formulação ora em estudo. O Solo Criado, conforme nos ensina Azevedo Netto e colaboradores (1977, p. 9-10), pode ser resumido de duas maneiras:

De um ponto de vista puramente técnico, **toda vez que uma construção proporcionar uma área utilizável maior do que a área do terreno, haverá criação do solo.** De um ponto de vista prático, **poderá ser considerado como solo criado, a área construída que exceder uma certa proporção de área do terreno.** Baseado neste conceito de solo criado podemos propor três novos instrumentos extremamente importantes para controle do uso do solo, a saber: **coeficiente de aproveitamento único; transferência de direitos de construir; proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público** [SIC – Grifos e negritos nossos].

Desse modo, logo de início, já é possível compreender aqui algo primordial: Solo Criado é um conceito, que dele se derivam instrumentos que seriam utilizados para enfrentar os problemas inicialmente descritos – controlar o crescimento urbano através da limitação de densidade, por meio de uma separação do direito de propriedade do direito de construir. Frisa-se que, naquele período, entendia-se que haveria uma relação diretamente proporcional entre densidade construída e densidade populacional, onde o aumento da primeira obrigatoriamente elevaria a demanda por áreas verdes, equipamentos públicos e infraestrutura (MALERONKA, 2010, p. 76).

O primeiro destes instrumentos mencionados diz respeito à necessidade de se fixar um Coeficiente de Aproveitamento (CA) único para todos os terrenos. A adoção desta medida objetivaria diminuir a valorização desigual dos terrenos, ocasionada através do zoneamento tradicional. Através desta ação, os proprietários de terrenos localizados numa mesma cidade teriam os mesmos direitos de construir limitados a uma determinada quantia proporcional à área do lote (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977, p. 10).

O coeficiente único de base 1,0, por sua vez, decorria do entendimento de que o equilíbrio urbano de uma localidade era o resultante de uma relação harmoniosa entre áreas construídas e espaços abertos de modo a se manter uma proporção de 1:1. Neste aspecto, Greco Filho (1977, p. 100) aduz:

Chegaram os urbanistas à conclusão de que uma cidade equilibrada é aquela cuja área construída é igual à área de terrenos urbanos, entendendo que se determinadas regiões são mais densamente construídas deve haver, correspondentemente, outras regiões sem construções, de parques, jardins, praças ou de pequena área construída como clubes. [...] Esse equilíbrio se obtém firmando-se o princípio de que a área construída não pode exceder à área do lote, ou conforme a linguagem técnica, o índice de aproveitamento deve ser 1,0 (um). Se os terrenos da cidade fossem todos de um único proprietário, ele mesmo faria a distribuição das áreas de densidade mais intensa e as de menor densidade que compensassem as primeiras para manutenção do equilíbrio urbano. Como, porém, isso não ocorre e como deve prevalecer, 'in casu' o interesse público e o estudo técnico-urbanístico na distribuição das áreas construídas mais ou menos densas, foi necessário a idealização de um instrumento que pudesse manter o equilíbrio acima referido e, ao mesmo tempo, possibilitar a construção de edifícios aproveitando mais intensamente o terreno da cidade que estivesse bem servido de equipamentos urbanos.

De maneira análoga, pode-se entender o CA único 1,0 a partir da mesma lógica que regula a criação de loteamentos: se para efetuar o parcelamento do solo, recai sobre o loteador a obrigação de doações de parte de sua gleba loteada para que sejam providenciados o sistema viário, de lazer e as áreas institucionais, ao se “criar solo” o raciocínio seria o mesmo, como se estivesse ocorrendo um loteamento “vertical”, um parcelamento do “espaço aéreo” (IDEPE, 1987, p. 157 apud REZENDE, 2011, p. 170). É sobre este aspecto que se entende que a adoção de um CA único e unitário para toda a extensão urbana do município não poderia ser encarada como uma recomendação a partir de uma determinação aleatória de tal índice, mas sim como a pedra angular da ideia de Solo Criado (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 49).

Cabe neste ponto um parêntesis. A implementação do CA único 1,0 para o território urbano, não descartava a prerrogativa do Executivo Municipal de fixar em seu zoneamento coeficientes de aproveitamento distintos para cada uma das áreas da cidade de acordo com a capacidade de absorção da infraestrutura local. Todavia, para que o interessado pudesse atingir os índices contidos entre o CA 1,0 e o máximo estabelecido para a zona, deveria ele doar, na proporção de áreas que ultrapassassem o tamanho do seu lote, terreno de igual de igual tamanho, com o intuito de se manter o equilíbrio urbano daquela região. Caso contrário, só se

poderia vir a edificar algo dessa magnitude mediante a Transferência de Direitos de Construir (Figura 2).

Figura 2 – Ilustração demonstrativa da utilização dos princípios do Solo Criado



Fonte: Pierin (2015).

Nota: Em cinza claro estão representados os coeficientes relativos ao tamanho do lote. Em vermelho, o potencial construtivo adquirido através de doação de área. Em verde, o potencial relativo à TDC. Estas ações possibilitaram a existência da praça em frente aos lotes, garantindo assim o equilíbrio urbano nessa localidade.

Este segundo instrumento mencionado, a TDC, cumpriria não apenas este papel relativo à preservação de espaços verdes e de lazer, como também, seria um mecanismo voltado a assegurar a salvaguarda de edificações de importância cultural da coerção advinda do capital imobiliário, na busca por usos e densidades mais rentáveis (COSTA; SANTOS, 1977)⁷. Através dele, as edificações listadas como de interesse à preservação poderiam transferir o potencial construtivo não utilizado para outro terreno (do mesmo proprietário) ou alienar este direito pra outrem, reduzindo assim os encargos provenientes das limitações impostas pelo tombamento ou pela legislação ambiental.

Como última alternativa, chegou a ser ventilada à época que caso não fosse possível à doação de terrenos nem a TDC, caberia ao proprietário que

⁷ A concepção da TDC foi notoriamente influenciada pelas experiências estadunidenses ocorridas nas cidades de Nova Iorque, São Francisco e, sobretudo, Chicago, de onde fora instituído o instrumento *Space Adrift*, que será esmiuçado no capítulo 4 desta primeira parte da tese.

quisesse adquirir o direito de edificar além do coeficiente equivalente ao tamanho do seu lote, a possibilidade de se adquirir esse direito, mediante pagamento ao Poder Público de quantia correspondente ao valor de um terreno com as dimensões necessárias para se edificar a área excedente construída (AZEVEDO NETTO, *op. cit.*). Cabe destacar, porém, que esta venda de potencial “não fazia parte do escopo original da ideia de "solo criado" e era objeto de controvérsia jurídica” (SILVA, 2019, p. 31).

Por fim, ressalta-se que ideia inicial de não adoção da possibilidade de o Poder Público alienar os direitos construtivos quando da inviabilidade de doação de áreas (cujas arrecadações deveria ser utilizada na aquisição de terrenos para a ampliação), deveu-se ao fato de que mesmo que as quantias arrecadadas fossem bem aplicadas para o propósito aventado, tal aceitação poderia vir a criar um desvirtuamento das intenções originais – pois, a depender dos interesses do mercado, certas áreas teriam tamanha demanda a ponto de comprometer seu futuro reequilíbrio; e, da mesma forma, consoante à vontade do Poder Público, o mecanismo poderia vir a ser utilizado como um instrumento puramente arrecadatário (FAGUNDES, 1977).

2.2 O HISTÓRICO DA DISCUSSÃO DO SOLO CRIADO EM ÂMBITO NACIONAL: A TRAJETÓRIA DO CONCEITO A PARTIR DO SEU DEBATE PÚBLICO PRESENTE NA MÍDIA IMPRESSA PAULISTANA (1970-2000)

*“Não há saídas/
Só ruas, viadutos e avenidas”⁸.*

⁸ BONVICINO, R. R. **Sósia da cópia (1978-1983)**. [S. l.]: Edição do autor, 1983.

Para que se possa apresentar, de maneira ampla, como o instrumento urbanístico Solo Criado foi introduzido dentro do debate nacional, se faz antes necessário contextualizar em que condições e aspectos tais ideias emergiram. Desse modo, este capítulo foi desenvolvido de modo a recontar, com base em fontes majoritariamente primárias, a trajetória dessa legislação, tendo como foco principal as discussões que se iniciaram em São Paulo e todos os seus desdobramentos.

A grande maioria das publicações a respeito do Solo Criado se baseiam em conteúdo proveniente de artigos de periódicos especializados, de congressos, livros, dissertações e teses acadêmicas predominantemente vinculadas à área de planejamento urbano e regional; estas sempre se voltaram a analisar de maneira aprofundada os conceitos e implicações do instrumento e menos em relatar amplamente sua história. Esta etapa da tese busca, portanto, contribuir para a historiografia do instrumento (especialmente).

Isto posto, os fatos aqui narrados, em relação às fontes de informação, se dividem em duas grandes partes: entre março de 1971 e agosto de 1977 têm como base dois dos jornais de maior circulação da cidade de São Paulo (Jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo) e as páginas iniciais da Revista CJ Arquitetura⁹; após a última data, a narrativa segue os jornais citados e alguns poucos artigos da Revista Veja. Soma-se a essa volumosa quantidade de dados documentos originais como discursos do ex-prefeito Olavo Setúbal e relatórios técnicos da antiga Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) e do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), extinto em 2015.

O período aqui abrangido vai de meados dos anos 1970 até 2001, quando o Estatuto da Cidade foi sancionado, sendo que a exposição será feita de maneira cronológica. Salienta-se que será dada maior ênfase no período inicial de discussão (e na tentativa de implementação) do conceito em São Paulo, onde o debate público ocorrera de maneira mais significativa e intensa.

⁹ MEMORANDO. **C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 3-5, 1977.
DOCUMENTOS. **C. J. Arquitetura**, n. 16. p. 7, 1977.

2.2.1 O contexto histórico que antecedeu os debates

Entre meados dos anos de 1950 e a década de 1970 (no chamado “período desenvolvimentista brasileiro”) intensas discussões em torno da busca por soluções e/ou modelos de planejamento que possibilitassem um maior controle do solo urbano emergiram no país. Esses anos, que foram caracterizados por grandes taxas de crescimento demográfico e investimentos em infraestrutura nacional (tendo destaque os sistemas de transporte, energia e comunicação) proporcionaram um significativo aumento na “*circulação de bens e pessoas e aceleraram a migração rural-urbana*”¹⁰ Assim, o que se observou durante esse ínterim foi uma grande (para não dizer maciça) concentração da população brasileira em cidades que, conseqüentemente, tornavam-se cada vez maiores. O Brasil, aos poucos, abandonava seu aspecto rural e alguns municípios adquiriam o perfil metropolitano:

Entre 1920 e 1970 a população urbana brasileira cresceu de 5 milhões de habitantes para 53 milhões, com um incremento de 1.060%. As principais cidades, sobretudo do Sudeste, tiveram crescimento ainda mais elevado. São Paulo, que em 1920 tinha 580 mil habitantes, alcançou 930 mil em 1934, chegando a 3,3 milhões em 1960 e 6,7 milhões em 1970¹¹.

Tais cidades, em função dessa rápida urbanização, se viram na iminência de enfrentar as implicações resultantes desse fato mesmo não possuindo estrutura adequada para isso, ou seja, não havia recursos financeiros, corpo técnico de servidores públicos preparados e nem instrumentos jurídicos que dessem conta dessa difícil demanda. Além disso, sofrendo intensa influência dos estratos dominantes da sociedade, as prefeituras locais “optavam” por investir seus reduzidos recursos em obras que atendiam, sobretudo, interesses privados. Ademais, observava-se também a adoção/exigência de padrões e normas urbanísticas que nitidamente harmonizavam com as ambições do mercado imobiliário. Com isso, duas “cidades” surgiam: a cidade legal, para poucos, servida com infraestrutura, tecnologia e consumo; *versus* a cidade real, informal, que “não

¹⁰ BASSUL, J. R. A constitucionalização da questão urbana. In: DANTAS, B. *et al.* (org.).

Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, 2008. v. IV: Estado e economia em vinte anos de mudanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana/view>. Acesso em: 24 set. 2019.

¹¹ BONDUKI, N. *et al.* **A luta pela reforma urbana no Brasil:** do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAUSP_2018.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

consta nos mapas”, desestruturada, cujos provimentos autônomos de habitações populares marcam a paisagem. Tem-se, portanto, a tônica da cidade brasileira, marcada pela sua modernização incompleta e excludente¹².

O planejamento tecnocrático¹³, baseado no pensamento de que a elaboração da política urbana deveria se dar apenas dentro da esfera técnica da administração pública, ao invés de reduzir esse quadro, aprofundou os seus resultados. De maneira intencional ou não, este modelo de gestão:

[...] alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais¹⁴.

Gradativamente, reivindicações sociais em torno dessa temática começaram a surgir pelo país, lideradas tanto por grupos civis organizados pela própria população quanto por categorias profissionais como arquitetos e urbanistas, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais¹⁵. Estes personagens viriam a estabelecer as bases para o que ficou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujo objetivo principal de sua luta era a democratização e justa distribuição dos benefícios da vida urbana nas cidades brasileiras:

- as cidades são a expressão máxima da desigualdade, da segregação, da discriminação e da exclusão. São produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais. Assim, são essas características reais que devem ser pensadas, analisadas na elaboração e implementação das legislações, normas e políticas urbanas;
- o Estado é obrigado a assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços, bem como o direito à cidade, por meio de instrumentos e mecanismos redistributivos;
- as cidades necessitam de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, submetida ao controle social;
- da mesma forma que na propriedade rural, e necessário submeter o direito de propriedade à sua função social;
- o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as

¹² MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 123.

¹³ SILVA PIQUET, R. P.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, ideias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, p. 49, 2008. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/191/175>. Acesso em: 25 set. 2019.

¹⁴ BASSUL, J. R. Op. cit., p. 2.

¹⁵ FRANCISCONI, J. G. Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais. **Arquitextos**, São Paulo, v. 14, n. 160.04, set. 2013. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880>. Acesso em: 25 set. 2019.

organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade;

- é necessário que as cidades sejam reconhecidas na sua totalidade e que se repense o planejamento a partir da negociação entre a população e os agentes que produzem e se apropriam desigualmente do espaço urbano;
- o fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção de uma nova ética urbana, contrária à concepção de cidade submetida à lógica do mercado¹⁶.

Assim, no que tange a política urbana, este momento da história nacional (ditadura militar) pode ser dividido em três períodos distintos¹⁷: o primeiro, que condiz ao governo de Humberto de Alencar Castello Branco, que vai de abril de 1964 a outubro de 1966; o segundo, que engloba os governos de Artur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici, indo de outubro de 1966 a março de 1974; e o último que abrange os governos de Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo, correspondendo ao período de março de 1974 a janeiro de 1985.

O primeiro dos três períodos acima destacados (1964 a 1966) é marcado pela fundação do Banco Nacional da Habitação – BNH, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU e pelo início dos estudos que culminariam na elaboração de uma proposta de política urbana que foi inserida no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, (publicado em março de 1967, estabelecendo as principais diretrizes da política de desenvolvimento do governo para o período 1967-1976, tendo seu Tomo VII sido dedicado exclusivamente ao Desenvolvimento Regional e Urbano)¹⁸. Esses anos também coincidiram com a gênese de uma estruturação política que procurava *considerar as demandas dos setores populares e dos órgãos de classe que se organizaram no período anterior e democrático na luta por políticas sociais e pela reforma urbana*¹⁹.

A exacerbação da crise urbana, em função do expressivo aumento e concentração da população nas grandes cidades e capitais do país, culminou na

¹⁶ GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 15-37.

¹⁷ LUCCHESI, M. C.; ROSSETTO, R. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, N. et al. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

¹⁸ ROSA, T. T. Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização - reflexões a partir do caso de São Carlos-SP. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 16, p. 17-34, 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/73470/77191>. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹⁹ LUCCHESI, M. C.; ROSSETTO, R. Op. cit., p. 36.

“normalização” do aumento de ocupações e moradias irregulares, desprovidas de condições mínimas de habitabilidade e desassistidas de serviços públicos básicos (algo que foi ampliado pelo arrocho salarial e pela perseguição a movimentos sociais, trabalhadores e políticos engajados nesta seara). Estas são questões que marcam o segundo dos períodos citados (que vai do final de 1966 aos primeiros meses de 1974), que também ficou caracterizado pelo início da produção de habitação voltada à classe média (via BNH), pelo aporte financeiro em programas, projetos e obras de saneamento básico e mobilidade (rodoviarismo) e por programas de melhorias a setores urbanos, voltados especialmente às cidades médias, chamados de Programa de Complementação Urbana / Projeto CURA (Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada). O que garantiu ao governo certa “legitimidade” foi o apoio que o regime recebeu dos empresários, dirigentes de empresas estrangeiras e de praticamente toda a classe média conservadora em função das altas taxas de crescimento econômico atingidas a partir da década de 1970 (junto à agressiva repressão política). Frente a isso, os opositores ao regime que se mobilizavam na causa urbana, apreensivos com o aumento da especulação imobiliária (especialmente nas metrópoles e grandes cidades brasileiras), observavam que suas ações e lutas eram quase inócuas quando confrontadas com os interesses dos grandes proprietários de terras, urbanas e rurais, sendo que as ações governamentais, a partir daí, foram todas voltadas ao estímulo aos municípios desenvolverem seus planos diretores locais²⁰.

Por fim, o terceiro e último dos períodos mencionados (de março de 1974 até o final da ditadura) evidencia uma nova tentativa de contemplar *uma política urbana mais comprometida com o território, e menos setorial, cujo foco de atenção eram as grandes cidades e as regiões metropolitanas*²¹. Exemplo disso foi a extinção do SERFHAU em junho de 1974 e a criação do Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU²², depois renomeado para Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, vinculado ao Ministério do Planejamento. Nesta época também, os movimentos sociais obtiveram relativo sucesso no que se refere ao poder de mobilização, principalmente em função do grande endividamento do

²⁰ A título de exemplo, o primeiro Plano Diretor do Município de Sorocaba fora aprovado em 1966 (Lei Municipal n. 1.438/1966), com base em estudos iniciados em 1963 (Plano Piloto de Desenvolvimento do Município de Sorocaba, Lei Municipal n. 1.194/1963).

²¹ LUCHESE, M. C.; ROSSETTO, R. Op. cit., p. 37.

²² BRASIL. **Decreto n. 74.156, de 6 de junho de 1974**. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU e dá outras providências.

governo e da sua perda de capacidade de investimento em políticas sociais (o que culminaria para o paulatino enfraquecimento do regime militar, se encaminhando para o seu encerramento), ao mesmo tempo em que a presidência buscava não demonstrar seu declínio e utilizava rigorosamente seu poder de indicar ou eleger indiretamente governadores e prefeitos das capitais. Por último, apesar de a política urbana ter pouco prosperado no que tange o aumento de investimentos para o setor, ao menos no campo legislativo avanços começam a ser notados – muito em função das intensas atividades do MNRU, que se delinearam em dois caminhos distintos: um voltado às questões do território físico e político das cidades e outro dirigido ao estudo e criação de instrumentos jurídicos que dessem resposta aos problemas urbanos. Como exemplo disso, pode-se citar a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, também conhecida como Lei Lehman²³.

2.2.2 O surgimento das ideias em torno do Solo Criado em âmbito nacional e o seu debate público (1970-2000)

Diante da conjuntura social e política exposta acima, a busca por uma melhoria nos instrumentos jurídico-urbanísticos em prol de uma cidade menos desigual se intensificou nas metrópoles brasileiras a partir dos anos 1970. Nesse aspecto, a Grande de São Paulo, à vista de sua condição de maior região metropolitana brasileira, se tornaria palco de importantes conferências e “lideraria” os debates que culminaram no conceito de Solo Criado.

O primeiro evento de caráter público onde se pôde perceber uma atuação dos participantes numa franca apreciação de ideias que posteriormente viriam a ser vinculadas ao conceito supramencionado foi o II Encontro Nacional das Entidades de Planejamento Urbano e Desenvolvimento²⁴, no início de dezembro de 1974, ocorrido em São Bernardo do Campo/SP. Tal encontro, que havia sido promovido pela empresa de economia mista do município Progresso de São Bernardo do Campo S.A. (PRO-SBC)²⁵, teve como objetivo o intercâmbio de experiências e conhecimentos entre entidades municipais dedicadas ao planejamento urbano. O

²³ BRASIL. **Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

²⁴ Vide:

PLANEJANDO a Cidade. **Folha de S. Paulo**, p.10, 4 dez. 1974.

A EMPRESA e a mudança das cidades. **Folha de S. Paulo**, p.14, 5 dez. 1974.

²⁵ Instituído pelo Decreto Municipal n. 3.636 de 16 de outubro de 1973 (Aprova Estatutos da "PRO-SBC" Progresso de São Bernardo do Campo S/A).

seminário contou com três eixos principais de debates: o financiamento de projetos de desenvolvimento urbano; problemas legais relativos aos projetos; e programas de obras públicas financiadas pelos usuários. Foi exatamente em palestra proferido no primeiro eixo que os juristas Helly Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo expuseram a ideia da desvinculação do direito de propriedade do solo urbano do direito de construir que se daria através da fixação de um coeficiente único de aproveitamento (no caso o índice 1,0).

Naquele mesmo mês e ano, porém na cidade de São Paulo, em relatório sobre o Controle do Uso do Solo elaborado pelo arquiteto Domingos Theodoro de Azevedo Netto para o então futuro governador do Estado de São Paulo, Paulo Egydio Martins, dentro de uma série de estudos preparatórios de seu governo (que se chamaram Diagnóstico 75), foram propostas a implantação do coeficiente único de aproveitamento e a transferência de direitos de construção como instrumentos inovadores (e promissores) de planejamento urbano para a metrópole paulistana²⁶.

Um mês após estes dois acontecimentos, em evento intitulado “Implementos Legais de ordenação de Uso e Ocupação do Solo Urbano”, ocorrido nos dias 30 e 31 de janeiro de 1975 na sede do antigo Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN (que promovera o seminário)²⁷, juristas de todo o país discutiram diversos conceitos que posteriormente seriam relacionados com o Solo Criado, dando ênfase à diferenciação entre o direito de construir e o direito de criar solo. Tais temas foram permeados em debates que abrangeram a distribuição de competências entre municípios, estados e união; função social da propriedade e limitação administrativa; planejamento urbano; determinação e transformação do solo rural em urbano; renovação urbana; retorno de investimentos do Poder Público; e sistema de controle do solo²⁸.

Em 05 de fevereiro de 1975 é oficializado o convite do Governador Paulo Egydio Martins a Olavo Setúbal para o cargo de Prefeito de São Paulo (que inicialmente havia cogitado seu nome para a Secretaria da Fazenda)²⁹. A indicação de Setúbal viria a resolver um impasse político, pois ela, a princípio, agradaria tanto

²⁶ MEMORANDO. **C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 3-5, 1977.

²⁷ O GEGRAN, diga-se de passagem, vinha desde 1974 realizando estudos relacionados ao controle do uso do solo em nível metropolitano entre seus técnicos e consultores contratados.

²⁸ TÉCNICOS estudam a ocupação urbana. **Folha de S. Paulo**, 31 jan. 1975. Caderno Local, p. 8.

²⁹ TRAJETÓRIA Pública de Olavo Setúbal. *In*: São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/prefeito.html>. Acesso em: 9 set. 2019.

os governistas quanto a oposição (uma vez que ele era ligado à ala menos conservadora da Aliança renovadora Nacional). No dia 10 de abril daquele ano é aprovada por unanimidade (64 votos) na Assembleia Legislativa a indicação de Setúbal para prefeito³⁰, momento em que ele se demite do cargo de diretor-geral do Banco Itaú e de membro do Conselho Monetário Nacional para assumir seis dias depois, oficialmente a Prefeitura³¹.

Como poderá ser observado mais à frente (neste mesmo capítulo), a atuação de Setúbal (endossando os estudos realizados pelos técnicos) viria a ser determinante na tentativa de implementação do Solo Criado em âmbito municipal e nacional. Além disso, durante sua administração a Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP (que veio a posteriormente se chamar Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, em 1982) ria a ter papel destacado na estrutura municipal:

Pois a ideia era de que deixasse de ser um órgão-fim, exclusivo para a elaboração de planos e formulação de regulação de uso e ocupação do solo, e passasse a ser um órgão-meio, formulador de uma política de desenvolvimento urbano, articuladora de políticas setoriais, com o intuito de recuperar o déficit social da cidade”³².

Para tal, mais à frente, o prefeito nomearia como secretário-coordenador da COGEP (em 1976) Cândido Malta Campos Filho (Arquiteto e Urbanista, à época professor de planejamento urbano na FAU-USP), em substituição a Benjamin Adiron Ribeiro. Campos Filho, juntamente ao engenheiro-arquiteto Ernest Robert de Carvalho Mange (que seria alçado ao cargo de Diretor-presidente da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB) e ao supramencionado arquiteto e urbanista Domingos Theodoro de Azevedo Netto (Diretor de Desenvolvimento da EMURB), teriam papel decisivo na elaboração e divulgação dos conceitos do Solo Criado³³.

Não obstante a importância destes quatro episódios que se sucederam num curto espaço de tempo, em setembro de 1975 que ocorreria um marco na conceituação do instrumento e a utilização pela primeira vez do seu nome. Isto se

³⁰ SÃO PAULO (Estado). **Decreto Legislativo n. 96, de 10 de abril de 1975.**

“Artigo 1º- É aprovada a indicação do Engenheiro Olavo Egydio Setúbal para o cargo de Prefeito do Município de São Paulo.”

³¹ A POSSE de Setúbal, 45º Prefeito da cidade de São Paulo. **Folha de S. Paulo**, 17 de abril de 1975, Caderno Local, p.14.

³² NOBRE, E. A. C. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano.** São Paulo: Annablume, 2019, p.161.

³³ NOBRE, E. A. C. Op. Cit., p.172.

deu na publicação de um documento de 26 páginas, intitulado “O Solo Criado”³⁴, pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM³⁵. Trata-se de estudo elaborado pelo já mencionado Domingos Theodoro de Azevedo Netto e pelos(as) técnicos(as) Clementina De Ambrosis, Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira e Dalmo do Valle Nogueira Filho. O estudo propunha, em resumo, três itens que se tornariam chave:

1. A utilização de um coeficiente de aproveitamento único em todo o território urbano;
2. A possibilidade de se valer da transferência de direitos de construir; e
3. A necessidade de uma proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público. Isto é: todo proprietário de imóvel urbano, teria o direito de construir em seu terreno até uma vez a área desse lote apenas. Para poder exceder a esse limite, ele teria que comprar de outro proprietário ou do Poder Público esse “direito de construir a mais”, esse direito de “criar solo”. Quem vendesse, logicamente, nunca mais poderia utilizar-se daquele direito. Outra alternativa seria a doação do Poder Público de área de terra, nas proximidades da construção, equivalente em metragem à área de “solo criado”. Tais áreas teriam, obrigatoriamente, que ser mantidas como áreas livres para a população.

Pouco tempo depois, no simpósio nacional sobre política urbana “A Cidade e o Homem”, promovido pela Fundação Milton Campos³⁶, alguns participantes introduzem a ideia do solo criado e advogam pela sua aplicação nas grandes cidades e nas áreas metropolitanas brasileiras³⁷. A solenidade, que fora organizada pelo então presidente da entidade³⁸, o Deputado Federal Marco Antonio Maciel, contou com quatro mesas de discussão: aspectos políticos da urbanização; o modelo brasileiro de desenvolvimento e a urbanização; formulação de uma política urbana para o país; e serviços necessários aos núcleos urbanos. Elemento a ser

³⁴ MOREIRA, A. C. M. L. *et al.* **O solo criado**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal CEPAM, 1975.

³⁵ Mais tarde transformado em Fundação Prefeito Faria Lima, entidade à época vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo.

³⁶ Entidade vinculada à Aliança Renovadora Nacional - ARENA.

³⁷ MEMORANDO. **C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 3, 1977.

³⁸ ARENA fará simpósio de política urbana. **Folha de S. Paulo**, 9 nov. 1975. Política, p. 3.

destacado dessa conferência, foi o fato de no final dela, nas conclusões do encontro, ter sido recomendada a aplicação do Solo Criado nas grandes cidades do país³⁹.

A despeito da importância do simpósio ocorrido em Brasília, foi durante o XX Congresso Estadual dos Municípios, ocorrido entre os dias 20 a 26 de março de 1976 na cidade de Guarujá/SP, que a proposta de implementação do Solo Criado de maneira irrestrita (e também do Direito de Preempção), dentro de uma política de uso do solo para todo o país, é feita por Olavo Egídio Setúbal, conforme pode ser verificado abaixo na transcrição do seu discurso “Uma Política Para o Uso do Solo Urbano”⁴⁰:

O quadro da realidade atual da Metrópole Paulista é grave. Todos nós o sabemos.

Os problemas urbanos têm se agravado e se multiplicado mais rapidamente do que a nossa capacidade de enfrentá-los e solucioná-los. Embora a Região Metropolitana de São Paulo continue a ser mais importante polo nacional de concentração e crescimento de atividades econômicas, seu desenvolvimento vem sendo acompanhado por uma crescente deterioração da qualidade de vida da população, atingindo com maior impacto as camadas de menor poder econômico.

Essas deficiências, resultado de décadas de atrasos acumulados entre as disponibilidades e as necessidades, podem ser quantificadas e devem ser situadas dentro do quadro econômico atual e o do futuro. O déficit acumulado, para a metrópole Paulista, avaliado em recentes estudos elaborados na Secretaria dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, revela a enorme disparidade entre os recursos necessários e os disponíveis.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Discurso proferido pelo então prefeito Olavo Setúbal em 24 de março de 1976 durante o 20º Congresso Estadual dos Municípios, realizado de 21 a 26 de março de 1976, no Clube da Orla, em Guarujá – SP.

Vide: SETÚBAL, O. Uma política para uso do solo urbano, [discurso proferido, em 24 de março de 1976, pelo então prefeito durante o] 20. Congresso Estadual dos Municípios, realizado de 21 a 26 de março de 1976, no Clube da Orla, no Guarujá – SP. In: TRAJETÓRIA pública de Olavo Setúbal. São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/images/imgwordpress/Uma-Politica-Para-Uso-Solo-Urbano.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019. É importante salientar que além da exposição acima mencionada, há também discurso bastante similar apresentado por Setúbal no “II Simpósio 'Mercado Imobiliário' – Promovido pela Visão”, intitulado “Conferência sobre uso do solo”. A fonte pesquisada não apresentou data/local do evento. Fonte: SETÚBAL, O. Uso do solo. Conferência pronunciada no II Simpósio “Mercado Imobiliário”, promovido pela Visão. In: TRAJETÓRIA pública de Olavo Setúbal. São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/images/imgwordpress/USO-DO-SOLO-II-SIMPOSIO-MERCADO-IMOBILIARIO-PROMOVIDO-PELA-VISAO.pdf>. Acesso em 12 set. 2019.

Quadro 1 – Investimento necessário para eliminação do déficit acumulado atual de infraestrutura e atendimento das necessidades de crescimento de 1976/80

INVESTIMENTO NECESSÁRIO P/ ELIMINAÇÃO DO DÉFICIT ACUMULADO ATUAL DE INFRA-ESTRUTURA + ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE CRESCIMENTO DE 1976/80 (Em bilhões de CR\$)	
Investimento Público Municipal	1 6 9
Investimento Público Estadual	8 5
Investimento Público Federal	<u>1 3</u>
Investimentos Públicos necessários	2 6 7
Investimentos Privados necessários	<u>1 9 9</u>
Investimentos Globais necessários	4 6 6

Investimento Público Municipal	1 6 9	=	<u>8</u>
Capacidade de Investimentos do Mun. de SP	2 1		

Fonte: Trajetória Pública de Olavo Setúbal (201-).

Quadro 2 – Investimento global necessário para eliminação do déficit acumulado e atendimento das necessidades de crescimento projetado de 1976/80 na região metropolitana de São Paulo

INVESTIMENTO GLOBAL NECESSÁRIO P/ ELIMINAÇÃO DÉFICIT ACUMULADO + ATENDIMENTO NECESSIDADES CRESCIMENTO PROJETO DE 1976/80 - REGIÃO METROPOLITANA DE S. PAULO - EM MILHÕES DE CRUZEIROS DO 1º TRIMESTRE/76						
Competência Institucional	Municipal	Estadual	Federal	Total Público	Privado	Total
Setores Funcionais						
Saneamento Básico.....	11.884	17.747	-	29.631	-	29.631
Serviços	3.169	887	-	4.056	18.615	22.671
Vias	52.956	24.283	9.020	86.259	16.354	102.613
Transportes ...	102.211	52.299	4.184	158.694	-	158.694
Equipamentos ..	1.207	9.018	320	10.545	10.925	21.470
Energia	-	16.476	4.196	20.672	3.435	24.107
Áreas Verdes ..	70.673	-	-	70.673	-	70.673
TOTAL	242.100	120.710	17.720	380.530	49.329	429.859
Edificações ...	-	-	-	-	212.109	212.109
Automóveis	-	-	-	-	21.029	21.029
Ônibus e Caminhões	-	-	-	-	1.499	1.499
TOTAL	242.100	120.710	17.720	380.530	283.966	664.496

Fonte: Trajetória Pública de Olavo Setúbal (201-).

Em síntese o quadro dramático da realidade à nossa economia urbana assume proporções de extrema gravidade.

É imperioso obter aumento substancial de recursos à disposição do poder público, recursos esses que devem advir, fundamentalmente, da própria economia interna da metrópole.

Contudo é imperioso também que busquemos uma redução substancial dos custos de urbanização, tanto no que se refere aqueles de implantação da cidade como de sua operação e uso pela população. É imperiosa essa redução de custos, pois a grandeza da disparidade apontada, entre os recursos disponíveis e necessários exige atuação nas duas linhas da problemática da cidade.

O poder municipal dispõe, dentro do quadro institucional vigente, de certo número de instrumentos para essa atuação estratégica. Esses instrumentos disponíveis, se enfocados dentro de uma visão global de economia urbana, situam-se numa ou noutra das duas linhas básicas da problemática - aumento de recursos e redução de custos - linhas essas que evidentemente estão interligadas na reciprocidade de sua atuação.

Na linha de aumento de recursos, no plano municipal, os instrumentos disponíveis são essencialmente a TRIBUTAÇÃO e a CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. A legislação de ZONEAMENTO, à INTERVENÇÃO DIRETA (reurbanização e desapropriação por zona) e a política de TRANSPORTES URBANOS são os principais instrumentos de atuação municipal, na linha de redução de custos urbanos a médio e longo prazos.

Os TRIBUTOS prediais e territoriais podem incrementar as disponibilidades, se tornados progressivamente verdadeiros os valores venais sobre os quais são hoje estabelecidos. Em decorrência haverá também melhor justiça social na medida em que os imóveis altamente valorizados, por força especialmente, de investimentos coletivos, contribuam mais significativamente para atenuar as atuais deficiências urbanas. Por outro lado a tributação somente poderá ter um sentido de instrumento de uma política urbana, quando passar a assumir valores mais relevantes. Torna-se então válida a instituição do imposto territorial progressivo gravando terrenos imobilizados com finalidade especulativa. Além do evidente sentido social, tal medida pode atuar como fator efetivo de otimização do sistema urbano, reduzindo os seus vazios e atenuando os desequilíbrios na oferta de serviços.

A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, cujo sentido social parece óbvio, não tem tido aplicação efetiva: sua conceituação apresenta grandes dificuldades e é instrumento praticamente inoperável nos termos da legislação atual. Há que considerar ainda que sua eventual aplicação em áreas de baixa renda, redundaria em fator contrario a meta de melhor distribuição de benefícios e renda.

Na linha de atuação de melhor uso do solo e, conseqüente redução futura de custos, à legislação de ZONEAMENTO é instrumento importante e poderá ser otimizada. Estará, contudo, sempre sujeita a pressões econômicas e políticas e, de certa forma, sua legitimidade será sempre contestável na medida em que ela é um fator diretamente determinante dos valores imobiliários. Portanto, fator de intervenção discricionária e discutível do Estado no mercado, em proveito de alguns e em detrimento de muitos. Deve-se, entretanto, procurar garantir uma efetiva política de controle do uso do solo através de uma legislação de zoneamento, hoje considerada imprescindível. Garanti-la, sim, mas desvinculando-a na medição do possível dos valores de mercado, atenuando a especulação imobiliária e assegurando-lhe uma soberania maior.

Intervindo diretamente através de processos de DESAPROPRIAÇÃO por utilidade pública ou interesse social, o poder público dispõe de instrumentos teoricamente hábeis para a resolução de grande parte dos problemas urbanos: reurbanização e urbanização racional de novas áreas. Na verdade, o vulto dos recursos financeiros necessários, dificuldades de natureza jurídica e os problemas sociais decorrentes, restringem muito as possibilidades concretas de sua utilização.

Quanto à política de TRANSPORTES URBANOS, situa-se, em tanto que fator fortemente influente da localização e densificação das atividades urbanas, como poderoso instrumento de atuação. Devemos prosseguir nas linhas já estabelecidas buscando otimizar a ação dos elementos já implantados e delineados, notadamente o transporte coletivo de tração elétrica.

PROPOSTA INSTITUCIONAL

Face ao quadro da realidade atual e de sua projeção para o futuro, encontramos-nos numa situação histórica que exige uma tomada de posição realista e corajosa. Não só os instrumentos mencionados como ainda outros devem ser empregados e otimizados. Sua eficácia, porém, não deve ser superestimada e sim avaliada corretamente. Parece indiscutível que mesmo que novas fontes de recursos financeiros sejam criadas e venham contribuir para aumentar as disponibilidades públicas, certamente não serão suficientes para atender a demanda acumulada e aos anseios de melhores

padrões de qualidade dos serviços. Urge de alguma forma impedir o crescimento e o agravamento dos problemas, sufocando-os já no nascedouro.

O problema fundamental é pois: como promover à melhor utilização do solo urbano, numa economia de mercado, de forma equitativa e eficiente? Como promover a melhor utilização do solo urbano e ao mesmo tempo aumentar substancialmente os recursos à disposição do poder público, sem afetar a dinâmica da economia e o estatuto da propriedade privada?

Procuremos analisar alguns aspectos da contemporânea e universal problemática urbana. A moderna tecnologia permite a construção de edifícios de muitos pavimentos, criando um solo novo e assim multiplicando a área de terreno original. Se tal tecnologia permite que maior número de pessoas e atividades desfrutem de localizações privilegiadas, ao mesmo tempo, acarreta maior demanda de infraestrutura, de transportes, de vias públicas, enfim, de todos os benefícios urbanos exigidos. Se tal concentração de atividades e pessoas é desejável para a comunidade, ela deve ser estimulada, mas deve ser condicionada a uma contrapartida que permita contrabalançar, direta ou indiretamente, o ônus decorrente para o poder público.

É importante, portanto, a adoção de soluções ousadas, compatíveis com as necessidades da vida moderna e com a tecnologia contemporânea. Numa época em que a tecnologia da construção permite multiplicar dezenas de vezes a área de um terreno, não podemos ter a propriedade regida por princípios historicamente ultrapassados.

Torna-se necessário precisar com clareza as relações entre o proprietário do solo e a comunidade. Não se trata de questionar ou duvidar do direito de propriedade, mas de aperfeiçoar o controle sobre um aspecto específico deste direito que é o ato de construir. Tal ato tem consequências sobre a vizinhança e a comunidade total e controlá-lo é um dever do poder público, reconhecido alias, pelas atuais leis de uso do solo e códigos de edificações.

Assim, face a todas essas considerações, julgamos imperioso que sejam institucionalizados, a curto prazo, alguns instrumentos de grande relevância, relacionados ao uso do solo urbano:

1. Que seja assegurado a todos os proprietários de terreno uma proporção fixa e uniforme de área construída.

2. Que esse direito de construir possa ser transferido a outros terrenos ou seja objeto de indenização, quando por qualquer razão urbanística o proprietário for legalmente impedido de utilizá-lo total ou parcialmente.

3. Que, nas áreas onde os planos urbanísticos reconhecerem a necessidade de adensamento, a possibilidade de construção acima do limite fixado seja assegurada pelo poder público mediante transferência dos direitos de construir de outros terrenos, ou aquisição dos direitos de criar solo, mediante concessão do poder público.

4. Que os recursos públicos provenientes da aquisição de direitos de construir criando solo, sejam destinados parcialmente a aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização.

Dispositivos semelhantes fazem parte da recente legislação francesa sobre a matéria. O "plafond legal de densité" é o coeficiente único inerente à propriedade da terra. O interessado que desejar construir mais do que uma vez a área do terreno devesse adquirir do poder público o direito de construir

da área que exceder esse teto. **O valor atribuído ao direito de construir é equivalente ao valor do terreno adicional necessário para o empreendimento visado.** Ao mesmo tempo, o poder público tem a opção de compra de todos os terrenos postos a venda em certas áreas específicas.

Na Alemanha, a construção em qualquer terreno é sempre objeto de uma concessão de uso por parte do poder público. Nos Estados Unidos da América, a transferência dos direitos de construir não é um mecanismo novo, mas recentemente vem sendo ampliado e utilizado para diversas finalidades, inclusive para à preservação do patrimônio histórico. Na Espanha, O coeficiente de aproveitamento básico é uniforme para todo o país, só pode ser ultrapassado nos locais onde seja permitido por um plano urbanístico devidamente aprovado.

Acreditamos ser este um caminho certo e que todas essas disposições propostas poderiam ser o início de uma legislação urbanística nacional que de fato corporifique o princípio constitucional da função social da propriedade (art. 160 da Constituição), assegurando a propriedade privada mas condicionando o seu uso ao interesse da coletividade. **As proposições permitirão com muito maior facilidade resolver problemas urbanos importantes:**

- **o valor excessivo dos terrenos onde a possibilidade de construir maior segundo a legislação de zoneamento;**
- **o valor diferenciado dos terrenos em função dos dispositivos legais de zoneamento;**
- **a preservação paisagística de áreas arborizadas e de áreas de proteção de mananciais e proteção ambiental em geral;**
- **a preservação de edifícios de valor histórico, paisagístico ou ambiental;**
- **e, finalmente, a obtenção dos recursos substanciais e imprescindíveis à construção e manutenção da cidade, recursos esses gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna.**

Certamente a institucionalização dessas proposições – e queremos enfatizar esta afirmativa –, não poderá ser levada avante sem um ponderado processo de progressiva aplicação, de forma a conduzir o mercado imobiliário a novos comportamentos sem traumas ou rupturas indesejáveis.

Por outro lado não poderíamos atribuir a essa política para a condução do uso e ocupação do solo urbano o condão de solucionar grande parte de nossa problemática urbana.

A nosso ver é uma das medidas válidas no sentido de melhor adequar nosso direito urbano às atuais necessidades do processo de urbanização crescente.

Entendemos que ela deva se inserir num conjunto de medidas, objeto atual de preocupação e estudos por parte do governo da República, que estabeleçam uma política nacional de desenvolvimento urbano, política essa que possa - integrada aos planos de desenvolvimento social e econômico do país – evitar que acúmulos de erros e imprevidências recaiam sobre as futuras gerações de brasileiros. (SIC – grifos e negritos nossos)

Para além do que foi defendido no discurso proferido pelo prefeito de São Paulo no Guarujá, tal congresso é merecedor de destaque pelo fato dele inaugurar

uma grande cobertura por parte da mídia impressa paulistana acerca da temática em torno do Solo Criado⁴¹. A exemplo disso, pesquisa do termo “Solo Criado” nos ambientes de busca dos jornais **Folha de S. Paulo** e **O Estado de S. Paulo**, bem como da Revista Veja, da editora Abril, resultaram na análise de 350 matérias jornalísticas, distribuídas entre editoriais, reportagens, entrevistas e, até, colunismo social (!). Ao todo, foram selecionadas 203 matérias provenientes da **Folha de S. Paulo** (distribuídas em 191 edições distintas); 137 matérias oriundas de **O Estado de S. Paulo** (partilhadas em 130 edições); e 10 matérias publicadas na Revista Veja (obtidas em 10 edições diferentes). A diversidade do número de vezes em que o tema fora tratado representa também a ênfase com que cada veículo abordou a questão. No caso dos jornais, os editoriais eram completamente antagônicos: a Folha, apoiando a medida e abrindo espaço para a publicação de artigos de especialistas (em sua grande maioria endossando a proposta); e o Estadão, apontando-a como uma afronta ao (sagrado?) direito à propriedade, porém, abrindo em alguns momentos espaço para o contraditório. Já a Revista Veja, apesar das escassas reportagens, também adotou um tom detrator ao instrumento.

Logo após a enfática defesa proferida no Guarujá, o Prefeito de São Paulo encaminhou (naquele mês de março, alguns dias após seu retorno à capital) seu discurso e demais materiais de estudo produzidos pela sua equipe técnica, ao CNPU (que desde finais de 1975 já estudava o desenvolvimento de legislação em âmbito federal que lidasse com a Política Urbana⁴²). Aliás, em entrevista concedida em seu gabinete, Setúbal mencionou novamente a necessidade da separação do direito de propriedade do direito de construir⁴³ e que tal proposta havia sido bem recebida pelos políticos:

[...] pois o debate é intenso e esse era nosso objetivo [...] O que não podemos é simplesmente ficar sentados na cadeira de prefeito dizendo que as soluções são inviáveis e que a Prefeitura não tem recursos, Precisamos

⁴¹ UM novo solo para a cidade. Setúbal quer lei federal sobre uso do solo. **Folha de S. Paulo**, 25 mar. 1976. Caderno Local, p. 15.

⁴² Vide:

LEGISLAÇÃO urbana única. **Folha de S. Paulo**, 10 maio 1976. Capa, p. 1.

SETÚBAL prevê "solo criado", em 2 anos. CNPU estuda uma nova legislação para as cidades brasileiras. **Folha de S. Paulo**, 10 maio 1976. Caderno Local, p. 9.

⁴³ Esta e demais questões jurídicas envolvendo o Solo Criado serão abordadas em tópico à frente.

ter a coragem de ousar, criar novos instrumentos para resolver o gravíssimo problema da urbanização no Brasil⁴⁴.

É também no mês de março de 1976, no dia 31, que pela primeira vez um intelectual (não vinculado à equipe de técnicos da prefeitura de São Paulo), no caso, o pintor, arquiteto e professor universitário Carlos C. Lemos, se manifesta publicamente em favor do instrumento urbanístico Solo Criado, defendendo a sua aplicação principalmente no que diz respeito à contribuição que ele poderia dar à preservação do patrimônio construído⁴⁵ (Carlos Lemos iria produzir mais dois artigos sobre o tema nos periódicos supracitados: um em julho de 1976 e outro em dezembro de 1982, todos para a **Folha de S. Paulo**).

Poucos dias depois, em 04 de abril de 1976, o Solo Criado ganharia a capa da Folha em sua edição de domingo, através da chamada “Prefeitura, Sócia das Imobiliárias”, pontuando:

1) A Prefeitura tornar-se-á sócia da valorização imobiliária da cidade; 2) O direito de construir deve ser desvinculado do direito de propriedade; 3) Uma economia de mercado deve ter objetivos sociais e o uso da terra é um bem social; 4) A nova legislação proposta é um avanço em relação ao zoneamento, na direção de maior justiça; e 5) A lei força a queda do preço dos terrenos. A lei do solo criado é descrita pelo prefeito como de caráter eminentemente econômico: com ela, a Prefeitura deve participar do lucro de uma valorização criada pela própria comunidade. Ele ressaltou também que a receita obtida pela Prefeitura não será necessariamente aplicada ali. A sugestão de Olavo Setúbal está sendo estudada pelo Conselho Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), Já que sua implantação implica em modificação no Código Civil, na parte referente ao direito de propriedade⁴⁶.

Nesta mesma edição da Folha, os jornalistas Odon Pereira e Getúlio Bittencourt fazem uma longa entrevista com Olavo Setúbal e este, deixa claro que sua proposta corresponde a um passo adiante em relação à lei do zoneamento, pois esta trata apenas de aspectos físico territoriais da cidade, enquanto que a Lei do Solo Criado trataria dos aspectos econômicos. É nesta oportunidade que Setúbal afirma que *“sua proposta pretendia demonstrar que uma sociedade capitalista pode definir seus objetivos e participar socialmente do processo econômico, ordenando*

⁴⁴ SETÚBAL envia tese de uso do solo ao CNPU. **Folha de S. Paulo**, 30 mar. 1976. Caderno Local, p. 11.

⁴⁵ Vide:

LEMOS, C. C. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 31 mar. 1976. Opinião, p. 2.

LEMOS, C. C. Solo Criado e preservação. **Folha de S. Paulo**, 3 jul. 1976. Opinião, p. 3.

LEMOS, C. C. A lei regulamentadora do Patrimônio Ambiental Urbano. **Folha de S. Paulo**, 21 dez. 1982. Opinião, p. 3.

⁴⁶ PREFEITURA, Sócia das Imobiliárias. **Folha de S. Paulo**, 4 abr. 1976. Capa, p. 1.

‘as leis de mercado em benefício da comunidade’”.⁴⁷ A reportagem, enfim, finaliza após uma síntese da proposta de nova política urbana para a metrópole paulistana, abordando o quadro da realidade da época em função dos recursos disponíveis; os instrumentos disponíveis sua otimização; as propostas institucionais quanto ao uso do solo e quanto à urbanização⁴⁸.

Dois dias após a entrevista com o prefeito e a longa reportagem a respeito do Solo Criado, o mesmo jornal dedica longo editorial reconhecendo o interesse público na implementação dos instrumentos urbanísticos propostos pela prefeitura, repercutindo que tais iniciativas não comprometeriam o direito de propriedade, mas, ao contrário, o fortaleceriam ao dar coerência ao preceito constitucional que atribui à propriedade um sentido social e, sobretudo, proteção do direito à propriedade daqueles que dela se vêm privados, em virtude dos altos preços alimentados pela especulação imobiliária⁴⁹. Em duas semanas, em entrevista realizada pela Folha com o Governador de São Paulo, Paulo Egydio Martins, o mesmo aduz que o Solo Criado se assemelharia ao Imposto de Renda no que diz respeito à progressividade: *"Ora, é evidente que quem pode mais tem que pagar mais e quem tem menos recursos tem que pagar menos [...] constitui o pressuposto da lei do "solo criado ou artificial", proposta pelo prefeito Setúbal, recentemente"*⁵⁰. A temática sobre a questão dos impostos havia sido trazida à tona, pois no artigo (e em matéria posterior⁵¹), era mencionada a intenção do Governo do Estado de criar novos impostos (Imposto de Renda para Estado e Municípios; Imposto sobre a Propriedade Urbana; e Imposto sobre a Renda de Capital).

A despeito de o tema ter ganhado notoriedade através da circulação aparentemente irrestrita de reportagens a respeito de sua conceituação (em grande parte pelo fato de que a difusão e defesa de tais ideais ter sido feita pelo prefeito de São Paulo que havia chegado ao cargo mediante ausência de sufrágio universal), foi

⁴⁷ PEREIRA, O.; BITTENCOURT, G. Por Trás da Lei de Setúbal. Como encontrar recursos para administrar São Paulo tirando um pouco de quem tem muito. **Folha de S. Paulo**, 4 abr. 1976. 3. Caderno Local, p. 22.

⁴⁸ A PROPOSTA de Setúbal. Uma política para a utilização do solo urbano. **Folha de S. Paulo**, 4 ABR. 1976. Caderno Local, p. 22.

⁴⁹ UM caminho: São Paulo. **Folha de S. Paulo**, 6 abr. 1976. Opinião, p. 2.

⁵⁰ PEREIRA, O.; BITTENCOURT, G. "O Estado alimenta a especulação". É isto o que acontece através do atual processo de desapropriações, afirma o governador Paulo Egídio. **Folha de S. Paulo**, 22 abr. 1976. Política, p. 14.

⁵¹ BITTENCOURT, G. Três impostos a mais. Imposto sobre a renda de capital: este é o terceiro imposto em estudo pelo governo estadual. **Folha de S. Paulo**, 23 abr. 1976. Política, p. 12.

observado à ocorrência de ao menos um cerceamento de publicação sobre o Solo Criado (censura prévia) por parte do governo. Tal situação envolveu uma reportagem realizada em abril de 1976 pelo semanário “Movimento”⁵², que havia produzido matéria de cinco laudas a respeito das propostas de Setúbal apresentadas no 20º Congresso de Municípios⁵³.

No fim do mês de abril de 1976 tem-se o prelúdio da cobertura da temática em torno do Solo Criado pelo jornal **O Estado de S. Paulo**, que produziu três reportagens em sua edição do dia 25, tratando da ocupação do solo urbano, da falta de um controle maior por parte dos órgãos públicos e da proposta da prefeitura de taxar progressivamente os terrenos desocupados como um modo de combater a especulação imobiliária⁵⁴. A Folha, por sua vez, também deu bastante destaque ao último destes temas em entrevista realizada com Cândido Malta Campos Filho, que à época já estava à frente da Coordenadoria Geral do Planejamento – COGEP, órgão técnico da prefeitura paulistana⁵⁵.

A questão do financiamento do desenvolvimento urbano (e o custeio do Estado de maneira geral) ganhou destaque pela Folha através de uma série especial de reportagens, que foram publicadas nos dias 13 e 19 de maio de 1976, intitulada “A Cidade sem Dinheiro” – a primeira, de autoria de Joelmir Beting⁵⁶ e a segunda, de Odon Pereira⁵⁷, que cita as iniciativas em torno do Solo Criado dentro das diversas buscas do Poder Público Municipal de resolver esta demanda. Inclusive tal pauta gerou manifestação no mesmo jornal por parte Eurico Andrade Azevedo⁵⁸, presidente da recém-criada Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo – EMPLASA (que, conjuntamente à Secretaria dos Negócios Metropolitanos, substituíram o antigo GEGRAM no governo de Paulo Egydio).

⁵² O jornal Movimento foi um periódico brasileiro, cujo primeiro exemplar foi lançado no dia 7 de julho de 1975. Juntamente com os jornais Opinião e O Pasquim, foi uma das mais importantes publicações da imprensa alternativa durante a ditadura militar, reunindo colaborações de importantes intelectuais brasileiros de oposição ao regime. A publicação surgiu de uma dissidência do jornal Opinião, de Fernando Gasparian. Apoiado em movimentos populares, Movimento seguiu sendo publicado até 1981. Cf. AZEVEDO, C. **Jornal Movimento: uma reportagem**. Disponível em: http://www.oficinainforma.com.br/movimento/livro_movimento.html. Acesso em: 5 out. 2019.

⁵³ PAINEL: Setúbal Censurado. **Folha de S. Paulo**, 13 abr. 1976. Política, p. 3.

⁵⁴ OCUPAÇÃO do solo precisa mudar. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. 38, 25 abr. 1976.

⁵⁵ 280 BI mobilizados: este é o valor dos terrenos vazios da periferia “em especulação”. **Folha de S. Paulo**, 28 abr. 1976. Caderno Local, p. 10.

⁵⁶ BETING, J. Estado rico, cobertor de pobre. **Folha de S. Paulo**, 13 maio 1976. Política, p. 4.

⁵⁷ PEREIRA, O. A dificuldade de tributar mais. **Folha de S. Paulo**, 19 maio 1976. Política, p. 4.

⁵⁸ AZEVEDO, E. A. Recursos para a Cidade. **Folha de S. Paulo**, 25 maio 1976. Opinião, p. 2.

Em maio, também foi publicado pelo Estadão o resultado de um simpósio intitulado “Solo Criado – a crise urbana em debate”, promovido pelo próprio jornal (conduzido pelos jornalistas Oliveiros S. Ferreira, Lourenço Dantas Mota e Antonio Carlos Pereira) envolvendo o então prefeito de São Paulo Olavo Setúbal, o ex-prefeito de São Paulo José Carlos de Figueiredo Ferraz, o arquiteto Roberto Cerqueira César, da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, Moacyr Gomes de Almeida, representante do setor imobiliário, Dalmo do Valle Nogueira, do CEPAM e do jurista (tributarista) Ives Gandra da Silva Martins. Apesar do posicionamento distinto de cada um dos participantes, as mensagens colocadas em maior destaque pelo periódico foram “*a audácia de alterar estruturas tradicionais*” e “*imóveis devem encarecer*” e em menor destaque “*construir, uma concessão*” e “*obter recursos, um desafio*”⁵⁹.

O mês de junho de 1976 foi marcado pelo início do que veio a ser uma série de seminários promovidos pela Superintendência de Estudos e Pesquisas da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) / Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, intitulados “Encontro Nacional Sobre Solo Criado”. Os dois primeiros ocorreram nos dias 25 e 26 de junho na praia das Cigarras, na cidade de São Sebastião; e nos dias 28 e 29, no Hotel Hilton, na cidade de São Paulo. Ambos os encontros contaram com a presença de técnicos e políticos, nacionais⁶⁰ e estrangeiros⁶¹, cujo intuito foi analisar os aspectos operacionais, legais, urbanísticos e socioeconômicos do instrumento⁶².

⁵⁹ Vide:

SOLO Criado: a crise urbana em debate. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 maio 1976. 5. Caderno, p. 80.

A AUDÁCIA de alterar estruturas tradicionais. **O Estado de S. Paulo**, 16 maio 1976. 5. Caderno, p. 81.

⁶⁰ Foram 37 participantes ao todo. Dentre os “técnicos nacionais” destacaram-se: Iolene Marques da Silva Cordeiro (arquiteta, Assessora de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo); Celso Lamparelli, (arquiteto e urbanista, professor do CEPAM); Carlos C. Lemos (pintor, arquiteto e professor da FAU USP; conselheiro do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico e Artístico do Estado de São Paulo – CONDEPHAAT); Pedro Taddei (arquiteto, representante do Instituto de Arquitetos do Brasil); Liana de Barros Mesquita (arquiteta, representante da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE); Manuel Ribeiro (arquiteto, representante do Banco Nacional da Habitação – BNH). Dentre os políticos, foram mencionados representantes dos estados de São Paulo (Olavo Setúbal e Roberto Cerqueira César), Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e estados do Nordeste.

⁶¹ Dentre os “técnicos estrangeiros” destacaram-se: John Costonis (advogado/urbanista, professor da Universidade de Illinois, Estados Unidos), que expôs as experiências de Chicago e Porto Rico; e Luiz Gay (arquiteto e urbanista, do Instituto Administrativo Local de Madrid) que expôs a experiência espanhola.

⁶² Vide:

A cobertura jornalística destes encontros, tanto em São Sebastião quanto em São Paulo, foi intensa, chegando novamente a figurar como tema de editorial e reportagem da **Folha de S. Paulo** na data de 04 de julho⁶³, momento em que o periódico novamente se posicionou totalmente a favor das medidas e propostas discutidas no evento, dando destaque a duas questões principais (a serem enfrentadas): o encarecimento do preço da terra e a existência de uma larga rede de serviços públicos que se estendem desnecessariamente pelos vazios criados pelas propriedades improdutivas.

Ao término dos seminários, cinco postulados foram indicados para orientar o princípio do Solo Criado: a) *"O direito de construir, associado ao direito de propriedade territorial, é limitado pela função social da propriedade"*; b) *"A toda propriedade, por razões de equidade social, deverá ser assegurado igual direito de construir"*; c) *"No interesse da comunidade, a capacidade edilícia (de edificar) de cada terreno poderá ser menor ou maior do que o direito de construir associado àquela propriedade"*; d) *"Para assegurar justiça social, atendido o interesse da comunidade, o proprietário poderá alienar seu direito de construir"*; e) *"Para melhor aproveitamento do solo urbano, atendido o interesse da comunidade, o proprietário poderá adquirir o direito de construir, assim como obter onerosamente do poder público licença para edificar a mais"*⁶⁴.

ENCONTRO pelo Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 25 jun. 1976. Caderno Local, p. 9.

SIQUERIA, P. Problema do Solo Criado começa a ser debatido. **Folha de S. Paulo**, 26 jun. 1976. Caderno Local, p. 9.

SEMINÁRIO do "solo criado" encerra sua primeira fase. **Folha de S. Paulo**, 27 jun. 1976. Nacional, p. 6.

SEMINÁRIO sobre o solo criado começa segunda parte hoje. **Folha de S. Paulo**, 28 jun. 1976. Caderno Local, p. 8.

SOLO Criado reduz injustiça ou cria nova para o pobre? **Folha de S. Paulo**, 28 jun. 1976. Caderno Local, p. 8.

ASPECTO de S. Paulo desaponta urbanista. **O Estado de S. Paulo**, p. 19, 25 jun. 1976.

TÉCNICOS divergem sobre o 'solo criado'. **O Estado de S. Paulo**, p. 15, 26 jun. 1976.

SEM DIVERGÊNCIAS, termina a reunião sobre o uso do solo. **O Estado de S. Paulo**, p. 46, 27 jun. 1976.

ENCONTRO do solo termina. **O Estado de S. Paulo**, p. 27, 29 jun. 1976.

SOLO Criado tem aprovação. **O Estado de S. Paulo**, p. 20, 30 jun. 1976.

⁶³ Vide:

PROPRIEDADE improdutiva. **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1976. 1. Caderno, p. 2.

SEMEDO, F. O solo criado é uma panaceia com futuro. **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1976. Caderno Local, p. 24.

⁶⁴ SOLO Criado reduz injustiça ou cria nova para o pobre? **Folha de S. Paulo**, 28 jun. 1976. Caderno Local, p. 8.

O mesmo texto, em suas considerações finais, indicou que os participantes não chegaram a um acordo sobre um dos elementos mais “controversos” dentro da temática do evento: se o Solo Criado deveria ser aplicado apenas na área urbana ou no município como um todo (área urbana e rural). Duas alternativas foram deliberadas acerca da abrangência do direito de construir associado ao direito de propriedade:

- Limitá-lo apenas às áreas urbanas, de expansão urbana e de interesse urbano; ou
- Estendê-lo a todo o território nacional.

Cinco meses após os primeiros, e intensos, debates a Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM, realizou, nos dias 11 e 12 de dezembro de 1976, em Embu, Grande São Paulo, o terceiro e último dos encontros daquele ano. Diferentemente dos dois eventos anteriores, este foi voltado exclusivamente para analisar as implicações legais do instrumento. Concluíram os participantes⁶⁵, entre outras coisas, que o Solo Criado não apenas era constitucional como também poderia ser aplicado pelo Município, não necessitando assim respaldo de lei federal. Estes apontamentos foram inseridos num documento feito ao término dos trabalhos que ficou conhecido como “Carta do Embu”. A repercussão dessas deliberações foi imediata, sendo que a referida carta fora publicada na íntegra pela Folha⁶⁶ e aludida em reportagem do Estadão⁶⁷.

C A R T A D O E M B U

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

⁶⁵ A saber: Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antonio Bandeira de Mello, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesarino Costa, Marino Pazaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina De Ambrosis e Domingos Theodoro de Azevedo Neto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorim.

⁶⁶ Verificar:

SOLO Criado é constitucional. **Folha de S. Paulo**, 13 dez. 1976. Caderno Local, p. 8.

CARTA do Embu faz a defesa do solo criado. **Folha de S. Paulo**, 14 dez. 1976. Capa, p. 1.

CARTA do Embu apoia fixação de um só coeficiente de edificação. **Folha de S. Paulo**, 14 dez. 1976. Caderno Local, p. 27.

⁶⁷ JURISTAS defendem o controle do solo. **O Estado de S. Paulo**, p. 25, 14 dez. 1976.

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes, etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não- apoiadas diretamente sobre o solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de com portar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

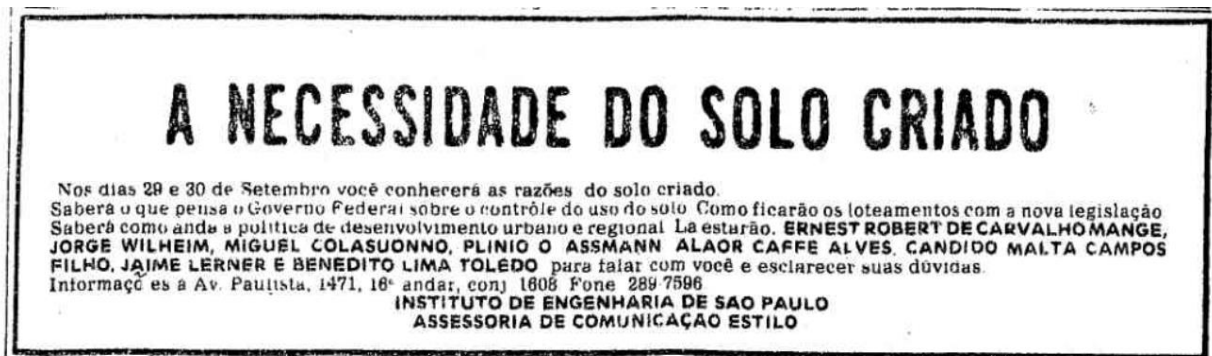
2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.

2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

Durante todo o restante de 1976, o debate acerca do Solo Criado continuaria ganhando "menções" na mídia impressa, que iam desde críticas por

parte do então coordenador de Projetos Especiais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o economista Miguel Colasuonno⁶⁸; passando por um tímido apoio por parte do IAB⁶⁹; e uma modesta explicação por parte de Jaime Lerner em uma entrevista cedida à Revista Veja⁷⁰.

Figura 3 – Propaganda divulgando o seminário promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo



Fonte: O Estado de S. Paulo (17 set. 1976, p. 30).

Como último destaque, cabe mencionar que o Instituto de Engenharia de São Paulo – IE também promovera discussão sobre a questão, ocorrido nos dias 29 e 30 de setembro daquele ano. A abertura dos debates fora realizada pelo presidente da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), Ernest Carvalho Mange, que destacou as conceituações do solo criado, e por João Evangelista Leão, coordenador de Projetos Especiais da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, que falou sobre os direitos de propriedade e os direitos de uso dessa propriedade. O evento também contou com palestras dos arquitetos Jorge Wilhelm, Cândido Malta Campos Filho, Jaime Lerner e Benedito Lima de Toledo; do jurista Alaor Caffé Alves, do economista Miguel Colasuonno; e do engenheiro Plínio Oswaldo Assmann (então presidente da Companhia do Metropolitano de São Paulo). Durante sua palestra, Ernest Mange insistiu de maneira veemente que a maior crítica feita ao solo criado seria a acusação de que é uma “ideia estatizante”:

[...] o que não é verdade, pois apenas procura adaptar melhor a nossa realidade urbana às necessidades do mercado, visando desestimular a poupança imobiliária e, conseqüentemente, a especulação — dando ainda à municipalidade maior quantidade de recursos.

⁶⁸ RIOS, H. Colasuonno acha que só impostos elevados conterão a especulação. **Folha de S. Paulo**, 28 jul. 1976. Caderno Local, p. 10.

⁶⁹ SP não pode parar, diz arquiteto. **Folha de S. Paulo**, 16 set. 1976. Caderno Local, p. 17.

⁷⁰ LERNER, Jaime. “Não basta planejar” [entrevista]. Entrevistador: H. Teixeira. **Veja**, São Paulo: Edição 433, Ano 9, n. 50, p. 3-6, 22 dez. 1976.

O ano de 1977, dentre todos os períodos pesquisados, foi o que mais reuniu menções ao termo “Solo Criado” (77 reportagens da Folha; 57 do Estadão; e 05 da Veja). A primeira delas, de certa forma, foi bastante emblemática: tratava-se da notícia de que a Câmara de São Bernardo do Campo havia aprovado, em 18 de janeiro de 1977, a lei que instituiu o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município – PDIM⁷¹, elaborado durante a gestão do Prefeito Geraldo Faria Rodrigues (cujos estudos haviam sido iniciados em 1974, através da assessoria do escritório Jorge Wilhelm Arquitetos Associados⁷²). Em seu artigo 34, a normativa determinava que “o coeficiente de aproveitamento máximo nas zonas urbanas seria igual a 1 (um)” e no artigo 35 havia sido estabelecido que “o coeficiente de aproveitamento estabelecido no artigo poderá ser alterado, até os limites fixados no Anexo n. 5 desta lei para a zona de uso em que se situar a construção, mediante recolhimento à Prefeitura da importância I [...]”. Essa importância I seria calculada conforme fórmula específica que levaria em conta o valor venal do imóvel, sendo que os valores recolhidos iriam compor um fundo de áreas verdes.

São Bernardo do Campo, desse modo, se tornaria a primeira cidade do país a instituir o Solo Criado em lei. Todavia, o PDIM durou apenas 18 dias, pois o prefeito recém-empossado, Antonio Tito Costa, através do Decreto Municipal n. 5.497/1977, declarou nulos os atos praticados durante a sessão que aprovou o Projeto de Lei n.57/77 (PDIM)⁷³.

Mesmo o Solo Criado não tendo “vingado” em São Bernardo do Campo, o ímpeto de buscar aprovar tal medida, somado aos apontamentos constantes da Carta do Embu (no que tange à constitucionalidade de sua aplicação pelos municípios) foram suficientes para influenciar São Paulo em empenhar-se na mesma causa. Em fevereiro, a Prefeitura paulistana anunciava a sua intenção de propor à Câmara um projeto de lei instituindo o Solo Criado na esfera municipal. A proposta, pelo que fora divulgada à imprensa⁷⁴ em artigo assinalado pelo então Deputado

⁷¹ SÃO BERNARDO DO CAMPO. Lei Municipal n. 2.271, de 18 de janeiro de 1977. Aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo – PDIM.

⁷² RAKAUSKAS, F. **Estado x Mercado**: planejamento em São Bernardo do Campo – 1964 a 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012. p. 98.

⁷³ SÃO BERNARDO DO CAMPO. Decreto Municipal n. 5.497, de 4 de fevereiro de 1977. Declara nulos os atos de sanção e promulgação do projeto de lei n. 57/76 e os atos com base nele praticados.

⁷⁴ SUPLICY, E. M. Passado o Carnaval, a lei do solo criado, na Câmara. **Folha de S. Paulo**, 15 fev. 1977. Caderno Local, p. 13.

Estadual Eduardo M. Suplicy⁷⁵, não seria mais àquela defendida por Setúbal no 20º Congresso Estadual dos Municípios ocorrido no Guarujá, mas sim, algo mais próximo da lei que fora aprovada (e revogada em poucos dias) em São Bernardo. A nova proposta de São Paulo incluía:

1. Coeficiente único (1) para todo o município;
2. Quem quisesse exceder a esse limite, teria que doar à Prefeitura terrenos próximos à construção, cuja área deveria corresponder à cota excedente;
3. Não havendo terrenos próximos ao imóvel construído, o empreendedor poderia pagar à Prefeitura o correspondente em valor venal dos terrenos que deveria doar;
4. Isenções, que seriam concedidas ao que foram chamadas de “moradias econômicas”;
5. Os recursos, que iriam para um fundo específico, seriam utilizados na compra de áreas verdes e livres e/ou implantação de vias públicas;
6. A introdução dessas normativas seria feita de maneira gradativa, em cinco anos.
7. Pelo menos por enquanto, fica fora do esquema a possibilidade de se comprar os direitos de construção numa área e transferi-los para outra. Tal “sofisticação”, já adotada em outras cidades do mundo, complicaria ainda mais todo o raciocínio e prejudicaria a operacionalidade local⁷⁶.

A reação do mercado imobiliário à notícia de que a prefeitura já havia dado os primeiros passos rumo à aprovação de lei municipal instituindo o Solo Criado foi imediata⁷⁷, conforme demonstra a manchete na capa da **Folha de S. Paulo** de 06 de março de 1977, “Solo Criado preocupa as imobiliárias” (e sua respectiva matéria – “Solo Criado, instrumento para encher os cofres públicos com parte da especulação imobiliária”⁷⁸) e as reportagens “alarmistas” do Estadão⁷⁹. Aliás, os meses de março e abril de 1977 foram circunscritos a especulações em torno de como seria o texto final da lei que seria encaminhado à Câmara de

⁷⁵ Deputado estadual (SP) eleito em 1978 pelo Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

⁷⁶ Nos jornais e revistas pesquisados não foi possível compreender se objetivo principal dessa, digamos, cautela fora realmente simplificar o conceito ou, na verdade, de se evitar a possível argumentação da desvinculação entre direito de propriedade e de construção, algo que forçaria a legislação ser aprovada em âmbito federal e não municipal.

⁷⁷ A reunião dos argumentos contrários ao Solo Criado, bem como a descrição da campanha difamatória ao instrumento, será exposta em tópico específico demonstrado mais à frente do trabalho.

⁷⁸ SOLO Criado, instrumento para encher os cofres públicos com parte da especulação imobiliária. . **Folha de S. Paulo**, 6 mar. 1977. 3. Caderno, p. 28.

⁷⁹ Vide:

ZAN, P. “Solo Criado”, o novo imposto sobre construções. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2 mar. 1977. p. 40.

ESTUDO revela supervalorização. **O Estado de S. Paulo**, p. 40, 2 mar. 1977.

IMPACTO da lei, uma dúvida. **O Estado de S. Paulo**, p. 40, 2 mar. 1977.

Vereadores de São Paulo; qual seria a recepção dos edis; e, por fim, se a lei seria aprovada. A propósito, se 1977 foi o ano que mais reportagens foram realizadas com esta temática, março e abril foram os meses em que houve maior concentração destas publicações (45 matérias da Folha; 30 do Estadão; e 03 da Veja). Deixando de lado a grande maioria delas que se voltava a cobrir os avanços da elaboração do texto legal e a expectativa de quando ele seria finalizado, observou-se que houve grande preocupação dos técnicos em buscar evidenciar, de maneira clara e compreensível à maioria da população, o conceito, os benefícios e os impactos do Solo Criado ao planejamento urbano e ao sistema de arrecadação do Município.

Ernest Mange, por exemplo, foi um dos personagens (junto à Cândido Malta de Campos Filho, da COGEP) que mais se expôs tentando cumprir essa incumbência. Seja em entrevistas ou em textos de própria autoria, o então presidente da EMURB buscava a todo custo derrubar os argumentos contrários ao instrumento que eram propagados a partir de uma visão ideologizada (conservadora) e/ou calcada no senso comum; quando não, enviesada por interesses privados. Vejamos:

Como num bolo: para cobrir toda a plataforma com apenas uma camada de massa, a confeitadeira não precisaria pagar nada. Se quisesse cobri-la com duas ou mais camadas, ou usar a massa equivalente para erguer um bolo mais estreito e mais alto, teria de pagar uma ou mais vezes o preço da plataforma de madeira. Só que nesse caso, a cozinheira tem de obedecer a algumas regras, não podendo colocar camadas e mais camadas. Para cada tipo de bolo, há um limite que precisa ser observado.

Essa é a imagem mais aproximada para explicar o conceito de Solo Criado, que a Prefeitura pretende implantar em São Paulo, tão logo a Câmara Municipal dê o seu sim ao projeto que está sendo concluído pelos técnicos municipais. A massa é a construção, a plataforma é o terreno e as regras, o zoneamento.

[...]

É uma medida de justiça social. E está perfeitamente de acordo com a política federal de redistribuição de renda.

[...]

O objetivo básico desse mecanismo é o de devolver para a cidade uma parte do sobre-valor, da mais-valia que se incorporou aos terrenos urbanos, ao longo do tempo, por causa dos investimentos públicos e privados feito ao seu redor. Precisamos levar em conta que a terra, na cidade, se transforma em solo. Seu valor está relacionado com a capacidade ou a possibilidade de transformar-se em suporte para a construção. Ora, isso, esse valor, depende dos investimentos que beneficiam esse terreno, esse solo. E o pagamento de uma determinada quantia, sempre que se vá construir na vertical, mais do que uma vez a área do lote, é uma forma de reequilibrar as coisas, redistribuindo essa mais-valia urbana.

[...]

Se alguém quiser abrir um novo loteamento hoje, precisa doar à cidade uma determinada área, que chega a 30%, sem contar o espaço para o sistema viário. O mecanismo que queremos implantar pode ser classificado como um equivalente econômico dessa doação, pensamos até na possibilidade de o interessado fazer a doação sob a forma de terrenos mesmo, de áreas.

[...]

(Sobre a questão da dissociação entre o direito à propriedade e o direito de construir):

A própria legislação em vigor diz que a garantia do direito de propriedade deve ser condicionada ao interesse coletivo. E que compete aos poderes municipais ordenar a ocupação. Agora, se todos aceitaram a lei do Zoneamento, que disse quanto se pode construir em cada área da cidade, estabelecendo mesmo taxas diferentes, por zonas, se todos admitiram que, num lote determinado, seja permitido construir apenas duas vezes a área do terreno, porque a lei exige e bem em frente, um lote igual pode construir até quatro vezes a área, porque não se aceita o Solo Criado?

[...]

O Zoneamento é como um bilhete de loteria. Quem teve seu terreno incluído numa zona onde se permite um adensamento maior ganhou muito. Quem ficou numa zona 2, menos concentrada e mais afetada pelas restrições, pode mesmo ter perdido. Com o Solo Criado atribui-se um mesmo valor a todos, estabelecendo que quem construir até uma vez a área do terreno não paga. E cria-se um mecanismo que pretende redistribuir o sobre-valor que os terrenos situados nas regiões mais desenvolvidas absorveram.

[...]

(Da mesma maneira que rejeita a acusação de que o instrumento é injusto, Mange refuta também a definição do Solo Criado como um imposto a mais):

No máximo, podemos encontrar semelhanças com a Contribuição de Melhoria que, até hoje, não foi aplicada.

[...]

(Sobre o cálculo de pagamento ser feito com base na Planta Genérica de Valores):

Vinculamos uma coisa à outra para tornar o esquema operacional rapidamente. A Planta de Valores é o único elemento reconhecido entre o proprietário e o Poder Público, que estabelece um preço para as propriedades urbanas. Mas sabemos que a planta não reflete a realidade do mercado, tem algumas distorções, precisa ser atualizada e corrigida.

[...]

(Sobre a possível queda dos preços dos terrenos urbanos):

Os preços deverão parar de descolar violentamente da curva inflacionária. E continuarão crescendo, mas lentamente. É possível que o Solo Criado associado a outros fatores, como as mudanças nas regras para financiamentos à construção civil provoque uma revisão no Zoneamento e modificações na tendência do mercado. Com as novas regras em vigor, os empresários poderão se interessar por construir em áreas mais baratas e

mais distanciadas do centro. É possível mesmo que muitos decidam investir na reciclagem e reforma de velhos edifícios na zona central, freando o processo de deterioração urbana que causa tantos problemas em outros países. E a nossa intenção é de isentar os projetos de habitação social, para fazer com que também os empresários particulares entrem nesse campo. [...].

Para demonstrar que seu discurso não se deslocava da realidade empírica, Mange elaborou (e juntou à publicação) sofisticado raciocínio matemático demonstrando o impacto do Solo Criado nos preços dos imóveis, conforme destacado acima (de que os preços, muito provavelmente, continuariam subindo, acima da inflação, mas de maneira bem mais lenta, freando o violento aumento que era observado á época, bem acima da curva inflacionária).

Figura 4 – Memorial de cálculo juntado à reportagem

- n- superfície construída de uma unidade
- S- superfície do terreno
- C- coeficiente de aproveitamento
- M- valor de mercado do terreno
- V- valor venal do terreno
- U- custo unitário da construção
- L- lucro do construtor
- P- preço final de venda da unidade
- m- valor atual
- E- equivalente econômico ou valor pago pelo Solo Criado

1- CRIAÇÃO AVAL:

$$P_0 = \frac{M_0 + L_0}{C.S.} + U \quad \left(\frac{P_0}{n} = \text{preço final do metro}^2 \right)$$

1- CRIAÇÃO DE SOLO CRIADO

$$P_1 = \frac{M_1 + L_1 + E}{C.S.} + U$$

$$P_1 - P_0 = \frac{(M_1 - M_0) + E}{C.S.}$$
 admitindo $L_1 = L_0$
 Delta p = acréscimo do metro quadrado = $\frac{M_1 - M_0 + E}{C.S.}$

Portanto,

$$\frac{\text{Delta p}}{n} = \frac{M_1 - M_0 + V(C-1)}{C.S.}$$

$$\frac{\text{Delta p}}{n} = \frac{m_1 - m_0 + v(C-1)}{C}$$

Para Delta p = zero Zero = $m_1 - m_0 + v(C-1)$
 Com isso, o preço final ficará fixo. E há três hipóteses para essa premissa:

- 1) $m_0 - m_1 = v(C-1)$
- 2) $m_1 = m_0 - v(C-1)$
- 3) $\frac{m_1}{m_0} = 1 - \frac{v}{m_0}(C-1)$ onde $\frac{v}{m_0}(C-1)$ correspondente à influência do equivalente econômico ou do pagamento pelo solo criado.

Admitindo-se que $\frac{v}{m_0} \approx 0,25$ (ou seja, que o valor venal corresponde a um quarto do valor do mercado do terreno)
 teremos: $\frac{m_1}{m_0} = 1 - 0,25(C-1)$

- Def, para C = 2 teremos $\frac{m_1}{m_0} = 1 - 0,25 = 0,75$
 - para C = 3 teremos $\frac{m_1}{m_0} = 1 - 0,50 = 0,50$
 - para C = 4 teremos $\frac{m_1}{m_0} = 1 - 0,75 = 0,25$
 - para C = 5 teremos $\frac{m_1}{m_0} = 1 - 1 = 0,00$
- ou seja $m_1 = 0$

Com a aplicação progressiva, os valores de $\frac{m_1}{m_0}$

Clonagem anuais

C	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
2	0,95	0,90	0,85	0,80	0,75
3	0,90	0,80	0,70	0,60	0,50
4	0,85	0,75	0,55	0,40	0,25
5	0,80	0,60	0,40	0,20	0,00

Com o acréscimo do preço por m² = Delta

$$\text{Delta} = \frac{M_1 - M_0 + v(C-1)}{C}$$

$$\text{Delta} = \frac{m_1}{m_0} - 1 + \frac{v}{m_0}(C-1) \quad m_0$$

$\frac{v}{m_0}$ = relação entre valor venal e de mercado

$\frac{m_1}{m_0}$ = relação entre valor novo e antigo do mercado (ou seja, a baixa dos terrenos)

Admitindo-se que Delta não será zero, por inércia do mercado, podemos imaginar alguns modelos admitidos:

$\frac{v}{m_0} \approx 0,25$ $\frac{m_1}{m_0} = 0,95$ para C = 2

Considerando: A - que C = 2, no primeiro ano:

1- Com uma baixa de 5% no preço do terreno, teremos:

$$\text{Delta 1} = \frac{0,95 - 1 + 0,25 \cdot 0,25}{2}$$

acréscimo em $m_0 = 0\%$

2- Se a baixa no preço do terreno

$$\text{Delta 1} = \frac{1,00 - 1 + 0,25 \cdot 0,25}{2}$$

Delta 1 = 2,5% m_0

Se, por exemplo $m_0 = R\$ 1.000,00$ por m², Delta será igual a R\$ 25,00 por m²

Se $m_0 = R\$ 2.000,00$ por m², então Delta será igual a R\$ 50,00 o metro

B - C = 2, no segundo ano:

1- com baixa de 5% no preço do terreno

$$\text{Delta 2} = \frac{0,95 - 1 + 0,4 \cdot 0,25}{2} \quad m_0 = 2,5\%$$

C - Com C=4, baixa de 5% no primeiro ano, teremos:

$$\text{Delta 1} = \frac{0,95 - 1 + 0,25 \cdot 0,25 \cdot 3}{4} \quad m_0 = 2,5\%$$

Se, por exemplo, $m_0 = 5.000$ metros quadrados, Delta será igual a R\$ 125 por metro quadrado.

Com uma baixa de 10%, Delta 1 será igual a 1,25%

D - Num terreno situado em zona 23, no terceiro ano de aplicação da Lei do Solo Criado e admitindo que m_1/m_0 seja igual a 0,80, teremos:

$$\text{Delta 3} = \frac{0,80 - 1 + 0,25 \cdot 2 + 0,6}{3} \quad m_0$$

$$\text{Delta 3} = \frac{0,10}{3} \quad m_0 = 3,3\% \quad m_0$$

Considerando $m_0 \approx 3.000$, teremos Delta = 100 cruzeiros por metro quadrado, um acréscimo que deverá ser distribuído entre o lucro do construtor e o preço final da unidade.
 Dinno teremos:

A - $\frac{\text{Delta}}{P_0} \approx \frac{100}{5000} \approx 2\%$ para que $P_0 = 5.000$ cruzeiros por metro quadrado.

B - Admitindo uma inflação de 25%

$$P_3 = 200\% \text{ de } P_0$$

$$P_0 = 100$$
 alta de terrenos, P chegaria a 300

$$P_3 = 200$$
 com o Solo Criado (0,80.300) = 240

Ou seja, mesmo com o Solo Criado, o preço dos terrenos continuará crescendo mais que a inflação. Mas um pouco menos que o ritmo de hoje.

Fonte: Folha de S. Paulo (6 mar. 1977, p. 29).

O Procurador do Município de São Paulo Bernardo Ribeiro de Moraes, um dos membros da comissão formada para analisar a implantação do Solo Criado e redator da minuta de projeto de lei, seguindo os esforços dos arquitetos supramencionados, também se propôs a esclarecer para os meios de comunicação do que se tratava (e também do que não se tratava) a legislação em comento. Foi através de entrevista concedida ao Estadão⁸⁰ que ele pôde se pronunciar e adiantar ao periódico que o documento por ele preparado era sucinto (contava com apenas 10 artigos) e que o dispositivo legal seria gradativamente aplicado, mais precisamente num intervalo de cinco anos, após a sua devida aprovação; além disso, a lei previa a permissão de se parcelar o pagamento, a regulamentação do Fundo de Áreas Verdes, Institucionais e Viárias para a aplicação dos recursos obtidos e, por fim, quais tipos de construção estariam isentas da cobrança⁸¹. Ribeiro de Moraes também aclarou o percurso natural do pleito que, após a aprovação do prefeito, este deveria convocar as lideranças dos partidos para, a partir disso, divulgar oficialmente o material ao legislativo.

A constatação de que tais explicações e esclarecimentos ainda eram insuficientes se demonstrou verdadeira em reportagens dos dois jornais⁸². A Folha, por exemplo, evidenciou em uma extensa matéria publicada em 09 de março que dos 21 vereadores à época (13 vereadores do MDB e 08 da ARENA), 18 não souberam responder por completo o escopo do instrumento (mesma conclusão que o Estadão chegou a sua reportagem), o que incluía o líder da situação na Câmara, o vereador Antonio Sampaio (ARENA). Dos que conheciam integralmente a matéria, José Storopoli (MDB), professor e Diretor da Faculdade Nove de Julho, era contrário a ela – entendia que ela poderia desestimular a construção civil; tinha receio de que o instrumento recaísse sobre as construções já estabelecidas; e, por fim, questionava “*qual o direito que o prefeito tem de aumentar mais um Imposto na*

⁸⁰ LEI do solo criado vai a Setúbal na 2ª. **O Estado de S. Paulo**, p. 26, 3 mar. 1977.

⁸¹ Vide:

META é equilíbrio urbano. **O Estado de S. Paulo**, p. 26, 3 mar. 1977.

CHICAGO lança a ideia, mas SP segue modelo francês. **O Estado de S. Paulo**, p. 26, 3 mar. 1977.

⁸² Cf.:

DE 20 VEREADORES, apenas três conhecem o assunto. **O Estado de S. Paulo**, p. 27, 3 mar. 1977.

NEM VEREADOR entende o Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 9 mar. 1977. Capa, p. 1.

LEME, N.; OLIVEIRA, C. Solo Criado, mistério até na Câmara: a desinformação dos 18 vereadores que tentam explicar o que sabem (ou não sabem) sobre a lei. **Folha de S. Paulo**, 9 mar. 1977.

Caderno Local, p. 12.

cidade? Temos de ser contra Isso". Já Flávio Bierrenbach (MDB), professor do curso de direito da PUC-SP, advogado e procurador do Estado, era favorável à ideia, pois acreditava que lei do Solo Criado poderia ocasionar a diminuição da especulação imobiliária; o aumento da arrecadação municipal; e gerar uma melhora no ordenamento do crescimento urbano. Celso Matsuda (Arena), presidente da Comissão de Indústria, Comércio e Abastecimento e vice-presidente da Comissão de Urbanismo e Obras, ambas da Câmara, foi contundente: era favorável; porém, desde que ela servisse "*como um instrumento de controle e desenvolvimento urbano e não apenas um novo sistema de tributação*". A publicação é encerrada, enfim, por intermédio de uma sucinta apresentação feita pelo jornalista Paulo Sérgio Markun, a exemplo do que fora feito por Mange poucos dias antes, buscando traduzir os conceitos do Solo Criado para uma linguagem mais acessível ao público do jornal⁸³.

Em função da incompreensão de parte significativa dos legisladores do município a Folha publica em 10 de março editorial em tom repreensor aos parlamentares:

A série de entrevistas publicadas ontem pela "Folha" e nas quais os vereadores de São Paulo foram convidados a se manifestar sobre o gravame fiscal que a Prefeitura pretende fazer incidir sobre a criação do solo (edificações em mais de um piso), põe a nu o despreparo imperturbável dos representantes paulistanos.

[...]

A reportagem sobre o projeto de lei que deverá regular o chamado solo criado vem demonstrar que não era apaixonado ou injusto aquele julgamento. Nos depoimentos dos srs. vereadores, quando a ignorância pura e singela não se apresenta desabusadamente, é a desinformação e o descaso que sobressaem⁸⁴.

Na mesma edição, o coordenador da COGEP Cândido Malta Campos Filho tece claras argumentações acerca do problema observado no tocante à falta de compreensão da lei por parte expressiva da sociedade, que a está interpretando

⁸³ Todavia, diferentemente do autor anterior, o jornalista se perde e comete alguns equívocos acerca dos objetivos centrais do instrumento. Os maiores deles foram classifica-lo como um imposto e compará-lo à "joia" paga para ser sócio de um clube. Ver: MARKUN, P. S. Imposto ou lei. Afinal, o que é o Solo Criado? **Folha de S. Paulo**, 9 mar. 1977. Caderno Local, p. 12.

⁸⁴ ESTUDAR, Srs. Vereadores. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1977. Opinião, p. 2.

como um mero dispositivo de aumento de arrecadação do município⁸⁵, quando na verdade se trata de um mecanismo cujo cerne dele é:

[...] o equilíbrio entre o espaço construído e o espaço público. Ou, em outras palavras, o restabelecimento do equilíbrio entre a área ocupada por prédios particulares e a que se destina a ruas e avenidas, áreas verdes e equipamentos sociais — escolas, creches, hospitais, centros de cultura, etc.⁸⁶.

Campos Filho, inclusive, veio a apresentar tais questões em reunião aberta ao público feita na sede do IAB no início do mês de abril. Nesta oportunidade, o departamento de São Paulo do IAB se manifestou, por intermédio do seu Diretor de Política Urbana, Pedro Taddei, da seguinte forma:

Em junho do ano passado, assumimos uma posição, durante um seminário promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisa em Administração Municipal — Fundação Faria Lima — que ainda continua válida. Encaramos com otimismo a perspectiva de se desvincular o direito de propriedade do direito de construir. Achamos que qualquer tipo de legislação que se baseie nos conceitos do Solo Criado só terá sentido se for globalmente adotada a nível municipal, num processo de debate o mais aberto possível. E queremos que o Poder Público se comprometa a inserir na própria lei a destinação dos recursos obtidos, a forma de gerir e os mecanismos abertos de controle do fundo⁸⁷.

Enquanto a tônica dos jornais se resumia à apresentação das narrativas dos técnicos versus a dos empresários e seus respectivos posicionamentos, novo fato veio a dar contornos diferentes ao encaminhamento da aprovação do projeto: a participação do Governador de São Paulo, Paulo Egydio, na articulação. Em reunião ocorrida no Palácio dos Bandeirantes no dia 14 de março de 1977 envolvendo o Governador e a Bancada dos Deputados Federais Paulista, este revelou que uma equipe de seu governo estava estudando o Solo Criado para apresentar soluções a serem implementadas em nível nacional⁸⁸. Tais estudos seriam encaminhados em breve, a título de colaboração, à Presidência da república. A partir disso, o Secretário

⁸⁵ Na mesma página do jornal onde Campos Filho afirma isso, há provocativa contra argumentação de um entrevistado do setor imobiliário. Cf.: ENGENHEIRO diz que lei é desespero municipal. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1977. Caderno Local, p. 18.

⁸⁶ CÂNDIDO MALTA reafirma: lei do Solo Criado não é um simples imposto. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1977. Caderno Local, p. 18.

⁸⁷ SOLO Criado: novos debates. **Folha de S. Paulo**, 3 abr. 1977. 2. Caderno, p. 27.

⁸⁸ PAINEL: do Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 15 mar. 1977. Opinião, p. 3.

de Planejamento do Estado de São Paulo, Jorge Wilhelm, passou a colaborar com a equipe que conduzia os estudos em âmbito municipal⁸⁹.

Este episódio foi determinante para mudar completamente a postura da Prefeitura (e conseqüentemente suas declarações) acerca de quando o projeto seria encaminhado à Câmara: antes, ela se pautava em dizer que a qualquer momento, assim que os técnicos terminassem seus estudos a minuta seria encaminhada; após esta participação do Governo do Estado (nitidamente influenciado pelo Governo Militar), os pronunciamentos passaram a aduzir que não havia mais uma data certa para isso. A **Folha de S. Paulo**, por exemplo, chegou a noticiar que dois grandes problemas “atrapalhavam” Setúbal: *“oposição de determinados setores do Ministério do Planejamento e as dificuldades para adaptar a ideia ao texto constitucional brasileiro”*⁹⁰.

É neste contexto que novo debate veio a reforçar essa rota de mudanças na estratégia de implantação do Solo Criado. Com uma grande cobertura dos jornais⁹¹, ganhando inclusive extensa reportagem na Revista Veja daquela semana⁹², o encontro ocorrido em São Paulo (no Ibirapuera) em 18 de abril de 1977 entre prefeitos de nove capitais brasileiras (Luiz Verano, de Belo Horizonte/MG; Esperidião Amin Helou Filho, de Florianópolis/SC; Saul Raiz, de Curitiba/PR; Francisco de Freitas Castro, de Goiânia/GO, Manoel Antonio Rodrigues Palma, de Cuiabá/MT; Evandro Ayres de Moura, de Fortaleza/CE, Setembrino Idwaldo Netto Belissari, de Vitória/ES; Dilto Falcão Simões, de Maceió/AL; e Valban Bezerra de Faria, de Natal/RN) e o Prefeito Setúbal serviu para que fosse exposto o alcance da lei que se pretendia aprovar na capital paulista. Robert Mange (EMURB) e Cândido Malta Campos Filho (COGEP) se encarregaram das explicações que, ao término, foi amplamente aceita.

⁸⁹ Vide:

PAINEL: criação federal? **Folha de S. Paulo**, 18 mar. 1977. Opinião, p. 3.

WILHEIM na reunião sobre Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 19 mar. 1977. Caderno Local, p. 10.

⁹⁰ PAINEL: as dificuldades. **Folha de S. Paulo**, 4 abr. 1977. Opinião, p. 3.

⁹¹ Ver:

SOLO Criado em debate. Após reunião com Setúbal, prefeitos decidem mandar moção a Brasília. **Folha de S. Paulo**, 19 abr. 1977. Caderno Local, p. 14.

SETÚBAL: “Geisel apoia Solo Criado”. **O Estado de S. Paulo**, p. 60, 19 abr. 1977.

⁹² SOLO Federal. **Veja**, São Paulo, edição 451, Ano 10, n. 17, p. 46, 27 abr. 1977.

Figura 5 – Encontro entre Setúbal e os prefeitos de nove capitais brasileiras



Fonte: Veja (27 abr. 1977, p. 46).

Os prefeitos presentes também entenderam, após alerta de Setúbal de que em conversa com o Presidente Ernesto Geisel (que esteve na capital paulista no dia anterior para a abertura da IX Conferência do Comércio Exterior, no Anhembi) notou um “interesse especial” que o Governo Federal demonstrou sobre a elaboração da Lei do Solo Criado, que deveria ser feita uma moção a ser encaminhada à União sugerindo que “*a participação federal deve ser [voltada a] criar bases Jurídicas para que os municípios façam legislação própria, de acordo com suas peculiaridades*”. Esse enfoque foi aceito por Olavo Setúbal, que afirmou não querer transformar o Solo Criado em lei federal, pois temia que a arrecadação pudesse vir a ser canalizada à esfera federal. Todo o dinheiro, aduziu Setúbal, deveria ser operado no município para a compra de áreas verdes, como forma de compensar o adensamento e áreas já construídas nas regiões centrais.

No entanto, alguns dias após o evento com os prefeitos, Setúbal divulgou que durante sua conversa com Geisel, este lhe teria revelado que a Lei do Solo Criado poderia vir a ser adotada em todo o país; que, na verdade, havia sido solicitado a ele o encaminhamento à Brasília de todos os detalhes técnicos da Lei que estava em estudo em São Paulo. O tom de sua fala demonstrava a mudança de

rumo citada anteriormente. Agora, o discurso se pautava em afirmar que São Paulo não possuía ainda condições de implantar o Solo Criado:

Estamos no processo de mobilizar a opinião pública nacional para a aceitação desse novo conceito de ordenação do desenvolvimento urbano brasileiro e isso prosseguirá nos próximos dias através dos trabalhos que estamos realizando na cidade⁹³.

Em quatro de maio é revelado pelo prefeito que o dossiê encaminhado ao governo federal contendo o discurso proferido no 20º Congresso Estadual de Municípios, realizado no Guarujá, os pronunciamentos que fez sobre a questão durante o ano e os estudos elaborados pela Coordenadoria Geral do Planejamento e Empresa Municipal de Urbanização havia chego⁹⁴, conforme telegrama encaminhado pelo secretário particular da presidência, o major reformado Heitor Aquino Ferreira⁹⁵.

Neste ínterim, sem saber desta mudança de postura por parte de Setúbal, a defesa em torno da implementação do Solo Criado no município continuara sendo feita por alguns entusiastas. O vereador Flávio Bierrenbach (MDB), mesmo sendo da oposição, redige texto para a Folha em 21 de março de 1977 fazendo uma extensa defesa do instituto⁹⁶. Ernest Mange, que a esta altura estava acumulando a presidência da EMURB com o cargo de secretário da recém-criada Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano⁹⁷, mais uma vez vem a público (Folha de S. Paulo) explicar os conceitos do Solo Criado⁹⁸; desta vez se valendo de longo texto permeado de fórmulas matemáticas e, sobretudo, de ilustrações detalhadas de situações hipotéticas de aplicação do conceito de Solo Criado num território fictício⁹⁹. Tais elementos gráficos seriam, pouco tempo depois, também publicados na Revista CJ Arquitetura em número monográfico sobre o tema¹⁰⁰.

⁹³ SOLO Criado pode gerar uma lei nacional. **Folha de S. Paulo**, 21 abr. 1977. Caderno Local, p. 12.

⁹⁴ DOSSIÊ do Solo Criado foi entregue a Geisel. **Folha de S. Paulo**, 4 maio 1977. Caderno Local, p. 17.

⁹⁵ LIVRO "não desilustra" Geisel, diz assessor. **Folha de S. Paulo**, 9 nov. 2003. Brasil, p. A8.

⁹⁶ BIERRENBACH, F. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 21 mar. 1977. Opinião, p. 3.

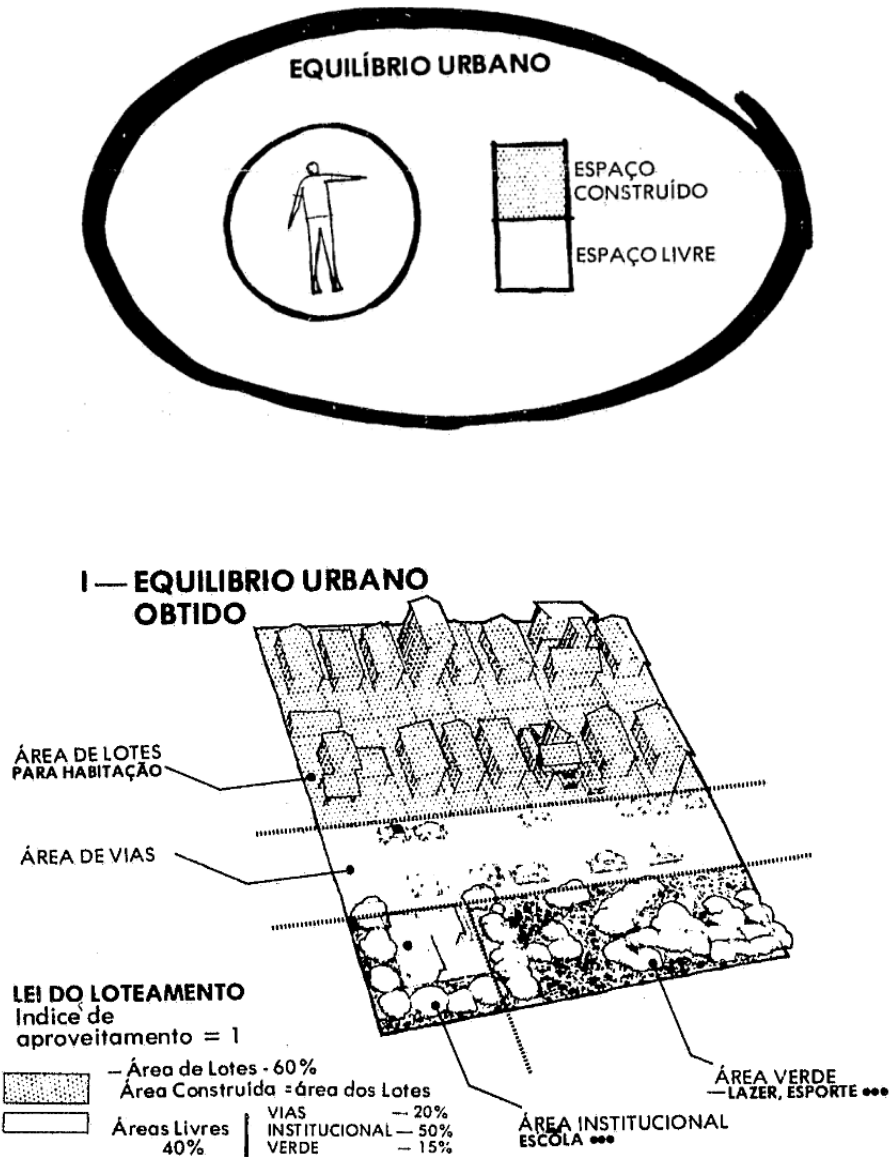
⁹⁷ SECRETÁRIO da Habitação assume, mas sem ilusões. Ernest Mange tem esperanças mas sabe que a tarefa árdua. **Folha de S. Paulo**, 19 mar. 1977. Caderno Local, p. 11.

⁹⁸ MANGE explica o que é a Lei do Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 27 mar. 1977. Capa, p. 1.

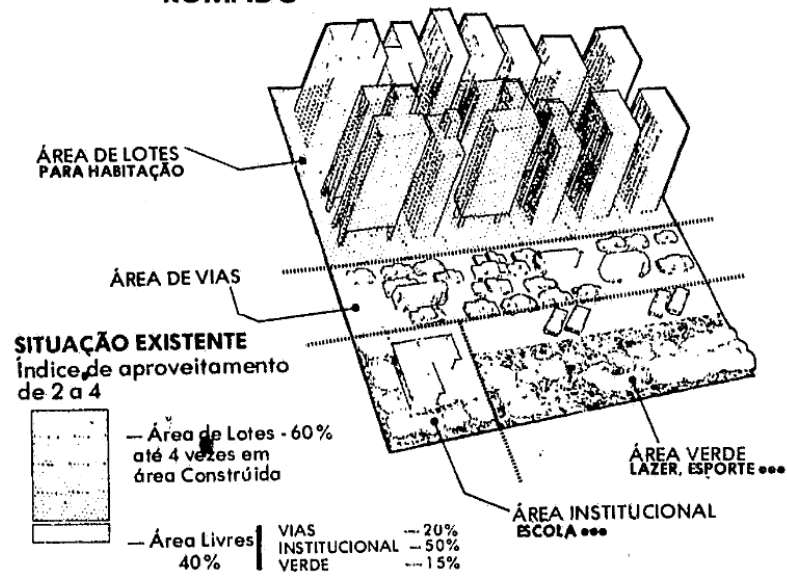
⁹⁹ Fonte: MANGE, E. R. C. Para entender a questão do Solo Criado: uma importante questão da problemática urbana atual, com implicações ecológicas, econômicas e sociais. **Folha de S. Paulo**, 27 mar. 1977. 3. Caderno Local, p. 30.

¹⁰⁰ AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao Solo Criado. **Revista C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 53, 1977.

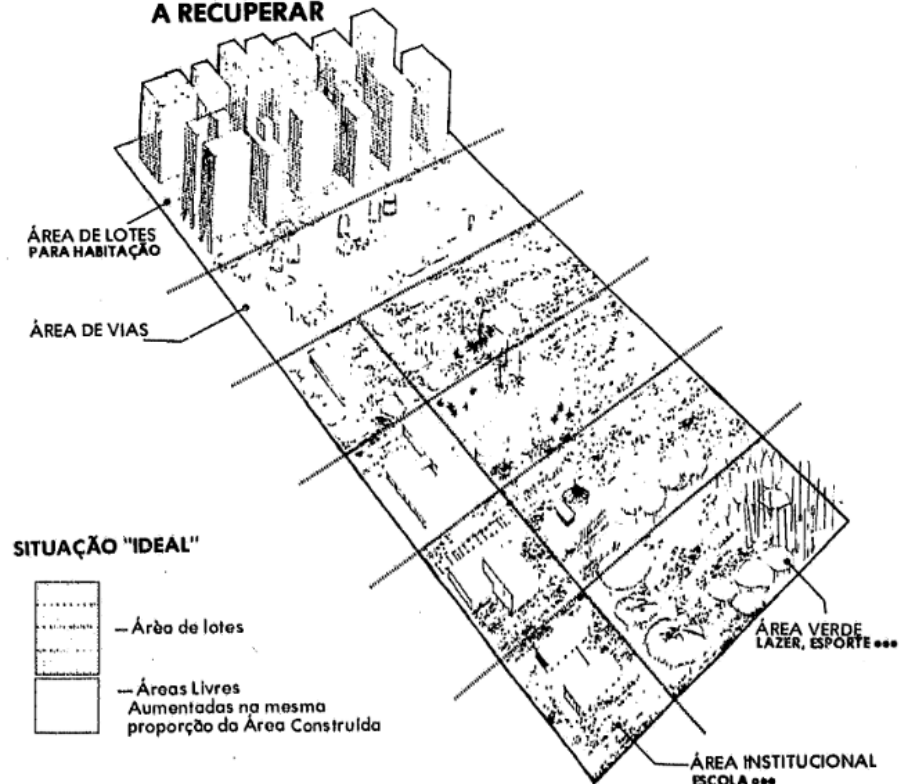
Figura 6 – O indispensável equilíbrio entre área construída, áreas Verdes, institucionais e viárias, que existia na cidade, quando cada lote continha apenas uma habitação (Situação I) foi rompido. A construção de edifícios para apartamentos ou escritórios e lojas, sobre esses mesmos lotes, criou solo em proporções muito significativas, alterando a relação entre espaço construído e, espaço livre (Situação II). Mas a implantação do mecanismo do Solo Criado permite que o Poder Público obtenha os recursos necessários para recuperar esse equilíbrio, reestabelecendo a relação entre espaço construído, áreas verdes, espaço para creches, escolas e hospitais e ruas e avenidas (Situação III).



II — EQUILIBRIO URBANO ROMPIDO



III — EQUILIBRIO URBANO A RECUPERAR



Fonte: MANGE, E. R. C. Para entender a questão do Solo Criado: uma importante questão da problemática urbana atual, com implicações ecológicas, econômicas e sociais. **Folha de S. Paulo**, 27 mar. 1977. 3. Caderno Local, p. 30.

Poucos dias após as manifestações do prefeito de São Paulo sobre o envio do material à Brasília, é revelado que a prefeitura pretendia “reter” o projeto de lei do Solo Criado enquanto aguarda a manifestação da União acerca de legislação

de âmbito federal sobre a matéria; ou seja, o projeto não seria encaminhado à Câmara de vereadores de São Paulo enquanto não houvesse um posicionamento do Governo federal sobre a questão¹⁰¹. As declarações de Setúbal foram feitas após encontro com o Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Veloso – que alguns meses antes, já havia dado manifestação contrária à hipótese de se estabelecimento de uma legislação federal sobre desenvolvimento urbano. A mudança de postura por parte de Setúbal foi tamanha¹⁰² que, após a conversa com o ministro, ele, que havia se entusiasmado com os resultados do último encontro do CEPAM em Embu (em especial a indicação de constitucionalidade de o Solo Criado ser aplicado pelos municípios sem necessidade de lei federal específica), veio a dizer que iria aguardar decisão federal, pois "*a Carta do Embu não foi testada e, portanto, não apresenta nada de concreto*"¹⁰³. Conseqüentemente, a discussão, que até então era um dos assuntos mais presentes nos periódicos da capital paulista, aos poucos começa a sair de pauta, chegando a ser chamada de "não notícia"¹⁰⁴.

A reportagem da Folha publicada no dia 10 de maio resume bem esta situação:

O silêncio de Setúbal sobre o Solo Criado

A transferência dos estudos do Solo Criado para o nível federal — consumada na semana passada, durante a visita do ministro Reis Velloso a São Paulo — transformou a atitude do prefeito Olavo Setúbal e de seus principais assessores em relação ao tema. Agora, enquanto se nota um certo desânimo entre a assessoria do gabinete, Setúbal prefere não falar sobre o Solo Criado, alegando que já falou muito sobre o assunto.

Ernest Mange, secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano e um dos defensores da tese, diz que só fala depois que Setúbal der sua posição. E outros assessores diretamente ligados a elaboração do anteprojeto, que deveria ser enviado à Câmara Municipal, também preferem manter silêncio, explicando que há uma ordem "de cima" para fazer o mínimo alarde em torno do Solo Criado.

A situação é exatamente oposta a de algumas semanas atrás, quando Mange, o prefeito e outros técnicos faziam questão de divulgar a tese, escrevendo artigos para jornais, dando entrevistas e repetindo, dezenas de vezes, os mesmos argumentos,

¹⁰¹ SETÚBAL retém projeto de lei do Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 7 maio 1977. Capa, p. 1.

¹⁰² "Por outro lado, comenta-se em círculos empresariais, que o **ministro Mário Henrique Simonsem, da Fazenda, é contrário ao "solo criado", porque estaria classificando-o como um instrumento inflacionário**" (SIC – grifos e negritos nossos). Cf.: MEMORANDO. **C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 3, 1977.

¹⁰³ SOLO Criado só a nível federal. Setúbal admitiu que o assunto deverá ser visto por Brasília. **Folha de S. Paulo**, 7 maio 1977. Caderno Local, p. 10.

¹⁰⁴ ARBÍTRIO do silêncio. **Folha de S. Paulo**, 12 maio 1977. Opinião, p. 2.

Na verdade, de lá para cá houve uma mudança de tática, pois se a Prefeitura pretendia conquistar primeiro uma vitória local, aprovando o projeto na Câmara, a ordem agora é de esperar a decisão federal.

MUDANÇA DE TÁTICA

Essa mesma atitude já foi adotada pela Prefeitura há cerca de um ano, quando todos os esforços eram no sentido de sensibilizar os escalões federais para a tese do Solo Criado, na esperança de que a Comissão Nacional de Política Urbana — CNPU — elaborasse uma legislação sobre o assunto.

A reação negativa do ministro Reis Velloso, que publicamente afirmou ser contrário a qualquer inovação na legislação urbana — qualificando-a de prematura e defendendo a melhor utilização das normas existentes — barrou qualquer avanço.

A única alternativa foi buscar uma solução a nível municipal. A partir desse momento, o grupo de trabalho montado pelo prefeito passou a se apoiar na argumentação de alguns juristas, que consideram legal a adoção do Solo Criado a nível municipal, afirmando que ele não fere a Constituição, porque não separa o direito de propriedade do direito de construir.

TOMAR A DIANTEIRA

Avançando sempre nessa direção, a Prefeitura chegou praticamente a entrar com um anteprojeto na Câmara. Nas reuniões realizadas há poucas semanas, dizem alguns assessores do prefeito burilava-se o texto final do projeto analisando detalhes e corrigindo pequenos pontos, mais por uma questão formal do que de conteúdo.

Numa reunião com os arquitetos Ernest Mange justificou essa posição, explicando que alguém precisava tomar à dianteira, subir na berlinda e que esse alguém tinha sido a Prefeitura. As críticas dos arquitetos, que achavam temerária a perspectiva de arriscar tudo numa manobra local, fizeram com que Mange explicasse que essa iniciativa não estava isolada de estudos mais globais, a nível do Estado e da União.

Poucos dias mais tarde na semana passada, o prefeito conversou longamente com o ministro Reis Velloso, do Planejamento. E saiu da reunião dizendo que é preciso ter, primeiro, uma definição federal sobre o Solo Criado. Para alguns de seus auxiliares Setúbal confessa que não há a mínima chance do projeto ir a Câmara Municipal antes de um ano. E, entre esses assessores, há quem duvide seriamente da efetivação do Solo Criado: "**A reação do setor econômico foi violenta. Estamos numa época de crise. E, apesar da ironia, é bem possível que o Solo Criado só seja realidade quando o Corinthians for campeão**"¹⁰⁵.

DEBATES, MESMO ASSIM

Apesar da atitude do prefeito, os aspectos econômicos, jurídicos e técnicos do Solo Criado deverão voltar a ser discutidos no final do mês, num ciclo de conferências promovido pela Fundação Prefeito Faria Lima, e que vai reunir políticos, professores e entidades ligadas ao tema.

¹⁰⁵ A título de curiosidade: o Sport Club Corinthians Paulista se sagraria campeão paulista naquele ano, em histórico confronto final com a Associação Atlética Ponte Preta, colocando fim num "jejum" de mais de 22 anos sem conquistar títulos. Eis o motivo da frase jocosa do ministro.

Já estão sendo convidados o governador Paulo Egídio, os prefeitos das capitais, deputados, vereadores e prefeitos de todo o Estado e especialistas universitários

O objetivo da entidade é colher subsídios para os estudos de viabilidade e a implantação do Solo Criado nas principais cidades brasileiras¹⁰⁶ (SIC – grifos e negritos nossos).

Se no âmbito do município os debates perdiam força, em 17 de maio **O Estado de S. Paulo** publica reportagem revelando que a CNPU (Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana) já estava elaborando estudos para a aplicação do “solo criado” em nível nacional através de lei complementar¹⁰⁷. A matéria, que comentava alguns artigos da futura proposta da CNPU, demonstrou que, apesar da previsão do instrumento, ele não seria aplicado como havia sido previsto anteriormente. Tirando o coeficiente básico único e unitário e a possibilidade de exceder este índice mediante pagamento de licença especial, que eram iguais às propostas vistas antes, a suposta lei previa que: para construções até duas vezes a área do lote, o valor a ser cobrado seria destinado ao fundo municipal; o que excedesse o coeficiente dois seria destinado a um novo Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano.

Uma semana depois, o Jornal da Tarde publica no dia 24 de maio furo de reportagem contendo a até então sigilosa minuta do projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano que a CNPU havia elaborado. Confirmava-se, assim, a adoção do Solo Criado nos moldes acima descritos (em seu artigo 50) e revelava-se a intenção de implantação de novos instrumentos urbanísticos como o “direito de preferência de compra pelo Poder Público” (atualmente chamado de Direito de Preempção), a taxação sobre o lucro imobiliário, o “banco de terras”, etc.¹⁰⁸. Além disso, os artigos 52 e 53 buscava colocar limites ao chamado “direito de protocolo”, estabelecendo prazos para início e conclusão de obras além de fixar o limite de três anos de duração para licenças de urbanização que, após este período, o reinício das obras estaria sujeito à renovação dessa licença, nos termos da legislação que estiver em vigor.

Pouco tempo após a divulgação do anteprojeto de lei, políticos foram unânimes em solicitar tempo para poderem discutir com profundidade o assunto. O

¹⁰⁶ SILÊNCIO de Setúbal sobre o Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 10 maio 1977. Caderno Local, p. 16.

¹⁰⁷ PROJETO federal vai instituir solo criado. **O Estado de São Paulo**, p. 22, 17 maio 1977.

¹⁰⁸ Cf.: MEMORANDO. **C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 3, 1977.

IAB, por sua vez, apoiou a medida, mas indicou que o documento era pouco rigoroso com a questão. Em consonância ao que será abordado em capítulo subsequente, as críticas foram ferrenhas, por parcela da mídia impressa (o editorial de 02 de junho de 1977 do Estadão chamou de “*esdrúxula associação compulsória do Estado no direito do indivíduo construir em imóveis que lhe pertencem*”¹⁰⁹) e pelo mercado imobiliário, à inserção do Solo Criado em âmbito federal, bem como dos demais instrumentos.

O mês de maio de 1977, enfim, se encerra com novo ciclo de conferências realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) sobre o Solo Criado, onde foram debatidos os aspectos urbanísticos, jurídicos, econômicos, experiências em outros países e os resultados da aplicação dessa legislação nos Estados Unidos. Os palestrantes, na respectiva ordem dos temas, foram: a arquiteta Clementina de Ambrosis, do CEPAM; Miguel Seabra Fagundes, ex-ministro da justiça e especialista em Direito Administrativo e Constitucional; Jorge Hori, economista; Domingos Theodoro de Azevedo Netto, arquiteto e diretor da EMURB; e John Costonis, professor da Universidade de Illinois, Estados Unidos. Durante o evento os participantes se pronunciaram, em tom crítico, ao evidente desvirtuamento de parte da proposta original do “solo criado” pelo governo federal (cuja alteração principal ficou pelo repasse de parte da arrecadação para o Estado).

Tirando a série de três reportagens intitulada “Pobres Cidades Grandes”¹¹⁰, produzidas pelo jornalista Odon Pereira à **Folha de S. Paulo**, onde é novamente é criticada a ideia de o governo estadual ficar com parte da arrecadação do Solo Criado (de acordo com a proposta do CNPU), um artigo enviado pelo procurador do município de São Paulo, Floriano Lima de Toledo, acerca da transferência do direito de construir¹¹¹, a ideia defendida por Jaime Lerner (e

¹⁰⁹ SOLO Criado: aventura e desencontro. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 2 jun. 1977.

¹¹⁰ Ver:

PEREIRA, O. Pobres Cidades Grandes – 1. Município, uma figura obsoleta. **Folha de S. Paulo**, 17 jul. 1977. 3. Caderno Local, p. 24.

PEREIRA, O. Pobres Cidades Grandes – 2. A crise não é só de dinheiro. **Folha de S. Paulo**, 21 jul. 1977. Caderno Local, p. 12.

PEREIRA, O. Pobres Cidades Grandes – Final. As muitas ideias para evitar a falência total. **Folha de S. Paulo**, 24 jul. 1977. 2. Caderno Local, p. 20.

¹¹¹ TOLEDO, F. L. A transferência do direito de construir. Uma fórmula para a proteção dos bens culturais? **Folha de S. Paulo**, 24 jul. 1977. Caderno de Domingo, p. 58.

avalizada por Olavo Setúbal)¹¹² acerca da criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, e a notícia da participação do coordenador da COGEP, Cândido Malta Campos Filho no Seminário Brasileiro de Desenvolvimento Urbano ocorrido em setembro, na cidade de Fortaleza/CE, não sucederam significativas menções ao Solo Criado até o final de outubro de 1977, quando é publicada manchete no Estadão no dia 27. Tanto na capa quanto na reportagem de folha 76 do jornal¹¹³ é apresentado o que viria a ser a solução para o impasse acerca da aprovação da Lei de Desenvolvimento Urbano: a Proposta de Emenda Constitucional – PEC¹¹⁴, de autoria do Deputado federal Nelson Marchezan (ARENA), atribuindo à União poderes para legislar sobre questões urbanas.

Figura 7 – Deputado Nelson Marchezan



Fonte: Veja (23 nov. 1977, p. 107).

¹¹² Ver:

LERNER fala na ESG e propõe novo ministério. **O Estado de S. Paulo**, p. 42, 16 ago. 1977.

SÓ SETÚBAL aprova a ideia de Lerner. **O Estado de S. Paulo**, p. 14, 17 ago. 1977.

¹¹³ Vide:

CONSTITUIÇÃO permitirá o solo criado. **O Estado de S. Paulo**, 27 out. 1977. Capa, p. 1.

EMENDA Constitucional criará o direito urbano. **O Estado de S. Paulo**, p. 76, 27 out. 1977.

¹¹⁴ SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n. 19, de 1977. Altera a redação da alínea 'c', item XVIII, do artigo oitavo da Constituição Federal, atribuindo competência a União para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18280>. Acesso em: 6 set. 2019.

Poucas semanas depois da menção à PEC, em 16 de novembro de 1977, o governo federal chegou a anunciar que assim que a Lei de Desenvolvimento Urbano fosse aprovada seria dado o início a um “teste” acerca do Solo Criado, onde quatro cidades seriam escolhidas (de uma lista de cinco pré-selecionadas: Porto Alegre/RS, São Paulo/SP, Campinas/SP, Campo Grande/MS e Campina Grande/PB) para se introduzir em caráter experimental a “Licença Especial para Construir” (denominação “oficial” para o Solo Criado nesses locais). Após um período de monitoramento e avaliação dos reais efeitos surtidos, estas cidades serviriam de parâmetro para uma futura implementação da legislação nos demais municípios¹¹⁵.

A despeito do anúncio do “teste”, quatro dias depois da sua publicação o Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Veloso, em entrevista ao jornal Estado de S. Paulo, aduz que não necessariamente o governo elaborará uma legislação única a respeito do tema (desenvolvimento urbano), mas que, caso entendam pertinente, encaminhariam vários projetos específicos para as diversas questões originalmente previstas, chegando a contradizer tudo o que havia sido apresentado até então: *“A lei é uma questão aberta ao governo. Não formei juízo a respeito, nem levei a ideia ao presidente Geisel. Por enquanto, são subsídios preparados a nível técnico, não é ideia do governo. Esta tudo aberto”*¹¹⁶. A antinomia chegou a tal ponto que, na mesma publicação, o ministro menciona que haveria inclusive “alternativas” para o Solo Criado, mas que não as poderia divulgar, pois ainda não era algo suficientemente maduro.

O desencontro de informações cedidas pelo governo teve continuidade. Em 05 de dezembro de 1977 o secretário geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Élcio Costa Couto, em palestra proferida em São Paulo na abertura do Seminário “Alternativas de Desenvolvimento, Infraestrutura e Serviços Urbanos” (promovido pela Secretaria Estadual de Planejamento), mencionou que *“1978 será o ano da Lei de Desenvolvimento Urbano [...] a única forma de o governo orientar o crescimento urbano nas grandes cidades”*.

Neste ínterim, a “Emenda Marchezan” foi apresentada ao parlamento no final de novembro de 1977, o que fez com que ela só pudesse ser apreciada pelos

¹¹⁵ SOLO Criado, o teste inédito em 4 cidades. **O Estado de S. Paulo**, p. 16, 16 nov. 1977.

¹¹⁶ DIREITO urbano terá conjunto de normas. **O Estado de S. Paulo**, p. 47, 20 nov. 1977.

congressistas no ano seguinte, em função do iminente recesso parlamentar. O tema ganhou destaque não apenas na Folha e Estadão. A revista Veja dedicou três páginas a respeito da questão, em sua edição de 23 de novembro de 1977, dando como certa a aprovação da pauta proposta pelo deputado no início de 1978 (em função da ARENA possuir a maioria na Câmara). Além disso, a reportagem se debruçou nas opiniões colhidas de políticos participantes do 1º Simpósio Sobre Região Metropolitana (ocorrido naquela semana, em Curitiba/PR), onde os posicionamentos se dividiam entre os que acreditavam que a mudança na legislação ampliaria a autonomia municipal e os que entendiam que ela, na verdade, se reduziria (postura adotada pelo seminário). Marchezan, que esteve no evento, declarou ao repórter Oswaldo Amorim (da Veja) que:

[...] a emenda tem objetivos muito amplos e nobres, mas contrariará a alguns interesses. Por exemplo, o interesse dos que fazem especulação imobiliária, o que não quer dizer aqueles que constroem e comercializam imóveis, mas os que jogam na especulação à custa do interesse social. Evidentemente, essa atividade será desestimulada¹¹⁷.

Apesar de tudo ter levado a crer que a PEC seria facilmente aceita no congresso, por falta de entendimento entre as lideranças do MDB na Câmara e no Senado¹¹⁸, a votação da matéria foi adiada diversas vezes no início do ano de 1978, sendo que em 15 de maio de 1978 ela acabou sendo reprovada por decurso de prazo, colocando um fim (ao menos temporário), nas discussões em âmbito federal acerca do Solo Criado.

Há dúvidas quanto aos reais motivos da malograda tentativa de aprovação da PEC. Levanta-se o fato de que na mesma época, mais precisamente em 05 de abril de 1978, a Câmara dos Deputados havia instaurado uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI destinada a apurar denúncias a respeito de ocorrências de especulação imobiliária nos grandes centros urbanos¹¹⁹. Como o prazo para o término dos trabalhos da CPI só se encerrariam em 25 de outubro de 1978, levanta-se três hipóteses:

¹¹⁷ MUNICIPALISMO: autonomia reduzida. **Veja**, São Paulo, edição 481, Ano 10, n. 46, p. 107, 23 nov. 1977.

¹¹⁸ Cf.:

ADIADA votação do solo criado. **O Estado de S. Paulo**, p. 27, 30 mar. 1978.

MDB adia definição sobre o solo criado. **O Estado de S. Paulo**, p. 21, 31 mar. 1978.

CÂMARA FEDERAL (Brasil). Projeto de Resolução n. 194, de 1978. Aprova o Relatório, as Conclusões e Recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias a respeito de ocorrências de especulação imobiliária nos grandes centros urbanos. Depois tal projeto veio a se tornar a Resolução da Câmara dos Deputados n. 2, de 1979.

1. Os congressistas terem entendido mais adequado aguardar o relatório final da CPI para aí, munidos das recomendações, tomarem um posicionamento acerca do ferramental necessário para uma adequada legislação acerca do desenvolvimento urbano;
2. O contexto (1978 era um ano eleitoral), aliado ao lobby de empresários da construção civil/mercado imobiliário e à maneira de governar do Presidente Geisel – centralizadora¹²⁰. Se nos governos anteriores o poder decisório tinha sido delegado aos "tecnoburocratas", sob a tutela dos ministros Roberto Campos (Planejamento) e Otávio Gouveia de Bulhões (Fazenda) no Governo Castelo e Delfim Neto (Fazenda) nos Governos de Costa e Silva e Médice, durante o Governo Geisel houve uma forte perda de influência dos ministros da área econômica (Simonsen e Veloso) e, conseqüentemente, dos assessores destes. As deliberações, em grande parte eram tomadas diretamente no terceiro andar do Palácio do Planalto (Gabinete Presidencial). Isto, somado à conjuntura eleitoral e os debates em torno da redemocratização do país, fizeram com que inúmeras decisões fossem adotadas a partir da prevalência das questões políticas sobre as questões técnicas/econômicas.
3. O Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Veloso ser contra a abrangência da lei. Entendia ele que boa parte dos elementos previstos na legislação poderia ser implantada via resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico (com exceção ao Solo Criado, que ele não acreditava ser conveniente sua implementação). Desse modo, não houve o necessário apoio político por parte do Executivo para que a emenda gozasse do respaldo necessário para vir a ser discutida, votada e aprovada.

Independentemente de qual teria sido a causa determinante da derrocada da Emenda Marchazan, a CPI da especulação imobiliária foi bastante prolífica. Conduzida por Joaquim Vicente Ferreira Bevilacqua, MDB (Presidente), Ário Wölz Theodoro, MDB (Vice-Presidente), Lygia Maria Lessa Bastos, ARENA (Relatora) e

¹²⁰ REHPER, P. Frustração e desânimo já atingem tecnoburocratas. **Folha de S. Paulo**, 19 jul. 1978. Nacional, p. 5.

Joir Brasileiro, ARENA (Relator-Substituto¹²¹), a Comissão chegou a convocar 38 pessoas para prestarem depoimento, dentre elas especialistas (professores universitários, urbanistas e sociólogos), representantes do mercado imobiliário, de entidades do setor e políticos¹²². Destes, destacam-se os nomes de Jaime Lerner Gabriel Bolaffi, Cândido Malta Campos Filho, Jorge Guilherme Francisconi e Olavo

¹²¹ E tendo como membros titulares os deputados Adriano José Valente (ARENA), Darcílio Ayres Raunheitti (ARENA), Léo de Melo Simões (MDB), Moacyr Dalla (ARENA), Odemir Furlan (MDB), Rubem Medina (MDB) e José Wilson Siqueira Campos (ARENA); e como membros suplentes os deputados Airton Sandoval (MDB), Alexandre Machado da Silva (ARENA), Alcir Pimenta (MDB), Alípio de Carvalho (ARENA), Antonio Ferreira de Andrade (ARENA), Antônio da Costa Gomes (ARENA), Emanuel Waisman (MDB), Frederico José Ribeiro Brandão (MDB), Igo Lwant Losso (ARENA), Ivahir Freitas Garcia (ARENA) e Pedro Lauro Domaradzki (MDB).

¹²² A lista de depoentes compreende:

No dia 19/04/78 - Maurício Shulman - Presidente do BNH; Ruth Irmgard Christie - Presidenta da Associação dos Moradores do Alto Leblon e Vice-Presidenta da Campanha Popular de Defesa da Natureza; e Olíneo Gomes Paschoal Coelho - Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ.

No dia 20/04/78 - Renato Soeiro - Diretor-Geral do IPHAN; Sandra Martins Cavalcanti - Deputada Estadual ex-Presidenta do BNH; e Marcel Moreira de Ipanema - Vice-Presidente do Conselho Estadual de Cultura.

No dia 09/05/78 - Jaime Lerner - Arquiteto.

No dia 10/05/78 - Ricardo Augusto Oberlaender - Vereador da Câmara Municipal de Niterói; e Paulo Nogueira Neto - Secretário Especial do Meio Ambiente.

No dia 11/05/78 - Edson Motta - Diretor do Museu Nacional de Belas Artes; Orlando Ferreira de Castro - Presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; e Francisco Jose de Moraes - Presidente da Federação de Associação de Moradores e Entidades Afins do Estado do Rio de Janeiro.

No dia 16/05/78 - Gabriel Bolaffi - Professor de Planejamento Urbano da USP; João Machado Fortes - Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro; e Euclides Alves de Oliveira - Diretor-superintendente da Aliança Brasileira de Propaganda.

No dia 17/05/78 - Eudóxia lebre Ribeiro Dantas - Presidenta da Associação dos Moradores de Ipanema; e Jose Antônio Lutzenberg - Ecólogo.

No dia 18/05/78 - Jose Frejat - Vereador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro; Márcio Werneck da Cunha - Secretário de Turismo de Cabo Frio; Rômulo Barreto de Almeida - ex-Superintendente da SUDENE; e Patrocínio Braz Concentino - Presidente do Sindicato de Trabalhadores na Indústria da Construção Civil de Goiânia.

No dia 30/05/78 - Olavo Egydio Setúbal - Prefeito da capital de São Paulo; e Nanuza Luiza de Menezes - Presidenta da Sociedade Botânica do Brasil.

No dia 31/05/78 - Leo Lynce de Araújo - Diretor da Carteira Hipotecária da CEF; e Mauro Henrique de Magalhães - Presidente da Associação de Dirigentes de Entidades do Mercado Imobiliário.

No dia 01/06/78 - Pedro Luiz Roxo, Lima - Presidente da Associação Nacional de Inquilinos; e Pedro Rocha - Presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil de S. José dos Campos.

No dia 13/06/78 - Cândido Malta Campos Filho - Coordenador Geral do Planejamento do Município de S. Paulo; e Jorge Guilherme Francisconi - Secretário Executivo do Conselho Nacional da Política Urbana.

No dia 14/06/78 - Elias Correa de Camargo - ex-Presidente do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo – INOCOOP; e Mário Augusto Jakobskind - Jornalista da Folha de São Paulo - Sucursal Rio de Janeiro.

No dia 15/06/78 - Karlos Rischbieter - Ex-Presidente da Caixa Econômica Federal; e Noel de Carvalho Neto - Prefeito de Rezende, RJ.

No dia 27/06/78 - Joaquim de Abreu Trigo Negreiros - Diretor da PARATI Desenvolvimento Turístico S/A; e Paulo Frederico de Azevedo Antunes - Diretor da Cia. Trindade Desenvolvimento Territorial Ltda.

No dia 28/06/78 - Luiz Alberto Caldas de Oliveira - Presidente do Sindicato de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo; e Armando Co1avo1pe - Superintendente da TERRACAP.

E no dia 29/06/78 - Alceu Collares - Deputado Federal (MDB).

Setúbal¹²³. O relatório final elaborado pela deputada Lygia Bastos, contendo 50 páginas, abordou tópicos como a "Urbanização no Brasil", "Evolução da Urbanização", "Especulação Imobiliária", "O Papel do BNH", "Do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional", "As Marinas", "A impossibilidade de apuração da desonestidade de autoridades municipais e a humilhação imposta ao Poder Legislativo, arbitrariamente, pelo senhor Ministro da Fazenda"¹²⁴ e "Legislação sobre o Uso do Solo". As conclusões e recomendações da CPI foram:

I - No que se refere à Tributação:

1) - Instituição de imposto progressivo para os terrenos urbanos dotados de infra-estrutura e não edificados. A taxação deve ser dobrada anualmente até a ocupação do imóvel quando, evidentemente, será cobrado o imposto predial. Como a estocagem de terrenos por particulares vem gerando uma série de desequilíbrios urbanos, a cobrança mais rigorosa do imposto territorial certamente provocará a liberação de extensas áreas para edificação e, através da aplicação dos novos recursos em infra-estrutura urbana, maior oferta de terrenos urbanizados.

2) - Transferência para os Municípios da cobrança dos impostos de transmissão de propriedade, ora atribuídos aos Estados. Atualmente o poder de tributar sobre a propriedade imobiliária está dividido entre os Estados e os Municípios. Como o município é a unidade indicada para controlar o sistema imobiliário, deve a este ser conferida a atribuição de manter o cadastro imobiliário, mesmo porque não há lógica na existência de dois cadastros. O correto seria a transferência dos impostos de transmissão de propriedade "inter-vivos" e "causa-mortis" aos Municípios, utilizando-se o produto arrecadado na aquisição e urbanização de terrenos, os quais obrigatoriamente devem ser vendidos paulatinamente e sem lucro, o que se constitui numa das medidas mais eficazes de combate à especulação imobiliária.

¹²³ O discurso proferido pelo então prefeito Olavo Setúbal em 30 de maio de 1978 durante a CPI da Especulação Imobiliária pode ser acessado em TRAJETÓRIA pública de Olavo Setúbal. São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/images/imgwordpress/ESPECULACAO-IMOBILIARIA-CAMARA-FEDERAL1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

¹²⁴ Este tópico, aparentemente desconexo, apresenta uma série de fortes indícios, com base nos depoimentos colhidos, de que a Prefeitura do Rio de Janeiro, à época dos fatos, seria "*instrumento nas mãos do poderio da especulação imobiliária, agindo em seu nome e interesse contra o bem público e a legislação em vigor*". No documento são apresentadas uma série de irregularidades supostamente cometidas pelo prefeito da cidade envolvendo a compra e venda de imóveis, desapropriações e a aprovação de edificações em desacordo à legislação (em especial, questões ligadas à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural). Em função disso, a CPI teria solicitado as declarações de bens do Prefeito do Rio de Janeiro, Marcos Tamoyo e dos demais envolvidos, ao Ministério da Fazenda. Todavia, com base em um parecer jurídico elaborado pela assessoria do ministério citado, foi negado o fornecimento das informações requeridas – fato este que depôs contra a legislação que rege a matéria (Lei Federal n. 1.579/1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito). Este tópico é finalizado apontando este desmando e aduzindo que, como foram negadas as provas, não seria possível absolver nem condenar a Administração do Município do Rio de Janeiro.

3) - O imposto de transmissão, para uma mesma pessoa física ou jurídica, deveria ser progressivo, isto é: 1% para a primeira compra imobiliária, 3% para a segunda, 5% para a terceira, e assim sucessivamente, limitado a um máximo de, por exemplo de 15%.

4) - Alteração do imposto de renda no que se refere aos lucros provenientes com as transações imobiliárias. Deve ser tributado o lucro proveniente de todas as alienações ao invés de se isentarem as três primeiras ocorridas no mesmo ano fiscal.

5) - Eliminação da isenção tributária concedida aos imóveis pertencentes a sociedades anônimas quando transferida a propriedade. Trata-se de sonegação fiscal que só não prejudica os grandes proprietários de imóveis. Esta isenção ofende o bom senso e se constitui em autêntica imoralidade.

6) - Instituição de imposto sobre o solo criado, baseado no princípio de que o direito de construir deve ser igual para todos. Com base nesta lei, a cidade poderá fixar a área básica de construção, que deverá ser igual à do lote, podendo abranger mais de um piso, conforme legislação local sobre edificações.

Nos setores em que a lei de zoneamento permitir uma concentração mais densa, em função da infra-estrutura existente, considerando-se principalmente os aspectos viário e de transportes, a edificação de área adicional será uma concessão do Poder Público a título oneroso, obedecendo a valores expressivos. A instituição da medida poderá contribuir também para reduzir a pressão sobre as autoridades municipais quanto a posturas municipais para fins especulativos.

11 - No que diz respeito à Habitação:

1) Dinamização das atividades do Poder Público a fim de proporcionar maior oferta habitacional às populações de baixa renda. Neste caso devem ser reativadas as COOHABs e Cooperativas, devendo ser alterada, para facilitar a tarefa, a legislação que dispõe desapropriação. A infra-estrutura desses loteamentos deve corresponder ao potencial aquisitivo de seus usuários. A infra-estrutura desejável, correspondente aos padrões da classe média, coloca-os fora do alcance das grandes massas e ocasiona o aparecimento de loteamentos clandestinos, além de afastar cada vez mais as populações carentes para o exílio urbano.

2) - Aquisição e manutenção de terrenos pelo BNH a fim de orientar-se o crescimento das cidades. Os novos bairros residenciais de Paris surgiram assim: o Governo, através dos órgãos competentes, adquiriu as terras convenientes à expansão da cidade, dotou-as da infra-estrutura necessária, construiu e financiou as habitações. Além do ordenamento urbano, a iniciativa francesa permite a estabilização dos preços. No Brasil, a medida se faz recomendável principalmente porque com o produto da venda se poderá investir nas pequenas cidades, que passariam a receber os contingentes migratórios rurais.

3) - Financiamento de terrenos, pelo Sistema Financeiro de Habitação, com a infra-estrutura necessária, a fim de que o trabalhador possa construir sua moradia com seus próprios recursos, podendo valer-se inclusive do sistema de mutirão. Com idêntico objetivo a Caixa Econômica Federal vem executando programa de financiamento de materiais de construção. A medida se afigura de grande valia em vista da economia que proporciona.

4) - Supressão imediata da correção monetária, tendo em vista seu caráter antissocial que reduz as possibilidades de concretização do

objetivo governamental de proporcionar casa própria aos brasileiros. O Brasil é o único país do mundo a admiti-la. Não acreditamos que todos estejam errados e apenas nós, certos. Não é justo nem admissível que a amortização de uma dívida implique em débito cada vez maior e nem que o ressarcimento dessa dívida dependa da morte ou invalidez do adquirente.

5) - Proibição de financiamento, por órgãos filiados ao SFH, de habitações situadas em loteamento sem infra-estrutura: água, luz, esgoto.

6) - Limitar o financiamento pelo SFH a 2.500 UPCs. O SFH, em vista de seu caráter eminentemente social não deve financiar habitações de alto luxo para atender aos interesses dos ricos e das construtoras poderosas. Não deve, pois, ser movido pelo interesse meramente lucrativo.

7) - Substituição da correção monetária por juros nos financiamentos de acordo com uma escala que oscilará com a renda familiar do comprador. Como o juro mínimo considerado isento de lucro pelas entidades financeiras correspondentes a 6%, essa escala poderá variar de 6% em diante.

8) - Eliminação da desigualdade de tratamento estabelecida pelo SFH em "imóvel novo" e "imóvel usado" para efeito de financiamento. A concessão de financiamentos exclusivamente aos primeiros a tende somente aos interesses das construtoras que querem se livrar de imóveis mal localizados ou mal construídos e é inadmissível que o Poder Público, através da Caixa Econômica Federal, patrocine tal absurdo.

9) - Urbanização das favelas. A experiência tem demonstrado que a remoção para lugares distantes, onde são instalados em favelas de alvenaria, cria problemas para os favelados e serve apenas para favorecer a especulação imobiliária. Com a transferência beneficiam-se os grupos que auferem lucros elevados com a comercialização das áreas altamente valorizadas onde normalmente se localizam as favelas. No Rio de Janeiro, a pretexto de defender de desabamento os moradores do Vidigal, tentou-se promover a remoção dos favelados para que fosse construído no local lucrativo empreendimento imobiliário beneficiando a empresa Rio Towers. Para tal tudo se fez.

10) - Condicionar o licenciamento de projetos de loteamento à aprovação dos órgãos locais incumbidos da preservação ambiental. A devastação que se processa em nossas cidades, muitas com o beneplácito das autoridades municipais, vem causando efeitos danosos à flora e fauna locais. Só a ação fiscalizadora das Secretarias do Meio Ambiente, quando do licenciamento desses projetos, pode modificar a situação reinante.

11) - Suspensão imediata de autorizações para construção de marinas. Lamentavelmente estes empreendimentos vêm-se disseminando rapidamente graças às autoridades municipais, num flagrante atentado à Constituição Federal e ao equilíbrio ecológico da região. A orla marítima, rios e lagos interiores são bens de uso comum, do povo. Como as marinas são ancoradouros acompanhados de outros empreendimentos para fins turísticos, geralmente de uso privado e localizadas na orla hídrica, dentro de pouco tempo, se não houver proibição, essas áreas serão privativas

dos ricos. Os projetos em execução já que evidentemente inconstitucionais deveriam ser embargados pelo Poder Público.

12) - A concessão de qualquer financiamento pelo SFH deve ser vinculada à exigência básica de que o valor do terreno signifique, no máximo, 10% do preço de venda do empreendimento ao usuário.

13) - Eliminação dos intermediários no SFH, cuja existência é urna autêntica aberração fazendo, de um programa o mais básico e eminentemente social possível o motivo de enriquecimento de intermediários (os agentes financeiros) às expensas de sacrifícios de toda a nação.

14) - Face a todas as Recomendações anteriores, h á uma necessidade de uma reformulação total do modo de agir do BNH que, de forma alguma, vem cumprindo de maneira satisfatória, a sua missão.

III - No que se refere ao Patrimônio Histórico e Ecológico:

1) - Melhor desempenho do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN na preservação de nossas riquezas culturais. Embora não disponha de verbas suficientes para cumprir suas finalidades, pode o Instituto exercer maior fiscalização no que se refere à preservação da ambiência dos monumentos, quer indeferindo pedidos de construção nas imediações dos monumentos tombados, quer aplicando multas às empresas transgressoras dos dispositivos legais, como lhe faculta o Decreto-Lei nº 25/37. Apesar das inúmeras obras edificadas recentemente na Cidade do Rio de Janeiro em desacordo com as normas vigentes, causando prejuízo ao meio ambiente e à própria fisionomia urbana, declarou o Presidente da IPHAN a esta CPI que nenhuma multa foi aplicada pelo órgão nos últimos 10 anos.

2) - Criação de órgãos estaduais e municipais de proteção ao patrimônio histórico, complementando as atribuições do órgão federal – IPHAN.

3) - Inserção, nos códigos de posturas, de dispositivos destinados a preservar monumentos, centros e conjuntos urbanos, protegendo-os, a nível local, da especulação imobiliária.

4) - Atualização da legislação que disciplina a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional.

5) - Criação de Conselhos de Tombamento nos órgãos estaduais e municipais incumbidos da defesa do patrimônio histórico com a finalidade de emitir parecer sobre áreas de tombamento e destombamento, com a participação de representantes de instituições culturais, escolas, inclusive universidades, associações de bairro, órgãos técnicos oficiais e pessoas interessadas no assunto.

6) - Inclusão, no orçamento da União, Estados e Municípios, de verbas regulares e mais elevadas, para as obras de restauração conservação e desapropriação de bens culturais.

7) - Concessão de financiamentos pelos bancos oficiais aos proprietários de bens tombados para obras de restauração e conservação, assim como aos Estados e Municípios com a mesma finalidade.

8) - Criação de um fundo de restauração imobiliária para os sítios carentes, nos moldes da iniciativa francesa de 1962.

9) - Modernização urgente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, cuja estrutura administrativa e uma atuação passiva não mais corresponde aos objetivos atuais.

IV - NO QUE SE REFERE A TOPICOS GERAIS:

1) - Planejamento familiar. De nada adiantarão as soluções preconizadas para os problemas urbanos se as medidas não forem acompanhadas de planejamento familiar. São as famílias de renda mais baixa aquelas mais oneradas com o número exagerado de filhos. Enquanto isso ocorre nas favelas, gigantescas massas humanas providas do campo deslocam-se para as cidades, engrossando a caudal de miséria. Se não forem implantadas medidas para a redução da natalidade, o problema se avolumará cada vez mais e de nada adianta a ação do Poder Público, uma vez que os esforços despendidos serão sempre inferiores à magnitude da demanda.

2) - Ampliação das atribuições da Secretaria do Meio Ambiente, que precisa ser transformada num órgão muito poderoso e com dotação orçamentária tal que lhe permita ser o coordenador de órgãos hoje dispersos, tais como IBDF e outros e que deveria ser ouvido, obrigatoriamente, como instância final no licenciamento de todo e qualquer loteamento no país, de forma direta ou indireta (através de Secretarias Estaduais a ela vinculadas).

3) - Participação da comunidade nas decisões sobre licenciamentos e problemas urbanísticos. Na Inglaterra, a Prefeitura dá aprovação preliminar a um projeto e as associações de moradores, através da seção local do Instituto dos Arquitetos, poderão discordar da aprovação dentro do prazo máximo de 30 dias. Havendo discordância, a decisão da Prefeitura será submetida à câmara Municipal, que poderá confirmá-la ou rejeitá-la dentro de 60 dias, a contar da decisão anterior. Esta medida, isoladamente, porá, de pronto, fim à corrupção das Autoridades Municipais e pode ser posta em prática bastando a aprovação pelo Congresso de Emenda à Constituição neste sentido. Esta Relatora considera esta recomendação uma das mais importantes desta CPI.

4) Realização de CPIs específicas em Câmaras de Vereadores. Com base nos depoimentos prestados a esta CPI e tendo em vista o princípio da autonomia municipal, recomendamos às câmaras Municipais dos municípios abaixo relaciona dos à constituição de Comissões de Inquérito para a apuração de denúncias formuladas no desenrolar de nossos trabalhos, como:

a) à Câmara Municipal de Niterói - Marina e loteamento de Itaipu, cujo licenciamento foi curiosamente concedido no último dia do mandato tampão do prefeito Ronaldo Fabrício.

b) Às Câmaras Municipais de Araruama, Maricá e Cabo Frio - Marinas e loteamentos em construção na orla das lagoas de Araruama e Maricá.

c) À Câmara Municipal de Campos - Loteamentos na orla da Lagoa Feia.

d) À Câmara Municipal de Parati – Loteamento situado na antiga Fazenda Laranjeiras e casos de reintegração de posse dos antigos moradores.

e) À Câmara Municipal do Rio de Janeiro – Apurar as irregularidades gritantes, no que se refere ao setor imobiliário e tributário da Administração Marcos Tamoyo, citadas no item 8 das conclusões desta CPI.

À todas estas, forneceremos toda a documentação acumulada ao longo de nossos trabalhos em Brasília.

5) Ao Instituto dos Arquitetos do Brasil IAB, seção do Rio de Janeiro:

- Sugerimos ação mais dinâmica e eficiente do órgão em defesa do patrimônio cultural da cidade do Rio de Janeiro, quer através de pronunciamentos, quer através de coordenador de ações populares - único mecanismo legal de que se dispõe para impedir, embargar ou mesmo demolir obras, conforme o caso, dos seguintes empreendimentos:

- Centro Cândido Mendes

- U.E.B. Center

- Edifícios de apartamentos em desacordo com os dispositivos legais e normas técnicas, situados às ruas Sambaíba e Timóteo da Costa, no Alto do Leblon.

- Marinas e loteamentos irregulares situados nas cidades litorâneas e na Região dos Lagos.

6) Às associações de moradores e de defesa e preservação da natureza:

- Participar cada vez mais ativamente de movimentos em defesa de seus objetivos, inclusive, através de adesão às ações populares.

7) Ao Presidente da República: abrir inquérito para apurar responsabilidade da Caixa Econômica Federal em relação aos seguintes empreendimentos:

- Conceder o maior empréstimo de sua história a um grupo imobiliário insolvente - o UEB - para construção de edifício à entrada do Túnel Novo, em Botafogo.

- Promover aquisição de imóveis novos para salvar empresas imobiliárias, em locais sem infra-estrutura adequada, usando do artifício de sustar financiamento aos imóveis usados.

8) À Mesa da Câmara dos Deputados:

- Tornar as providências que lhe cabem, por direito e por obrigação, face à recusa pelo Ministro da Fazenda, de fornecer documentos a ele requeridos por esta CPI.

9) Ao Senado Federal:

- Aprovar projeto que obteve aprovação unânime da Câmara dos Deputados em 1975, obrigando os municípios com mais de 200.000 habitantes a elaborar um plano de expansão, calcando-se em princípios de bom urbanismo.

- Aprovar nova Lei do Inquilinato, cujo atraso em ser votada, além de se constituir em verdadeira agressão contra aqueles que sofrem o drama da denúncia vazia, traz à Nação o descrédito contra o Senado Federal.

- Tornar-se um órgão mais dinâmico. A demora de tramitação de qualquer projeto no interior do Senado é incompatível com as necessidades maiores da Nação e traz o esvaziamento progressivo ao Poder Legislativo.

10) Ao Poder Judiciário:

- Julgar com maior presteza as ações em curso no intuito de salvar os contribuintes da cidade do Rio de Janeiro do assalto tributário a que está exposto, em desrespeito a todas as suas leis e ao Código Tributário Nacional, pagando impostos majorados a cada ano em quase 100%.

11) À futura Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (Legislatura 1979/1982)

- Não consentir na concretização da idéia insensata e bizarra de transferência da Capital. Esta medida acintosa num país com a dívida externa do Brasil, com problemas gravíssimos e não equacionados relativos ao menor e ao velho desamparados, com tantas lacunas ainda a preencher no setor sanitário - é incompatível com as necessidades de uma política financeira austera e com todos os investimentos feitos em infra-estrutura básica na Grande São Paulo. Muito mais efetiva que esta medida - que só visa beneficiar empresas construtoras e especuladores imobiliários - seria combater a especulação imobiliária feita sobre grandes áreas desocupadas da Capital com urna conveniente política tributária.

- Anular a Portaria n. 12, de 2 de março de 1978, do IPHAN, que desfigurará a região da Encosta do Corcovado, desequilibrará o ecossistema e prejudicará o já sacrificado Jardim Botânico, e baixar ato que mantenha as construções da área em seu volume presente.

12) Ao futuro Presidente da República e Congresso Nacional:

- Atenção especial ao problema habitacional, ajustando o desempenho do BNH à filosofia que norteou sua criação.

- Adaptação da legislação sobre uso do solo às modernas exigências da sociedade brasileira.

- Atualização da legislação que regula a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional.

- Substituição das equipes que compõem o Ministério do Planejamento, o Banco Nacional de Habitação e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, cuja inoperância no setor só contribuiu para o agravamento do problema urbano.

- Apurar ou tornar as providências solicitadas neste Relatório;

- Complementar a elaboração das emendas constitucionais e projetos de lei ordinária visando regular o uso do solo, frear a especulação imobiliária, dar capacidade decisória às comunidades nos processos de licenciamento e de fender o patrimônio histórico e artístico nacional.

- Emendar a Constituição no sentido de tornar diretas as eleições para Prefeitos das Capitais, substituindo o deplorável instituto de sua nomeação pelo Governador, o que rebaixa os Municípios das Capitais¹²⁵. (SIC - Grifos e negritos nossos).

¹²⁵ Estas recomendações, que compõem o relatório que integra o já mencionado Projeto de Resolução da Câmara (em suas folhas 44-55), foram aprovadas por unanimidade em 19 de setembro de 1978 e encaminhadas ao então Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maciel, em 28 de novembro de 1978, tendo sido aprovada em 28 de março de 1978, com base na Resolução n.2/1979.

No período em que ocorreu a CPI, os jornais acabaram por dar maior destaque à cobertura das viagens (e respectivas palestras proferidas) por Olavo Setúbal no interior do Estado de São Paulo (questionando-as se não estariam vinculadas a um interesse eleitoral)¹²⁶ ao mesmo tempo em que fora mencionada a intenção de se criar uma Lei de Desenvolvimento Urbano em âmbito estadual – anunciada pelo Secretário de Planejamento do Estado de São Paulo, Jorge Wilhelm, em palestra proferida na Prefeitura de Campinas. Nesta legislação estaria previsto o Solo Criado e os recursos provenientes serão divididos entre Estado e municípios¹²⁷.

Após sua participação na Comissão Parlamentar de Inquérito da Especulação Imobiliária, Setúbal fixa seu discurso única e exclusivamente na tentativa de se fazer uma reforma tributária, tirando o foco do Solo Criado e da legislação de desenvolvimento urbano, sendo a única exceção o anúncio de que se buscaria adotar parcialmente o conceito, mais precisamente na admissão da transferência do direito de construir para a preservação de bens culturais¹²⁸. Diante de suas declarações, surgem dúvidas se ele teria “se arrependido” de ter levantado a questão do conceito de Solo Criado dois anos atrás diante do rumo que as coisas tomaram.

Assim, aos poucos o tema vai deixando de ser tratado pelos periódicos da capital paulista e, com a posterior saída de Setúbal da Prefeitura e sua derrota para o Governo do Estado, o Solo Criado deixa de ser um assunto relevante para a mídia, sendo lembrado em algumas poucas menções¹²⁹. Destas, a título de exemplo, têm-se a divulgação de novo seminário que discutiria o conceito¹³⁰ e a frustrada tentativa de aprovação de legislação municipal na cidade de Campinas (cabe salientar que tal proposta legislativa, apesar de ter adotado o nome “Solo Criado”, apenas previa a

¹²⁶ SETÚBAL nega que esteja preparando base eleitoral. **Folha de S. Paulo**, 11 nov. 1977. Caderno Local, p. 5.

¹²⁷ ESTÁ PRONTO o projeto do solo criado em São Paulo. **O Estado de S. Paulo**, p. 17, 3 set. 1977.

¹²⁸ MEMORANDO. **C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 5, 1977.

¹²⁹ PRONTO o projeto contra especulação. **Folha de S. Paulo**, 1. jun. 1978. Caderno Local, p. 13. POLÍTICA URBANA será definida por resoluções, diz Reis Veloso. **Folha de S. Paulo**, 12 jul. 1978. Caderno Local, p. 11.

Nesta reportagem de 12 de julho é evidenciado que, apesar de a Emenda Marchezan não ter sido aprovada, o Ministério do Planejamento estudava implementar alguns dos mecanismos originalmente previstos na Lei de Desenvolvimento Urbano de maneira individualizada via Resoluções. O Ministro Reis Veloso acreditava que dessa maneira a questão seria resolvida de maneira mais célere e que daria, no futuro flexibilidade para ser alterada, caso fosse necessário.

¹³⁰ SEMINÁRIO vai debater uso do solo e desapropriações. **O Estado de S. Paulo**, p. 13, 15 out. 1977.

concessão de potencial construtivo na área central de Campinas, de até 10%, mediante permuta de área de mesmo valor nas zonas de expansão da cidade), uma vez que fora vetado após a Comissão de Justiça da Câmara ter dado parecer contrário e, também, após os vereadores votarem contra – argumentando que, apesar de entenderem benéfico para a cidade tal propositura, a forma com que o projeto havia sido enviado e (mal) discutido inviabilizaria sua aprovação¹³¹.

Figura 8 – Anúncio do Seminário PLANASA ocorrido nos dias 17 a 21 de outubro de 1977 (Brasilton Hotel, em São Paulo)

PLANASA. PRÓXIMOS SEMINÁRIOS

DIREITO URBANO

Distribuição de competências, no que se refere à matéria urbanística, entre União, Estados e Municípios. Desapropriação de imóveis urbanos. Controle de uso e ocupação do solo urbano e limitações do direito de propriedades. Obrigações impostas ao particular para exercício de atividades ou investimentos urbanos. Condições e loteamentos urbanos. O solo criado. Tributação urbana.

EXPOSITORES E DEBATEDORES

<p>ALAOR CAFÉ ALVES ANTONIO CARLOS CINTRA DO AMARAL BENEDITO DANTAS CHIARADIA CÂNDIDO MALTA CAMPOS FILHO CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO CLÁUDIA ERIS CLEMENTINA DE AMBROSIS</p> <p>DOMINGOS THEODORO DE AZEVEDO NETTO EMILIO HADDAD EROS ROBERTO GRAU EUGÊNIO AUGUSTO FRANCO MONTORO GERALDO ATALIBA JORGE BARTHOLOMEU CARNEIRO DA CUNHA JORGE HORI JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES JOSÉ TEÓFILO DE OLIVEIRA LÚCIO GREGORI MÁRCIO AUGUSTO CEVA OTÁVIO MESQUITA SAMPAIO RAUL ARMANDO MENDES</p> <p>COORDENADORES ANTONIO CARLOS CINTRA DO AMARAL MÁRCIO AUGUSTO CEVA</p>	<p>Assessor Institucional da EEMPLASA Consultor Departamento Jurídico do METRÔ Coordenador Geral da COGEP Professor de Direito Mestre em Economia Superintendente de Estudos e Pesquisas do CEPAM Diretor da EMURB</p> <p>Técnico do IPT Professor de Direito Professor de Direito Professor de Direito Consultor Jurídico</p> <p>Presidente da PLANASA Professor da UF de Pernambuco Doutor em Economia Diretor da EEMPLASA Coordenador de Projetos da PLANASA Departamento Jurídico da EMURB Consultor Jurídico</p>
---	--

PERÍODO: 17 a 21.10.77, de 9 às 13 e de 14:30 às 18:30 horas
LOCAL: BRASILTÓN HOTEL – Rua Martins Fontes, 330 – São Paulo.

Fonte: O Estado de S. Paulo, (9 out. 1977, p. 40).

A retomada efetiva do tema Solo Criado na mídia impressa só seria observada durante os intensos debates no âmbito da apresentação e discussão do Projeto de Lei Federal n. 775 de 1983, também chamado de Lei do Desenvolvimento Urbano (a exemplo da de 1977). Com a paulatina abertura política, notadamente

¹³¹ SOLO Criado rejeitado em Campinas. *O Estado de S. Paulo*, p. 19, 19 dez. 1980.

marcada pelo fim dos Atos Institucionais¹³² (1979), pela Lei de Anistia¹³³ (1979), pelo retorno do pluripartidarismo¹³⁴ (1979) e pelas eleições diretas para os governadores dos Estados¹³⁵ (1982), a pauta urbana voltava à cena¹³⁶. O supramencionado projeto de lei (enviado ao Congresso Nacional em 03 de maio de 1983), que havia sido gestado no fim 1981/início de 1982 pelo Poder Executivo, mais precisamente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) que integrava o Ministério do Interior (cujo mandatário à época era o coronel Mário Andreazza) teve como pano de fundo uma importante questão (alheia à temática urbana): dar uma resposta à *“percepção de que a questão urbana pudesse empolgar as camadas populares em torno de lideranças da oposição ao regime autoritário”*¹³⁷; uma vez que o nome de Andreazza estava em evidência para a sucessão presidencial próxima¹³⁸.

Em relação ao conteúdo do projeto de lei em si (e seus dois projetos substitutivos – um elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça, em junho de 1984, e outro pelo deputado Raul Ferraz (PMDB), em abril de 1986), de maneira

¹³² Através da Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978, que passou a vigorar em 1º de janeiro de 1979.

¹³³ BRASIL. **Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Concede anistia e dá outras providências.

¹³⁴ Por intermédio da Lei Federal n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n. 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei n. 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências.

¹³⁵ BRASIL. **Lei n. 6.978, de 19 de janeiro de 1982**. Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências.

¹³⁶ Em caráter de exemplo, durante a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), ocorrida entre os dias 09 e 18 de fevereiro de 1982 na cidade de Itaci/SP, é sancionado o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, onde são apresentadas contundentes críticas à situação das cidades brasileiras. Destaque para os apontamentos acerca da formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e a (desastrosa) política de remoção de favelas nas metrópoles. O texto trazia também, em caráter de recomendação, iniciativas como a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana a sua função social. Conforme: CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. **Solo urbano e ação pastoral**. São Paulo: Paulinas, 1982.

¹³⁷ RIBEIRO, L. C. D. Q. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 13.

¹³⁸ Mário David Andreazza havia admitido em fevereiro de 1983 ser presidenciável. Veio inclusive a ser indicado pelo então presidente Figueiredo à sua sucessão na Presidência da República. Porém, para tal, necessitaria vencer a convenção nacional do Partido Democrático Social – PDS (fundado em 31 de janeiro de 1980 a partir da extinção da Aliança Renovadora Nacional – ARENA, após o fim do bipartidarismo). Como fora derrotado em 11 de agosto de 1984 pelo então deputado federal Paulo Maluf, por 493 votos a 350, não pode concorrer ao posto. É digno de menção que essa derrota veio a gerar um cisma no partido. Tal ruptura deu origem à Frente Liberal (depois chamada de Partido da Frente Liberal), coalizão essa que apoiou o candidato da oposição Tancredo Neves, vencedor das eleições de 1985. Cf.: ANDREAZZA, Mário. In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, [20--]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mario-davi-andreazza>. Acesso em: 20 fev. 2020. e BASSUL. Op. cit., p. 8.

sintética, ele definia de maneira mais precisa como a propriedade urbana deveria cumprir sua função social e trazia como novos instrumentos o direito de superfície, parcelamento e edificação compulsórios e o direito de preempção (aos moldes do que os projetos anteriores também pretendiam). Assim, buscava aglutinar instrumentos jurídicos, tributários e financeiros que figuravam em variados textos legais, como parte das propostas de desenvolvimento urbano, tais como: desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa, ocupação temporária, tombamento de bens, contribuição de melhoria, direito real de concessão de uso e IPTU progressivo e regressivo no tempo. Além disso, o instrumento jurídico em questão (dotado de uma aura disciplinadora, uma vez que era estabelecida regra nacional enquanto o município não fizesse sua legislação municipal – sem levar em consideração as vicissitudes, dimensões e dinâmica de tais localidades) aventava orientações voltadas ao direcionamento do desenvolvimento territorial urbano, que até àquele momento não dispunha de regras mais gerais¹³⁹.

Dentre os vários objetivos e instrumentos correlatos que foram inseridos na proposta, um dos que recebeu maior destaque (e críticas, principalmente¹⁴⁰) foi a necessidade de os municípios estabelecerem no âmbito de seu ordenamento jurídico limitações à construção por meio de índices urbanísticos de uso e ocupação do solo. Enquanto tal propositura não fosse aprovada, o índice de aproveitamento

¹³⁹ LUCCHESI, M. C.; ROSSETTO, R. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, N. et al. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 65 Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf. Acesso em: 25 set. 2019

¹⁴⁰ Vide:

ANTEPROJETO de lei de desenvolvimento urbano. **O Estado de S. Paulo**, p. 29, 27 jan. 1982.
 CAMPOS FILHO. C. M. Comentário sobre o projeto de lei federal regulador do desenvolvimento urbano. **Revista Espaço e Debates**, v. 6, n. 17, p. 107-131, 1986.
 DEFINIDO plano da reforma urbana. **O Estado de S. Paulo**, p. 34, 27 jan. 1982.
 É CRUEL e inflacionário: Presidente da Associação das Empresas não poupa críticas ao projeto. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 1983. Caderno Local, p. 17.
 EMPRESÁRIO diz que será “ditadura do município”. **O Estado de S. Paulo**, 5 maio 1983. p. 28.
 OS PROBLEMAS da lei do solo. **O Estado de S. Paulo**, p. 24, 13 maio 1983.
 O USO do solo urbano. **Folha de S. Paulo**, 05 maio 1983. Opinião, p. 2.
 PARA ADEMI, projeto é uma ‘intervenção branca’. **O Estado de S. Paulo**, p. 24, 13 maio 1983.
 PARA CNDU, plano não é socializante. **O Estado de S. Paulo**, p. 28, 5 maio 1983.
 PESTANA, F. R. Aspecto mais importante é a criação de institutos jurídicos. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 1983. Caderno Local, p. 17.
 POLÍTICA urbana está em debate. **O Estado de S. Paulo**, p. 38, 28 jun. 1985.
 PROJETO do governo tem apoio e críticas. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 1983. Caderno Local, p. 16.
 SOLO: debate deve aperfeiçoar projeto. **O Estado de S. Paulo**, p. 28, 5 maio 1983.

máximo seria de uma vez a área do terreno (cf. art. 6º do PL 775/1983 original e 7º do Substitutivo do Dep. Raul Ferraz). Ou seja, o que se estava adotando (coeficiente de aproveitamento básico único e unitário) era o elemento chave do conceito de Solo Criado, só que agora em âmbito nacional, porém, sem a sua associação com a concessão de potencial construtivo (outorga onerosa) e a transferência do direito de construir.

Contudo, em função da morosidade das discussões na casa legislativa, a aprovação do PL 775/1983 foi ofuscada pelo começo dos debates acerca da nova Constituição Federal, que desviaram por completo a atenção de praticamente toda a sociedade brasileira já a partir de 1986, sendo que o projeto de lei aos poucos foi “esquecido”¹⁴¹. Ainda assim, é evidente que parte significativa dos elementos contidos no projeto mencionado influenciou as propostas trazidas pelo MNRU (em suas várias “*idas e vindas no longo percurso de elaboração e síntese das propostas apresentadas*”¹⁴²) que resultariam no capítulo “Da Política Urbana” do texto constitucional. Ressalta-se, também que nos intensos debates ocorridos durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), o tema Solo Criado se diluiu dentro das várias outras questões encampadas pelo MNRU, não recebendo menções específicas nas mídias aqui relacionadas. Única exceção neste âmbito cabe a um dos artigos¹⁴³ a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular apresentada que contemplava parte do conceito, porém sem mencionar seu nome:

A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel, mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios¹⁴⁴.

Desse modo, durante o restante dos anos 1980, a temática em torno do conceito de Solo Criado seria tratada algumas poucas outras vezes, sendo todas elas de maneira indireta. Uma delas se deu no contexto do lançamento do documento elaborado pelo recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT) intitulado

¹⁴¹ Para ser mais preciso, ele ficou em tramitação até 1995, quando fora retirado de pauta em virtude da existência de outro projeto, mais atual, que propunha a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, cuja consequência foi à aprovação do chamado Estatuto da Cidade em 2001.

¹⁴² RIBEIRO, L. C. D. Q. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. D. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 31.

¹⁴³ Motivo pelo qual não será dada ênfase neste tópico em específico.

¹⁴⁴ Cf.: BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

“Projeto de Programa Econômico”, onde é reiterado que o objetivo fundamental da sigla, em longo prazo, seria a construção do socialismo no Brasil, “único caminho para resolver de forma efetiva os impasses econômicos e sociais do País” (PT..., 1982a, p. 05). Neste texto, no tópico “Reforma Fiscal” há uma série de medidas que o partido aponta como essenciais para que houvesse uma mudança do modelo fiscal adotado àquela época, a saber (grifos e negritos nossos):

[...] abolição gradativa dos impostos indiretos; isenção a produtos de consumo essencial; alíquota progressiva conforme o montante dos lucros; extinção dos rendimentos não tributáveis, com exceção daqueles originados do trabalho direto do declarante, como é o caso do Fundo de Garantia, por exemplo; taxaço adicional sobre a propriedade urbana sem uso; **adoção de imposto sobre solo criado**; novos impostos sobre grandes heranças e produtos de luxo¹⁴⁵.

As outras menções ficaram a cargo da repercussão das legislações que foram discutidas e implementadas na capital paulista neste período e que dialogavam (ao menos em parte) com o conceito¹⁴⁶. A primeira delas, a lei que instituiu a Transferência de Potencial Construtivo, ganhou bastante destaque principalmente pelos vários artigos publicados por Carlos Lemos antes, durante e após sua aprovação, em 1984¹⁴⁷, uma vez que sua elaboração fora motivada, em grande parte, por uma série de demolições de casarões na Avenida Paulista¹⁴⁸ que vieram a ocorrer após “furo” jornalístico feito pela **Folha de S. Paulo**, indicando que o Conjunto Nacional e outros imóveis lá localizados estavam passando por estudos de tombamento¹⁴⁹. Sobre isto, a Revista Veja, em setembro 1987, também chegou a publicar matéria abordando, do ponto de vista dos proprietários de imóveis, “que no

¹⁴⁵ PT diz em plano econômico que sua meta é socialismo. **Folha de S. Paulo**, p. 5, 28 set. 1982. Nacional.

¹⁴⁶ Estas leis serão mais bem aprofundadas em capítulo mais à frente nesta tese.

¹⁴⁷ LEMOS, C. C. A lei regulamentadora do Patrimônio Ambiental Urbano. **Folha de S. Paulo**, 21 dez. 1982. Opinião, p. 3.

LEMOS, C. C. Em defesa da casa modernista. **Folha de S. Paulo**, 19 mar. 1984. Geral/Educação, p. 12.

LEMOS, C. C. Incentivos à produção cultural. **Folha de S. Paulo**, 5 set. 1985. Opinião, p. 3.

CAMPOS FILHO, C. M. Ainda as alternativas ao urbanismo “tábula rasa”. **Folha de S. Paulo**, 7 abr. 1986. Opinião, p. 3.

¹⁴⁸ ESCAVALDEIRA põe abaixo casarões da av. Paulista. **Folha de S. Paulo**, 21 jun. 1982. Caderno Local, p. 12.

¹⁴⁹ CONJUNTO Nacional e velhos casarões podem ser tombados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 jun. 1982. Cidades, p. 12.

Brasil tombar imóveis é destruir propriedades”¹⁵⁰ (no artigo, o Solo Criado é citado como uma das alternativas para resolver a questão).

A segunda, se refere à legislação que dispôs sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal mediante a concessão de incentivos construtivos aos proprietários dos terrenos onde estavam localizadas estas sub-moradias, mais conhecida pela alcunha de “Lei das Operações Interligadas” e/ou “Lei do Desfavelamento”, aprovada (por decurso de prazo) no final do ano de 1986¹⁵¹. Este dispositivo legal, em suma, ocasionou um desvirtuamento completo do conceito de Solo Criado ao permitir a “troca” de potencial construtivo pela construção de habitações de interesse social. Críticas a este mecanismo foram feitas mais de uma vez nos jornais aqui pesquisados¹⁵², tendo destaque para os pronunciamentos de Cândido Malta Campos Filho em mais de uma oportunidade¹⁵³.

O início da década de 1990 marcaria um último momento em que o tema Solo Criado viria a ganhar novamente repercussão no debate público paulista(no) neste período aqui abordado. Várias cidades do país, em função de suas novas Leis Orgânicas, buscaram regulamentar dispositivos vinculados ao conceito – em Planos Diretores, Leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e/ou outras leis específicas –, bem como, seminários acerca do tema vieram a ocorrer neste ínterim. Um destes eventos que merece destaque neste aspecto foi o Seminário Intermunicipal “Plano Diretor e Gestão Democrática”, realizado na cidade de Angra dos Reis em agosto de 1990, reunindo equipes de planejamento dos municípios de São Paulo, Santos, Santo André, Diadema, Angra dos Reis, Porto Alegre, João Monlevade, Ipatinga e Timóteo. Isto se deve ao fato de que no término do referido seminário fora elaborado manifesto denominado “Carta de Angra”, documento este que expressava nitidamente a postura dos grupos comprometidos com a Reforma Urbana no que

¹⁵⁰ CALOTE imobiliário: o episódio da Casa Modernista mostra que no Brasil tombar imóveis é destruir propriedades. **Veja**, São Paulo, edição 991, Ano 20, n. 34, p. 80, 2 set. 1987.

¹⁵¹ JÂNIO aproveita recesso e sanciona lei de Desfavelamento que Câmara ainda não votou. **Folha de S. Paulo**, 11 dez. 1986. Exterior, p. A12.

¹⁵² ESPECIALISTAS questionam lei do “desfavelamento”. **Folha de S. Paulo**, 12 dez. 1986. Cidades, p. A10.

¹⁵³ CAMPOS FILHO, C. M. Solo criado: arcaico ou moderno? **Folha de S. Paulo**, 29 set. 1988. Cidades, p. C4. CAMPOS FILHO, C. M. São Paulo e seus problemas. **Folha de S. Paulo**, 23 ago. 1989. Opinião, p. A3.

CAMPOS FILHO, C. M. Mais água para o moinho da convulsão popular. **Folha de S. Paulo**, 25 ago. 1988. Cidades, p. C2.

tange o Solo Criado e sua efetiva utilização (ROLNIK, 2002, p. 205)¹⁵⁴. A Carta indicava a necessidade de se:

[...] criar mecanismos para a recuperação da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos, principalmente através do solo criado, mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional¹⁵⁵.

No caso de São Paulo, as discussões se deram sobre o projeto de um novo Plano Diretor lançado durante a gestão da prefeita petista Luiza Erundina (1989-1992). A **Folha de S. Paulo**, neste cenário, veio a dedicar editorial em 14 de dezembro de 1990 dando ênfase no que acreditava ser “uma preocupação correta de tentar racionalizar o uso do solo e da infraestrutura urbana”, indicando que a principal mudança seria a alteração da lei de zoneamento a partir de parâmetros vinculados à capacidade de suporte de cada região. Do mesmo modo, frisou que o conceito de Solo Criado seria novamente resgatado e que tal mecanismo tinha

[...] o mérito de transferir para a sociedade como um todo os ganhos de valorização imobiliária que hoje se acumulam nas mãos dos proprietários de terra, sem que estes tenham realizado maiores esforços de investimento. Nesse sentido, trata-se de uma reforma socialmente desejável¹⁵⁶.

Alguns dias depois, em 18 de janeiro de 1991, a mesma **Folha de S. Paulo** seria palco para um debate, mediado pelo jornalista Maurício Stycer (à época editor do Caderno “Cidades” da Folha) sobre a proposta de Plano Diretor apresentada pelo Executivo, reunindo em seu auditório representantes do Poder Público Municipal, mais precisamente da coordenadora-geral do projeto (a Arquiteta e urbanista Raquel Rolnik da SEMPLA), do SECOVI (o presidente em exercício, Ricardo Yazbek), da Articulação Nacional do Solo Urbano (o assessor jurídico da entidade, Victor Carvalho Pinto) e do IAB (seu presidente, Pedro Cury). De acordo com a publicação veiculada na edição do dia 20 de janeiro daquele ano, a audiência também havia contado com a presença de associações de bairros, arquitetos, incorporadores imobiliários e outros especialistas¹⁵⁷. O posicionamento de cada uma das partes fora bem distinto: a SEMPLA apontava para o “uso social” da cidade; o

¹⁵⁴ ROLNIK, R. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. *In*: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 199-214.

¹⁵⁵ ROLNIK, R. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. *In*: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 199-214.

¹⁵⁶ PLANO Diretor. **Folha de S. Paulo**, 14 dez. 1990. Opinião, p. A2.

¹⁵⁷ PLANO DIRETOR desagradou construtores e sem-teto. **Folha de S. Paulo**, 20 jan. 1991. Cidades, p. C3.

SECOVI insistia que a lei ocasionaria um aumento de preços dos imóveis; a Associação Nacional do Solo Urbano entendia que a venda de potencial construtivo deveria se dar por via licitatória (leilão); e o IAB indicava que haveria grande possibilidade de as incorporadoras procurarem construir nas cidades vizinhas, sugerindo, assim, uma revisão da proposta.

Posteriormente a este debate, o Poder Executivo Municipal, após farta divulgação, também organizou solenidade pública de lançamento, no Teatro Municipal, do documento “Perfil e Procedimentos para Discussão”¹⁵⁸, que veio a ser a base para as discussões com as entidades da sociedade civil organizada (VILLAÇA, 2015, p. 234). Em fevereiro daquele ano o projeto de lei do Plano Diretor chegaria à Câmara dos Vereadores de São Paulo sob forte resistência do mercado imobiliário que buscava impedir as alterações (NOBRE, 2019, p. 209). A título de exemplo, o supramencionado assessor jurídico da Articulação Nacional do Solo Urbano externalizou à Folha naquele mesmo mês que haveria poucas chances de aprovação do plano “pois ele sofrerá a pressão política dos empreendedores”¹⁵⁹.

O que se viu nos meses seguintes foi um grande esforço coletivo dos próprios técnicos e assessores da SEMPLA em demonstrar, nos veículos midiáticos e em linguagem acessível, como este novo plano poderia dar maior racionalidade à ocupação da cidade, bem como garantir uma melhoria de suas condições urbanas. Amostra disso foram os artigos publicados pelas arquitetas e urbanistas Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins (em 10 de março de 1991)¹⁶⁰ e Clementina de Ambrosis (em 28 de maio de 1991)¹⁶¹ que trataram de expor como estas questões envolviam o Solo Criado.

No entanto, a publicação que evidenciou de maneira mais explícita as consequências que a implementação do Solo Criado em São Paulo poderia ocasionar diz respeito a um relatório do Citibank, cuja parte de seu conteúdo fora publicada em 20 de abril de 1991 pela **Folha de S. Paulo**¹⁶². Neste documento o

¹⁵⁸ VILLAÇA, F. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de Urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

¹⁵⁹ PLANO DIRETOR chega à Câmara sob críticas. **Folha de S. Paulo**, 6 fev. 1992. Cidades, p. C3.

¹⁶⁰ MARTINS, M. L. R. Plano diretor e razão ética. **Folha de São Paulo**, 10 mar. 1991. Cotidiano, p. 2.

¹⁶¹ O PLANO Diretor e a necessidade do “solo não criado”. **Folha de S. Paulo**, 28 maio 1991. Cotidiano, p. 2

¹⁶² TERRENO fica desvalorizado com Plano Diretor. **Folha de S. Paulo**, 20 abr. 1991, Opinião, p. A3.

banco aconselhava aos investidores da área imobiliária venderem seus terrenos pois, com a aprovação do Plano Diretor haveria grandes chances dos preços dos terrenos diminuírem de valor: “**Não valerá mais a pena manter terrenos esperando por valorização futura**” (SIC – grifos e negritos nossos). Antônio Cortese, à época diretor do Private Bank (uma das divisões do Citibank), disse que uma das saídas para o construtor amortecer o impacto do pagamento de Solo Criado à Prefeitura seria reduzir custos, o que incluiria, entre outras soluções, pagar menos pelos terrenos. Contudo, o raciocínio de Cortese apontava também para outra direção: o preço de apartamentos e escritórios poderia subir uma vez que, “*para compensar a cobrança do Solo Criado, os construtores, do mesmo modo que pretendem forçar os preços dos terrenos para baixo, devem também subir os preços das unidades finais*”.

Enfim, com a não aprovação do Plano Diretor de 1991 – que nem chegou a ser encaminhado ao plenário da Câmara dos Vereadores de São Paulo (VILLAÇA, 2015, p. 235) – e, conseqüentemente, a não inserção plena do Solo Criado na legislação paulistana, aos poucos o assunto foi “perdendo fôlego” e passou a não mais ser tratado por estes veículos, à exceção de raras menções esparsas entre 1992 e 2001, ano da aprovação do Estatuto da Cidade, quando o assunto volta à baila (junto aos instrumentos urbanísticos instituídos na Lei Federal) nos debates envolvendo os planos diretores vindouros das cidades brasileiras.

2.3 A CRÍTICA HISTRIÔNICA E EXACERBADA

Montoro — *Acha o senhor que a lei do solo criado levantaria contra mim oposição da classe proprietária?*

Maquiavel — *O Príncipe (governador) deve, antes de mais nada, não se apropriar dos bens alheios, porque os homens esquecem mais facilmente a morte do genitor do que a perda da propriedade. (Maquiavel, "Obras Políticas", cap. 17).*

Montoro — *E os meus secretários, alguns acusados de 'extremistas'?*

Maquiavel — *Na maioria dos casos esses transtornos são obra dos que têm propriedade, porque o medo de perdê-la agita tanto os ânimos quanto o desejo de adquiri-la. (Maquiavel, "Obras Políticas", cap. 16)¹⁶³.*

¹⁶³ TRAGTENBERG. M. Montoro Visita Maquiavel. **Folha de S. Paulo**, 3 jul. 1983. Opinião, p. 3.

Nesta pequena parábola, o autor cria um possível encontro entre o então Governador de S. Paulo (que estaria em viagem à Itália) e Nicolau Maquiavel. No diálogo, Franco Montoro se consulta com ilustre autor a respeito de dúvidas políticas.

Dentro do debate público presente nas mídias impressas de São Paulo, a oposição ao conceito do Solo Criado (por parte dos próprios veículos de comunicação e/ou de representantes de setores conservadores da sociedade) se tornou latente em vários momentos. Conforme mencionado em tópico anterior, apesar de o debate ter se dado de maneira ampla nos jornais aqui destacados, a postura dos editoriais destes veículos fora completamente antagônica: enquanto **O Estado de S. Paulo**, desde o início se postou contrário à questão – deixando evidente esta postura em vários de seus editoriais¹⁶⁴ e artigos específicos –, a **Folha de S. Paulo**, em todo momento, se mostrou favorável ao conceito do Solo Criado e à sua implementação nas cidades brasileiras (em especial à capital paulista)¹⁶⁵. Em termos mais precisos, foi entre março de 1977 e setembro de 1978 que tais posicionamentos se tornaram mais corriqueiros e intensos.

Em 03 de março de 1977, por exemplo, o Estadão¹⁶⁶ publica grande matéria acerca das diversas críticas que os empresários do ramo imobiliário haviam feito após a divulgação da minuta do projeto de lei que seria encaminhado ao prefeito de São Paulo à época. Considerada um “*absurdo*”, os pareceres se pautaram, em resumo, em indicar que o novo ônus sobre o aproveitamento do terreno provocaria “*elevação do preço do Imóvel e redução do ritmo de crescimento do setor [...] um entrave à construção e aquisição de moradias em São Paulo*”. Além disso, entendiam que “*antes de desestimular a concentração de Imóveis nas áreas urbanizadas, a Prefeitura deveria dotar a periferia de infraestrutura*”.

Variando apenas as palavras, os construtores e representantes do setor de comercialização de imóveis taxaram a nova legislação municipal de “*infeliz, antissocial, lamentável, elitista, absurda e contraditória*”. Francisco Lopes Filho (da

¹⁶⁴ Mais especificamente em quatro oportunidades: em 13 de março de 1977; em 12 de abril de 1977; 02 de junho de 1977; e em 04 de março de 1992.

¹⁶⁵ Nos editoriais das seguintes edições: 06 de abril de 1976; 25 de janeiro de 1977; 10 de março de 1977; 12 de maio de 1977; 14 de dezembro de 1990. E na seção “Opinião” nas seguintes datas: 31 de março de 1976 (Carlos A. C. Lemos); 25 de maio de 1976 (Eurico de Andrade Azevedo); 21 de março de 1977 (Flávio Bierrenbach); 19 de julho de 1977 (Jorge Hage Sobrinho); 1º de dezembro de 1981 (Cândido Malta Campos Filho); 13 de abril de 1982 (Luiz Carlos Bresser Pereira); 21 de dezembro de 1982 (Carlos A. C. Lemos); 05 de setembro de 1985 (Carlos A. C. Lemos); 07 de abril de 1986 (Cândido Malta Campos Filho); 23 de agosto de 1989 (Cândido Malta Campos Filho); 20 de junho de 1991 (Mauro Ferreira); 23 de novembro de 2001 (Jorge Wilhelm); 23 de novembro de 2001 (Cândido Malta Campos Filho, Ermínia Maricato, Flávio Villaça, Luiz Carlos Costa e Raquel Rolnik).

¹⁶⁶ EMPRESÁRIOS já levantam críticas. **O Estado de S. Paulo**, p. 27, 3 mar. 1977.

Lopes Consultoria de Imóveis), por exemplo, chegou a afirmar que *“difícilmente o projeto será aprovado pela Câmara, por seu caráter anti-social”*.

Para Raul Leite Luna, diretor-superintendente da Construtora Gomes de Almeida Fernandes¹⁶⁷,

[...] as classes média e alta precisam dar sua contribuição ao desenvolvimento da cidade, mas não deixando de dar casa à população mais carente, que é o que acontecerá com o excessivo aumento de preços provocado pela legislação do solo criado. [...] São Paulo tem problemas graves porque não há desenvolvimento urbano, as pessoas procuram sempre os bairros onde já há infraestrutura. Por isso, não haverá lei que faça diminuir os preços dos imóveis, a não ser que a Prefeitura urbanize outras áreas carentes.

Argumentos semelhantes foram utilizados pelo presidente do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo – SECOVI, Abdoul Waquil, e pelo presidente do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo – SCIESP, Luís Alberto Caldas de Oliveira, *“para quem ficará mais difícil adquirir imóvel em São Paulo, porque todos os custos serão repassados ao consumidor”*.

Francisco Lopes Filho, a respeito do tema econômico, foi taxativo ao dizer que a implantação do solo criado acarretaria a *“elevação de preços não apenas para imóveis novos, como também para os usados, que serão valorizados, porque o mercado de prédios novos ficará muito restrito”*. A esse fenômeno de restrição do mercado de prédios novos, o diretor de vendas da Construtora Adolpho Lindemberg¹⁶⁸, Aureliano Fonseca, chamou de *“achatamento”*: *“Quem compraria apartamento de quatro quartos, deverá adquirir um com três e assim sucessivamente”*. Mais enfático, o presidente do SECOVI, Abdoul Waquil chegou a afirmar *“talvez as classes média e baixa passem a morar em favelas”* (SIC).

Apesar de, à época, não ter sido revelada a fórmula de cálculo das contrapartidas financeiras a respeito da cobrança do direito de construção introduzido pelo Solo Criado, os supramencionados representantes das empresas já

¹⁶⁷ Atual Gomes de Almeida Fernandes Imobiliária S. A. – GAFISA.

¹⁶⁸ Cujo fundador da empresa é membro (e também fundador) da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (SBDFTP ou, simplesmente, TFP). Cf.: ZANOTTO, G. Normatizações, controle e disciplina: a TFP enquanto instituição total (1960-1995). *História*, v. 29, p. 206-220, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a11.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

havia feito estimativas de que o custo da construção seria elevado em pelo menos 25 por cento. Neste mesmo aspecto, a determinação do valor do terreno para efeito da cobrança da contrapartida financeira também fora apontada como uma das maiores dificuldades. Lopes Filho ponderou que:

Ou haverá um valor pré-fixado, automaticamente repassado ao comprador do Imóvel novo, ou será introduzido um sistema de negociação do valor com a Prefeitura, como na França [...] Se houver negociação será muito grande o risco de se cair na chamada indústria de dificuldades, e até mesmo de se estimular a corrupção. Nossa Prefeitura não tem infraestrutura para implantar o solo criado. A simples aprovação de uma planta de construção demora meses.

Fonseca, por sua vez, afirmou ter preocupação com o fato de que, com a nova legislação, um próximo prefeito poderia ampliar o rigor na cobrança do ônus a construção: *“esta lei é de inspiração comunista, porque interfere na viga mestra do capitalismo, que é o direito à propriedade”* (SIC).

Ao considerar que a Prefeitura de São Paulo estava apenas querendo criar mecanismo de aumentar sua receita, Raul Leite Luna, sugeriu outras formas de se atingir tal objetivo:

[...] cobrança de adicionais sobre vários impostos federais, estaduais e municipais (IPI, ICM, ISS e outros) incidentes sobre o acréscimo de atividades econômicas nas macro cidades buscando equalizar as vantagens decorrentes das economias que não são próprias das empresas originárias de sua localização nas grandes metrópoles, cobrança de impostos predial territorial, de taxas de serviços e de orçamento de ligações e ‘habite-se’ mais realistas, considerando-se valores verdadeiros.

Por fim, ressalta-se a manifestação feita por Renato Albuquerque, um dos superintendentes da construtora Albuquerque Takaoka (responsável pelo então recente empreendimento Alphaville): *“É um paradoxo incentivar a ida para a periferia. São apelos no vazio”*.

Poucos dias depois, seguidos ataques ao Solo Criado seriam novamente verificados nos jornais. Em 07 de março, na **Folha de S. Paulo**¹⁶⁹, a Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio – EMBRAESP, representada por José Augusto Pompéia, emite declaração alarmista de que os preços iriam oscilar da noite para o dia, seguida de uma maior procura pelos *“subúrbios classe A, como Embu, Cotia e outros, queda de valor dos lotes médios, entre mil e três mil metros quadrados e um*

¹⁶⁹ SOLO Criado poderá trazer uma supervalorização geral. **Folha de S. Paulo**, 7 mar. 1977. Caderno Local, p. 8.

rush na aprovação de projetos, muito semelhante ao que antecedeu a Lei do Zoneamento". Apesar do tom de sua fala, Pompéia chegou a dizer que não era contrário à ideia do Solo Criado, mas que, na verdade, possuía algumas dúvidas sobre sua real eficácia:

Se for bem implantado, pode ser um poderoso instrumento para melhorar as condições de vida urbana. Mas requer um planejamento global, em três áreas distintas: na da Fazenda, a reformulação total da Planta Genérica de Valores ou a criação de outro mecanismo sobre o qual calcular seu valor; no campo do Planejamento, alterações importantes na Lei do Zoneamento e, no da Administração, muita habilidade, para poder combinar essas duas leis.

Em 08 de março de 1977, controvérsia foi marcada pela contestação feita também na **Folha de S. Paulo** às explicações elaboradas pelo Diretor-presidente EMURB, Ernest Mange que, dois dias antes, havia apresentado longo cálculo matemático demonstrando que o Solo Criado resultaria numa diminuição no valor dos imóveis. O SECOVI exhibe estudo contrariando o que fora apresentado pelo Poder Público, aduzindo que o Solo Criado iria, na verdade, ocasionar um aumento no custo das construções que, fatalmente, seria repassado ao consumidor final¹⁷⁰. Nas palavras de Samuel Kon, diretor do SECOVI:

Os proprietários de terrenos não vão vendê-los mais barato só por causa da lei do Solo Criado que, no final das contas, nem os atingirá. Mange perdeu horas fazendo cálculos e contas, tentando provar o contrário, mas esqueceu-se de acrescentar ao seu raciocínio uma variável importante: a valorização dos imóveis. A não ser que a oferta das áreas para a construção aumente, nunca o preço vai baixar [...] A lei do Solo Criado não vai modificar essa tendência, por isso não consigo entender aonde o Mange quer chegar. Os proprietários de terrenos só os venderiam mais barato se incidisse sobre a propriedade um imposto territorial que aumentasse progressivamente de ano para ano. Num certo momento, o proprietário não acharia compensador pagar impostos tão altos e certamente preferiria se desfazer do Imóvel. A oferta seria maior e os preços cairiam. Com a nova lei, a Prefeitura quer conseguir recursos para melhorar a qualidade da vida na cidade. Quem vai pagar pelos benefícios que serão recebidos por toda a população, são aquelas que ainda não puderam comprar a casa própria. O imposto será pago pelo consumidor, pois será computado nos custos dos imóveis¹⁷¹.

Na mesma data, o jornal **O Estado de S. Paulo** reportou que 25 empresários do setor imobiliário teriam se reunido, a portas fechadas, com os vereadores Samir Achoa (MDB) e Celso Matsuda (ARENA), na sede da Federação e Centro de Comércio do Estado de São Paulo – FECOMÉRCIO, e teriam debatido

¹⁷⁰ SOLO Criado, golpe final para o mercado de imóveis. **Folha de S. Paulo**, 8 mar. 1977. Caderno Local, p. 13.

¹⁷¹ FÓRMULA de Mange, um mistério. **Folha de S. Paulo**, 8 mar. 1977. Caderno Local, p. 13.

durante horas a respeito da lei do solo criado argumentando que os imóveis da cidade poderiam se tornar “*inegociáveis*” e que tal proposta poderia trazer “*consequências imprevisíveis*” para o setor e, principalmente, para o “*equilíbrio social*”. A manifestação da grande maioria dos empresários era enfática: “*fórmula esdrúxula*”, “*agressão ao direito de propriedade*”, “*aberração da prefeitura*” e “*atitude comunizante*”. Teriam, inclusive, mencionado que o projeto de lei “*só não foi enviado à Câmara devido ao fechamento do escritório de Clineu Rocha*¹⁷² que abalou todo o setor e atraiu as atenções gerais”. O único dos representantes que destoava (um pouco) do discurso acalorado era o arquiteto Alberto Botti¹⁷³:

[...] precisa ficar claro que não somos radicalmente contra a lei do solo criado, e sim frontalmente contrários a seus objetivos ainda desconhecidos, lembrando que os problemas da cidade não podem ser resolvidos pelo aumento dos impostos.

Após a fala de Botti, o vereador Achôa interveio e aduziu:

[...] **os interesses desta classe coincidem com os interesses da população**. A princípio, acreditava-se que a lei do solo criado possibilitaria o crescimento mais racional da cidade, mas vê-se agora que a intenção real é a arrecadar mais impostos para a Prefeitura [...] (SIC – grifos e negritos nossos).

A síntese da reunião veio com a frase: “*o governo não pode matar a pauladas a galinha de ovos de ouro, que é o empresariado do setor imobiliário*”¹⁷⁴.

O dia 13 de março de 1977 seria marcado pela primeira manifestação editorial do Estadão nitidamente contrária ao Solo Criado onde é apontado que seria louvável o prefeito buscar resolver o problema financeiro da capital reduzindo a ideia do Solo Criado a um simples instrumento arrecadatório), mas que isto não deveria ser feito por intermédio do Solo Criado, pois este atentaria contra a “*correta interpretação da legislação em vigor, que reconhece o livre uso da propriedade até o limite do ‘direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos*”, como também demonstraria que o Poder Público Municipal ignora os instrumentos que já estavam disponíveis para

¹⁷² De acordo com o jornal, a maior corretora de imóveis de São Paulo à época.

¹⁷³ Então diretor de Operações da FECOMÉRCIO.

¹⁷⁴ SOLO Criado pode ampliar a crise das imobiliárias. **O Estado de S. Paulo**, p. 52, 8 mar. 1977.

[...] disciplinar o crescimento da cidade e para adequar a receita às necessidades da população, sem que haja necessidade de alterar conceitos tradicionais impregnados na concepção do direito¹⁷⁵.

Um dia após, na **Folha de S. Paulo**, o tom alarmista coube ao ex-secretário-coordenador da COGEP, Benjamin Adiron Ribeiro:

Um assunto como este, que envolve o interesse da população, é discutido a portas fechadas. Depois, um órgão de planejamento dá uma capa técnica ao problema, dando a impressão de que ele foi planejado. Ora, há muito tempo não se faz planejamento na cidade. [...] Teoricamente a medida é perfeita. Se alguém deve ganhar com alta dos terrenos, que seja a Prefeitura. Mas na prática as coisas não são assim tão simples: a taxa que restringe o aproveitamento do terreno será incorporada a seu valor e isso, é claro, será pago pelo comprador¹⁷⁶.

Adiron argumentava que o preço dos terrenos subiria, pois construindo uma área maior que a do próprio terreno, o proprietário deve pagar um custo adicional à Prefeitura. Segundo ele, a medida não vai conter a especulação imobiliária, *“já que o que influi no preço do terreno não é apenas a sua ocupação, mas também a localização da terra, as possibilidades de melhoramentos na região e outras coisas”*.

O instrumento, por sua vez, acabaria se chocando com o zoneamento:

Se a legislação por zonas de ocupação determina o adensamento maior de certas áreas, a lei do solo criado incidirá justamente em sentido contrário, desestimulando a concentração nessas regiões. Isso vai nivelar o adensamento da cidade, deixando os critérios de ocupação ao sabor das conveniências dos proprietários e criando o pior tipo de solução urbanística possível: a horizontalização. [...] Basicamente, o planejamento da cidade depende da utilização dos terrenos. E se a lei do solo criado não impedir que os proprietários continuem mantendo os terrenos vazios, à espera de valorização, a medida não pode ser considerada um instrumento de planejamento urbano. Muito mais eficaz do que a lei do solo criado seria a taxa progressiva como único instrumento capaz de estimular o melhor aproveitamento dos terrenos, ou obrigar os donos de lotes vazios a vendê-los.

Na mesma semana, a Folha noticiaria os resultados de reunião da Associação Comercial de São Paulo ocorrida em 15 de março¹⁷⁷, em que os associados, em sua grande maioria, se mostraram contrários ao Solo Criado. Conduzida pelos irmãos Germanos (Mário Germanos, vice-presidente da Associação

¹⁷⁵ SOLO Criado: intervenção na propriedade. **O Estado de S. Paulo**, 13 mar. 1977. p. 3.

¹⁷⁶ PREÇOS dos terrenos vão subir com o Solo Criado, diz Adiron. **Folha de S. Paulo**, 14 mar. 1977. Caderno Local, p. 8.

¹⁷⁷ AGENDA: Associação Comercial. **Folha de S. Paulo**, 15 mar. 1977. Caderno Local, p. 18.

PARA COMERCIANTES, o Solo Criado é contra a cidade. **Folha de S. Paulo**, 16 mar. 1977. Caderno Local, p. 14.

Comercial; e Paulo Germanos, vice-presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, diretor-secretário do SECOVI e diretor da Construtora Germanos Ltda.¹⁷⁸) a comitiva concluiu que o assunto deveria ser estudado com urgência, porém, já tendo em vista os seguintes pontos:

1 — a, formulação jurídica do Solo Criado parece ser inconstitucional, pois atenta contra o direito de propriedade; 2 — Se o objetivo é aumentar a arrecadação, a Prefeitura deve usar outros instrumentos; 3 — Se for para controlar o desenvolvimento da cidade, o Zoneamento é suficiente; e 4 — a experiência dos empresários e comerciantes ligados ao setor imobiliário fazem crer que o preço dos terrenos não vai baixar.

Os irmãos Germanos, que interferiram em todos os pronunciamentos, durante a reunião, deixaram claro que a Prefeitura não obteria nenhum avanço em direção a uma cidade melhor, com essas normas. O que conseguiria, seria apenas eliminar a possibilidade da classe operária ter acesso a sua casa própria. O caminho, segundo eles, deveria ser a redução das exigências feitas para a abertura de novos loteamentos da legislação sobre edificações, para permitir construções mais baratas: *“É a velha história: não podemos construir Mercedes, se o pessoal só tem dinheiro para comprar Fusca. Um apartamento de 55 metros quadrados de área útil, hoje em dia, precisa ter 125 metros quadrados de área total”*.

Apesar dessas argumentações, algumas manifestações ponderaram sobre a necessidade de se impedir o crescimento caótico de São Paulo. Como Ferdinando Vaders, um dos membros da comissão:

Não sou a favor da Lei do Solo Criado, mas acho que não podemos condenar São Paulo pensando apenas na incapacidade do Poder Público. É preciso distinguir entre o setor imobiliário e a especulação. Tenho um caso concreto ao lado da minha indústria, em Santo Amaro: um terreno que custava 25 cruzeiros o metro, há cinco anos, valia pelo menos 600 cruzeiros no ano passado. Hoje, ultrapassa a casa dos mil.

¹⁷⁸ Além dessa efusiva participação, Paulo André Jorge Germanos veio a ser o autor do único posicionamento efetivamente contrário à implementação do Solo Criado em São Paulo (e no Brasil) no importante número monográfico da Revista CJ Arquitetura que tratou do tema Solo Criado. Nesta oportunidade, apresentou que o setor não era contrário à disciplinar o uso e ocupação do solo, porém, não daquela maneira. Além disso, neste artigo é evidenciado que o conceito fora entendido apenas como um instrumento tributário/arrecadatório; que o custo por ele trazido seria repassado aos consumidores; que isso seria ineficaz ao controle do solo (pois, com o aumento dos preços, haveria uma maior horizontalização da cidade e um aumento das ocupações irregulares); e que, por fim, tal medida era inoportuna em virtude do momento econômico pelo qual o país passava. Vide: GERMANOS, P. A. J. A visão das empresas construtoras. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p.102-103, 1977.

No entanto, Mário Germanos, interveio dizendo que a questão central não seria essa, mas sim a atitude da Prefeitura: *“Não podemos computar a incapacidade à falta de recursos. Ela decorre muito mais da atitude da Prefeitura. Faria Lima, com menos dinheiro, fazia muito mais”*. Os técnicos da Federação do Comércio, por sua vez, foram taxativos ao final do evento: **“o Solo Criado é uma medida inconstitucional, que avança na direção da estatização da propriedade privada”** (SIC – grifos e negritos nossos).

Em 20 de março, foi a vez do ex-prefeito de São Paulo, à época assessor especial da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, Miguel Colassuono, se manifestar (contrariamente) ao Solo Criado¹⁷⁹:

A coibição pura e simples do crescimento dos grandes centros urbanos por meio de decretos ou punições fiscais é temerária, porque pode resultar na paralisação econômica que eles geram, em detrimento de benefícios urbanísticos incertos.

Colassuono aduziu que defende a intervenção dos grandes conglomerados urbanos por intermédio das próprias leis de mercado, ou seja, o Estado só poderia (e deveria) auferir lucros para cobrir despesas com obras de infraestrutura que porventura viesse a realizar em determinadas áreas.

Já em 23 de março, ver-se-ia em ambos os jornais¹⁸⁰ as avaliações feitas a respeito do Solo Criado pelo então presidente da Confederação das Famílias Cristãs e da Sociedade Amigos da Cidade, Mário Savanelli, em nova reunião promovida pela Associação Comercial de São Paulo:

Acho que o solo criado é apenas um eufemismo difícil para mais um imposto [...] uma taxa adicional aos tributos já existentes [...] As áreas verdes que a Prefeitura tem sob sua responsabilidade hoje em dia, estão simplesmente abandonadas. Exemplos há inúmeros, a começar pelos canteiros centrais da elegante avenida Brasil. O último prefeito que cuidou desse problema foi Fábio Prado. E se não conseguimos nem mesmo resolver os problemas da nossa periferia, o que deveria ser um imperativo de justiça social, já que é dali que sai a força de trabalho, como adotar um mecanismo que vai aumentar ainda mais essa periferia?

Na matéria do Estadão, Máximo Martinho da Cruz, presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, expôs que “o

¹⁷⁹ COLASUONNO teme que solo criado leve à retração. **O Estado de S. Paulo**, p. 38, 20 mar. 1977.

¹⁸⁰ COMÉRCIO não leu e não gostou do “solo criado”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 de março de 1977, Caderno Local, p. 15.

NOVAS críticas à lei do solo criado. **O Estado de S. Paulo**, p. 18, 23 mar. 1977.

Solo Criado trará desigualdade financeira, valorizando as construções existentes e desvalorizando violentamente os terrenos ainda desocupados". Concordando com Savelli, ao desacreditar da possibilidade desse mecanismo assegurar um aumento no índice de áreas verdes, aludiu:

Se realmente houver a possibilidade do proprietário de um terreno comprar outra área e doá-la à Prefeitura para obter o direito de construir acima da área do terreno, o que vai acontecer é que a cidade ficará cheia de terreninhos inaproveitáveis e cheios de mato. Mais interessante é obedecer à lei do Zoneamento, que estabelece um coeficiente de aproveitamento e uma taxa de ocupação, forçando os prédios a manterem Jardins em seu redor.

O presidente do CREA também deixou claro que, na sua visão, tal como foi anunciado, o Solo Criado "*será apenas mais um imposto a cair sobre quem construir apartamentos*", acreditando que a cidade já dispõe de instrumentos capazes de orientar seu crescimento e assegurar sua receita.

As opiniões de Máximo Martinho da Cruz e de Mário Savelli eram exatamente coincidentes com o documento apresentado na reunião pelo Instituto de Economia Roberto Simonsen, que assessorou a Associação Comercial nesta empreitada. O trabalho apontava para uma futura horizontalização da cidade, crescimento da periferia, surgimento de desigualdades e a existência de outros instrumentos como as razões que o faziam desaconselhar à instituição do Solo Criado.

Poucos dias depois, no mesmo jornal¹⁸¹, o então presidente da Câmara de Vereadores do Município de São Paulo, Roberto Cardoso Alves, expressou que entendia que a proposta do Solo Criado não seria constitucional, pois a prefeitura não teria competência legal para cobrar tal taxa.

É no dia 12 de abril que então é publicado novo editorial pelo jornal **O Estado de S. Paulo**¹⁸² condenando mais uma vez o Solo Criado, mencionado que tal dispositivo, "*nada mais é do que uma intervenção do Estado na propriedade privada, imposta por força de uma lei municipal que não tem como sustentar-se perante a Constituição do País*". No entanto, no mesmo texto o jornal se dizia favorável ao IPTU progressivo como forma de se evitar a especulação imobiliária. O

¹⁸¹ ILEGAL, nova crítica ao solo criado. **O Estado de S. Paulo**, p. 20, 7 abr. 1977.

¹⁸² UMA boa arma contra os especuladores. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 12 abr. 1977.

mesmo tom depreciativo seria também verificado no editorial do dia 02 de junho de 1977, quando o veículo declarou que o Solo Criado era uma “*esdrúxula associação compulsória do Estado no direito do indivíduo construir em imóveis que lhe pertencem*”¹⁸³.

Com os rumos indefinidos a respeito da possibilidade de regulamentação do Solo Criado em âmbito municipal, os ataques ao conceito vieram a arrefecer por um período, voltando a aparecerem durante as discussões que ocorreriam no ano seguinte a respeito de Lei Federal que englobaria a matéria. É nesse contexto que se veria o encaminhamento de reivindicações por parte do CIESP ao então Ministro-Chefe do Gabinete Civil, Golbery do Couto e Silva, solicitando sua intervenção no que diz respeito a não aprovação de novos tributos ao setor, destacando o Solo Criado e o tributo sobre valorização imobiliária (de maneira ameaçadora, a entidade afirmou que tais impostos, assim que instituídos, seriam imediatamente transferidos para o preço final dos imóveis, o que poderia vir a ocasionar um aumento de preços e inflação¹⁸⁴).

Mesma atitude veio a ser tomada pelo SECOVI, que veio a se reunir com o então Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, afirmando que encara o imposto sobre o solo criado como uma “*multa para quem utilizar o espaço aéreo*”¹⁸⁵.

Como última das críticas hostis feitas nos jornais paulistanos naquela década, tem-se o artigo encaminhado à **Folha de S. Paulo** pelo ex-prefeito de S. Paulo, Figueiredo Ferraz, onde o mesmo aponta, através de elucubrações matemáticas, que o custo da construção subirá em torno de 30% caso o Solo Criado viesse a ser implantado naqueles moldes¹⁸⁶.

Desse modo, conforme exposto anteriormente, entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1990 ver-se-ia um grande hiato acerca das discussões do Solo Criado na mídia impressa (jornais) de São Paulo. Com a retomada do assunto

¹⁸³ SOLO Criado: aventura e desencontro. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 02 jun. 1977.

¹⁸⁴ SINDICATO recorre a Brasília. **Folha de S. Paulo**, 31 jul. 1978. Caderno Local, p. 9.

¹⁸⁵ VELOSO convoca reuniões para mudar tributação. **Folha de S. Paulo**, 14 set. 1978. Caderno Local, p. 23.

¹⁸⁶ FERRAZ, J. C. F. Solução urbana depende de desenvolvimento global. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 set. 1978. Caderno Local, p. 30.

no âmbito da proposta de Plano Diretor de 1991, conseqüentemente, as mesmas críticas (dos mesmos setores) e alertas alarmistas ressurgiram. Exemplo claro desse posicionamento foram as declarações feitas ao Estadão pelo vice-presidente do SECOVI, Ricardo Yazbek, ainda no momento em que o plano não havia sido encaminhado à Câmara de Vereadores da Capital: “*vamos pagar o mesmo preço pelos lotes e ainda ser taxados pela Prefeitura [...] vai encarecer o produto. Pode não incentivar as construções e ainda prejudicar os proprietários de terreno*”¹⁸⁷.

O mesmo Ricardo Yazbek, em evento anteriormente organizado pela **Folha de S. Paulo**, em janeiro de 1991, para discutir publicamente o Plano, chegou a mencionar que o Solo Criado

[...] trará problemas ao mercado imobiliário e à cidade. Encarecerá o produto final e a cidade vai se espalhar, gerando problemas de infraestrutura. Por outro lado, causará desemprego na construção civil [...] O Plano vai engessar a atividade da construção civil [...] Esses critérios valem para países que não têm crescimento. São Paulo cresce uma Bauru por ano [...] Ah, tá diminuindo? Deve ser a AIDS¹⁸⁸
(SIC – grifos e negritos nossos).

Na mesma oportunidade, o arquiteto Carlos Bratke, à época vice-presidente do IAB se pronunciou reforçando tal estigma: “*Já fiz reunião em Nova York dentro de uma limusine, justamente porque está havendo uma fuga da atividade econômica para fora da cidade. É o que vai acontecer aqui*”. Deste evento, aliás, tirando as manifestações do próprio Poder Público, o único ator que havia se contraposto à proposta de uma maneira a estabelecer um diálogo foi o diretor jurídico da Associação Nacional do Solo Urbano, Victor Carvalho Pinto, cuja opinião era a de que [a lei] “*poderia ter fixado como limite de construção a inedificabilidade, que vigora na Itália*”.

Enfim, entre a chegada do projeto de lei do Plano Diretor à Câmara e a sua não aprovação em 1992, algumas outras poucas declarações contrárias ao Solo Criado seriam verificadas nestes jornais, a exemplo de Roberto Capuano, representante do Conselho dos Corretores de Imóveis: “*o plano pune os proprietários de terrenos nobres [...] A Prefeitura quer estabelecer uma política de*

¹⁸⁷ ZONEAMENTO é a polêmica do Plano Diretor: opção de construir mais do que permite a lei, divide opinião de entidades e especialistas. **O Estado de S. Paulo**, 25 dez. 1990. Cidades, p. 13.

¹⁸⁸ PLANO DIRETOR desagrade construtores e sem-teto. **Folha de S. Paulo**, 20 jan. 1991. Cidades, p. C3.

*Robin Hood*¹⁸⁹; e de Júlio Capobiano, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo – SINDUSCON: “[...] *não seria justo com quem já adquiriu uma área de coeficiente quatro pagar novamente por um direito que já era seu*”¹⁹⁰. Porém, a exteriorização que veio a encerrar essa celeuma foi mais um editorial do Estadão, de 04 de março de 1992, que aduziu, dentre outras coisas:

[...] o conceito do "solo criado", que para alguns é a **usurpação do direito de propriedade dos cidadãos, seguida de sua revenda... aos próprios cidadãos.** [...] o mecanismo do solo criado, que confere grande poder de decisão e de negociação aos órgãos municipais encarregados de controlar a produção imobiliária, **pode tornar-se uma grande válvula de corrupção**¹⁹¹ (SIC – grifos e negritos nossos).

No que se refere à Revista Veja, publicação da editora Abril, esta também teve destacado papel acerca da desaprovação do conceito desde os primeiros momentos de discussão, ainda na segunda metade dos anos 1970. A revista semanal abordou o tema em poucas vezes (10 vezes, entre 22.12.1976 e 02.09.1987), se valendo, em algumas delas, de tom desdenhoso. Destaque para a matéria intitulada “O debate do Solo Criado”¹⁹², publicada em 16 de março de 1977, onde todo o conceito fora tratado de maneira limitada (“*um imposto, até agora inédito no país, para toda construção nova que exceder os limites legalmente utilizáveis do terreno*”), dando-se maior ênfase na apresentação da iniciativa da Prefeitura de São Paulo em regulamentar o Solo Criado no âmbito do município e na sua repercussão. De acordo com a reportagem, o tema teria desencadeado “*debates singularmente passionais, envolvendo técnicos municipais, urbanistas, arquitetos, políticos, economistas e a totalidade dos setores ligados à indústria da construção civil e ao comércio imobiliário*”.

Amostra disso foi o posicionamento de Aureliano Fonseca, representante da Construtora Adolpho Lindenberg, que aduziu aos repórteres que o projeto em tela seria “*de inspiração comunista, por investir contra o direito de propriedade, uma das vigas mestras do capitalismo*” (SIC).

¹⁸⁹ PLANO DIRETOR chega à Câmara sob críticas. **Folha de S. Paulo**, 6 fev. 1992. Cidades, p. C3.

¹⁹⁰ EX-PREFEITO critica o novo Plano Diretor de São Paulo. **O Estado de S. Paulo** 2 abr. 1991. Cidades, p. 16.

¹⁹¹ DISCUTIR mais o Plano Diretor. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 4 mar. 1992.

¹⁹² O DEBATE do solo criado. **Veja**, São Paulo: Abril, edição 445, Ano 10, n. 11, p. 61-64, 16 mar. 1977.

Outro entrevistado que se posicionou de maneira contundente e contrária ao Solo Criado foi o então presidente do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo (Secovi), Adbul Waquil, argumentando que tal conceito não passava de mero “*instrumento de arrecadação*” e que traria problemas gigantescos à cidade, pois, em sua decorrência, haveria “*um aumento sobre os preços dos terrenos e a instabilidade do mercado será assustadora*”. A mesma alegação também havia sido feita à revista por outro membro da diretoria do SECOVI, Samuel Kon:

Dentro de cinco anos, se a lei for aprovada, os preços dos terrenos estarão tão altos que a capacidade de aquisição ficará drasticamente limitada, contribuindo ainda mais para o crescimento dessa bola de neve que é a sub-habitação em São Paulo.

Neste mesmo âmbito, para Raul Leite Luna, diretor-superintendente da empresa Gomes de Almeida Fernandes, a aprovação da lei do solo criado viria instaurar uma espécie de injustiça tributária, na medida em que os custos das habitações, acrescidos em “*pelo menos 20%, recairiam sobre os compradores menos afortunados*”. Aponta ainda outro possível efeito nefasto da lei do solo criado: a “*horizontalização*” da cidade — “*os pobres seriam expulsos cada vez para mais longe do centro urbano [...] o novo instrumento é desnecessário, pois a cidade já dispõe, desde 1972, de uma boa Lei de Zoneamento*”.

Fechando a reportagem, o presidente do Instituto de Engenharia de São Paulo, Bernardino Pimentel Mendes, indicou que o projeto de lei seria algo supérfluo e perigoso, pois seria um “*artigo de importação*”, sugerindo que sua implementação fosse postergada: “*A época não é oportuna [...] Temos deficiência de habitações para as classes de menor renda e há ainda uma crise na construção civil*”.

De menor destaque, mas com o mesmo posicionamento explícito, duas outras reportagens do semanário trataram diretamente do encaminhamento da possível aprovação da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano. A primeira delas, de novembro de 1977, dava ênfase a Proposta de Emenda Constitucional do Deputado Federal Nelson Marchezan, da ARENA/RS, à possível perda de autonomia dos municípios e, sobretudo, ao lobby (contrário à lei) de empresários do setor da

construção civil/mercado imobiliário, que argumentaram que a legislação se trata de um “*plano de inspiração comunista*”¹⁹³(SIC).

Já a segunda, publicada em setembro de 1978 (época em que ainda persistiam as dúvidas acerca de possível legislação federal regulamentando o Solo Criado), veio a cobrir o “V Encontro Nacional das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança”, realizado no Hotel Nacional/Brasília, Durante o evento, João Machado Fortes (presidente do Sindicato da Construção Civil do Rio de Janeiro) se posicionou dizendo que,

[...] quando se começou a falar em solo criado, as manifestações eram as mais estranhas e estapafúrdias [...] **o que se pretendia com o chamado solo criado era uma verdadeira expropriação de patrimônio individual, o que é altamente ilegítimo**¹⁹⁴ (SIC – grifos e negritos nossos).

Figura 9 - Apresentação durante o V Encontro Nacional das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança feita pelo Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen (ao centro)



Simonsen (centro): sem novidades para Stockler (à direita)

Fonte: Veja, edição 522, Ano 11, n. 35, 6 set. 1978, p. 125-126 (Imóveis).

¹⁹³ MUNICIPALISMO: autonomia reduzida. **Veja**, São Paulo, edição 481, Ano 10, n. 46, p. 107, 23 nov. 1977.

¹⁹⁴ NA ENCRUZILHADA: empresários apreensivos com a nova política urbana. **Veja**, São Paulo, edição 522, Ano 11, n. 35, p. 125-126, 6 set. 1978.

Figura 10 - Anedota de Millôr Fernandes sobre o Solo Criado

MILLÔR

Andando numa corda bamba em cima da fogueira

VOCÊ SABE ORÇAMENTAR?

Basta você ligar a televisão para verificar que, se nem um país de dimensões continentais feito o Brasil pode viver sem orçamento, muito menos você o conseguirá, com suas dimensões cada vez mais diminuídas pela inflação trotante. Então aprenda o básico para fazer um orçamento correto de sua despesa:

1 — Arranje primeiro uma folha de papel e um lápis. Se que isso já começa a encanecer seu orçamento mais depois você vai me agradecer: pois ganhará muito mais, se não em economia geral, pelo menos em satisfação particular.

2 — De um lado, ponha tudo que você ou seus dependentes ganham. Some as parcelas. Os seus dependentes não ganham, só gastam? Seus ganhos só têm uma parcela? Pois coloque essa parcela no lado direito e a estimativa do que você gasta no lado esquerdo. Isso feito, você não precisa ser nenhum gênio da matemática para verificar que, como o número da esquerda tem três algarismos a mais que o da direita, só lhe resta ganhar mais ou gastar menos¹.

3 — Tendo voltado do gráfico com a certeza absoluta de que não é possível aumentar a parcela da direita², você deve apertar o cinto³ para diminuir a parcela da esquerda. Não consegue? Forçável! Talvez você ainda venha a ganhar a vida como ercamentista.

4 — Certo! É matade a gasolina do carro. Como, não tem carro? Então passe a morar num apartamento menor, quarto-sala contíguo. Você já mora em quarto de empregada? E, desculpe, você vai ter que modular de bairro. Seu quarto já é no alto do morro da Babilônia? Bem, nesse caso temos que ser drásticos: você vai passar a fazer uma refeição por dia. Que bom? Por quê? Ah, só faz uma por semana? Então, já que não é possível cortar, talvez que sistematizar, isto é, psicologizar.

5 — Para melhorar o aspecto psicológico de seu orçamento, em vez de denominar os itens por seus nomes conhecidos, invente siglas misteriosas. MDR — Médico, dentista e remédios. IFEMMI — Impostos federais, estaduais, municipais, legais e legítimos. MPE — Mínimo possível de educação. Etc. . . .

6 — Agora os empréstimos. Coloque o montante na coluna do meio, porque em qualquer caso contratará um empréstimo com o salário que tem. E é óbvio que não vai emprestar nada a ninguém.

7 — Diversões. Cinema. Não vai? Teatro. Idem? Livros, revistas. Não sabe o que é isso? Bem, no item "Diversões" coloque botar o despertador lá 3 da manhã pra ver o maridinho saltar assustado da cama, telefonar pro emprego dele dizendo que a vô morreu e ele tem que pagar o enterro e falar que você perdeu na rua os 200 cruzeiros da feira mensal. Em suma, para se divertir, use a sua imaginação criadora. E recomendação oficial.

8 — Numa folha à parte faça uma lista de parentes com mais de 60 anos e contate a telefonar para eles diariamente, a escrever cartinhas e a mandar cartões postais⁴. Eles podem morrer a qualquer momento e nunca se sabe o que essa velharia tem escondido embaixo do colchão. Desloque (revoque) não pague imposto de renda.

9 — A parcela de gastos ainda está maior que a de proventos? Bom. Faça o seguinte: ponha as despesas com pão, leite, gás, luz, água e feijão na rubrica "Gastos eventuais".

10 — Pronto. Deduza tudo o que você não gastou de tudo o que você não ganhou e coloque o que sobrar na caderneta de poupança. Você sabe: rende juros e correção monetária.

¹ Depois dizem que eu sou do contra. Bem poderia ter escrito galgante, como antes apodimavações mudadas. ² E por isso que eu levanto tanto pela independência. ³ Já está entendendo um estereótipo em referência da empresa, mas é uma questão de perspectiva, você sabe. ⁴ Tá armadilha. É uma coisa proibida, por lei. É o que se chama relações públicas.

VEJA, 29 DE JUNHO, 1977

Vem aí mais um imposto: o imposto do solo criado.

Depois, naturalmente, teremos a taxa da água imaginária e do esgoto suposto. Tudo isso, é claro, para que o Estado possa pagar a limpeza fictícia, o transporte ilusório e a educação quimérica. É por isso que eu digo: este é o país dos meus sonhos.

REFLEXÕES SEM DOR

Antigamente, as mulheres casavam e ficavam logo esperando a cegonha. Depois da pílula, as cegonhas se cansam de esperar por dias.

Vão dizer que eu sou do contra. Mas, depois que proibiram a incineração do lixo, me deu logo vontade de morrer só pra ser incinerado e meus inimigos pudessem dizer, vendo a fumacinha: "Pô, olha o Millôr poluindo a paisagem".

Há os que procuram fazer com que as coisas aconteçam, há os que observam tudo o que acontece e há os que nem sabem o que está acontecendo.

Ri melhor quem não deixa prarir

Um computador, afinal, funciona apenas como um tecnocrata altamente especializado. Isto é, não usa a inteligência humana.

E você sabe a do homossexual que se apaixonou por uma fóbica? Dizem que foi aquele vice-versa!

Para uma enciclopédia definitiva

Vingança. 5 m. Ato de vingar, ir à força, retaliar. A vingança pode ser motivada por agressão, usurpação, traição ou calúnia, mas envolve sempre uma certa ideia de honra. Importante: ao contrário do que pensam determinadas facções políticas e ideológicas, a vingança jamais ajudou na solução de qualquer problema social.

Alguém, no poder, falando no que mais prejudica o país os marquistas da oposição. Nós, porém, achamos que são os sádicos da situação.

Por favor, uma passagem pros Estados Unidos? É hora de mudar?

Há que falam tanto em apertar o cinto, por que os ministros não começam a viajar em classe turística?

Millôr e o equilíbrio de forças

Instruções gerais para a leitura destas páginas

Uma seção para ser lida nas linhas e nas entrelinhas, nas extras e nas setelinhas. Instruções: para tirar todo o proveito dos profundos ensinamentos morais destas páginas, bata bem duas classes de cow, duas gemas de povo, misture num alguidar com o suor de um dia de trabalho de um mecânico mongolóide que ganha salário mínimo no planalto central de Joazeburgo, junte a tudo uma colher de sopa de chá e uma colher de chá de sopa. Ponha em fogo brando, mexa-se rapidamente a, quando estiver em ponto de ebulição — calheira té — espalhe em camadas sociais bem leves em ambas as partes do corritio até camuflar totalmente o conteúdo e só aparecer o continente (Inoite-americano). Quando, porém, espique respacore-se no (da liberdade em raios fulgidos) algum tempo depois, leia com atenção, distribuindo pelo menos 500 cópias aos trombantes da capital paulista.

P.S. A rainha da Inglaterra não respeitou estas instruções e em vinte anos não só perdeu todo o império serrano como se transformou no alvo favorito da gozação de Sua Majestade Id. Anni Dada (inventor do datamo).

—AQUI ENTRE NÓS, BILHO, FALANDO DE COLETA PRA COLETA, DE PROFISSIONAL PRA PROFISSIONAL, DE AGENTE DA CIA PARA AGENTE DA KGB, POR QUE NÃO DECLARAMOS ESSE NEGÓCIO EMPATE E VAMOS COMEMORAR NUM BAR?

VEJA, 29 DE JUNHO, 1977

Fonte: Veja, edição 460, Ano 10, n. 25, 29 jun. 1977, p. 16-17.

Não obstante às supracitadas ruidosas manifestações contrárias ao Solo Criado terem causado grande repercussão, nenhuma delas teria alcançado o mesmo nível de estridência que as várias menções feitas ao tema na seção dedicada ao "colunismo social" do jornal **Folha de S. Paulo**, intitulada Coluna de Tavares de Miranda¹⁹⁵. O jornalista, que abordou a questão sempre de maneira

¹⁹⁵ José Tavares de Miranda (Vitória de Santo Antão/PE, 1912 – São Paulo/SP, 1992) foi um jornalista, advogado e escritor que obteve destaque na TV Gazeta como diretor de jornalismo e apresentador (com o programa diário "Tavares de Miranda, o Repórter" e com o programa dominical "Tavares de Miranda Especial") e, sobretudo, como repórter no jornal "**Folha de S. Paulo**" (através da coluna "Tavares de Miranda"), local onde trabalhou por 42 anos (dos anos 1940 aos anos 1980). Considerado um dos precursores do colunismo social paulistano, durante o período ditatorial militar sua coluna enalteceu o regime em inúmeros episódios. Cf.: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Projeto de Lei n. 01-0623/1993**. Autoriza o Executivo a denominar rua sem denominação no bairro da Lapa. FRANCFORT, E. **Av. Paulista, 900**: a História da TV Gazeta. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010. MALIN, M. As histórias da imprensa serão reescritas. **Observatório da Imprensa**, edição 703, 17 jul. 2012. Disponível em: http://observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/_ed703_as_historias_da_imprensa_serao_reescritas/. Acesso em: 20 out. 2019. SILVA, C. A. **A Crônica Esquecida**: a trajetória do jornalista J. T. Miranda. São Paulo: 2011. Projeto finalista da 2ª. Edição do Prêmio Folha Memória. Disponível em:

pernóstica e mordaz, fez ao todo 15 postagens diferentes se referindo ao Solo Criado no intervalo entre 25 de abril de 1976 e 16 de julho de 1978, data da última menção sua ao tema.

A primeira de suas incursões se deu no seguinte âmbito:

Depois de um ano de administração, pode-se afirmar que o Prefeito Olavo Setúbal é homem de ação e de reação também, pois reage muito bem a certas críticas a respeito de suas idéias. Sem dúvida, esta Supercap que já é Magnacap, está em boas mãos. O Prefeito em pouco tempo assenhoreou-se dos principais problemas da cidade e enfrenta-os com determinação. Nas entrevistas pela televisão ele tem se saído bem, argumentando com boa lógica e convincentemente. **Há, contudo, questões de fundamental importância, questões que implicam em conceitos sociológicos, em doutrina social, como o do chamado "solo criado", que precisam ser examinadas com mais profundidade para não vir a constituir, se aprovadas, numa porta aberta para um socialismo do tipo fiscalista.** Outra questão que precisa ser melhor apreciada é essa da criação de Companhias Municipais para desempenharem certos serviços públicos. Os argumentos apresentados não são convincentes, pois destacam mais o aspecto negativo da administração do que as vantagens reais dessas empresas públicas. O Prefeito é homem culto e inteligente e por isso mesmo precisa dialogar com gente de seu nível. Mas já se percebe que é de fato um grande alcaide¹⁹⁶ (SIC – grifos e negritos nossos).

Já na segunda e terceira menção ao tema, o autor buscou não mencionar, ou melhor, não relacionar a figura do prefeito ao tema em tela, se referindo aos possíveis mentores do conceito como “urbanocratas” (título de suas duas postagens):

Os Urbanocratas

A fome tributária voltou-se para o prato mais comum, o feijão-com-arroz, que é a propriedade particular. **É inegável e evidente que essa idéia do "solo criado" é fundamentalmente socialista; trata-se de um caminho para o atingimento da propriedade comum, ou da abolição progressiva da propriedade particular como preconizava Marx.** Se o ideal é esse, por que não declarar francamente? Responderão que não se trata de abolir a propriedade privada, mas restringir seu abuso, sua multiplicação, sua especulação. Aceitando-se esta tese socialista que procura resolver os problemas urbanos simplisticamente, pergunta-se; **por que não criar também a idéia do "dinheiro criado", a ser aplicada aos bancos? Pois não há semelhança entre o chamado "solo criado" imobiliário e "dinheiro criado" bancário? O lucro ou renda que o proprietário de um terreno obtém como chamado "solo criado" não é semelhante a do banqueiro com seu "dinheiro criado"?** Tratemos de solucionar nossos graves problemas urbanos não esquecendo o Homem, a Família, seus

direitos, suas obrigações e limitações, mas lembrando sempre que esse Homem antecedeu ao Estado, merecendo pois toda a consideração ¹⁹⁷(SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

Os Urbanocratas II

'Fazer urbanismo é restringir a propriedade', Não há alternativa, dizem os tecnocratas do urbanismo, os urbanocratas. **E com isso partem para a tese do "solo criado", da abolição progressiva do direito de propriedade**, "resquício do Direito Romano", para não dizer do Direito Natural e também não dizer "tabu jurídico", etc., etc. Os mesmos urbanocratas ao afirmarem que na França, Alemanha e alhures, o direito de construir é uma concessão, ignoram, pois talvez nunca tenham lido, o que São Tomás de Aquino, a respeito comentou e estabeleceu no século XIII e que serviu para dar a este Ocidente todo o seu esplendor. Felizmente, sabe-se que a Confederação das Famílias Cristãs, constituída de chefes-de-família que representam autenticamente a comunidade brasileira, como empresários, profissionais liberais, professores, juristas, donas-de-casa, trabalhadores, etc., vai entrar na luta, vai dizer aos tecnocratas que o direito de propriedade, desde São Tomás, deve ser condicionado ao bem comum, mas nunca submetida ao arbitro do Estado, nunca tolerado em condomínio como este, nunca uma concessão... É significativo que ninguém da CFC ou entidade semelhante tenha sido convidada para debater o problema em mesas-redondas, ovais ou outras... É que essas entidades não aceitam esse socialismo disfarçado. Mas...¹⁹⁸ (SIC – grifos e negritos nossos).

A abordagem de tema totalmente alheio à sua coluna rendeu elogios dos leitores em mais de uma oportunidade. A primeira delas, em 02 de junho de 1976, por parte da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, onde indicaram que o artigo sobre o Solo Criado "*representa alerta para tentativas inovadoras, propostas sem necessário aprofundamento de estudos, podendo causar consequências negativas nos campos sociais e econômicos*"¹⁹⁹. Do mesmo modo, em 22 de julho daquele ano a Associação Paulista de Empresários do Plano Nacional de Habitação (AESP), na figura de seu presidente Rafael Mario Noschese, prestaram cumprimentos sobre seus comentários a respeito do Solo Criado²⁰⁰.

Desse modo, conforme o conceito "amadurecia" a partir seminários, encontros e do debate público presente nos jornais e veículos específicos, Tavares de Miranda, sempre que possível, tecia comentários pretensiosos a respeito:

¹⁹⁷ MIRANDA, J. T. Os Urbanocratas. **Folha de S. Paulo**, 23 maio 1976. 5. Caderno, p. 44.

¹⁹⁸ MIRANDA, J. T. Os Urbanocratas II. **Folha de S. Paulo**, 30 maio 1976. 5. Caderno, p. 42.

¹⁹⁹ MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 2 jun. 1976. 5. Caderno, p. 28.

²⁰⁰ MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 22 jul. 1976. 5. Caderno, p. 36.

Discretamente, de mansinho, essa teoria do "solo criado", basicamente socialista," está sendo impulsionada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal — CEPAM. Chegaram até a convocar um urbanista americano para opinar a respeito do que está ocorrendo em Chicago e outras plagas, com relação a esse assunto e ao crescimento urbano. Ora, todos sabem, ou deveriam saber, que esta Supercap não se enquadra em padrão algum de crescimento, ou em outras palavras, seu crescimento é de natureza diversa do que se tem constatado em outros países e até cidades brasileiras. **O problema do "solo criado" é eminentemente jurídico e sociológico e, portanto, deve ser apreciado por juristas e sociólogos, não por urbanistas ou tecnocratas.** É pena que, entidades e associações de classe cujos integrantes e membros, inclusive da instituição da família que serão afetados caso essa tese prevaleça, mantenham-se de "boca-chiusa!"²⁰¹ (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

É indiscutível que, se a propriedade imobiliária fosse coletivizada, isto é, de propriedade do Estado ou mesmo cedida por este ao município por tempo limitado, haveria muito mais facilidade para resolver certas — repita-se certas — questões urbanísticas. Na União Soviética e nos países socialistas, os problemas urbanos são tremendamente simplificados por motivos óbvios. O Estado é o poder supremo. E todos vivem mal. Resta saber, contudo, se apesar das dificuldades, dos investimentos substanciais necessários, dos problemas, etc., não convém manter o status quo da questão, isto é, o direito de propriedade condicionado ao bem-comum, mas bem-comum definido e bem-comum fundamentado também no direito natural e não em opiniões individuais ou tendências ditas progressistas. **O direito de construir já está subordinado a normas — zoneamento, especificações, restrições — que, espera-se, também tenham sido resultado de fatores naturais como, insolação, aeração, localização, segurança, etc., para só citar alguns.** Fora dessa conceituação tomista e clássica, cai-se numa legislação de caráter positivista, carente de bases sólidas; bases essas que fizeram deste mundo ocidental o que ele é e que, por estarem sendo agora minadas poderão levar este mesmo mundo ocidental ao caos. **Por isso é que aqui já foi sugerido que, paralelamente ao estudo do "solo-criado", cogite-se também do "dinheiro-criado" dos bancos, por uma questão de equidade. Sejam os coerentes**²⁰² (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

Já se nota agora um preparo de terreno para grandes aumentos de impostos (não atualização), inclusive nova ofensiva para o "solo criado" ideia socialista que já foi denunciada por algumas entidades de São Paulo. Tratem os governantes de ouvir o bom senso das entidades classistas, das associações familiares, enfim da população da cidade. Estarão em melhor companhia do que ao lado de tecnocratas e econocratas²⁰³ (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

Volta a Prefeitura desta Supercap a falar do solo-criado, essa fórmula socialista que, transformada em lei tomará o poder público municipal co-proprietário dos imóveis. As premissas estabelecidas para a

²⁰¹ MIRANDA, J. T. A Cidade... **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1976. 5. Caderno, p. 58.

²⁰² MIRANDA, J. T. A Cidade... **Folha de S. Paulo**, 18 jul. 1976. 5. Caderno, p. 42.

²⁰³ MIRANDA, J. T. A Cidade... **Folha de S. Paulo**, 12 dez. 1976. 6. Caderno, p. 74.

medida e os termos empregados denotam bem a filosofia do solo criado. Assim, o proprietário do imóvel é chamado de especulador, bem como a valorização das áreas urbanas, de plus-valia, tudo bem de acordo com a doutrina adotada. O que os tecnocratas e econométristas municipais não explicam, ou não querem explicar, é que a propriedade imobiliária constitui um bem real, tendo valor permanente. Quem aplicou em imóvel não é um especulador ou negociante (salvo os casos especiais de grileiros e que tais), mas sim uma pessoa prudente, que zelou pelo futuro da família, preservando, tanto quanto possível, seus bens da inflação para a qual em nada contribuiu. Se o imóvel preservado valorizou no decorrer do tempo, o que de fato sucedeu devido à dita inflação, bem como ao progresso da cidade, os tributos correspondentes a esses benefícios foram e estão sendo pagos através de impostos crescentes (100% ao ano), bem como de obras e serviços de melhoramentos, a cargo do proprietário, tais como parte da pavimentação da rua, muro, passeio, limpeza, etc. Além disso, quando nesse terreno foram construídas áreas que ultrapassam a sua dimensão original, sempre existiu o imposto predial e outros para compensares efeitos deste fato. E há ainda muito mais a dizer. E a propósito, voltamos a dizer: dentro dessa linha socializante alguém já está pensando da plus-valia dos negócios bancários? Que tal a idéia do dinheiro-criado?²⁰⁴ (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

A questão do Solo Criado que avança sub-repticiamente, isto é, sem alarde e sem consulta aos órgãos interessados, é de grande importância sociológica e até filosófica. Pois ela implica na co-propriedade por parte do Estado dos imóveis particulares, hoje terrenos, amanhã prédios, fábricas, fazendas... Vejam bem. Não se trata de uma nova tributação. Trata-se de apropriação. Se, à luz do direito natural, essa apropriação é indébita, poderá ser legal se uma lei a implantar efetivamente. Teríamos assim, um corolário de consequências gravíssimas com relação ao que possa acontecer em todos os ramos do direito. No fundo é o direito-criado pelo poder público, pelo Estado que, nos países realmente livres deve estar a serviço das instituições e do povo, mesmo porque estes o antecederam. Muito antes de convidarem alguns "experts" para virem opinar aqui sobre o que devemos fazer com relação ao chamado uso do solo ou zoneamento, impõe-se consulta aos juristas, aos sociólogos, aos urbanólogos (não tecnocratas), aos construtores, ao comércio, à indústria e às organizações familiares. Do contrário, marcharemos para um socialismo disfarçado já implantado alhures, mas que tem apresentado resultados francamente negativos²⁰⁵ (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

A questão do solo-criado, levantada em S. Paulo pelo atual prefeito, para ser transformada em lei depende de legislação federal.

O caso é de extrema importância e gravidade, merecendo do poder central muita atenção e prudência por parte dos que irão dele cuidar. Trata-se, em síntese, do desdobramento ou separação do direito de propriedade do direito de construir,

²⁰⁴ MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 13 mar. 1977. 7. Caderno, p. 70.

²⁰⁵ MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 24 abr. 1977. 5. Caderno, p. 50.

Até hoje a construção tem sido regulamentada por normas e preceitos que levam em consideração as condições locais determinadas pelo zoneamento. Assim, conforme certas características do terreno e do local, a construção deverá ter recuos laterais e altura determinados, por normas pré-estabelecidas.

Essas normas, por sua vez, são fruto de condições objetivas como áreas de insolação, número de pavimentos condicionado à largura da via, espécie de bairro, etc. Obedecidas essas normas, o proprietário do terreno tem liberdade de construir e possuir o seu prédio.

O solo-criado parte do principio de que o proprietário de um terreno é dono somente da área do mesmo, e não de uma área superior como consequência da multiplicação de pavimentos.

Assim, quem tiver um terreno com área de 1.000 m² poderá construir nele um edifício cuja área de construção não ultrapassem esses 1.000 m². Todavia, como a tecnologia e a economia recomendam que o bom aproveitamento desse terreno só é obtido pelo desdobramento da superfície original, é lógico e natural que esse aproveitamento seja feito dentro das normas acima mencionadas. A lei do solo-criado reconhece e aceita este principio, apenas determinando que o excesso da área original (1.000 m²) a ser construída pelo proprietário do terreno, deverá ser adquirida da prefeitura pelo preço corrente. Fica, pois, a prefeitura coproprietária do investimento feito no referido terreno.

É para essa socialização (e o termo é esse mesmo) da propriedade urbana que o governo federal deverá cuidar com muito critério.

Trata-se de uma tentativa de anular ou abalar fundamentalmente o direito de propriedade que constitui direito natural. Hoje, imóveis urbanos, amanhã propriedades rurais, (por que não?), fábricas e principalmente bancos que afinal criam dinheiro²⁰⁶ (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

Voltam alguns da nova geração da Prefeitura, a designarem os contribuintes do imposto territorial, como "especuladores". Segundo eles, um proprietário de terreno sem construção na área urbana, é um negociante, cidadão lesivo ao interesse público e que deve ser punido. É a filosofia do "solo criado", já um tanto abalada, mas cujos inspiradores continuam a insistir. A nova ofensiva nesse setor denuncia claramente a fonte inspiradora. É preciso que o "especulador" dos terrenos substitua o seu investimento imobiliário por letras de câmbio, fundo, títulos bancário, etc., pois dessa maneira passa a ser um autêntico investidor, um cidadão que está contribuindo para o "dinheiro-criado" tão útil aos bancos e financeiras²⁰⁷ (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

Pelas notícias que andam por aí preparem-se os munícipes desta Supercap para fortes aumentos de tributação imobiliária. Aliás há uma tendência em classificar o proprietário de imóveis como especulador e como tal, delinquente. Este conceito é comumente expandido por pessoas ligadas à

²⁰⁶ MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 29 maio 1977. 5. Caderno, p. 54.

²⁰⁷ MIRANDA, J. T. Especulação. **Folha de S. Paulo**, 22 ago. 1977. Folha Ilustrada, p. 18.

administração municipal. Como se trata de acusação grave seria justo que os especuladores fossem apontados, processados e punidos pela Justiça. Todavia, esse julgamento cabe à justiça comum e não a alguns fiscalistas municipais ou tecnocratas socializantes que vêm na propriedade imobiliária, uma apropriação indébita, irregular, nociva, prejudicial e portanto que deve ser abolida aos poucos através do confisco tributário, ao solo-criado e que tais²⁰⁸ (SIC – grifos e negritos nossos).

[...]

A questão do solo-criado que está agora sendo submetida aos prefeitos do interior, para tentar obter o apoio destes, precisa ser bem apreciada pelos homens de responsabilidade e pelos políticos. A Confederação das Famílias Cristãs, em notável pronunciamento, manifestou-se francamente contrária à idéia, o mesmo acontecendo com a Federação do Comércio do Estado de S. Paulo. A idéia do solo-criado, inspirada em princípios socialistas, visa primordialmente desvincular o direito de propriedade do direito de construir. O direito de propriedade é decorrente da lei natural, portanto é substantivo. Sua regulamentação, tendo em vista a preservação do bem-comum, é adjetiva, isto é, procura aprimorar, disciplinar, ordenar, etc., aquele direito, não podendo, pois, negá-lo ou enfraquecê-lo, a menos que se queira destruí-lo. Ora, essa legislação de caráter adjetivo já existe, pois a construção é regulamentada através das normas em vigor. Assim, o proprietário de um terreno pode construir nele aquilo que a técnica e as normas urbanísticas determinam. O solo-criado faz com que a Prefeitura se associe ao proprietário, uma vez que ela só aprova a construção, desde que participe da transação. Consagrado o solo-criado, o que parece muito pouco provável, as portas estariam abertas para a participação estatal no dinheiro criado dos bancos na produção-criada, enfim em tudo, de acordo com a plus-valia de Marx²⁰⁹ (SIC – grifos e negritos nossos).

Enfim, após tamanha insistência em desqualificar a questão, a última manifestação do colunista a respeito do tema²¹⁰, em 16 de julho de 1978, se deu apenas no âmbito de menção ao Solo Criado como sendo um dos quatro “novos impostos” que Setúbal teria tentado implementar no Município com vistas a aumentar a arrecadação. Muito provavelmente, por ter compreendido que dificilmente tal legislação viria a ser aprovada naquele momento, acabou por interromper suas críticas corrosivas.

²⁰⁸ MIRANDA, J. T. O Município. **Folha de S. Paulo**, 21 nov. 1977, Folha Ilustrada, p. 22.

²⁰⁹ MIRANDA, J. T. Faca de dois gumes. **Folha de S. Paulo**, 28 dez. 1977. Folha Ilustrada, p. 34.

²¹⁰ MIRANDA, J. T. Tit-Bits na Política. **Folha de S. Paulo**, 16 jul. 1978. Folha Ilustrada, p. 54.

2.4 AS IDEIAS QUE INFLUENCIARAM O SOLO CRIADO

“[...] existe uma preocupação mundial com os problemas relacionados ao conceito de “Solo Criado”. Os níveis crescentes de congestionamento, a escassez progressiva de áreas para uso público, o aumento vertiginoso do preço da terra e seu relacionamento com o controle do uso do solo, são problemas de extrema atualidade no mundo ocidental, em rápido processo de urbanização. A solução desses problemas está a exigir estudos aprofundados em todo o mundo. Não é de se estranhar, portanto, que as soluções propostas apresentem certas semelhanças, não obstante as diferenças econômicas e sócio-culturais que de certa forma condicionam essas soluções. No nosso caso específico, do conceito de “Solo Criado” podemos afirmar que é um conceito puramente brasileiro, nosso, paulista. Não foi importado, ninguém o encontrará em nenhum documento técnico, em nenhuma legislação do mundo todo”²¹¹ (SIC – Grifos e negritos nossos).

²¹¹ AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao Solo Criado. **Revista C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 53, 1977.

Conforme mencionado anteriormente, as discussões surgidas no Brasil acerca do Solo Criado, durante meados dos anos de 1970, estavam inseridas dentro de um contexto internacional de debates e experiências que versavam não apenas sobre esta temática específica. Na verdade, a busca por mecanismos e instrumentos urbanísticos que pudessem dotar o Poder Público de um domínio maior no que tange as dinâmicas urbanas já era observada desde o início dos esforços responsáveis pela implantação do chamado Estado de Bem-Estar Social na Europa Ocidental. Tal busca foi pautada pelo entendimento de que era uma atribuição do Poder Público intervir na regulação e controle do desenvolvimento urbano, com vistas a assegurar diversidade social, garantir a promoção de habitação de interesse social incorporada ao tecido urbano, resguardar os habitantes de bairros mais vulneráveis dos processos de expulsão ocasionados pela valorização imobiliária (gentrificação), dar condições para a promoção de políticas voltadas à preservação do patrimônio cultural, possibilitar que os espaços públicos continuassem a serem espaços democráticos de convívio, propiciar usos habitacionais sociais dentro do escopo de produtos do mercado imobiliário por intermédio de isenções e fomento, enfim, garantir ao espaço urbano um ambiente mínimo de respeito à dignidade humana (FERREIRA, 2005, p. 16).

Dessa forma, os países europeus, em especial a Itália e a França no início dos anos 70, viriam a constatar que a regulação pública do uso do solo através dos instrumentos urbanísticos utilizados até àquele momento, basicamente o zoneamento, eram extremamente limitados para a contenção do recorrente aumento de preços dos imóveis, equipamentos e serviços urbanos, e, conseqüentemente, para frear a segregação urbana decorrente. É, assim, bastante sintomático o surgimento das ideias no ambiente europeu, que aqui seriam chamadas de Solo Criado, e o crescimento das demandas e lutas urbanas que emergiram do movimento de maio de 1968, uma vez que as leis e instrumentos apresentados nesse âmbito se manifestaram como propostas de enfrentamento aos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 4).

2.4.1 A experiência internacional

Quando se fala de experiências internacionais que poderiam ter influenciado a conceituação do Solo Criado tem-se que a primeira manifestação acerca do tema teria ocorrido em Roma, entre março e abril de 1971, quando técnicos ligados a Comissão Econômica da Europa da Organização das Nações Unidas – ONU, junto a especialistas em planejamento urbano, habitação e construção, firmam um documento defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção. De acordo com Memorando publicado em 1977 pela Revista C.J. Arquitetura, o documento em questão evidenciava que tal direito deveria passar a coletividade podendo ser cedido a particulares por concessão ou autorização administrativa apenas.

Este evento ocorrido em Roma foi de significativa influência, uma vez que a partir dele se veriam alterações em algumas legislações, como, por exemplo, na própria *Norme per la Edificabilita' dei Suoli*²¹², proposta em 1975 e aprovada quase dois anos depois (Legge 28 Gennaio 1977, n. 10), também conhecida como “Lei Bucalossi”. Foi através desta normativa que se garantiu, de forma absoluta, a separação entre o direito de propriedade e o direito de construção em solo italiano. Este passaria ao espectro da coletividade, que o concederia desde que o interessado contribuisse financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos (LORENNZETTI; ARAUJO, 2002; REZENDE *et al.*, 2011, p. 161). Ou seja, houve a separação do chamado “*jus aedificandi*” do direito de propriedade do solo – ao proprietário do imóvel seriam garantidas todas as formas de gozo, com exceção do “direito de construção”, o qual pertenceria ao município que, por sua vez, o concederia ao particular, mediante o pagamento de uma soma correspondente ao valor do “*jus aedificandi*”²¹³. Dessa forma, o particular só poderá construir no seu terreno se se verificarem dois pressupostos: 1) se o plano urbanístico considerar o terreno como edificável: 2) se a Administração conceder o direito de construir ao proprietário.

²¹² ITALIA. Legge 28 Gennaio 1977, n. 10. Norme per la Edificabilita' dei Suoli. **Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana**, 29 genn. 1977, Anno 118^o, n. 27. p. 703. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1977/01/29/27/sg/pdf>> Acesso em : 24 jan. 2020.

²¹³ Cf.: CORREIA, F. A. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra, Livraria Almedina, 1990. p. 604-605.

É importante registrar que a aprovação deste texto legal se deu a partir de um contexto jurídico e político caracterizado pelos reflexos da Sentença do Tribunal Constitucional nº 55, de 29 de Maio de 1968, que declarou inconstitucionais os preceitos da Lei Urbanística (de 17 de Agosto de 1942, nº 1150), mais especificamente dois: a imposição de inedificabilidade, por tempo indeterminado, sem indenização ao proprietário; e o entendimento de que a faculdade de construir constituía uma componente conatural ao direito de propriedade do solo (CORREIA, 1990: 366-367). À época, entendeu-se que a partir dessa via (que fora taxada de “solução radical”), teria se colocado um “ponto final” nas desigualdades de tratamento resultantes de planos e zoneamentos que atribuem direitos de construção de natureza e intensidade diferentes aos proprietários.

Destaca-se também que a legislação italiana aprovada em 1977 era bastante parecida com a que fora proposta, em 1972, na Republica Federal da Alemanha, pela “Comissão de Reforma do Direito dos Solos” pelo Partido Social Democrata da Alemanha – SPD e que consistia na cisão (*Aufspaltung*) da propriedade do solo numa propriedade de utilização e numa propriedade de decisão (*ein Nutzungs-und ein Verfügungseigentum*). A “propriedade de decisão” seria reservada ao município, enquanto a “propriedade de utilização” seria concedida, durante um período temporalmente limitado, ao particular mediante o pagamento de uma quantia em dinheiro²¹⁴. Tal montante visava garantir ao município a recuperação da totalidade das mais-valias das áreas edificáveis (CORREIA, 1990, p. 602).

Em reportagem publicada pela Der Spiegel em 17 de julho de 1972, a SPD justificava tal atitude em função de aumentos exponenciais observados em várias cidades alemãs, como no caso de Munique, onde se observou uma valorização imobiliária média de 2.830% entre os anos de 1950 e 1971, e Stuttgart, onde 6.000 proprietários foram beneficiados com melhorias das infraestruturas públicas próximas às suas propriedades, cuja valorização, somada, resultava em cerca de um bilhão de marcos alemães à época²¹⁵.

²¹⁴ Cf.: RUFNER, s/n. apud CORREIA, 1990, p. 602.

²¹⁵ BODENRECHT: Eigentum geläutert. **Der Spiegel**, n. 30, 1972. “Die SPD will mit einem neuen Bodenrecht, das den städtischen Bodenwucher entscheidend einschränken soll, in den Wahlkampf ziehen”. Em tradução livre: Direito de Solo: Propriedade refinada. “O SPD quer entrar na campanha eleitoral com uma nova lei de terras que limita significativamente a usura urbana”.

Tanto a proposta trazida pelo SPD quanto a legislação italiana foram alvo de críticas. Duas em especial: a) a solução proposta/lei não deixaria de ser injusta, uma vez que trataria de modo igual situações totalmente diferentes: a dos proprietários que adquiriram os seus terrenos aptos para a edificação, pagando um preço superior ao do terreno agrícola, e a daqueles que viram transformar-se nas suas mãos um terreno agrícola em terreno urbano edificável – enquanto estes últimos, com o pagamento das quantias estipuladas pelo Poder Público, veriam apenas findadas a possibilidade da obtenção de um lucro com a transação imobiliária, os primeiros seriam prejudicados com um pagamento sobre uma valorização que ele não obteve, mas sim o antigo proprietário, o que lhe causaria uma perda patrimonial efetiva²¹⁶; b) a dissociação do "*jus aedificandi*" do direito de propriedade do solo colocaria um grave dilema: ou o proprietário do solo teria um direito de obter a concessão de edificação sempre que o edifício que pretendesse construir estivesse de acordo com as normas do plano; ou, pelo contrário, o município teria a faculdade, não a obrigação, de conceder o "direito de edificação", não dispondo o proprietário de um direito à "concessão de edificação".

Independentemente de tais apontamentos, após a promulgação da Lei n. 10, de 28 de janeiro de 1977, a doutrina italiana passou a interpretar tal questão a partir, principalmente, da substituição da expressão do antigo texto normativo que se valia da denominação "*licença de construção*" pela de "*concessão de construção*", bem como na atribuição a esta de um caráter oneroso, o qual seria calculado, nos termos de seu artigo 3º, com base na incidência das despesas de urbanização, bem como dos custos de construção²¹⁷.

É imprescindível notar que o "*jus aedificandi*" conferido a título oneroso constituiu uma característica peculiar no direito italiano no contexto dos ordenamentos jurídicos da Europa ocidental. No entanto, os valores a serem pagos pelo proprietário do solo pela concessão do "direito de edificar" estavam longe de corresponder à totalidade das mais-valias obtidas devido à classificação dada pelo plano urbanístico de um terreno como zona edificável.

²¹⁶ Cf.: BERLIRI apud CORREIA, 1990, p. 603.

²¹⁷ Cf.: MENGOLI apud CORREIA, 1990, p. 604.

Segundo Mengoli, Salvia & Teresi, Quaglia e Cutrera (apud CORREIA, 1990, p. 605) na verdade, o montante que o requerente da concessão de construção teria de pagar ao município era constituído por duas partes distintas. A primeira, que dizia respeito à incidência dos encargos de urbanização primária e secundária, estabelecidos por deliberação de um conselho municipal, com base em tabelas paramétricas definidas pela Região por categorias de municípios, de acordo com os critérios fixados na lei, entre os quais se contam a extensão e a evolução demográfica dos municípios; as características geográficas destes; os destinos das zonas previstos nos instrumentos urbanísticos vigentes; e os padrões urbanísticos previstos como limites à edificabilidade (de acordo com o art. 5º da Lei nº 10/1977).

A segunda, que se refere ao custo da construção de novos edifícios, era determinada pela Região em função das características e da tipologia das construções, bem como do seu destino e localização, e compreende uma percentagem não superior a 50% do referido custo (art. 6º, inciso 2 da Lei nº 10/1977. O custo da construção para os novos edifícios seria determinado, anualmente, por decreto do Ministro das Obras Públicas (art. 6º, incisos 3 e 4 da Lei nº 10/1977).

Ressalta-se também que o sistema de programas plurianuais exigia que o proprietário de terra pedisse a concessão ou vendesse seu terreno a quem tivesse a intenção de pedir a concessão. Isto é, os proprietários de terrenos localizados em zona urbana teriam três anos para pedir autorização de construção; os que não efetivassem a construção dentro de três ou cinco anos seguintes teriam seu terreno desapropriado e seriam indenizados com base no valor agrícola do terreno, posto que o sistema visava evitar, sobretudo, a espera de valorização e as construções feitas sem autorização da Prefeitura.

Apesar da inflexibilidade de tais cobranças, a lei italiana previa, por outro lado, numerosos casos de concessões gratuitas do "*jus aedificandi*", uma vez que uma aplicação rigorosa do princípio da onerosidade poderia resultar num desincentivo à atividade de construção. As hipóteses de concessão gratuita eram aquelas em que o desestímulo provocado pela cobrança não seria econômica e socialmente suportáveis (p.e. obras de urbanização; obras públicas ou de interesse geral; construções agrícolas; construção de habitações em regime de convenção

com o município; etc.). Foi por este motivo que os doutrinadores apontaram que, no direito italiano, o princípio da onerosidade da concessão de construção seria apenas tendencial e não absoluto²¹⁸.

Além das experiências alemã e italiana, outra referência de grande influência acerca do Solo Criado foram as legislações francesas aprovadas em 1967 e 1975 respectivamente, a *Loi D'Orientation Foncière*²¹⁹ e a *Reforme de la Politique Foncière*²²⁰ (Lei de Orientação Fundiária e Reforma da Política Fundiária, ambas em

²¹⁸ Não obstante a intenção da cobrança pela “concessão de construção” na legislação italiana, com vistas a assegurar uma partilha mais justa dos ônus e bônus da urbanização, doutrinadores apontaram também que a legislação em questão não fora capaz de gerar uma completa igualdade de tratamento dos proprietários de imóveis em face das determinações dos planos urbanísticos. Na mesma linha, salienta-se que, depois de alguns anos de aplicação da Lei n. 10/1977, o que era um dos objetivos do legislador — a obtenção da “indiferença”, pelo menos em termos econômicos, das propriedades em relação zoneamento — permaneceu “no campo das boas intenções”. Com efeito, mesmo após o advento da referida Lei e do princípio da onerosidade da concessão, os proprietários de áreas edificáveis ou dotadas de potencial construtivo encontravam-se numa posição mais favorável do que os proprietários de outros tipos de terrenos, principalmente daqueles que têm um destino agrícola. Isto se dá pelo fato de a lei diminuir, mas não eliminar completamente a renda urbana. Acrescenta-se, ainda, que esta cobrança, aliás, como todos os encargos que incidem sobre a construção, foram “transferidos para frente”, uma vez que, apesar de tal valor ser pago totalmente pelo proprietário, ele é repassado para o construtor e deste para o adquirente do imóvel construído, isto é, para o consumidor final (Cf.: BERNARDINI; ROLLA; e CAVALLARI apud CORREIA, 1990: 607).

²¹⁹ FRANCE. Loi n. 67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière. **Journal Officiel de la République Française**, p. 3, 3 janv. 1968. (Fac-símile). Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000501076&pageCourante=00003. Acesso em : 24 jan.2020.

²²⁰ FRANCE. Loi n. 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière. **Journal Officiel de la République Française**, p. 132, 3 janv. 1976. (Fac-símile). Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000699207&pageCourante=00132. Acesso em: 19 jan. 2020.

Destaque para o capítulo II, artigos 02 e 3, *in verbis*:

Chapitre II

Plafond légal de densité.

Art. 2. — Il est inséré dans le code de l'urbanisme un article L. 112-1 ainsi rédigé: «Art. L. 112-1. Le droit de construire est attaché à la propriété du sol. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol.

« Le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction est ou doit être implantée définit la densité de construction.

« Une densité égale à 1 constitue la limite légale de densité. Pour la ville, de Paris, ce chiffre est fixé à 1,5.

« Au-delà de cette limite, appelée « plafond légal de densité », l'exercice du droit de construire relève de la collectivité dans les conditions fixées par les dispositions du présent chapitre.

Art. 3. — Il est inséré dans le code de l'urbanisme un article L. 112-2 ainsi rédigé:

« Art. L. 112-2. — L'édification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonnée au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond.

« L'attribution, expresse ou tacite; du permis de construire entraîné pour le bénéficiaire de l'autorisation de construire l'obligation d'effectuer ce versement.

tradução livre). A primeira delas foi responsável por introduzir uma grande mudança nas diretrizes do uso do solo, uma vez determinava em âmbito nacional a relação entre a área do terreno e a área construída ao estabelecer que o critério básico do controle do solo por intermédio de um coeficiente de ocupação (COSTA; SANTOS, 1977, p. 92).

Já a segunda lei, também chamada de *Code de l'Urbanisme* – que, aliás, fora elaborada com base em relatório produzido pelo eminente professor de direito público Jean-Paul Gilli para o *Ministère de L'Equipement* (ministério do Equipamento, em tradução livre) ²²¹, propunha uma reforma nas relações entre os proprietários do solo urbano e a coletividade, dando a esta última uma possibilidade maior de intervenção no mercado fundiário e imobiliário, com vistas a realizar uma política ativa de espaços verdes e equipamentos públicos. Além disso, buscava reequilibrar as injustiças decorrentes da existência de coeficientes de aproveitamento diversificados por uso e padrões de ocupação, que implicavam numa valorização diferenciada da terra urbana – a valorização diferenciada da terra, que ocasiona forte especulação imobiliária nas áreas de maior densidade permitida, acaba resultando na impossibilidade, por parte do poder público, de se conseguir adquirir terras para a construção de equipamentos de cunho comunitário, além de promover a segregação social através da localização da moradia. Outro elemento que se buscava coibir era a existência de fortes pressões sobre o poder público, por parte dos proprietários de terras urbanas, que, em função da diversificação dos coeficientes de aproveitamento, interferem nos Planos de Ocupação do Solo segundo seus interesses particulares, em detrimento da comunidade (SÃO PAULO (Município). COGEP, 1977, p. 88).

Para tal, a norma veio a limitar o direito de construção, mas ainda o mantendo inerente ao direito de propriedade, a uma vez a área do terreno para todo o território nacional (com exceção de Paris, que seria de uma vez e meia a área do

²²¹ Cf.: CIPRIANO, D. S. **A transferência de potencial construtivo: incentivo à conservação dos edifícios protegidos na área central de São Paulo (?)**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU USP, 2018, p. 68.

É imperioso frisar que o relatório de 1975 elaborado por Gilli propunha, também, que o produto obtido, com o pagamento do imposto sobre a ultrapassagem do coeficiente de aproveitamento do solo, deveria alimentar um fundo destinado a compensar os proprietários de terras que não pudessem construir acima da densidade permitida pela lei. Todavia, a proposta do fundo de compensação aos proprietários fora contemplada na legislação.

lote). Criava-se, assim, o que ficou chamado de Teto Legal de Densidade (*Plafond Légal de Densité – PLD*). A partir disso, em todo o território francês o direito de construção acima destes limites passaria para coletividade, que poderia concedê-lo desde que houvesse o pagamento, por parte do proprietário, de uma soma equivalente ao valor do terreno cuja aquisição seria necessária para que o índice de utilização não excedesse o limite de um (ou 1,5 no caso de Paris) ²²². De acordo com a lei supracitada, o pagamento poderia ser parcelado em três frações iguais: a primeira ao fim de três meses, a contar da data do licenciamento da construção, a segunda, seis meses após e a terceira 18 meses a contar da mesma data.

O montante arrecadado com a venda do direito de construção excedente a área do terreno deveria ser utilizado obrigatoriamente no financiamento dos seguintes programas: a) programa de constituição de espaços verdes; b) programa de aquisição de terras (que poderia ser feito através de preempção) para a construção de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos; c) programa de preservação patrimônio cultural (estimulado pela transferência do coeficiente de ocupação do solo, onde os proprietários dos setores protegidos poderiam vender seu direito de construir aos dos setores onde não houvesse restrições); d) programa de construção de moradias de interesse social, a serem alugadas aos interessados (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 39).

Aqui cabe um parêntesis. O experimento francês foi de tal relevância dentro das discussões paulistanas que, no final do ano de 1977, Cândido Malta Campos Filho forma, no âmbito da COGEP/PMSP, uma equipe de técnicos (exclusivamente) destacada para pesquisar instrumentos urbanísticos utilizados em outros países, fato este que estimulou o que Nobre (2019, p. 171) chamou de “intercâmbio intelectual internacional”. Entre outubro de 1977 e janeiro de 1978, por

²²² Ressalta-se que durante a década de 1980 o PLD passou por algumas alterações em seu texto legal que possibilitaram aos municípios outorgar novos (e maiores) coeficientes de aproveitamento dos terrenos, de forma gratuita, ainda por cima revogá-los, caso fosse de interesse (NOGUEIRA, 2019, p. 39). Além do mais, um dos principais objetivos da proposta, que era a de reduzir a densidade das áreas centrais e aumentar os recursos obtidos em nível local, mostrou-se ao longo dos cinco primeiros anos insatisfatório. Primeiramente, porque o caráter fiscal se sobressaiu ao caráter urbanístico. Ademais, neste período em questão, também foi possível observar, que o PLD fez com que os incorporadores se adequassem aos limites dos coeficientes impostos, direcionando, conseqüentemente, suas atividades para obras de requalificação de edifícios nas áreas centrais (o que acabou contribuindo, indiretamente, com a preservação do patrimônio cultural local). Em virtude disso, o poder público não conseguiu angariar o volume de recursos originalmente pretendido por intermédio da aplicação do instrumento (GRANELLE, 1981 apud CIPRIANO, 2018, p. 70). Recentemente, em 2010, o PLD foi abolido.

intermédio de um programa de cooperação, foi enviada equipe de pesquisadores constituída pelo Arq. José Eduardo de Assis Lefèvre e pela Arq. Maria Cecília Cardoso Figueiredo da Silva (ambos pela EMURB/PMSP) e pelas arquitetas Maria Cristina da Silva Leme e Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins (estas pela COGEP/PMSP) para o *Institut d'Aménagement de La Region d'ile de France* (Iaurif), instituição responsável pelo planejamento da região metropolitana de Paris, com o objetivo de aprofundar os estudos acerca da experiência francesa de política urbana, notadamente das *Zone D'Aménagement Concerté* – ZAC (Zona de Ocupação Concertada, Cf. SÃO PAULO (Município). COGEP, 1979, p. 88) e do PLD (NOBRE, 2018, p. 292).

Esta proveitosa troca de ideias ocorrida na França, somada a outros estudos concernentes a aplicação de instrumentos urbanísticos e legislação correlata na Itália e nos Estados Unidos vieram a se transformar em um documento intitulado “Política de Controle de Uso e Ocupação do Solo: estudos de aperfeiçoamento de instrumentos existentes/estudos de instrumentos novos”, lançado em 1979. Este material da COGEP/PMSP abordou, além dos elementos contidos no seu título, políticas voltadas também à preservação do patrimônio cultural, reunindo, assim, propostas de aperfeiçoamento dos instrumentos existentes e a aplicação de vários instrumentos novos (p.e. o Solo Criado, o Imposto Territorial Progressivo sobre terrenos vazios e a Transferência de Potencial Construtivo de imóveis tombados e parques).

Em suma, a pesquisa que resultou no documento foi tão bem avaliada por Campos Filho, que sua convicção nas melhorias que a aplicação conjunta destes dispositivos poderia causar ficou estampada no texto introdutório feito por ele:

A solução dos problemas urbanos passa a depender, é nosso ponto de vista longamente amadurecida em análises e debates, da solução das questões postas para as cidades pela especulação imobiliária. Para isso é preciso mobilizar os instrumentos disponíveis e propor a criação de novos, quando necessários. Dentro da estratégia referida e de acordo com a orientação do Prefeito Olavo Egídio Setúbal, a COGEP desenvolveu o conjunto com as demais áreas afins da Administração Municipal um projeto de lei denominado "Solo Criado, o conceito do Solo Criado", um verdadeiro terreno artificial propiciado pelo desenvolvimento da tecnologia da construção (que possibilita a construção verticalizada) já foi aplicado na França através de legislação nacional em 1977 e nos EUA em algumas cidades para edifícios históricos. No Brasil a fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) propôs esse instrumento novo ao debate em 1976, o qual foi encampado pela administração Olavo Setúbal. Os pronunciamentos feitos

pelo Senhor Prefeito, apoiados por um lado pela argumentação desenvolvida pelo Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Dr. Ernest Mange, assessorado pelo Diretor Técnico da EMURB, Dr. Domingos Theodoro de Azevedo Neto, e por outro lado embalados pela análise desenvolvida pela COGEP no sentido de mostrar a viabilidade prática do "Solo Criado" e sua insignificante repercussão nos preços finais de venda dos imóveis por ele atingidos, conforme demonstrado por estudos publicados nesta coletânea, deram projeção nacional à proposta. Hoje o "Solo Criado" está sendo objeto de verificação, pelo Governo Federal, quanto à conveniência de sua adoção a nível nacional (SÃO PAULO (Município). COGEP, 1979, p. 12).

Dando continuidade, a Espanha, assim como a França e a Itália, também aprovaria no ano de 1975 uma legislação voltada a resgatar parte das mais-valias urbanas sob a forma de solo edificável, com a finalidade de propiciar incremento na infraestrutura urbana e nos equipamentos de uso público. A chamada Lei de Reforma da Lei do Solo (Ley de Reforma de la Ley de Suelo de España²²³) – que alterava a primeira lei de solo espanhola²²⁴, de 1956, responsável pela implementação da “*edificación forzosa*”²²⁵, principalmente no tocante insuficiente incidência do planejamento econômico no planejamento físico –, ambas aprovadas sob regime franquista, buscava oferecer novos meios para a Administração local para executar os seus vários planos e, por intermédio de mecanismos fiscais, garantir não apenas oferta de solo mas, sobretudo, que os preços dos imóveis viessem a se situar e permanecer dentro de “limites aceitáveis”, desestimulando a “vantagem de retenção” (COSTA; SANTOS, 1977, p. 94).

No entanto, segundo Azevedo Netto (1977), tal legislação se demonstrou demasiadamente complexa, haja vista que o coeficiente geral estabelecido seria único e unitário (1,0), porém ele poderia ser aumentado quando os planos diretores das cidades assim determinassem. Nesse caso, o coeficiente único passa a ser o coeficiente médio, havendo dispositivos semelhantes à transferência de potencial construtivo.

²²³ ESPAÑA. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. **Boletín Oficial del Estado**, n. 107, p. 9427-9448, 5 mayo 1975. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/1975/05/05/pdfs/A09427-09448.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

²²⁴ ESPAÑA. Ley 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. **Boletín Oficial del Estado**, n. 135, de 14 de mayo de 1956, p. 3106-3134. Disponível em: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

²²⁵ Instrumento que obrigava o aproveitamento de terrenos e edificações não utilizados (ou subutilizados) em áreas urbanizadas (LIRA, 1983 apud REZENDE *et al.*, 2011: 161). Nesta lei também se veria pela primeira vez o surgimento de uma série de planos: “*Plan nacional*”; “*Plan provincial*”; “*Plano General de ordenación municipal o comarcal*”; “*Plan especial*”; “*Plan parcial*”; e “*Proyecto de urbanización*”.

Ainda dentro do contexto europeu, duas outras experiências que teriam alguma influência no Solo Criado foram descritas na literatura. A da Grã-Bretanha que, através da Lei de Planejamento Urbano e Rural de 1947 (*Town and Country Planning Act*²²⁶) criou um dispositivo legal que previa que os proprietários que “*detivessem uma autorização para construir deveriam pagar ao Estado ou à coletividade uma soma igual à totalidade das mais-valias que suas terras sofreriam em consequência de obras públicas*” (REZENDE *et al.*, 2009, p. 54), sendo que tal dispositivo veio a ser abandonado pouco tempo após sua aprovação (em 1953), por ter sido considerado um freio ao desenvolvimento – isto se deveu, também, por ter havido forte resistência nos proprietários de terrenos que continuaram a ceder essas áreas para os construtores ao preço de mercado, sem levar em conta o fato de que esses construtores seriam forçados a pagar outra quantia para o poder local, a fim de obter o direito de construir.

E a da Suécia, denominada “*Jordabalk*”²²⁷ (Código de Direito da Terra, em tradução livre), onde o Estado tornou-se o grande proprietário da terra urbana, conseguindo um vasto controle sobre os demais proprietários através de uma política geral de nacionalização dos solos. De acordo com Costa e Santos (1977, p. 93), poucos anos após a promulgação da legislação, 80 por cento das habitações suecas já se encontravam em terrenos de propriedade pública. Destarte, através do dispositivo legal descrito, as municipalidades podem comprar o terreno necessário às suas futuras extensões, o colocando em seguida num “banco de terras”. Desse modo, os terrenos públicos não pertencentes à municipalidade são em quantidade mínima. A normativa também previu um escalonamento de preços – logo após ela ter entrado em vigor, o preço dos terrenos era calculado com o valor de dez anos atrás, que seriam aumentados progressivamente até atingirem o valor “real”. Tal medida fora adotada com fulcro a evitar que os proprietários fundiários usufruíssem financeiramente das melhorias proporcionadas pela municipalidade, bem como para se antecipar à alta sobre os terrenos, provocada pelo aumento demográfico crescente.

²²⁶ UNITED KINGDOM. **Town and Country Planning Act 1947**, 10 & 11 Geo. 6, Ch. 51. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/51/pdfs/ukpga_19470051_en.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

²²⁷ SVERIGE. **Jordabalk (1970:994)**, utfärdad den 17 december 1970. Regeringskansliets rättsdatabaser. Disponível em: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/jordabalk-1970994_sfs-1970-994. Acesso em: 20 jan. 2020.

Diferentemente do que se observou na Europa naquele período, as experiências que influenciaram o Solo Criado advindas dos Estados Unidos, em especial às das cidades de Nova Iorque, Chicago e à (do Estado Livre Associado) de Porto Rico seguiram outra lógica. Ao passo que no velho continente o conceito utilizado era o de se valer de instrumentos de indução e controle Estatal sobre ocupação do território urbano aliado ao resgate de parte dos investimentos públicos investidos em uma área, nas cidades estadunidenses, por exemplo, os mecanismos empregados tiveram sua origem relacionada à compensação ao proprietário de imóveis de interesse histórico/cultural que se pretendesse preservar quando da não utilização total do potencial construtivo (REZENDE *et al.*, 2011, p. 159) e às estratégias de maximização dos lucros da atividade imobiliária através da negociação de condições de exceção às regras do zoneamento que permitissem a ampliação dos parâmetros de construção nas áreas mais valorizadas da cidade (NOGUEIRA, 2019, p. 39), ou melhor, tratava-se da criação de dispositivos que promovessem a adaptação do zoneamento a uma lógica de mercado imobiliário (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 4). Em Porto Rico, por sua vez, o objetivo central da normativa urbanística era o de ressarcir a desvalorização que certas propriedades tiveram em função da limitação de intensidade e tipos de uso do solo impostas pelo zoneamento implantado na ilha – zoneamento este que visava preservar o ambiente natural e as serras de alto potencial agrícola e incrementar os coeficientes de aproveitamento nas zonas de maior dinâmica urbana (SÃO PAULO (Município). COGEP, 1977, p. 97).

Segundo Bacellar (2007, p. 22-23), a cidade de Nova Iorque teria sido a primeira das cidades norte-americanas a fazer o uso do instrumento denominado *Transferable Development Rights* – TDR, (Direitos de Desenvolvimento Transferíveis, em tradução livre). Tal feito teria se dado a partir de sucessivas emendas legislativas feitas no Código de Zoneamento da cidade de 1961, onde se tornou possível a troca de densidades entre lotes adjacentes (inicialmente):

Foram designados na cidade como marcos urbano (landmarks) mais de 700 edifícios, aos quais foram atribuídos TDR, cujos proprietários poderiam vender os direitos ‘aéreos’ aos proprietários dos terrenos adjacentes. No entanto, para resolver o dilema das construções históricas cujos terrenos do

entorno já se encontravam edificados, estendeu-se a permissão de transferência para outros lotes não contíguos²²⁸.

Pouco tempo depois, ainda na década de 60, a primeira utilização da TDR se concretizaria, quando houve a permissão ao proprietário da Amster Yard (uma pequena estrutura de residenciais do século XIX, espaços livres e lojas em Manhattan) transferir uma parcela do seu potencial construtivo a um edifício de escritórios que viria a ser edificado nas proximidades (SCHNIDMAN, 1978, p. 544 apud BACELLAR, 2007, p. 23).

Em 1967, por sua vez, ocorre um caso emblemático no tocante à TDR: o conflito judicial envolvendo a Penn Central Transportation Company, proprietária do conjunto da Grand Central Terminal, e a Landmarks Preservation Commission, órgão municipal de preservação de Nova Iorque. Localizada numa das áreas mais valiosas da cidade, a estação de trens veio a sofrer grande pressão do mercado imobiliário pela sua demolição, uma vez que se pretendia construir no seu lugar um edifício de escritórios de 59 andares. Desse modo, uma ação judicial foi perpetrada e, em 1977, a decisão da corte foi pela preservação da edificação histórica. Todavia, a Cidade de Nova Iorque foi condenada a ofertar uma compensação pelo dano causado (negação de uma licença de edificação da torre de escritórios por sobre a estação, que, diga-se de passagem, já estava em vias de ser indicada para tombamento à época dos fatos). A Penn Central Transportation Company, com isso, obteve os direitos de desenvolvimento em uma área de terreno em outro lugar. A decisão sobre a contenda Cidade de Nova Iorque x Penn Central Transportation Company partiu do pressuposto de que o instrumento TDR era um mecanismo útil de compensação mediante as regulamentações limitativas ao direito de propriedade e ao direito de construir, tornando mais aceitáveis aos proprietários as rigorosas normas de zoneamento. A decisão veio a se tornar emblemática, influenciando posteriormente toda a jurisprudência norte-americana no que diz respeito à desapropriação (BACELLAR, 2007, p. 23).

A experiência de Chicago (notadamente a mais relatada na literatura) é centrada em dois elementos/instrumentos principais: o *space drift* e o *zoning*

²²⁸ BACELLAR, I. **Transferência do Direito de Construir**: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007. p. 22-23.

bônus. O *space adrift* (espaço flutuante, em livre tradução) consistia na introdução do conceito de transferência de direitos de construção neste município a partir da criação de distritos de transferência. Tais locais – áreas da cidade onde estavam concentrados os imóveis cuja preservação era considerada como relevante e necessária – poderiam ter seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade onde a legislação limitaria sua construção (coeficiente de aproveitamento, altura e outros controles de planejamento prescrito pelo regulamento). O direito construtivo poderia, também, ser transferido para outro lote do mesmo proprietário ou vendido para alguém interessado em construir em outra localidade. Porém, antes de concretizar a transferência a Poder Público local exigiria que o proprietário documentasse e registrasse seu compromisso e, de futuros proprietários, em preservar o patrimônio, sem alterá-lo indiscriminadamente ou demoli-lo. Tal proposta estava contida no Plano de Chicago (assim chamado por John J. Costonis) para resolver o crescente problema da preservação de prédios históricos – principalmente após a batalha judicial envolvendo a (infame) demolição de um edifício com significativo valor arquitetônico, o edifício Chicago's Old Stock Exchange, projetado por Louis Sullivan e Dankmar Adler, em 1869, e que era um dos exemplares mais significativos da Escola de Arquitetura de Chicago (COSTONIS, 1975 apud CIPRIANO; NOBRE, 2019).

Segundo o próprio Costonis (COSTA; SANTOS, 1977, p. 95), a técnica se propunha a transferir o custo de preservação do proprietário ou da cidade para o próprio processo imobiliário. Para isso, fora constituído um Banco de Direitos de Construção, administrado pela autoridade pública, sendo o crédito por ele ofertado sob a forma de direitos de construção sobre edifícios históricos de propriedade pública e, também, os direitos de construir referentes a terrenos objeto de doação. Estes proprietários se beneficiariam de reduções dos impostos sobre renda e da carga tributária que onerava o próprio imóvel (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 38).

Apesar de a utilização desse instrumento ter apenas previsto a transferência dos direitos construtivos envolvendo lotes com imóveis destinados a serem preservados, logo de início foram identificadas algumas dificuldades jurídicas no que tange à sua aplicação. Rezende *et al.* (2009: 159) apontam que a primeira delas dizia respeito à validade da desapropriação e revenda dos direitos de desenvolvimento em imóveis históricos, dado que, embora existindo benefícios

públicos, o beneficiário final não seria o público, mas alguns empreendedores que possuiriam os direitos de desenvolvimento. A segunda delas ficaria a cargo da validade da obtenção e cumprimento das restrições de conservação e a terceira restrita à permissão aos possuidores de direitos de desenvolvimento para que construíssem edifícios maiores que os permitidos pelo zoneamento.

O outro dos instrumentos, *zoning bônus* (bônus de zoneamento, numa tradução literal), baseava-se na oferta aos construtores de bônus de unidades de área construída (coeficientes de aproveitamento extras) para que eles as adicionassem aos seus empreendimentos em troca da construção ou financiamento de uma ou mais melhorias ou equipamentos públicos escolhidos pelo crivo do Poder Executivo local. A crítica que recaiu a este instrumento foi a de que, diferentemente do *space adrift*, onde haveria um remanejamento de densidades já aprovadas pelo zoneamento instituído, o *zoning bonus* injetava novos aumentos de densidade em algumas localidades, que se não fossem bem controlados, poderiam vir a criar novas (ou mais) demandas por serviços públicos que a cidade não poderia atender.

Bastante similar aos casos norte-americanos supracitados, a legislação neozelandesa (denominada *Auckland City Central Area Plan*, Plano para a Área Central da Cidade de Auckland, em tradução livre) fora aprovada em 1974. Previa, dentre outras questões, a indenização a proprietários de imóveis em casos de restrições do desenvolvimento urbano, quando estas acarretassem perda substancial do valor da propriedade. A normativa foi bastante celebrada após sua promulgação pelo fato de a mesma ter aberto uma oportunidade de reduzir os gastos públicos direcionados a compensar os proprietários das antigas construções listadas como sendo de interesse cultural²²⁹.

Enfim, como último dos exemplos de experiências estrangeiras que tiveram relevância nas discussões do solo criado no Brasil dos anos 1970,

²²⁹ Apesar dos esforços, foi somente em 1987, com o *Revised District Scheme* (Revisão do Processo Distrital) que o instrumento passou a ser realmente utilizado. O plano de 1974 possuía uma falha considerável: não especificava a base sobre a qual os direitos de desenvolvimento deveriam ser calculados. Foi somente com esta revisão do plano que tal lacuna veio a ser solucionada e os construtores passaram a receber um bônus em forma de uma licença de densidade extra caso viessem a comprar direitos negociáveis de proprietários de imóveis a listados para serem preservados. Cf.: RENARD, V. Aplicação de direitos negociáveis à gestão do uso do solo urbano: as experiências nos Estados Unidos, França e Nova Zelândia. In: ABRAMO, P. (org.). **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado – experiências internacionais de gestão do solo urbano. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de Políticas de Solo, 2001. p. 75-109.

menciona-se a legislação colombiana que, por volta da mesma época, instituiu, entre outros mecanismos de intervenção no solo urbano, a extensão vertical da propriedade do solo urbano, cujo conceito é o de que *o domínio do espaço aéreo pertence à sociedade*. Consequentemente, foi estabelecido um gabarito de altura para o solo urbano condizente com o direito de propriedade que, para ser ultrapassado, deveria o construtor adquirir tal concessão das autoridades locais. Portanto, ao invés de se pensar em criação de solo, a proposta colombiana se baseou numa limitação de altura, se valendo, dessa forma, do uso de uma dimensão física como elemento básico para sua restrição (Rezende et al, 2009, p. 162).

Com isso, após todo esse escrutínio, duas questões ficaram bastante evidenciadas:

- a) O quanto à década de 1970, em termos mundiais, fora marcada pelas amplas discussões acerca da questão fundiária, sendo a escassez de terra urbanizada e a necessidade de seu controle a tônica desse debate. Aliás, em função disso que, em 1976, a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos “Habitat”, ocorrida em Vancouver, Canadá²³⁰, estabeleceu entre as suas conclusões, o princípio geral (n°10):

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e econômica para cada Nação, de conformidade com seu sistema e suas leis de propriedade da terra (C. J. Arquitetura, 1977, p.4).

- b) A intrincada relação dos mecanismos supracitados com a demanda do mercado pelas áreas mais valorizadas, ora no sentido de barrar a ocupação excessiva, ora promovendo-a. Nesse sentido:

O mercado de terras se caracteriza por uma demanda que se expande e que esbarra numa relativa rigidez da oferta. Esta rigidez está relacionada fundamentalmente a três fatores: I. concentração da propriedade fundiária,

²³⁰ Resultado deste evento foi a “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, documento que resume as principais questões tratadas no encontro (MALERONKA, 2010: 71). No entanto, sobre a temática relativa sobre os instrumentos abordados aqui, vide o capítulo “D. A Terra”, constante nas “Recomendações para a Ação Nacional” (HABITAT I, 1976), que trata da política fundiária.

II. dificuldade de acesso a áreas ainda não ocupadas por ausência de infraestrutura e III. restrições impostas pelo zoneamento. Cada um destes fatores tem sua própria dinâmica e não necessariamente estão presentes simultaneamente como elementos restritivos da oferta [...]. A concentração de terras nas mãos de uns poucos proprietários pode atuar no sentido de elevar os preços, enquanto a falta de acessibilidade pode atuar no sentido de manter preços baixos; um zoneamento muito restritivo pode atuar também como fator de contenção dos preços (SANDRONI, 2010, p. 01).

Por fim, e conforme demonstrado acima, apesar de ter sido bastante difundida pela literatura que várias dessas experiências serviram de base e teriam influenciado a teorização e criação do Solo Criado no Brasil, Azevedo Netto (1977, p. 44) aponta enfaticamente que, da maneira como o conceito foi delineado e instituído nos vários documentos observados naqueles anos, nada, nenhuma legislação, se equipararia integralmente ao Solo Criado em nível internacional, o que faria da ideia algo puramente brasileiro, paulista. Inclusive, na mesma publicação, o autor também apresenta um quadro comparativo onde é demonstrado que a proposta brasileira conjugava um número de elementos conceituais mais abrangentes que as demais.

Quadro 3 – Quadro comparativo das propostas semelhantes ao Solo Criado

Níveis de Poder	Transferência do Direito de Construir	Coefficiente Unico	Equilíbrio entre Espaços Urbanos	Aquisição de Direitos de Construir do Poder Público
Nacional	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá - Lei Espanhola -	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá Lei Francesa Lei Espanhola -	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá Lei Francesa Lei Espanhola Lei Italiana	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá Lei Francesa (?) Lei Italiana
Local	CEPAM – Carta de Embu - - Nova York São Francisco Chicago	CEPAM – Carta de Embu Lei de S. B do Campo 2ª Proposta Setúbal - - -	CEPAM – Carta de Embu Lei de S. B do Campo 2ª Proposta Setúbal - - -	CEPAM – Carta de Embu Lei de S. B do Campo 2ª Proposta Setúbal - - -

Fonte: Azevedo Netto (1977, p. 54).

Independentemente se tais ideias teriam surgido ao mesmo tempo ou se foram influenciadas pelo debate verificado na Europa, nos Estados Unidos e Nova Zelândia, é notório e sintomático que apesar de terem emergido no mesmo período, os motivos e circunstâncias pelos quais tais princípios foram colocados em pauta nesses países diferem, e muito, dos motivos brasileiros. A Primeira dessas diferenças está relacionada ao sistema jurídico dos países pesquisados. Enquanto há uma maior aproximação do sistema jurídico brasileiro com os da Alemanha, Itália, França, Espanha, Suécia e Colômbia, pelo fato destes países (assim como o Brasil) estarem sob o sistema da *civil law* (direito romano germânico, baseado em

códigos/leis), há um considerável distanciamento nos exemplos trazidos da Grã-Bretanha, Estados Unidos, Nova Zelândia e Porto Rico, cujo sistema jurídico é o *commom law* (direito baseado em precedentes criados a partir de casos jurídicos – e não em códigos).

A segunda e principal distinção se refere “a uma cultura política de respeito ao papel importante do Estado no controle urbano” que se expressa na aprofundada diferença estrutural entre as realidades dos países industrializados e a brasileira (FERREIRA, 2005, p. 16). Argumenta-se isso, pois enquanto que praticamente na totalidade das experiências estrangeiras aqui expostas os instrumentos urbanísticos surgiram numa condição de pós-guerra, *pari passu* à estruturação de um Estado de bem-estar social,

[...] no Brasil os instrumentos urbanísticos aparecem como uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance. Aqui, trata-se de reverter a posteriori um processo histórico-estrutural de segregação espacial, o que significaria, em essência, dar ao Estado a capacidade de enfrentar os privilégios urbanos adquiridos pelas classes dominantes ao longo de sua hegemônica atuação histórica de 500 anos. Não se trata, pois, de tarefa simples. E desde já percebe-se que tais instrumentos só poderão ter alguma eficácia se houver, ao mesmo tempo em que são criados, uma vontade política muito determinada no sentido de promover a reversão do quadro de desigualdade urbana em que vivemos, enfrentando portanto os poderosos interesses que hegemonizam hoje a produção do espaço urbano. Sem essa vontade política, que implica em políticas de governo claramente dispostas a enfrentar os privilégios das classes dominantes, os instrumentos urbanísticos podem servir apenas como uma maquiagem demagógica, sem muito poder para mudar o quadro urbano brasileiro (FERREIRA, *idem*).

2.5 NOTAS JURÍDICAS ACERCA DO SOLO CRIADO:
CONSTITUCIONALIDADE, NATUREZA, COMPETÊNCIA E A
AUTONOMIA DO DIREITO DE CONSTRUIR DISSOCIADO DO
DIREITO DE PROPRIEDADE

“Essa ideia de equilíbrio e de perfectibilidade ideal é, ao mesmo tempo, aquilo a que chamamos ‘justiça’ como ideia... Justiça, segundo a ideia, é o mesmo que proporção e portanto igualdade”²³¹.

²³¹ MONCADA, L. C. **Filosofia do Direito e do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1966. v. II. p. 42-43.

Desde o instante inicial dos debates acerca do conceito de Solo Criado nos idos dos anos 1970, foram levantadas questões e realizadas inúmeras análises por parte de juristas acerca da possibilidade de implementação de tal mudança de paradigma acerca do controle do solo urbano no sistema jurídico brasileiro vigente à época. Em suma, as indagações e os debates jurídicos giravam em torno de quatro elementos, sendo dois deles principais e dois secundários.

Os dois quesitos principais seriam:

1. O Solo Criado estabelece uma separação entre o direito de propriedade e o direito de construir (*"jus aedificandi"*)?

2. Seria este mecanismo constitucional?

A depender dessas respostas, derivariam as duas questões secundárias:

a) Qual seria a sua natureza jurídica (ou melhor, seria este um instrumento de caráter tributário ou não)?

b) De quem seria a competência de sua regulamentação (caberia ao município sua fixação ou, em virtude de não existir previsão em lei federal, tal instrumento só poderia vir a ser instituído após o estabelecimento de uma legislação de abrangência nacional)?

Assim sendo, este capítulo procurará abordar, sem a pretensão de esgotar o assunto, as explorações na doutrina jurídica ocorrida à época, a partir de revisão bibliográfica²³² e análise dos vários posicionamentos dos autores expertos que centraram o delineamento jurídico do conceito. Contudo, para uma mínima compreensão do arcabouço teórico pelo qual os doutrinadores do direito aqui expostos evidenciaram suas ideias, há a necessidade de uma ligeira digressão acerca da evolução do direito de propriedade privada no mundo ocidental até aquele presente histórico e, também, do conflito existente entre o princípio da igualdade frente ao direito urbanístico.

Conforme pressupõe Bobbio (2004, p. 09):

²³² A partir de autores como Brasileiro (1977), Greco Filho (1977), Seabra Fagundes (1977), Silva (1981), Grego (1981), Correia (1990), Grau (1990), Martins (1990), Azevedo e Alencar (1993) e aprofundada revisão bibliográfica elaborada por Furtado e colaboradores (2011).

“os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

De igual modo, a propriedade, como um direito humano, se estabelece e se modifica vinculada às próprias mudanças observadas pelo próprio ser humano e sua organização sócio-espacial. Duas são as acepções principais acerca das origens da Propriedade (ambas surgidas no Iluminismo): as que partem do entendimento de Locke – de que ela seria um direito natural (*jusnaturalista*), nascida do “estado de natureza”, de maneira anterior e independente ao surgimento do Estado; e as que derivam dos conceitos de Hobbes e Rousseau (*contratualista*), “*que negam o direito de propriedade como direito natural e, portanto sustentam que o direito de propriedade nasce somente como consequência da constituição do estado civil*” (CAVEDON, 2003, p. 07).

É em decorrência deste posicionamento da teoria contratualista que o direito de propriedade ganha maiores contornos. Essa positivação veio a ser presenciada no advento da Carta Constitucional Estadunidense, proveniente da Convenção de Filadélfia, de 1787, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na França. Doravante tais Cartas constitucionais, a “*incolumidade do direito de propriedade passa por gerações, sendo considerado um direito absoluto, imprescritível, inalienável [...]*” (ASSIS, 2008, p. 784).

A despeito desta noção de direito absoluto ter sido posteriormente refutada²³³, é manifesto que nenhuma constituição ocidental dispensou dar à propriedade tal condição, assegurando-a como universal. O que se observou, a contar de cartas magnas acerca do tema, é que, aos poucos, fora ocorrendo certa “flexibilização” desse direito (de propriedade) frente à chegada de novos direitos, posteriormente positivados como legítimos (SILVA, 2008, p. 784).

²³³ SILVA, J. A. **Comentário contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 117. Esclarece o Autor: “*Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo a qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos) foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção de propriedade como função social, e ainda à concepção de propriedade socialista, hoje em crise*”.

Isto veio a se tornar notório após as revoluções liberais do séc. XVIII, onde intercorreram novos fatos históricos no curso civilizatório que mudaram, por conseguinte, o paradigma de concepção de direitos fundamentais. A passagem da Idade Moderna para a Contemporânea é marcada pelo processo de Revolução Industrial, onde o modelo econômico capitalista, embora prospere na relação capital/trabalho das fábricas, conflita-se com o modelo socialista que se desenvolve no Leste da Europa, fortalecido com os movimentos sindical/anarquistas dessa era. Nesse período há uma contestação da ideia de que o direito de propriedade é absoluto, sendo dado, desde então, novo tratamento constitucional à questão (ASSIS, Op. Cit.; MIRANDA, 2000, p. 523)²³⁴.

A assimilação dessa paulatina transigência (“afrouxamento”) do direito de propriedade se dá de maneira mais didática tomando por base o pensamento desenvolvido pelo jurista tcheco-francês Karel Vasak acerca dos direitos fundamentais do homem, pautado nos três princípios usados como lema da Revolução Francesa “*liberté, égalité et fraternité*” (liberdade, igualdade e fraternidade). Desse modo, os direitos humanos teriam sido distribuídos em três gerações, sendo elas: primeira geração (liberdade), segunda geração (igualdade) e terceira geração (fraternidade).

Bobbio (2004) aponta que a 1ª Geração – Os Direitos Individuais compreende a igualdade formal perante a lei, considerando o sujeito de direito de maneira abstrata; representam os direitos civis e políticos e estão claramente vinculados a uma proteção do indivíduo perante o Estado, isto é, seriam garantidos, em tese, por “um não fazer do Estado” (OLIVEIRA, 2010, p. 18). Surgem, portanto, logo após a Revolução Francesa.

A 2ª Geração – Os Direitos Sociais seriam aqueles cujo sujeito de direito é entendido como inserido no contexto social, sendo que sua situação seria avaliada a partir de uma situação concreta. Contrariamente aos direitos da primeira geração,

²³⁴ Sobre este aspecto Miranda (2000, p. 523) aponta: “*Nas constituições liberais, como se sabe, ele (o direito de propriedade) surge a par da liberdade e da segurança como componente da sua ideia de direito; ou é considerado uma liberdade tão cuidadosamente protegida como as restantes. Já em constituições de tendências sociais, ainda quando não se dissocia dos direitos fundamentais, fica condicionado por outros interesses e valores da ordem econômica e posto a serviço de uma função social. E nas constituições do tipo soviético fica reduzida aos bens que dele positivamente podem ser objecto e reduzido na sua força preceptiva perante a lei e a administração*”.

onde o Estado não deve interferir, na segunda geração, o Estado vem a ser o responsável pela garantia de uma vida digna do indivíduo na sociedade. Em outras palavras, caberia ao Estado o dever de dar aos cidadãos o direito de oportunidade de forma igualitária, investindo em políticas públicas como, por exemplo, acesso básico à saúde, trabalho, educação, habitação, etc. Estes direitos manifestam-se no início do século XX a partir da concepção e fortalecimento do chamado Estado de Bem Estar Social, sendo eles constituídos pelos direitos econômicos, sociais e culturais.

Já a 3ª Geração – Os Direitos dos Povos ou os Direitos de Fraternidade e Solidariedade seriam os direitos transindividuais, sejam eles difusos (direitos esses cujos detentores são indeterminados, ou seja, não há um número exato de beneficiários) ou coletivos (onde existam sujeitos determinados, que compartilham de uma condição igual). Trata-se, pois, da admissão do progresso e desenvolvimento desde que estes estivessem condicionados à proteção e salvaguarda de grupos sociais desamparados e a preservação do meio ambiente. Tais temáticas podem ser compreendidas pelos direitos do consumidor, os direitos relacionados à questão ecológica (direito urbanístico e ambiental), os direitos das crianças, idosos, adolescentes e portadores de deficiência, o resguardo contra discriminação (racial, de classe, de gênero, etc.), bem como a proteção e salvaguarda do patrimônio natural e cultural. Estes direitos despontaram a partir dos anos 1960 e partem de uma interpretação de que o Estado não seria o único responsável por defender tais direitos, pois compartilharia essa atribuição junto a representantes da sociedade civil.

Isto posto, e retomando as perscrutações jurídicas iniciais, a partir da teoria das gerações dos direitos humanos de Vasak, é possível perceber que a legitimidade de se estabelecer limitações no direito de propriedade (fundamentada essencialmente nas normativas urbanísticas) encontra amparo nesta ampliação dos direitos do homem, ou melhor, nestes direitos humanos de segunda e, principalmente, de “terceira geração” (fraternidade ou solidariedade). No entanto, o Direito Urbanístico ao impor, por meio de suas atribuições, diferenciados tipos de restrições aos proprietários de lotes, suscita um dos problemas jurídicos fundamentais dentro do seu âmbito (um paradoxo, na verdade): o conflito/compatibilidade das soluções propostas nos planos urbanísticos em face à

obrigação constitucional da igualdade jurídica (IMBODEM, 1960, p.142 apud CORREIA, 1990, p. 387). Diz-se isso, pois planos urbanísticos, invariavelmente, impõem tratamentos desiguais aos proprietários de terrenos. Isto pode ser observado em dois aspectos. De um lado, na ruptura do princípio da igualdade que resulta de medidas expropriativas do plano, ou seja, das que se revelam necessárias para a execução dos objetivos do plano e neste expressamente previstas, às quais devido à natureza dos danos por elas produzidos, não podem deixar de ser acompanhadas da obrigação de indenização.

Do outro lado, as prescrições do plano enquadradas no princípio da função, obrigação ou vinculação social da propriedade do solo e cujo sentido é o de definir formas diferentes de utilização das várias parcelas, bem como possibilidades de utilização mais intensivas ou menos intensivas do solo (LENDI, 1976, p. 175 apud CORREIA, 1990, p. 388). Este segundo tipo de medidas do plano urbanístico diz respeito a duas espécies de disposições: as relativas ao zoneamento do espaço e as que estabelecem os coeficientes e índices de ocupação dos solos. No zoneamento, tem-se a classificação indicativa dos locais onde se pode ou não construir e quais categorias de usos tais localidades poderão receber. Esta classificação dos solos constitui uma primeira fonte de desigualdades, dado que os terrenos com maior vocação construtivo-imobiliária e usos mais rentáveis têm um valor substancialmente mais elevado do que aqueles em que não é possível construir ou que os usos sejam menos lucrativos. A segunda fonte de desigualdades estabelece na fixação dos diferentes coeficientes e índices de ocupação dos solos instituídos pelo plano. O valor do metro quadrado de um determinado terreno onde é possível construir uma casa unifamiliar, grosso modo (excluindo-se aqui outros fatores que podem determinar seu valor), é muito inferior ao daquele no qual é permitida a implantação de um edifício com vários pavimentos. Da mesma forma, quanto maior for o índice de ocupação de um terreno ou, por outras palavras, quanto menor for a área que o proprietário for obrigado a reservar, por exemplo, para estacionamento de automóveis e para espaços verdes, maior é o valor por metro quadrado do terreno. Os coeficientes e os índices têm valores diferentes, que variam de uma parcela para outra do território urbano, de uma propriedade para outra, o que demonstra que nem todos os proprietários terão direito às mesmas “chances de urbanismo” (CORREIA, 1990, p. 389).

A partir de levantamento feito em estudo sobre direito urbanístico comparado, Correia (1990) aponta algumas medidas (técnica/jurídicas) não expropriativas para se garantir o princípio da igualdade. A primeira deles seria a socialização do solo urbanizável. Esta “técnica” consistiria não apenas como instrumento para se garantir a igualdade em face das propostas contidas num plano urbanístico, mas, sobretudo como meio de aumentar a oferta e de travar a subida dos preços dos terrenos para construção. Isso se daria a partir da desapropriação de todas as áreas ainda não urbanizadas abrangidas pelo plano urbanístico pela Municipalidade. Por estas áreas seriam pagos valores referentes ao preço do solo de uso estritamente agrícola, o qual corresponderia ao seu valor que tais glebas possuíam antes da aprovação do plano, sendo, posteriormente, revendidas pelo Poder Público, depois de urbanizadas, a preço de terrenos edificáveis.

A segunda opção seria a partir de uma solução tributária. Esta se caracterizaria pela criação/aplicação de imposto que retirasse do proprietário todo o aumento de valor das áreas destinadas pelo plano urbanístico à edificação e cujo produto seria utilizado para custear as indenizações aos proprietários dos terrenos desapropriados e as obras necessárias à urbanização.

O terceiro método exemplificado seria o da separação total do “*jus aedificandi*” do direito de propriedade do solo. Isto se daria através de mudança legislativa a respeito do conteúdo do direito de propriedade do solo, incluindo nele todas as formas de gozo, exceto o do direito de construir, o qual pertenceria à coletividade (no caso, o Município) que, por sua vez, poderia outorgá-lo ao particular, mediante o pagamento de um montante correspondente ao valor do “*jus aedificandi*”. Este é o caso da legislação italiana de 1977.

A quarta delas seria a da separação parcial do “*jus aedificandi*” do direito de propriedade, onde se estabeleceria um limite (certo volume) do direito de propriedade e, caso fossem impostas restrições neste limite, o proprietário desse local seria indenizado.

A quinta medida seria a utilização da Transferência do Direito de Construir – TDC. No exemplo dos casos das cidades de Nova Iorque e Chicago, tal questão se baseia na fixação de um coeficiente de aproveitamento básico único para todo o

território urbano que determinaria o respectivo direito de construir. Caso houvesse interesse em edificar além deste limite estabelecido pelo plano urbanístico, isto só seria possível se o interessado encontrasse outro proprietário de terreno urbano que aceitasse vender este direito, renunciando, assim, de utilizá-lo, sendo que o terreno que originou esta transferência seria onerado (em parte ou em sua totalidade) com uma servidão “*non aedificandi*”.

A sexta e última solução seria a do “aproveitamento médio” (existente no direito espanhol), que é baseada no direito (aos proprietários do solo) à distribuição equitativa dos benefícios e encargos do planejamento. Este direito, pela lei espanhola, seria devido a proprietários de lotes que estivessem classificados pela mesma zona de uso e classe de solo prevista no plano.

Portanto, a partir dessa apresentação e compreendidos tais apontamentos fechando este pequeno parêntese acerca da evolução do direito de propriedade e dos conflitos resultantes entre o direito urbanístico e o princípio da igualdade de tratamento, retorna-se às questões principais anteriormente elencadas – o conceito de Solo Criado proposto nos anos 1970 estabeleceu uma separação entre o direito de propriedade e o direito de construir (“*jus aedificandi*”)? Seria ele um mecanismo constitucional àquela época?

Miguel Seabra Fagundes²³⁵ (1977, p. 56) – um dentre vários juristas que se manifestaram e tomaram partido acerca do Solo Criado naquele período – reafirma ser legítima a limitação do direito de propriedade. Argumenta o autor que tais questões foram encampadas no instante em que a noção de função social da propriedade privada veio a ingressar no direito constitucional positivo de alguns países europeus após a Paz (Tratado) de Versalhes, em 1919. No Brasil, este entendimento viria a fazer parte pela primeira vez do ordenamento jurídico nacional na Constituição de 1934, em seu artigo 113 (n.17, 1ª Parte): “*É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar*”. Na Carta Magna de 1946 este conceito é ratificado e ampliado (em seu artigo 147):

²³⁵ Advogado, jurista e magistrado brasileiro. Ex-ministro da justiça do governo de Café Filho (de 24 de agosto de 1954 até 14 de fevereiro de 1955).

O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

O autor ainda aduz que mesmo durante o período ditatorial, esta postura veio a encontrar respaldo na constituição vigente naquele período (Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, consolidada pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969), a partir de seu artigo 160, inciso III, que estabelecia que “*a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III – função social da propriedade*”.

Finalmente, entrando nos quesitos principais expostos anteriormente, a admissão de que o Solo Criado causaria uma separação (ao menos parcial) entre o direito de propriedade e o direito de construir (“*jus aedificandi*”) e que tal pressuposto não se chocaria e/ou alteraria o quadro constitucional vigente naquela altura foi defendida pela grande maioria dos juristas constantes na revisão bibliográfica supracitada.

Eurico Andrade Azevedo e Sérgio Ferraz, por exemplo, foram categóricos quanto a este ponto, em entrevista concedida em 1977 à Ana Maria Brasileiro para a Revista de Administração Municipal – RAM²³⁶. Azevedo, neste aspecto, aduz que a Constituição assegura o direito de propriedade, mas que o seu conteúdo, no entanto, é dado pela legislação ordinária, sendo que esta não pode esvaziar o direito de propriedade do seu valor econômico. Assegurado um mínimo desse valor, nada impediria que a extensão do uso e da disposição, como componentes do direito de propriedade, fossem definidas pela legislação ordinária. Por outro lado, continua o entrevistado, a ordem econômica deve ser organizada tendo em vista a função social da propriedade, nos termos do art. 160, III, da Constituição Federal. Assim, o legislador ordinário deveria definir o direito de propriedade dentro desses parâmetros: de um lado, estabelecer o mínimo de utilização econômica para o proprietário; e, de outro, assegurar a função social da propriedade. Seria, então, constitucional, a proposta de se fixar um índice único para o direito de construir – limitado à área do terreno condicionando-se a construção, além desse índice, a uma

²³⁶ BRASILEIRO, A. M. O Uso do Solo “Criado”. **Revista de Administração Municipal**, v. 24, n. 144, p. 83-96, set./out. 1977.

licença especial remunerada (como pretendia o anteprojeto de desenvolvimento urbano da CNPU); ou à aquisição do direito de construir de outros particulares ou do próprio poder público (como instituía a proposta do CEPAM).

Sérgio Ferraz, do mesmo modo, indicava que o direito de construir constitui apenas uma das faculdades inerentes ao direito de propriedade. Por mais que fosse a mais significativa delas, não seria o único elemento a dotar o imóvel de valor econômico, citando como exemplo a valorização que traz para um imóvel a permanência de determinada área verde sem construção. Por este motivo, entendia que não haveria, no prisma constitucional daquela época, algo que viesse a impedir que o direito de Propriedade viesse a se destacar da faculdade de construir.

Ricardo-Cesar Pereira Lira, também em artigo publicado na RAM (LIRA, 1981), diferentemente dos juristas anteriores, expõe que a possibilidade de construir constitui a essência econômica da propriedade privada urbana e que a completa separação do direito de construir, não teria suporte com a garantia constitucional da propriedade. Sem embargo, pela análise feita por ele a respeito da proposta de implementação do Solo Criado no direito brasileiro, seria possível sua instituição sem criar problemas de inconstitucionalidade (por entender que a proposta não preconizava tal separação).

Seabra Fagundes, assim como Lira, também não se alinhava com a compreensão de que haveria a possibilidade de separar o direito de propriedade de seu “*jus aedificandi*”. Seu posicionamento, publicado em 1977 na C. J. Arquitetura²³⁷, endossa igualmente a questão de que o cerne econômico da propriedade estaria na sua possibilidade de edificar e que, previsto daquela maneira, o Solo Criado não fazia esta separação, mas sim, limitava esta faculdade como outros instrumentos já o faziam – motivo pelo qual ele entendia ser o Solo Criado compatível com a legislação à época existente.

José Afonso da Silva (1981, p. 313 apud REZENDE *et al.*, op. cit.) corrobora com o alegado pelos dois juristas anteriores. Porém percebe a proposta de Solo Criado como justificativa para a compensação de proprietários que não atinjam o índice único. *In verbis*:

²³⁷ SEABRA FAGUNDES, M. Aspectos jurídicos do solo criado. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p. 58, 1977.

O conceito de solo criado [...] não importa na separação da faculdade de construir do direito de propriedade do terreno. Ao contrário, reafirma-o na medida em que transforma em direito subjetivo a faculdade de construir até o limite do coeficiente único estabelecido. Tanto assim que, se a legislação de uso e ocupação do solo determinar para alguma zona ou área coeficiente menor, os proprietários terão direito a uma compensação pela limitação estabelecida em desigualdade com os demais proprietários.

Outro que avalia pela constitucionalidade do conceito é Marco Aurélio Grego (1981), que a partir de uma visão que coaduna o interesse individual com o coletivo, entende ser possível essa limitação do direito de propriedade justamente pela existência da previsão da função social da propriedade, supramencionada. Esta cláusula, aduz, anuiria o estabelecimento de mecanismos de controle sobre possíveis ações que o proprietário viesse a tomar para com a utilização do bem. Conseqüentemente, o juízo de o Poder Público estabelecer que, a partir de determinado patamar construtivo, a deliberação “quanto ao uso do bem decorreria de uma co-decisão” (e não uma escolha individual) e que desta participariam o Executivo local e o proprietário, seria plenamente cabível no caso brasileiro²³⁸.

Em face ao novo Texto Constitucional de 1988, os debates acerca da constitucionalidade do conceito voltam a surgir, principalmente após a promulgação de novas Leis Orgânicas e Planos Diretores nos municípios brasileiros. Neste aspecto, Eros Grau (1990a, p. 09 apud FURTADO *et al.*, 2011, p. 171) aduz que a Magna Carta não havia previsto a autonomia do direito de construir separada do direito de propriedade. Não obstante, o juízo do direito de construir poderia ser definido em lei municipal.

Pouco tempo depois, no Seminário Internacional sobre Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana ocorrido em 1993, em São Paulo (organizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU em parceria com a Fundação Para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente – FUPAM), Eurico de Andrade Azevedo, junto à também jurista Maria Lúcia Mazzei de Alencar, evidenciam que em virtude da nova constituição

[...] o direito de construir pode ser dissociado do direito de propriedade, desde que tal providência tenha por objetivo o uso adequado do imóvel urbano de acordo com sua função no ordenamento da cidade e desde que essa providência não esvazie por completo o valor econômico da

²³⁸ GREGO, M. A. O solo criado e a questão fundiária. *In*: PESSOA, A. (org.). **Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. Rio de Janeiro: IBAM, 1981.

propriedade. Essa condução pode ser perfeitamente alcançada pela aplicação do solo criado²³⁹.

Em suma, naquele primeiro contexto legislativo (de meados dos anos 1970 até 1988) os juristas e doutrinadores que adentraram as discussões quase foram unânimes em dizer que a total separação do direito de construir do direito de propriedade não teria suporte nos princípios constitucionais então vigentes. No entanto, por alguns entenderem que o Solo Criado não ocasionaria uma ruptura total neste sentido (entendiam que sua separação seria parcial) e outros por encararem o mecanismo como mais um instrumento de controle do solo, ambos não viam óbices à sua implementação (desde que obedecidos outros pressupostos legais infraconstitucionais). Após o advento da Constituição de 1988, no entanto, verificou-se posicionamentos conflitantes sobre esta possível separação, algo que só seria pacificado após o Estatuto da Cidade em 2001 e o Código Civil de 2002 (conforme se verá mais adiante).

Partindo para a questão relacionada à natureza jurídica do conceito – se era um instrumento de caráter tributário ou não –, esta indagação, num primeiro momento (final da década de 1970), não veio a receber o mesmo destaque no âmbito jurídico que as demais inquirições. Mas, em virtude de novas legislações introduzidas em cidades brasileiras (Operações Interligadas, em especial) e das discussões dos planos diretores municipais após 1988, este tema viria a se tornar de fundamental importância para o avanço do arcabouço jurídico que estava sendo estabelecido.

Eurico Azevedo (BRASILEIRO, 1977, p. 88) destaca que a caracterização jurídica do Solo Criado ainda era um aspecto que não estava bem definido naquele presente. No anteprojeto atribuído à CNPU, o Solo Criado aparecia como uma licença especial remunerada, o que poderia ser considerado como um tributo, embora não pudesse ser enquadrado perfeitamente no conceito de taxa, assemelhando-se mais a uma contribuição obrigatória devida ao poder público, para compensar os encargos decorrentes da verticalização da construção. Já na proposta do CEPAM, continua o jurista, o instrumento aparece como uma compensação que o

²³⁹ AZEVEDO, E. A.; ALENCAR, M. L. M. Solo criado. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA, 1993, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: FAU/FUPAM, 1993.

particular oferece à Municipalidade pela criação de solo novo. Em suas palavras: *“troca área construída por área livre, à semelhança do que ocorre nos loteamentos, nos quais o loteador é obrigado a transferir ao poder público determinada percentagem da área loteada para obter a licença de lotear”*. Neste segundo caso, Azevedo entende que o Solo Criado não teria características de tributo.

O pensamento de Azevedo coaduna com o exposto pelo Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Letácio de Medeiros Jansen Ferreira Júnior, em admoestação feita à Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro, publicada em 1978, onde também entende que somente nos casos em que a compensação se desse em espécie (dinheiro), o Solo Criado poderia ser considerado tributo. A compensação por doação de espaços livres (terrenos) para futura implantação de áreas verdes não apresentaria, a seu ver, características tributárias.

Sérgio Ferraz, por seu turno, não coaduna com a ideia de o Solo Criado ter natureza tributária, pois este conceito se tratava de uma “simple ampliação do poder de polícia em matéria de edificações”, [um] “instrumento de conscientização dessa ampliação” (BRASILEIRO, 1977, p. 89).

Já Greco Filho (1977, p. 101) ²⁴⁰ argumentava que restringir o direito de construir a uma vez a área do terreno não só era admissível como também tradicional, inclusive no Direito brasileiro, que, aliás, previa muitas vezes restrições maiores do que essa. Todavia, o autor alertava que ao instituir um montante a ser pago ao Poder Público correspondente à efetiva transferência de direito de construir configuraria como um tributo, algo que entendia não condizente com o código tributário que vigorava a época. Depreende-se, portanto, desse posicionamento do autor um arazoamento do Solo Criado como transferência do direito de construir e não do Solo Criado como outorga onerosa do direito de construir.

Posições contrárias a estas visões acima foram somente proferidas por Ataliba (1977), Seabra Fagundes (1977) e Martins (1981 apud REZENDE *et al.*, 2011,

²⁴⁰ GRECO FILHO, V. Sobre a constitucionalidade do solo criado. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p. 101, 1977.

p. 172). Geraldo Ataliba²⁴¹, por exemplo, em artigo escrito para o Jornal **O Estado de S. Paulo** em 1977²⁴², frisa que a única possibilidade de o Solo Criado vir a ser constitucional seria se ele fosse totalmente encarado como um imposto (“imposto sobre o solo artificial”), cuja hipótese de incidência, que não poderia vir a ser a mesma utilizada na base de cálculo do IPTU, seria definida em lei federal (a partir dos pressupostos previstos no artigo 18, parágrafo 5º da Constituição Federal vigente²⁴³) e particularizada em lei municipal. A hipótese de incidência, afirma o jurista, poderia ser a edificação ou o exercício do direito de construir acima de um determinado coeficiente de aproveitamento.

Seabra Fagundes, no que lhe diz respeito, entendia que o Solo Criado só encontraria sentido (e conseqüentemente fundamentação jurídica compatível com aquela realidade constitucional) se a permissão para a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico se desse mediante doação de terreno correspondente à área que se edificou a mais, em função de entender que o objetivo central do instrumento era o de manter o equilíbrio urbano. Assim, a contrapartida financeira equivalente ao valor desse terreno, que se converteria em fonte de receita para a Municipalidade, seria um contrassenso. É neste aspecto que ele aduz que para estes casos, o mais indicado seria que a cobrança fosse caracterizada como um tributo (com grande ônus ao proprietário), em virtude da sobrecarga da infraestrutura urbana, e não como uma transação entre o Poder Público e o interessado²⁴⁴.

²⁴¹ Geraldo Ataliba foi um e Professor titular da Faculdade de Direito da USP e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), além de Reitor da PUC-SP durante o período militar.

²⁴² ATALIBA, G. Solo criado e a extrafiscalidade. **O Estado de S. Paulo**, p. 44, 15 maio 1977.

Ressalta-se que esta posição defendida por Ataliba neste artigo, de acordo com Ferreira Júnior (1978, p.85), já havia sido apresentada anteriormente “no Painel de Debates do Seminário Promovido pela Fundação Prefeito Faria Lima, em junho de 1976”.

²⁴³ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

“Art. 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir:

[...]

§ 5º A União poderá, desde que não tenham base de cálculo e fato gerador idênticos aos dos previstos nesta Constituição instituir outros impostos, além dos mencionados nos artigos 21 e 22 e que não sejam da competência tributária privativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, assim como transferir-lhes o exercício da competência residual em relação a impostos, cuja incidência seja definida em lei federal”.

²⁴⁴ SEABRA FAGUNDES, M. Op. cit., p. 59.

Destarte, o jurista Ives Gandra Martins, de maneira sucinta, argumenta enfaticamente que o Solo Criado seria uma “*forma de tributação penal*” (REZENDE *et al.*, 2011, p. 172). E complementa:

[O Solo Criado] visa desincentivar as construções, além de um determinado limite ou, em permitindo, impor elevado ônus, viabilizando acréscimo de receita aos cofres municipais [...] qualquer exigência para que se permita a construção além de certos limites ganharia, pela definição do art. 3º do Código Tributário Nacional, coloração nítida e inequívoca de tributação²⁴⁵.

Em suma, sublinha-se aqui o posicionamento exarado por Eros Grau em 1990 (no contexto da discussão do Plano Diretor de São Paulo) acerca da natureza do Solo Criado que, a seu ver, tratava-se:

[...] indubitavelmente, no caso, de um ônus, vínculo imposto à vontade do proprietário do imóvel como condição para a satisfação do seu próprio interesse e cujo descumprimento não importa a aplicação de sanção jurídica, mas tão somente efeitos econômicos negativos. Não há, pois, como confundir a obtenção da outorga onerosa de que se cuida com qualquer figura a que corresponda obrigação tributária²⁴⁶.

A última das indagações – acerca da competência de sua regulamentação – veio a apresentar as seguintes manifestações dos juristas relacionados. Eurico Azevedo e Sérgio Ferraz (BRASILEIRO, 1977, p. 87) novamente vieram a exteriorizar pareceres similares, ambos favoráveis à adoção do Solo Criado pelos municípios sem a necessidade de lei federal regulamentando o instrumento, sendo que Azevedo (igualmente ao apontado anteriormente) frisa a necessidade de os municípios exigirem em suas legislações que os proprietários venham a compensar, por intermédio da doação de áreas livres correspondentes, as áreas construídas que viessem a ultrapassar a metragem dos lotes (exigências essas que deveriam ser feitas aos moldes das fixadas aos loteadores).

Miguel Seabra Fagundes²⁴⁷, apesar de admitir que a regulação do direito de construir seria da esfera municipal, aborda que caberia à União a regulamentação da questão (ao menos no que se refere à negociação do Solo Criado envolvendo contrapartidas financeiras invés da doação de terreno).

²⁴⁵ MARTINS, 1981, p. 62 apud REZENDE *et al.* Op. cit.

²⁴⁶ GRAU, 1990b, p. 13 apud FURTADO *et al.* Op. cit.

²⁴⁷ SEABRA FAGUNDES. Op. cit., p. 60.

Finalmente, Vicente Greco Filho²⁴⁸, diferentemente dos demais entende que o ponto nevrálgico do Solo Criado, a definição do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, seria um elemento tipicamente inserido dentro do Direito Civil, sendo, portanto, algo de competência da União em legislar a respeito.

Como último apontamento, há de se mencionar um tópico pouco abordado a respeito da implementação do Solo Criado e que resvala numa questão muito mais política do que jurídica: a necessidade de se prever na legislação, até mesmo para que o instrumento não viesse a causar uma ruptura abrupta e injusta na dinâmica econômica até então vigente, que sua aplicação fosse pensada a partir de um escalonamento/progressão para, após um determinado período, passar a valer integralmente os mecanismos de cálculos compensatórios (sejam eles em terrenos ou em pecúnia). Tal assunto fora abordado por Mange (1977, p. 75)²⁴⁹ e, de maneira muito similar, por Cavallieri e Bezerra (1991 apud FURTADO *et al.*, Op. Cit., 177), onde os autores compreendem pertinente o estabelecimento de um prazo de cinco anos para que o instrumento viesse a atingir sua plenitude (as quantias que iriam ser pagas pelos proprietários aumentaria anualmente até atingir o valor completo no quinto ano), sendo que tal período também seria de extrema importância para a conformação do mercado imobiliário às novas regras e, sobretudo, sua aceitação.

Smolka (1991, p. 37)²⁵⁰ e Somekh (1992) – ambos dentro do contexto de aprovação dos Planos Diretores do Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente – propuseram período de transição para a completa cobrança dos valores referentes ao Solo Criado. O primeiro, na forma de moratória com prazo definido para terrenos adquiridos recentemente por edificadores e incorporadores; o segundo, com tempo de transição de dois anos, o que permitira aos proprietários dos terrenos utilizá-los de acordo com as leis anteriores à implementação do dispositivo, onde o potencial construtivo iria diminuir 25% a cada cinco meses, o que fora chamado de “Política do Bloco de Gelo”.

²⁴⁸ GRECO FILHO. Op. cit., p. 101.

²⁴⁹ MANGE, E. R. C. O solo não é terra. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p. 75, 1977.

²⁵⁰ SMOLKA, M. O. Solo criado: notas para a fundamentação das questões em debate. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 201, p. 30-38, out./dez. 1991. Disponível em: http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=11. Acesso em: 16 jan. 2020.

2.6 OS PIONEIROS: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SOLO CRIADO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

“Em São Bernardo do Campo o que se propôs aos administradores foi a extensão das normas do jogo de loteamento ao jogo de empilhamento de alojamentos ou criação de solo. De forma que cada nova área de loteamento corresponde uma área de uso comum. Ou, ainda, que a venda do direito de utilização da propriedade comum se reverta em benefício de todo o clube e não apenas no benefício de alguns sócios [...]”²⁵¹ (SIC).

²⁵¹ CORDEIRO, I. M. S. O Clube Urbano. **Revista C. J. Arquitetura**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 16, p.91, 1977.

Dando continuidade ao que fora exposto no tópico a respeito do histórico envolvendo o debate público acerca do tema, um número significativo de experiências de implementação de legislações municipais que dialogavam (mesmo parcialmente) com o Solo Criado foram verificadas desde logo após o início do debate em meados dos anos de 1970. Assim, se tornou imperioso abordar aqui alguns desses exemplos, para que se pudesse pontuá-los (em caráter cronológico), e, sobretudo, estabelecer comparações no que diz respeito a como essas legislações vieram a ser propostas, aprovadas e, em alguns casos, colocadas em prática. Para isso, estabeleceu-se uma segmentação baseada nas experiências anteriores e posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988,

2.6.1 As iniciativas municipais prévias à Constituição Federal de 1988

Conforme mencionado anteriormente, uma das investidas (senão, a tentativa) considerada pioneira, em termos legislativos, a implementar (ao menos em parte) os conceitos sobre o Solo Criado em âmbito municipal foi a da Prefeitura de São Bernardo do Campo/SP, em 18 de janeiro de 1977. A Lei Municipal n. 2.271/1977 (que instituiu o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo – PDIM²⁵²) fixou em seu artigo 34 que o coeficiente de aproveitamento máximo nas zonas urbanas seria igual a 1,0, bem como, em seu artigo 35 que o coeficiente de aproveitamento estabelecido poderia ser alterado, até determinado limite (que eram fixados no Anexo n. 5 desta lei) para a zona de uso em que se situar a construção, mediante recolhimento à Prefeitura de uma respectiva quantia financeira, que seria calculada conforme fórmula específica (levando em conta o valor venal do imóvel), sendo que os valores recolhidos iriam ser destinados para um fundo voltado à aquisição de áreas verdes (cf. artigo 21 da mesma lei).

Também fora previsto nesta legislação que o pagamento das importâncias previstas no artigo 35 poderia ser substituído, a critério da Administração, por doação de área na mesma zona de uso em que se situasse a futura construção (e de valor equivalente, cujo cálculo teria como base o valor venal), que seria utilizada para a implantação, ou ampliação, do sistema de áreas verdes ou sistema viário,

²⁵² SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Municipal n. 2.271, de 18 de janeiro de 1977.** Aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo – PDIM.

evidenciando claramente os objetivos da iniciativa – não apenas o igual tratamento aos proprietários de terrenos, mas, acima de tudo, o equilíbrio urbano.

Ressalta-se que o plano aprovado em 1977 foi fruto de intenso trabalho que se iniciara em 1974, durante a gestão do prefeito Geraldo Faria Rodrigues (ARENA), que contou com importante assessoramento do escritório Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, sendo que parte das ideias acerca do Solo Criado foi nitidamente influenciada pela exposição realizada em dezembro de 1974 por Helly Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo, durante o II Encontro Nacional das Entidades de Planejamento Urbano e Desenvolvimento, momento em que foi apresentada naquele município a proposta da desvinculação do direito de propriedade do solo urbano do direito de construir.

No entanto, tal legislação, que fora aprovada poucos dias antes da transição de governo (o prefeito Geraldo F. Rodrigues permaneceu no cargo até 31 de janeiro de 1977), vigorou por míseros 18 dias. O novo prefeito, Antonio Tito Costa (MDB) – que veio a tomar posse em 1º de fevereiro daquele ano –, alegando irregularidades nos procedimentos de aprovação na Câmara Municipal e na própria estrutura do PDIM, revogou os atos praticados naquela sessão através do Decreto Municipal n. 5.497, de 04 de fevereiro de 1977²⁵³. Apesar de infrutífero, o plano, de acordo com Levi (1991: 38 apud RAKAUSKAS, 2012, p. 99):

Tratava-se de um trabalho que conseguiu produzir diagnósticos importantes sobre a vida econômica e social do município e seu entorno metropolitano, mas um trabalho cujas finalidades de normatização dos processos de assentamento e ocupação territorial não foram alcançadas. Não houve, naquela época de regime militar e de centralização autoritária de recursos públicos, um entrosamento suficiente entre os poderes executivo e legislativo locais para permitir uma institucionalização do plano diretor do município.

Além de São Bernardo do Campo, uma das primeiras das experiências nacionais envolvendo parcialmente os conceitos relativos ao Solo Criado, mais especificamente às operações de transferência de potencial construtivo, ocorreu (ao menos parcialmente) na cidade de Porto Alegre em 1975. O município, que já havia se notabilizado como um dos primeiros do país a instituir um plano diretor²⁵⁴, ao

²⁵³ SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Decreto Municipal n. 5.497, de 04 de fevereiro de 1977**. Declara nulos os atos de sanção e promulgação do projeto de lei n. 57/76 e os atos com base nele praticados.

²⁵⁴ PORTO ALEGRE. **Lei Municipal n. 2.046, de 30 de dezembro de 1959**. Institui o Plano Diretor e fixa norma para sua execução.

aprovar o Decreto Municipal n. 5.162/1975²⁵⁵ veio a introduzir a possibilidade, nos casos de desapropriação parcial de imóveis, da utilização do potencial construtivo da parcela desapropriada na parte remanescente do próprio terreno (BACELLAR, 2007, p. 42-43; SOUZA; MARASQUIN, 2001, p. 334-335).

Com a posterior aprovação, em 1979, do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU²⁵⁶ foi introduzido no ordenamento jurídico da capital gaúcha o conceito de “permuta por índices”: uma significativa alteração que permitia o intercâmbio de índices entre terceiros, sempre com doação ao município da área objeto dessa transferência. Ou seja, o Município poderia permutar áreas particulares, total ou parcialmente, caso estas estivessem vinculadas aos recuos viários projetados, à abertura de vias constantes do esquema viário estabelecido pelo traçado do PDDU, ou à instalação de equipamentos urbanos, por índices construtivos, em vez de indenização em espécie (BACELLAR, 2007, p. 43). Desse modo, a nova legislação estabelecia que uma negociação envolvendo a Prefeitura e o particular poderia se dar através de doação da área necessária à execução de obras públicas em troca de autorização para construir, no restante do terreno ou em outro imóvel, o mesmo volume de construção permitido (desde que situado na

²⁵⁵ PORTO ALEGRE. **Decreto Municipal n. 5.162, de 19 de março de 1975**. Acresce os limites da área descrita no art. 20 da Lei n. 2.330, de 29/12/61 e dá outras providências.

Art. 18 - As partes dos terrenos absorvidos por recuos viários ou áreas verdes previstas no traçado da Extensão “D” poderão ser computadas como partes integrantes dos mesmos, para fins de determinação dos índices de aproveitamento e percentagens de ocupação, desde que:

*I – Cada caso seja estudado em separado e tenha a aprovação do Conselho do Plano Diretor;
II – A faixa absorvida pelo logradouro seja doada ao Município.*

Parágrafo único – A licença para ocupação nos termos deste artigo somente será permitida para a construção do primeiro prédio a implantar no imóvel remanescente, ou para a primeira reforma do prédio nele existente.

²⁵⁶ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 43, de 21 de julho de 1979**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.

Art. 170 - As áreas vinculadas a recuos viários projetados, abertura de vias constantes do esquema viário estabelecido pelo traçado do Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e à instalação dos equipamentos urbanos, referidos no parágrafo único, inciso II, do artigo 139, constituem a reserva de índice construtivo da respectiva Unidade Territorial, destinada à aquisição, parcial ou total, pelo Município, dos imóveis atingidos por essa vinculação, nos termos seguintes:

I - permuta pela faculdade de construir em qualquer gleba ou lote localizados na mesma Unidade Territorial de Planejamento, ressalvado o parágrafo único deste artigo, área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na mesma Unidade Territorial, acrescido da área que o proprietário poderia construir em seu imóvel, na parte atingida pela vinculação da qual se trata.

mesma Unidade Territorial de Planejamento – UTP²⁵⁷), caso não houvesse a desapropriação.

Neste mesmo plano, a municipalidade também fixou uma ampliação das possibilidades da utilização desse instrumento como alternativa à desapropriação estabelecendo, a partir daquela data, que prédios de interesse sociocultural, equipamentos de lazer e cultura (teatros municipais, auditórios e cinemas), de abastecimento de água e serviços de esgoto e centros comunitários poderiam se valer da transferência de potencial construtivo. A justificativa para esse avanço era de que se tornava imperioso contemplar equipamentos que contribuíssem para a política de qualificação ambiental da cidade e cuja demanda era consequência direta da densificação populacional existente naquele contexto (SOUZA; MARASQUIN, 2001, p. 335).

Em 22 de julho de 1987, duas novas legislações vieram a trazer importantes implementos ao mecanismo. A primeira delas, a Lei Complementar 158/1987²⁵⁸, ao vetar o art. 172 da antiga lei do PDDU, permitiu que o instrumento passasse a ter uma maior atratividade por parte do mercado imobiliário, pois, com esta alteração, a utilização do potencial construtivo não estava mais vinculada à área remanescente. Assim, ele poderia ser utilizado em qualquer outra área, desde que estivesse na mesma Unidade Territorial de Planejamento (UTP). Caso o imóvel fizesse parte do rol de edificações classificadas como de interesse cultural, a aplicação do potencial construtivo poderia se dar em outras unidades territoriais de planejamento, desde que fosse mantido o equilíbrio entre os valores dos terrenos permutados e do terreno no qual seria aplicado o potencial construtivo.

A segunda legislação, a Lei Complementar 159/1987, veio a criar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, que abriu a perspectiva de o município obter recursos também com a alienação de potencial construtivo vinculado a terrenos objeto de desapropriações pecuniárias (o potencial construtivo correspondente a áreas já desapropriadas, que seriam destinadas à implantação

²⁵⁷ O PDDU determinava que o município fosse dividido em Unidades Territorial de Planejamento – UTPs.

²⁵⁸ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 158, de 22 de julho de 1987**. Modifica a Lei Complementar n. 43, de 21 de julho de 1979, que institui o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.

dos equipamentos urbanos mencionados anteriormente, poderia ser vendido por processo licitatório – leilões²⁵⁹). O raciocínio partia da suposição de que o município poderia fazer uso de potenciais construtivos não utilizados em áreas públicas (oriundas de desapropriações) para outorgá-los a proprietários privados, mediante permuta (ou seja, transferência de potencial construtivo) ou onerosamente (que se enquadraria dentro de parte dos pressupostos do conceito de Solo Criado) (BACELLAR, 2007, p. 44).

A normativa também determinou que a destinação dos direitos construtivos adquiridos se basearia em planos de distribuição de índices²⁶⁰ (parametrizados, inicialmente, pelas densidades previstas no Plano Diretor, em comparação às densidades existentes), o que resultou numa relação de proximidade entre os setores da cidade que receberiam os estoques e os locais de origem dos índices (SOUZA; MARASQUIN, 2001, p. 335). Igualmente, no artigo 5º da lei, fora fixado um índice máximo de utilização oriunda de transferência ou aquisição via leilão: o imóvel não poderia obter um aproveitamento superior ao dobro daquele que vigorava na UTP, tendo como limite o coeficiente 3,0.

Este dispositivo legal, além disso, determinou que os recursos do FMDU se destinassem a três objetivos: I. Implantação do traçado do PDDU, principalmente aos quesitos sistema viário e equipamentos urbanos e comunitários projetados; II. Melhoria da infraestrutura urbana já existente, especialmente no que concerne ao sistema viário, aos equipamentos urbanos e comunitários e ao desenvolvimento de

²⁵⁹ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 158, de 22 de julho de 1987**. Institui o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, e da outras providências.

Art. 3º Os recursos para os investimentos públicos previstos no art. 2º desta Lei Complementar provirão:

[...]

II - do produto da alienação de:

[...]

c) reserva de índice construtivo, nos termos do artigo 170, inciso II, da Lei Complementar n. 43, de 21 de julho de 1979, e do disposto no parágrafo único deste artigo;

Parágrafo Único. Integram a reserva de índice construtivo, a que se refere o artigo 170 da Lei Complementar n. 43, de 21 de julho de 1979, alienável na forma desta Lei, as áreas vinculadas aos recuos viários, às vias constantes do esquema viário estabelecido pelo traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e aos equipamentos urbanos referidos no parágrafo único, inciso II, do artigo 139, daquela Lei, adquiridas pelo Município, a partir de 30 de dezembro de 1959, com recursos que não sejam provenientes da alienação da faculdade de construir a elas relativa, excetuadas as áreas públicas geradas em processos de parcelamento do solo.

²⁶⁰ Lei Complementar n. 158, de 22 de julho de 1987.

Art. 4º A aplicação da reserva de índice construtivo adquirida do Município, nas hipóteses previstas no art. 3º, inciso II, letra "c", e seu parágrafo único, far-se-á na forma do Plano de Distribuição aprovado pela Câmara Municipal.

atividades comunitárias relativas à saúde, educação, cultura, desportos e lazer; e III. Outros programas e projetos de implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, nomeadamente a implantação de programas habitacionais e de equipamentos de carácter social. Neste mesmo aspecto, evidenciou que obrigatoriamente 50 % dos recursos que fossem provenientes dos leilões de índices construtivos seriam destinados à aquisição de áreas para dar cumprimento a estes objetivos²⁶¹.

Duas outras cidades que fazem parte desse rol, em função de terem introduzido ainda durante a década de 1980 o conceito de transferência de potencial construtivo em seu ordenamento jurídico, foram Salvador/BA e Curitiba/PR. A capital baiana, por intermédio da Lei Municipal n. 3.805/1987²⁶², regulamentada pelo Decreto n. 8.023/1988²⁶³, instituiu o que ficou conhecido localmente como *Transcon*, denominação abreviada para Transferência do Direito de Construir (TDC), cuja finalidade era voltada para a preservação de áreas de interesse do patrimônio histórico, artístico, paisagístico e ecológico, implantação de infraestrutura urbana, equipamentos urbanos ou comunitários, ou utilização pelo próprio Município, regularização de situação fundiária e formação de estoque de terrenos pelo Município (de acordo com seu art. 1º). A transferência do direito de construir poderia ser concedida de duas formas: integralmente, ou de forma fracionada, desde que autorizada pela Prefeitura, através de decisão individual para cada fração a ser utilizada (BACELLAR, 20017, p. 52)²⁶⁴.

²⁶¹ Souza e Marasquin (2001) fazem uma análise dos locais onde mais se transferiu direitos construtivos e também das receitas oriundas da alienação destes índices de aproveitamento, demonstrando o decréscimo das vendas em determinados anos (em função de dois fatores: recesso na construção civil e aumento dos valores fixados para a venda do potencial).

²⁶² SALVADOR. **Lei Municipal n. 3.805, de 04 de novembro de 1987**. Cria a Transferência do Direito de Construir e dá outras providências.

²⁶³ SALVADOR. **Decreto Municipal n. 8.023, de 22 de março de 1988**. Regulamenta a Lei n. 3.805, de 04 de novembro de 1987, que cria a Transferência do Direito de Construir e dá outras providências.

²⁶⁴ É digno de menção que, em 1990, a Lei Orgânica do Município de Salvador absorveu parte da Lei n. 3805/87, reafirmando e ampliando a utilização da *Transcon*, permitindo ao proprietário de imóvel que tivesse sido considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico ou paisagístico, exercer em outro local, ou alienar a terceiros, o direito de construir ainda não utilizado previsto na legislação de uso do solo do Município, desde que fosse transferido, sem ônus ao Poder Público, a área considerada como de interesse público.

Em Curitiba, por sua vez, a Transferência de Potencial Construtivo fora instituída em 1982, através da Lei Municipal n. 6.337²⁶⁵, e regulamentada pelo Decreto n. 410/1982²⁶⁶, com a finalidade exclusiva de dar incentivos aos proprietários de imóveis de interesse cultural em preservar suas edificações. De acordo com a normativa, o incentivo construtivo seria concedido, inicialmente, para edificações que viessem a ser erigidas no próprio terreno em que se encontrassem os imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico, desde que houvesse área remanescente para tanto e desde que não fosse afetado o entorno do imóvel a ser preservado (art. 3º da lei). Caso a utilização do incentivo não fosse possível dessa forma, o potencial construtivo poderia ser transferido para outro imóvel mediante intervenção da Prefeitura Municipal (art. 4º).

Menos de quatro anos depois, o município aprovaria outra legislação voltada a incentivar a preservação, desta vez de áreas verdes. Tratava-se da Lei n. 6.819/1986²⁶⁷, que previa a possibilidade de se obter “ocupação segundo condições especiais”, o que incluiria um aumento do coeficiente de aproveitamento, em caso de terrenos que preservassem 80% de área verde em seu interior – isto para imóveis que estivessem situados numa área denominada Setor Especial²⁶⁸. No início dos anos 1990, novas alterações do conjunto de leis existentes e a criação de novos dispositivos foram verificadas na capital paranaense (porém serão comentadas um pouco mais adiante).

Por fim, como último dos exemplos relevantes anteriores à Constituição Federal de 1988, têm-se o caso da capital paulista, que, neste contexto, abarcam duas leis em específico. Conforme exposto anteriormente, após toda a profícua trajetória capitaneada por São Paulo envolvendo discussões e tentativas (infrutíferas) de implementação do Solo Criado (em nível municipal e federal), a cidade veio a conseguir aprovar em 02 de julho de 1984 a Lei n. 9.725/1984, que

²⁶⁵ CURITIBA. **Lei Municipal n. 6.337, de 28 de setembro de 1982**. Institui Incentivo Construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico.

²⁶⁶ CURITIBA. **Decreto n. 410, de 26 de outubro de 1982**. Regulamenta a Lei n. 6.337 de 28 de setembro de 1982.

²⁶⁷ CURITIBA. **Lei Municipal n. 6.819, de 13 de janeiro de 1986**. Autoriza a criação de estímulos à preservação e formação de áreas verdes, dispõe sobre o Setor Especial de Áreas Verdes, revoga a lei n. 4857/74, e dá outras providências.

²⁶⁸ A Lei n. 6.819/1986, no entanto, durou apenas sete anos, sendo revogada pela Lei n. 8.353/1993.

dispunha sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados²⁶⁹ – o que se deu, de acordo com o fora outrora demonstrado, praticamente sete anos após ter sido anunciado que a implementação do Solo Criado seria feita de modo parcial, através da transferência do direito de construir relativas aos imóveis classificados como Z8.200 (cf.: o código de zoneamento vigente à época, Lei n. 7.805/1972²⁷⁰).

Salienta-se que a conjuntura de aprovação dessa legislação estava envolta a uma resposta do Poder Público Municipal às diversas ações adotadas por proprietários de imóveis tombados que iam contra a salvaguarda e preservação dos bens culturais e ocorrera após um traumático incidente. Dois anos antes, em função de um “vazamento” da listagem “contendo a relação de imóveis, na Avenida Paulista que viriam a ser objetos de tombamento” pelo CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo), fora provocada, “como reação, a demolição imediata de vários casarões” (CIPRIANO, 2018: 91). Dessa forma, a referida lei foi instituída como

[...] uma tentativa de proteger os imóveis de interesse histórico e compensar os proprietários privados, que se sentiam prejudicados pela obrigatoriedade da preservação instituída pelo tombamento [...]²⁷¹.

A normativa, em suma, visava viabilizar a transferência de 60% do potencial construtivo das edificações listadas (Art. 6º), cuja totalidade só seria permitida àqueles que se comprometessem a disponibilizar o bem cultural para instalação de atividades que possibilitassem a fruição do público (Art. 5º), desde que permitidas pela Lei de Zoneamento (Lei n. 7.805/1972, op. cit.) mediante pedido do proprietário. O potencial construtivo do imóvel preservado seria calculado considerando o coeficiente máximo de aproveitamento da zona de uso contígua mais permissiva (Art. 3º), sendo que ele poderia ser transferido totalmente ou em parcelas, para um ou mais lotes (Art. 7º). A lei também previa a isenção de Imposto

²⁶⁹ SÃO PAULO. **Lei n. 9.725 de 02 de julho de 1984**. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções, relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências.

²⁷⁰ SÃO PAULO. **Lei n. 7.805 de 1º de novembro de 1972**. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências.

²⁷¹ CIPRIANO, D. S. **A transferência de potencial construtivo**: incentivo à conservação dos edifícios protegidos na área central de São Paulo (?). 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 91.

Territorial e Predial Urbano (IPTU) mediante solicitação do proprietário, sem limite de tempo previsto para concessão, desde que fosse mantido o uso residencial (Art. 9º).

Mesmo diante desse novo quadro legal, a referida lei não veio a surtir os efeitos esperados²⁷². Segundo Kara-José (2007, p. 60) isto se deveu especialmente a dois fatores: a. As áreas lindeiras à zona de uso Z8-200 já possuíam um alto coeficiente de aproveitamento do solo, o que acabou não despertando o interesse pela aquisição por parte do mercado imobiliário; b. Porque, comparativamente, outros instrumentos que seriam lançados nos anos seguintes seriam muito mais atrativos para o capital imobiliário que, desinteressado pela região central, desejava a flexibilização da norma urbanística em outras áreas da cidade.

Um desses instrumentos mencionados acima (item b) faz parte justamente da segunda lei (Lei n. 10.209/1986²⁷³) aqui em questão: a Lei das Operações Interligadas²⁷⁴.

O ambiente em que fora criado este instrumento é bastante intrincado. Era o início do governo do prefeito Jânio Quadros (1986-1988), primeiro prefeito eleito por sufrágio universal na cidade de São Paulo após o período ditatorial, quando este veio a solicitar ao seu Secretário de Planejamento, Marco Antônio Mastrobuono, um projeto de lei que pudesse favorecer o mercado imobiliário a edificar em determinadas áreas da cidade, sob a condição destes proprietários “ofertarem residências operárias aos ocupantes dessas mesmas áreas (favelas e cortiços)” (AZEVEDO NETTO, 1994, p. 11 apud MALERONKA, 2010, p. 88, grifo no original). Os motivos disso estariam ligados a vários fatores, sendo dois em

²⁷² Mormente pelo fato de que, apesar de toda comoção gerada com as demolições, a qual inclusive resultou na demissão coletiva de todo o conselho deliberativo do CONDEPHAAT constituído à época, a lei não veio a contemplar os imóveis protegidos por tombamento, ou seja, aqueles salvaguardados a nível estadual pelo órgão supracitado (tendo em mente que a capital paulista ainda não contava com conselho próprio de defesa do patrimônio – em nível municipal –, fato este que só viria a acontecer no final do ano seguinte com a criação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo – CONPRESP, instituído pela Lei n. 10.032, de 27 de dezembro de 1985).

²⁷³ SÃO PAULO. **Lei n. 10.209 de 09 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências.

²⁷⁴ Sobre este instrumento, bom como, sobre as Operações Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas, há grande (e aprofundada) literatura a respeito, destacando os trabalhos de Azevedo Netto, Fix, Furtado, Maleronka, Maricato, Whitacker Ferreira, entre outros. Por não ser o cerne deste trabalho, estes instrumentos serão apenas apresentados e contextualizados, porém, não serão demasiadamente aprofundados.

destaque: a intolerância do alcaide para com estes tipos de construção (seu curto mandato foi marcado por inúmeras ações de remoção de populações vulneráveis de favelas e cortiços) somada à pressão por parte do Banco Mundial para que fosse solucionada definitivamente a realocação dos cidadãos favelados que moravam às margens de córregos (o banco era o financiador do PROCAV – Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale, cf. AZEVEDO NETTO, 1994 apud, NOBRE, 2019, p. 188).

Sem hesitação, a solicitação de Quadros foi rapidamente atendida (em sete dias, para ser mais exato), sendo ela prontamente encaminhada para a manifestação de sua assessoria jurídica. Esta questionou o autor do projeto acerca da completa falta de indicação de parâmetros para as modificações dos coeficientes de aproveitamento (o que poderia inviabilizá-lo posteriormente). O responsável pela SEMPLA, então argumentou, em seguida, que esta falta de definição seria necessária, haja vista que o mercado imobiliário só despertaria interesse em função dessa flexibilização, ou seja, só “comprariam” a ideia na hipótese dos índices poderem ser negociados e alterados caso a caso (NOBRE, 2019, p. 189). Em virtude disso, o caput do primeiro artigo da lei ficou assim definido:

Art. 1º Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos Índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observado o disposto nesta Lei.

Desse modo, o projeto (que também receberia a alcunha de “Lei do Desfavelamento”) foi encaminhado à Câmara Municipal e veio posteriormente a tramitar de maneira bastante conturbada. Acabou sendo aprovado no final daquele ano por Decurso de Prazo²⁷⁵ e regulamentado dois anos depois, através do Decreto

²⁷⁵ Cf.: SÃO PAULO (Estado). **Decreto-Lei Complementar n. 09, de 31 de dezembro de 1969.** Dispõe sobre a organização dos Municípios (Grifo nosso).

[...]

Artigo 31 - Respeitada sua competência, quanto à iniciativa, a Câmara deverá apreciar:

I - em noventa dias os projetos de lei que contém com a assinatura de pelo menos um quarto de seus membros;

II - em quarenta dias os projetos de lei que contém com a assinatura de pelo menos um terço de seus membros, se seu autor considerar urgente a medida.

§ 1º - A faculdade instituída no inciso II só poderá ser utilizada três vezes pelo mesmo Vereador, em cada sessão legislativa.

§ 2º - **Esgotados os prazos previstos neste artigo, sem deliberação da Câmara, serão os projetos considerados aprovados.**

n. 26.913/1988²⁷⁶ (decreto este que em seu caput estabelecia a possibilidade de o empreendedor, invés de construir o número de residências – com respectiva infraestrutura – correspondente à modificação de índice requerida, pagar o equivalente destas construções em dinheiro; o montante seria direcionado para o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS).

A respeito da expressão “Operação Interligada”, convém fazer uma ressalva: ela deriva, em sua primeira parte, do termo “Operação Urbana” – que já havia sido introduzido no vocabulário técnico do planejamento urbano paulista desde estudo realizado em 1976 pela EMPLASA, quando esta defendeu a utilização de um instrumento com este nome; além disso, no Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000²⁷⁷, que não fora aprovado à época, também havia previsão da utilização deste mecanismo em 35 ações que seriam realizadas na capital (cf. NOBRE, 2019, p. 184). Já a palavra “interligada”, por sua vez,

[...] veio da necessidade de uma operação casada entre a modificação dos índices urbanísticos, remoção de favelas e relocação da população nas unidades habitacionais construídas e a ideia era semelhante à do solo criado, ou seja, em troca do aumento do coeficiente de aproveitamento o proprietário do terreno pagaria a prefeitura em dinheiro ou obras (NOBRE, 2019, p. 188).

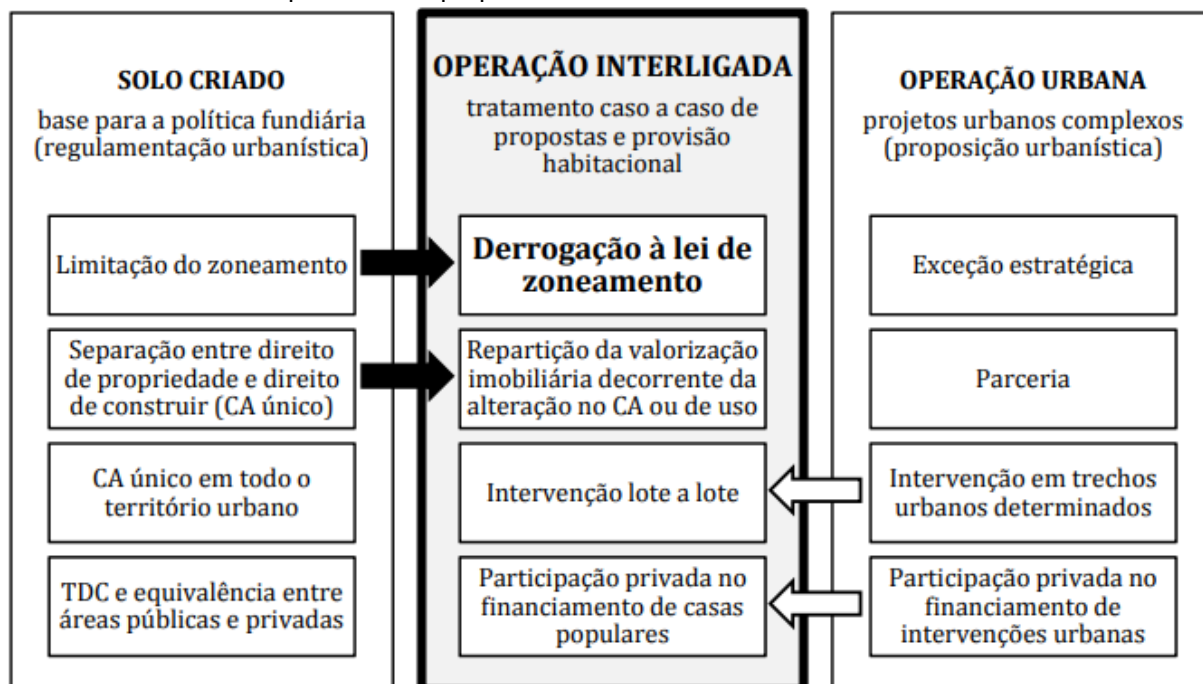
Se o nome Operação Interligada decorre da junção destes dois fatores acima mencionados, sua conceituação adveio, em parte, do Solo Criado e em parte do instrumento Operação Urbana. Maleronka (2010, p. 92), em quadro explicativo, demonstra de maneira bastante didática quais elementos foram tomados de cada um desses mecanismos para amalgamar o que viria a ser a Operação Interligada, concluindo que “os conceitos de solo criado e operação urbana trabalhados na década de 1970 foram [...] mais confundidos, que fundidos”.

²⁷⁶ SÃO PAULO (Município). **Decreto n. 26.913 de 16 de setembro de 1988**. Estabelece procedimentos referentes a Operações Interligadas, objeto da Lei10209/86, e da outras providencias.

²⁷⁷ SEMPLA - Secretaria de Planejamento (São Paulo - Município). **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000**. São Paulo: 1985.

Esta proposta de Plano Diretor elaborada pela gestão Mário Covas (1982-1985), ficou notadamente marcada pela busca por minimizar os gastos públicos, recomendando, para tal, a utilização de parcerias público-privadas. Estas, por sua vez, se dariam através do instrumento Operação Urbana, baseado (em parte) na ZAC francesa, que teria dentre seus objetivos a viabilização de equipamentos urbanísticos, infraestrutura e produção de habitação social, assim como acelerar as transformações urbanísticas tanto nos bairros periféricos quanto nas áreas centrais do município de São Paulo (MARICATO; WHITAKER, 2002).

Quadro 4 – Quadro comparativo das propostas semelhantes ao Solo Criado



Fonte: Maleronka (2010, p. 92).

Por fim, e em concordância ao que fora anteriormente exposto, este tópico não pretendeu dar maiores aprofundamentos no tocante à Operação Interligada, porém, é digno de menção ao menos um apontamento sobre os efeitos desse instrumento: o que se depreendeu da aplicação da Operação Interligada durante o período em que ela vigorou (que será à frente abordado) foi que, pela maneira com que foi conceituada ela acabou se tornando uma ferramenta de burla ao código de zoneamento, através da permissão de compra de exceção (seja ela para construir além do coeficiente permitido, para aumentar a taxa de ocupação do lote ou instalar atividade não prevista para aquela localidade), por intermédio de um simples pagamento de contrapartida financeira ou construção de habitações de interesse social. Uma flexibilização travestida de “projeto social”.

Além do mais, como as negociações se davam lote a lote, isto ocasionou intervenções pontuais e casuísticas (porém, em regiões concentrada no “setor sudoeste” da capital, local de maior atração do mercado imobiliário), que geraram diversas consequências negativas à urbe, sendo a mais comum à perda da capacidade de suporte da infraestrutura da cidade. Não obstante o fato de o instrumento ter beneficiado o mercado imobiliário, do ponto de vista do setor privado a lei das Operações Interligadas tinha certa limitação: ela resolveria problemas de um investimento isolado, “como um Shopping Center ou um edifício residencial, mas

não era suficiente para criar novas zonas ‘planejadas’ de investimento maciço por diversos agentes privados, a chamada renovação urbana” (FIX, 2000, p. 02).

2.6.2 As iniciativas municipais após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (antes da regulamentação do Estatuto da Cidade)²⁷⁸

Conforme apontado por Lorenzetti e Araújo (2002, p. 122), a partir de 1988, com o maior poder conferido aos Municípios pela Constituição Federal, especialmente no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano, algumas cidades brasileiras tomaram a dianteira no estabelecimento do Solo Criado (ou instrumentos baseados neste conceito) antes mesmo da regulação dos artigos 182 e 183 da Carta Magna que tratam especificamente da Política Urbana.

A maneira com que cada cidade veio a instituir tal questão foi bastante diversa. Apesar disso, o que se depreendeu acerca da maioria dos casos observados foi que houve um ímpeto em fazer constar no próprio bojo das leis orgânicas dos municípios esse conceito, seja pela previsão da separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, estabelecendo limites a este último (SILVA; SAULE JR., 1993, p. 28)²⁷⁹, seja pela menção explícita ao Solo Criado (ou algum dispositivo dele derivado – transferência de potencial construtivo, por exemplo). Conseqüentemente, em vários planos diretores posteriores, que haviam passado da categoria de plano físico territorial para a de plano necessário à execução da política urbana (REZENDE et al, 2011, p. 187), foi verificada a existência do conceito de Solo Criado em seus cernes. Vejamos alguns desses exemplos²⁸⁰.

²⁷⁸ Apesar de constar no rol de municípios que, de maneira precursora, introduziram em sua legislação local, logo após a Constituição Federal de 1988, instrumentos ligados à ideia de Solo Criado, o caso da cidade de Sorocaba/SP não será abordado neste capítulo, mas sim, em item específico mais adiante nesta tese.

²⁷⁹ SILVA, A. A.; SAULE JR, N. **A Cidade faz a sua Constituição**. São Paulo: Pólis, 1993.

²⁸⁰ Neste capítulo não serão abordadas as conseqüências acerca da aprovação destas legislações no âmbito urbano destas localidades, mas apenas quando e de que forma tais leis vieram a ser instituídas. Todavia, segundo Lorenzetti e Araújo (2002, p. 122), fora verificado em alguns dos casos onde o Solo Criado foi inserido no ordenamento jurídico, “o instrumento veio contribuir para aumentar o potencial construtivo de certas áreas urbanas, o que constituiu um aspecto positivo do ponto de vista empresarial”. Os mesmos autores apontam para a hipótese desse fato ter ajudado a reduzir o litígio em relação ao solo criado, o que veio a tornar possível a sua inserção no Estatuto da Cidade.

Na Região Norte, temos dois casos. O Município de Manaus, através do artigo 241 de sua Lei Orgânica²⁸¹, veio a estabelecer um coeficiente de aproveitamento único de fator 2,0 na área urbana do município (chamado de Coeficiente de Aproveitamento Máximo de Terrenos – CAMT), sendo que qualquer empreendimento que viesse a requerer aprovação de construção acima deste limite deveria obter uma Permissão Especial, que seria expedida pelo Poder Executivo, após autorização prévia do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, mediante a correspondência de pagamento do excedente, a preço fixado pelo mesmo Conselho.

O artigo 241 veio a ser posteriormente regulamentado por intermédio da Lei n. 279/1995²⁸², que procedeu a indicação das áreas onde seriam permitidas construções que extrapolassem os parâmetros exigidos para o restante da cidade (desde que aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento urbano – CMDU), facultando o pagamento do excedente por meio de benfeitorias de interesse social. O sistema de cálculo dos valores e as formas de pagamento foram determinados pelo Decreto n. 2742/1995²⁸³, publicado alguns dias após a lei supracitada.

A cidade de Belém do Pará, diferentemente de Manaus, fixou de maneira taxativa o Solo Criado e a Transferência do Direito de Construir no artigo 118 de sua Lei Orgânica²⁸⁴, *in verbis* (grifos e negritos nossos):

Art. 118. Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público usará, principalmente, os seguintes instrumentos:

[...]

II - tributários e financeiros:

[...]

c) fundos destinados ao desenvolvimento urbano;

e) taxação sobre solo criado;

²⁸¹ MANAUS. **Lei Orgânica do Município de Manaus/AM, de 05 de abril de 1990.**

²⁸² MANAUS. **Lei Municipal n. 279, de 05 de abril de 1995.** Altera os limites das áreas internas do Município de Manaus, estabelece critérios para os processos de produção do espaço urbano e de expansão construtiva da cidade de Manaus e dá outras providências.

²⁸³ MANAUS. **Decreto Municipal n. 2.742, de 10 de abril de 1995.** Aprova normas para a aplicação do solo.

²⁸⁴ BELÉM. **Lei Orgânica do Município de Belém, de 30 de março de 1990.**

[...]

III - institutos jurídicos:

[...]

f) transferência do direito de construir;

Os dispositivos acima listados, aprovados em 1990, vieram a ser regulamentados no Plano Diretor do Município (Lei Municipal n. 7.603/1993)²⁸⁵, a partir da definição do coeficiente de aproveitamento básico de 1,4 para todos os lotes urbanos contidos no município (excetuados os contidos nas zonas especiais), conforme artigo 182 do referido plano. Além disso, a legislação também definia que a disponibilidade de infraestrutura urbana seria o elemento definidor dos potenciais construtivos que viriam a ser outorgados onerosamente (através das “regras do solo criado”, conforme artigo 37 do plano), por meio de estoques de potenciais. Zoneamentos distintos definiriam onde e quanto se poderia construir acima do coeficiente básico. O cálculo do valor da outorga onerosa se basearia na planta de valores do município (art. 206) sendo que o valor venal não poderia ser menor que metade do valor de mercado (parágrafo 2º do art. 190). OS recursos obtidos com a venda de potencial seriam aplicados exclusivamente em obras de infraestrutura de circulação ou transporte, de esgotos sanitários, de drenagem das zonas especiais de interesse social (ZEIS), na implantação e conservação de equipamentos sociais e áreas verdes no solo urbano, e na execução de programas habitacionais nas ZEIS (parágrafo 2º do art. 196).

Como única exceção à cobrança de outorga onerosa estava prevista, no parágrafo 3º do artigo 185, que o Executivo poderia autorizar, mediante parecer favorável do Conselho de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente (Conduma), de forma total ou parcial gratuita, para a iniciativa privada e demais agentes promotores, licença para construir habitação de interesse social com área edificada superior aquela permitida pelo coeficiente básico, mediante aprovação prévia pelo Legislativo.

Sobre a transferência de potencial construtivo, fora instituído que esta seria possível em casos envolvendo imóveis tombados (art. 194), terrenos cujo

²⁸⁵ BELÉM. **Lei Municipal n. 7.603, de 13 de janeiro de 1993**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências.

coeficiente de aproveitamento fora rebaixado para nível inferior ao do aproveitamento comum (art. 192) ou pra lotes que, por esgotamento do estoque de área edificável na unidade urbana em que se encontrasse localizado, estivesse impedido de utilizar plenamente o coeficiente de aproveitamento (art. 193).

Apesar de todos estes elementos terem sido previstos de maneira bastante pormenorizada fora definido que alguns instrumentos iriam ainda ser regulamentados por intermédio de lei complementar. Esta veio a ser promulgada em somente em 1999²⁸⁶, momento em que se detalhou ainda mais os instrumentos acima descritos (por exemplo, a possibilidade da outorga ser paga também através da doação de bens imóveis de interesse social). No entanto, além de esmiuçar estes mecanismos, a lei de uso e ocupação do solo acabou “reinterpretando” o parágrafo 2º do artigo 182, tornando, assim, variável o coeficiente de aproveitamento básico que antes era de 1,4 para toda a área urbana do município, maculando, portanto, o conceito original do instrumento.

Da região nordeste, três foram as cidades verificadas. A começar por Salvador (que, segundo demonstrado, desde os anos 1980 já havia se notabilizado pela *Transcon*), cuja Lei Orgânica²⁸⁷ estipulou em seu artigo 81 que o Município poderia utilizar dos seguintes instrumentos (grifos e negritos nossos):

I - de caráter tributário e financeiro, entre estes:

[...]

d) fundos destinados ao desenvolvimento urbano;

[...]

II - de caráter jurídico:

[...]

f) transferência do direito de construir;

[...]

h) concessão, através da aprovação de planos ou programas urbanísticos especiais, de índices e parâmetros urbanísticos mais permissivos que os estabelecidos, mediante contraprestação;

²⁸⁶ BELÉM. **Lei Complementar n. 2/99, de 19 de julho de 1999.** Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo do Município de Belém e dá outras providências.

²⁸⁷ SALVADOR. **Lei Orgânica do Município de Salvador, de 05 de abril de 1990.**

A mesma lei também tratou de delinear estes dispositivos. À TDC, por exemplo, foi determinado que poderia ser utilizada para casos envolvendo imóveis tombados e, também, como maneira alternativa de indenização para desapropriações necessárias para a implantação de infraestrutura urbana, equipamentos urbanos ou comunitários, ou utilização pelo próprio Município (conforme parágrafos 1º e 2º do artigo 83). Já no tocante à alteração dos índices e parâmetros construtivos para deixá-los mais permissivos – que poderiam ser provenientes da alteração de leis urbanísticas ou da aprovação de novos planos urbanísticos – estes sempre importariam em pagamento de contraprestação ao Município pelo proprietário (art. 87). O artigo 89, por sua vez, apontava que os recursos obtidos através da utilização dos instrumentos de desenvolvimento urbano referidos na Lei Orgânica seriam destinados à recuperação de centros históricos, à construção de habitações populares, à regularização de situação fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, à preservação de encostas ou à realização de obras de infraestrutura que favoreçam a população de baixa renda.

As leis orgânicas dos municípios de Fortaleza²⁸⁸ e Recife²⁸⁹ foram um pouco mais além, no que se refere ao conceito de Solo Criado, do que as anteriores aqui discriminadas uma vez que ambas apontaram para a completa separação entre o direito de propriedade e o direito construtivo – Fortaleza, em seu artigo 154²⁹⁰; e Recife, em seu artigo 108. Não obstante, a forma com que cada um destes dois municípios veio a regulamentar tal questão foi díspar.

A capital cearense pouco menos de dois anos depois de promulgar sua lei orgânica veio a aprovar o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano²⁹¹ do município, cuja alínea “e”, do inciso III do artigo 5º previa a utilização do solo criado como um dos instrumentos urbanísticos do plano. O mesmo dispositivo legal também previa a instituição de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (art. 6º), cujos recursos seriam oriundos da aplicação da outorga onerosa da autorização de construir acima do índice 1,0. Ainda assim, previu-se também que o solo criado se configuraria “como um dos instrumentos da estruturação urbana,

²⁸⁸ FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza/CE, de 05 de abril de 1990.**

²⁸⁹ RECIFE. **Lei Orgânica do Município do Recife/PE, de 04 de abril de 1990.**

²⁹⁰ Destaca-se que tal artigo veio posteriormente a ter sua eficácia suspensa por decisão do Tribunal de Justiça do Ceará.

²⁹¹ FORTALEZA. **Lei Municipal n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

devendo ser aplicado de forma diferenciada nas áreas a serem adensadas e naquelas a sofrerem restrição de adensamento” (art. 7º). Por fim, esta lei indicou que outros aspectos do instrumento (como, por exemplo, o que consta descrito no artigo 9º: qual seria o limite de criação do solo por microzona; o período de vigência dos antigos índices de aproveitamento, constantes da Lei nº 5122-A/79²⁹² até a transição para a nova lei; e como seria a aplicação do solo criado no que se refere ao cálculo, forma de pagamento e possível dispensa de sua outorga onerosa) requereriam a aprovação de outra legislação específica.

Assim, em 1996 é aprovada a nova lei de uso e ocupação do solo de Fortaleza²⁹³ onde, apesar de ter sido reforçado o uso do solo criado em seu bojo e estabelecer o índice de aproveitamento 1,0 para todo o território, não fora regulamentado todos os aspectos do solo criado, em especial as questões envolvendo o cálculo e forma de pagamento²⁹⁴.

Sobre o caso de Recife, tais itens aqui tratados vieram a ser parcialmente regulamentados no ano de 1991 por intermédio do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife²⁹⁵, onde se fixou que a política urbana seria realizada através de vários instrumentos, dentre eles (art. 6º): “[...] III – financeiros: a) Fundo de Desenvolvimento Urbano; b) Outorga Onerosa do Direito de Construir. IV – jurídicos: [...] e) Transferência do Direito de Construir; f) Solo Criado”. O plano, em seu artigo 21, também especificou que o Poder Executivo cobraria a título de outorga onerosa a área correspondente ao solo criado e que o valor devido seria equivalente a 70% (setenta por cento) do valor do metro quadrado do imóvel (tendo por base seu valor venal utilizado para o cômputo do IPTU). Estes valores iriam compor o Fundo de Desenvolvimento Urbano (art. 23) e poderiam posteriormente serem utilizados para obras de infraestrutura básica e em equipamentos sociais (parágrafo 2º do artigo 27). A norma, no que diz respeito à TDC (negociáveis a título gratuito ou oneroso, total ou parcialmente), estabeleceu os mesmos parâmetros que

²⁹² FORTALEZA. **Lei Municipal n. 5.122-A, de 13 de março de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências.

²⁹³ FORTALEZA. **Lei Municipal n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza e dá outras providências.

²⁹⁴ Tais itens só viriam ser fielmente inseridos na legislação de Fortaleza no Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFOR, Lei Complementar n.062/2009.

²⁹⁵ RECIFE. **Lei Municipal n. 15.547, 19 de dezembro de 1991**. Estabelece as diretrizes gerais em matéria de política urbana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá outras providências.

Salvador, ou seja, a permissão de sua utilização em casos de imóveis tombados, que estivessem localizados em áreas interesse do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e ambiental ou destinado à implantação de programas sociais (art. 24).

Em função do plano diretor não ter detalhado o suficiente a questão (em especial os parâmetros que definiriam os coeficientes máximos de utilização para o emprego do solo criado, conforme alínea b, do inciso I do artigo 8º, que menciona que tais questões seriam definidas em Planos Setoriais), fora elaborada e aprovada a Lei n. 16.116/95²⁹⁶ que definia um dos planos setoriais: o Plano de Uso e Ocupação do Solo de Recife. Este, por seu turno, também não veio apresentar tais índices, mas sim, indicar quais critérios seriam os utilizados para isso quando lei específica viesse a ser elaborada. Eis que, por fim, a Lei n. 16.176/96²⁹⁷ (lei de uso e ocupação do solo), regulamentou a TDC e indicou que nas Zonas de Urbanização Preferencial (ZUPs) o coeficiente de utilização dos terrenos seria 1,0 (art. 103). Para edificar acima disso, o Poder Público deveria outorgar onerosamente o potencial construtivo requerido que, conforme estabelecido no plano diretor, seria destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano.

Do Centro-Oeste, três exemplares foram separados. A iniciar pelo caso do Distrito Federal, que em 1992 instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Lei n. 353/1992²⁹⁸) que previa, em seu artigo 49, vários instrumentos da política de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial, dentre eles a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que deveria ser posteriormente regulamentada em lei específica. No ano seguinte, a Lei Orgânica²⁹⁹ do Distrito Federal veio a determinar que o solo criado faria parte do rol de instrumentos jurídicos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano (art. 325). Em 1996, a Lei n. 1.170/1993³⁰⁰, então, veio a estipular todos os parâmetros acerca da outorga onerosa, indicando seus objetivos

²⁹⁶ RECIFE. **Lei Municipal n. 16.116, 22 de novembro de 1995.** Estabelece o Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo.

²⁹⁷ RECIFE. **Lei Municipal n. 16.176, de 09 de abril de 1996.** Estabelece o Plano a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife.

²⁹⁸ DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 353, de 18 de novembro de 1992.** Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências.

²⁹⁹ DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993.**

³⁰⁰ DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital Municipal n. 1.170, de 24 de julho de 1996.** Institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal.

(justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; geração de recursos para o atendimento da demanda de equipamentos urbanos e de serviços provocada por adensamentos urbanos; e, geração de recursos para o incremento de políticas habitacionais), fórmula de cálculo e formas de pagamento. Todavia, nenhuma dessas legislações previu um coeficiente de aproveitamento básico único (nem unitário), apenas indicou que tais acréscimos de potencial construtivo seriam estabelecidos nos planos diretores locais e em leis específicas (art. 2º).

O segundo exemplar diz respeito à cidade de Goiânia que, apesar de não ter constado em sua Lei Orgânica nenhum elemento que dialogasse com o tema aqui em questão, aprovou, em dezembro de 1994, normativa sobre o uso e ocupação do solo urbano no Município (Lei Complementar n. 31/1994³⁰¹), cujo “Capítulo II – Da Licença Onerosa para Construir” veio a instituir no município o Solo Criado. Em seu artigo 25 é indicado que “considera-se solo criado toda edificação implantada acima da área correspondente a do respectivo terreno, quer envolva ocupação do espaço aéreo, quer a do subsolo.” No mesmo local são definidos os coeficientes de aproveitamento não onerosos para as várias zonas de uso (variando de 1,0 a 3,5) que perdurariam por cinco anos. A partir do sexto ano de vigência da lei, toda a zona urbana e de expansão urbana passaria a ter apenas o coeficiente 1,0 (os coeficientes máximos, acessíveis mediante outorga onerosa, estavam previstos na Tabela I, do anexo da lei). Os artigos 26 a 29, por sua vez, determinaram a fórmula de cálculo (baseada no valor venal dos terrenos); a possibilidade dos pagamentos serem feitos em “moeda corrente, construção de obras ou oferta de áreas físicas com valores equivalentes”; as possíveis isenções; e a destinação dos valores arrecadados (Fundo de Desenvolvimento Urbano). Ressalta-se que a lei também previu a utilização da TDC (arts. 30 a 33) para imóveis de valor histórico-cultural e também como alternativa à desapropriação para fins de implantação de equipamentos urbanos, comunitários, ou para execução de programa habitacional. Por fim, fora estipulado que o Fundo de Desenvolvimento Urbano teria como finalidade garantir suporte financeiro aos projetos relacionados à

³⁰¹ GOIÂNIA. **Lei Complementar n. 031, de 29 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas.

proteção ambiental, habitação e implantação de equipamentos públicos e comunitários (especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social).

O terceiro caso do Centro-Oeste, Campo Grande/MS, também não obteve em sua Lei Orgânica previsão direta acerca do Solo Criado. Contudo, em 1991, fora introduzido em seu conjunto de leis “o instituto jurídico da Urbanização Negociada” (Lei n. 2.813/1991³⁰²) que seria, de acordo com seu artigo 2º, um instrumento pelo qual o Município e o proprietário de imóvel poderiam negociar alterações de índices urbanísticos e categorias e subcategorias de usos permitidos em zonas de uso e ocupação por áreas de terras, via pagamento em dinheiro e/ou obras públicas de interesse econômico e social (em outras palavras, uma flexibilização do zoneamento). Tal instrumento teria o propósito de contribuir para aumentar o estoque de áreas públicas destinadas a implantação de empreendimentos e atividades de interesse econômico e social; alocar recursos financeiros da iniciativa privada, para financiar obras de interesse econômico-social e melhorando a qualidade e quantidade de serviços essenciais prestados a população pelo Município; e, realizar obras que venham contribuir para a redução das carências das prestações de serviços públicos de responsabilidade do Município (art. 3º). Além disso, a normativa estipulou que o proprietário poderia obter autorização para aumentar o potencial construtivo da área objeto de negociação até o limite de 6 (seis) vezes (conforme inciso I do artigo 7º), ficando o Município de Campo Grande proibido de alterar, para menor, os “direitos adquiridos pelo proprietário através de Urbanização Negociada”, sendo que, se alterações legislativas fossem necessárias, estas só seriam consideradas “em benefício do proprietário” (art. 10). À vista disso, evidencia-se a semelhança dessa legislação com a das Operações Interligadas de São Paulo, o que deixa claro seu caráter flexibilizador das normativas urbanísticas.

Partindo para a região sul se tem os exemplos de Caxias do Sul/RS e das três capitais dos estados. De início, tem-se o caso da cidade de Porto Alegre/RS, cujo ímpeto de instituir o Solo Criado em sua Lei Orgânica³⁰³ foi tão evidente que o instrumento é mencionado (praticamente da mesma forma) em três artigos distintos (artigos 202, 204 e 213). A mesma norma também previu que os recursos

³⁰² CAMPO GRANDE. **Lei Municipal n. 2.813, de 17 de junho de 1991**. Dispõe sobre o instituto jurídico da Urbanização Negociada, cria o Parque Regional do Prosa e dá outras providências.

³⁰³ PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 03 de abril de 1990**.

provenientes do Solo Criado iriam compor o Fundo Municipal de Desenvolvimento. Posteriormente, em 1994, tanto o Estado quanto o Município viriam a regulamentar o Solo Criado. A Lei Complementar n. 315/1994³⁰⁴ regulamentou em âmbito municipal o Solo Criado cujos objetivos gerais seriam (art. 1º):

I - incentivar a construção civil, através da utilização plena da capacidade construtiva, permitindo, assim, uma densificação populacional em regiões da cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;

II - evitar o adensamento populacional em regiões com estrutura urbana precária, através do aumento do potencial construtivo das regiões passíveis de densificação populacional;

III - obter, através dos recursos auferidos, o retorno dos investimentos públicos, buscando o desenvolvimento harmônico da cidade, particularmente através da compra de áreas urbanas incorporadas ao Banco de Terra, visando políticas habitacionais para a população de baixa renda e regularização fundiária;

IV - propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade e a complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas, bem como a implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, favorecendo, assim, o pleno aproveitamento do potencial construtivo destas regiões;

V - auxiliar e incentivar supletivamente, através dos recursos auferidos, outras políticas públicas, preferencialmente nas áreas de proteção ao menor, à cultura e ao patrimônio histórico.

Destaca-se que no artigo 2º é estabelecido o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário (1,0) para todo o território urbano (ressalvada a aplicação às áreas funcionais conforme artigos 37 a 79 da Lei Complementar n. 43, de 21 de julho de 1979). Além disso, a mesma legislação também fixou diferenciação entre os estoques Construtivos para Habitação e Estoques Construtivos para Comércio e Serviços (parágrafo 1º do artigo 5º); critérios para o cálculo da contraprestação (art. 8º); e isenção da cobrança da outorga onerosa para construção de habitações populares para populações de baixa renda, realizadas pelo DEMHAB, COHAB e Cooperativas de Trabalhadores (parágrafo 2º do artigo 8º). Já a Lei Estadual n. 10.116/1994³⁰⁵ determinou que a “concessão onerosa do direito

³⁰⁴ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 315 de 06 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o instituto do solo criado no Município de Porto Alegre, regulamentando o art. 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

³⁰⁵ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.116, de 23 de março de 1994**. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para

de construir” e a TDC fariam parte do rol de institutos jurídicos a serem regulamentados por legislação própria nos municípios daquele estado (conforme art. 9º, inciso IV, alíneas “h” e “i”).

Em Caxias do Sul, assim como nos casos de Recife e Fortaleza, também houve a explicitação em sua Lei Orgânica³⁰⁶ de que “o direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir ou parcelar o solo, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Público [...]” (art. 148). O dispositivo legal também fixou que o município regulamentaria em lei específica a instituição de Operações Interligadas entre o Município e a iniciativa privada, visando a incentivar a construção de habitações de interesse social (art. 153). Tais operações obedeceriam aos seguintes requisitos:

I - concessão de incentivos através da possibilidade de alteração de índices e características de uso e ocupação do solo;

II - obrigação do particular interessado em construir e doar ao Fundo da casa Popular - FUNCAP - habitações de interesse social, como definido em lei, correspondente a, no mínimo, cinquenta por cento do valor do Custo Unitário Básico - CUB - da vantagem que advier com a alteração de índices;

Apesar dessa determinação, as Operações Interligadas não vieram a ser regulamentadas e nem constaram no Plano Físico Urbano aprovado em 1996 (Lei Complementar n. 27/1996³⁰⁷). Esta lei complementar, no entanto, previu a utilização da TDC (alínea “I” do art. 25) e da possibilidade de aquisição de “índice de Multiplicação” (como é denominado o coeficiente de aproveitamento) de um “Banco de Índices” (artigos 31 a 33), mas sem esmiuçar tais questões. Em 1998, enfim, nova legislação é sancionada (Lei n. 4.897/1998³⁰⁸), instituindo o Banco de Índices e o Fundo Municipal para equipamentos Institucionais, bem como estabelecendo em quais zonas urbanas seria possível usufruir desses instrumentos. No final do mesmo ano é aprovada lei regulamentando a TDC em Caxias do Sul (Lei n. 5.039/1998³⁰⁹).

fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências.

³⁰⁶ CAXIAS DO SUL. **Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul/RS, de 04 de abril de 1990.**

³⁰⁷ CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar n. 27, de 15 de julho de 1996.** Institui o Plano Físico Urbano para a sede do Município de Caxias do Sul e dá outras providências.

³⁰⁸ CAXIAS DO SUL. **Lei Municipal n. 4.897, de 24 de agosto de 1998.** Institui o Banco de Índices e o Fundo Municipal para equipamentos Institucionais e dá outras providências.

³⁰⁹ CAXIAS DO SUL. **Lei Municipal n. 5.039, de 29 de dezembro de 1998.** Regulamenta a Transferência e Utilização de Potencial Construtivo para o Município de Caxias do Sul e dá outras providências.

Destaque para o artigo 3º da norma que aborda os locais de onde se originariam os coeficientes a serem transferidos e os incentivos que alguns casos receberiam:

Art. 3º O Potencial Construtivo a ser transferido terá origem nos seguintes casos:

I - no Banco de Índices, de acordo com a Lei n. 4.897/1998, de 25 de agosto de 1998;

II - no tombamento de patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, com o incentivo estabelecido no Plano Físico Urbano, de 1,2 (um vírgula dois), e IM original de 2,4 (dois vírgula quatro), totalizando 3,6 (três vírgula seis) o índice a ser utilizado para o cálculo do Potencial Construtivo a ser transferido;

III - na edificação nas Zonas A e B do anexo VI do Plano Físico Urbano, com capacidade de transferência do Potencial Construtivo resultado da aplicação do IM de 2,4 (dois vírgula quatro) sobre a área do terreno de origem.

§ 1º Na transferência de Potencial Construtivo originado de tombamento de patrimônio não serão computadas, a título de incentivo, as áreas edificadas objeto de tombamento.

§ 2º Na Transferência de Potencial Construtivo originado de tombamento de patrimônio, a área do terreno a ser considerada para cálculo do Potencial Construtivo será definida quando do tombamento, por Comissão Executiva específica.

§ 3º No tombamento de patrimônio situado em Zona A ou B do anexo VI do Plano Físico Urbano poderão ser transferidos, cumulativamente, o índice original de 2,4 (dois vírgula quatro), o IM transferível da Zona A ou B de 2,4 (dois vírgula quatro), o incentivo de 50% (cinquenta por cento) correspondendo a 1,2 (um vírgula dois), totalizando 6,0 (seis) o índice a ser aplicado sobre o terreno de origem.

Em continuidade, há o caso da capital catarinense que entre a promulgação da Constituição Federal e a publicação da sua Lei Orgânica³¹⁰, veio a sancionar a Lei n. 3.338/1989³¹¹, que incorporava à legislação urbana do município a TDC e o Solo Criado, de modo que a TDC poderia ser utilizada nos casos envolvendo (art. 2º): abertura ou alargamento viário; instalação de equipamentos urbanos e comunitários; e preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural. Também fora determinado que a somatória dos índices do local e do que fora transferido não poderia ultrapassar o índice 6,0 (parágrafo 5º do artigo 2º). Sobre o Solo Criado em si, o dispositivo legal previa o índice de aproveitamento 1,0 e apontava que, caso fosse ultrapassado este índice, somente seria autorizada a

³¹⁰ FLORIANÓPOLIS. **Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC, de 05 de abril de 1990.**

³¹¹ FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal n. 3.338, de 28 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre a atualização e alteração da Legislação Urbanística do Município de Florianópolis e dá outras providências.

construção mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio – Índice divulgado mensalmente pelo SINDUSCON, conforme parágrafo 2º do artigo 9º. Os recursos advindos desses pagamentos formaria o Fundo de Obras Urbanas.

Meses depois, a Lei Orgânica de Florianópolis, em seu artigo 103, reafirmaria tais posições, assim como nos outros casos aqui registrados, através da indicação de que o direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deveria ser autorizado pelo poder público, segundo critérios que fossem estabelecidos em legislação Municipal.

Antes de prosseguir, cabe um parêntesis envolvendo a legislação florianopolitana: pouco tempo após a efetivação do Solo Criado em Florianópolis, duas empresas do ramo imobiliário da cidade impetraram ações judiciais contra o Município alegando que a Lei n. 3.338/1989 seria inconstitucional, uma vez que ambas as corporações entendiam que o solo criado seria um tributo, cabendo apenas à união legislar sobre a criação de novos impostos. Além disso, os advogados que representavam a empresa argumentavam que, sendo um imposto, tal cobrança se caracterizaria como bitributação, pois a Municipalidade fazia uso de uma “base de cálculo típica de impostos – o metro quadrado do imóvel, a mesma utilizada no cálculo do IPTU”³¹².

Após os processos terem seguido por todas as instâncias, em 2008 e 2009 respectivamente, ambas as solicitações foram negadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A decisão da primeira delas, publicada no Diário da Justiça Eletrônico n. 78/2008 (divulgado em 30.04.2008 e publicado em 02.05.2008) envolvendo a Koerich Participações, Administração e Construção Ltda., cuja relatoria do Recurso Extraordinário n. 387.047-5 coube ao Ministro Eros Grau, foi unânime em plenário. *In verbis* (negritos no original):

³¹² SUSPENSO julgamento de recurso que discute cobrança de “solo criado”. **Notícias STF**, 21 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=83347&caixaBusca=N>. Acesso em: 24 ago. 2019.
PLENÁRIO mantém norma de Florianópolis que instituiu cobrança de parcela do “solo criado”. **Notícias STF**, 6 mar. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=84461>. Acesso em: 24 ago. 2019.

“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.

1. Solo criado

Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento.

2. Outorga onerosa do direito de criar solo. Prestação de dar cuja satisfação afasta obstáculo ao Exercício, por quem a presta, de determinada faculdade. Ato necessário. Ônus.

Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.

3. Ônus do proprietário de imóvel urbano

Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido”.

A decisão da segunda delas, publicada no Diário da Justiça Eletrônico n. 89/2009 (divulgado em 14.05.2009 e publicado em 15.05.2009) envolvendo a Biguaçu Empreendimentos e Incorporações de Imóveis Ltda., cuja relatoria do Recurso Extraordinário n. 226.942-7 coube ao Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, foi por maioria de votos da 1ª Turma (o Ministro Marco Aurélio Mello, foi o único voto contrário, por entender que a matéria deveria ser levada novamente ao plenário³¹³), sendo que o texto da decisão foi mais lacônico que o primeiro (negritos no original):

“Tributário. Parcela do solo criado: Lei municipal n. 3.338/89. Natureza jurídica.

1. Não é tributo a chamada parcela do solo criado que representa remuneração ao Município pela utilização de área além do limite da área de edificação. Trata-se de forma de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da sobrecarga da aglomeração urbana.

³¹³ 1ª. TURMA reafirma legalidade da parcela do solo criado. **Notícias STF**, 21 out. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98009>. Acesso em: 24 ago. 2019.

2. Recurso extraordinário a que se nega provimento”.

Assim, encerrando os exemplares da região sul, temos a segunda experiência de Curitiba/PR (a primeira, conforme mencionado acima, foi a TDC nos anos 1980). Várias foram as legislações curitibanas que vieram a lidar com a questão após 1988, sendo que se dará destaque à duas delas. A primeira diz respeito à sua própria Lei Orgânica³¹⁴, que no artigo 149, nas alíneas “c” e “d” do inciso IV, previram os seguintes “institutos e instrumentos jurídicos” vinculados à TDC:

“c) pagamento, nas desapropriações amigáveis, mediante concessão de índices construtivos;

d) concessão de índices construtivos aos proprietários de imóveis tombados, aos que sofrerem limitação em razão do tombamento, ou aos que cederem ao Município imóveis sob preservação”.

A outra, legislação, Lei n. 7.420/1990³¹⁵, aprovada uma semana antes, se assemelhava com a lei paulistana das Operações Interligadas, uma vez que instituía a concessão de aumento no potencial construtivo, “assim entendido o aumento no coeficiente de aproveitamento máximo e na altura máxima de edificações” (art. 2º) como incentivo à implantação de programas habitacionais de interesse social (gerenciados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB-CT) destinados “às famílias de baixa renda” (parágrafo 1º do artigo 1º), sendo que tais programas deveriam incluir não apenas a habitação de interesse social, como também as obras de infraestrutura e equipamentos a ela vinculados, exceto os na área de transporte coletivo (parágrafo 2º do artigo 1º). Após esta lei, mais duas outras foram aprovadas, nos mesmos moldes, ampliando os locais possíveis de receber incentivos e a quantidade de potencial a ser transacionado (vide Lei n. 7.841/1991 e Lei n. 9.802/2000). Dessa maneira, não houve a determinação de um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, somente a flexibilização do zoneamento, similar ao que ocorreu em Campo Grande/MS.

Por fim, dos casos envolvendo as legislações de cidades da região sudeste do país (sete serão aqui mostradas), tem-se inicialmente o do Município de

³¹⁴ CURITIBA. **Lei Orgânica do Município de Curitiba/PR, de 05 de abril de 1990.**

³¹⁵ CURITIBA. **Lei Municipal n. 7.420 de 29 de março de 1990.** Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a comissão de política habitacional, 1990.

Vitória do Espírito Santo, cuja Lei Orgânica³¹⁶ dialogou com o tema aqui em análise em dois artigos, 158 e 164 respectivamente, sendo o primeiro referente à modificação de índices urbanísticos mediante compensação financeira e o segundo relativo à desvinculação do direito construtivo do direito de propriedade:

Art. 158 O Município, através de lei específica, poderá disciplinar a modificação de índices urbanísticos e de características de uso e ocupação do solo com a respectiva contrapartida em recursos vinculados à urbanização de bairros carentes e à construção de moradias e de equipamentos de interesse social.

[...]

Art. 164 O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Público, segundo os critérios que forem estabelecidos em lei municipal.

Sem embargo, ao sancionar o Plano Diretor Urbano do Município (Lei n. 4.167/1994³¹⁷), somente a questão do que veio a ser chamado de “incentivos construtivos” foi regulamentada. Estes incentivos, na verdade, estão vinculados à preservação do patrimônio cultural e à TDC. A legislação não veio a estabelecer um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, uma vez que os índices de utilização nas zonas de uso são variados.

Belo Horizonte, no que lhe concerne, determinou em sua Lei Orgânica³¹⁸ a possibilidade de aplicação da TDC e a criação dos “fundos destinados ao desenvolvimento urbano” (arts. 185, 187, 190 e 191). Sua regulamentação, no entanto, só viria a se concretizar em 1994, por intermédio da Lei n. 6.706/1994³¹⁹, que, não obstante, durou apenas dois anos. Ela veio a ser revogada pelo novo Plano Diretor do Município, instituído pela Lei n. 7165/1996³²⁰. O novo plano restabeleceu a TDC (determinando os locais e os potenciais a serem transferidos), em seus artigos 60 a 64, bem como concebeu os coeficientes de aproveitamento básico – ou seja, não era único e nem unitário – e máximo de cada zona de uso, atingíveis mediante pagamento de outorga onerosa (conforme anexo V da referida lei).

³¹⁶ VITÓRIA. **Lei Orgânica do Município de Vitória/ES, de 05 de abril de 1990.**

³¹⁷ VITÓRIA. **Lei Municipal n. 4.167 de 27 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Vitória, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências.

³¹⁸ BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, de 21 de março de 1990.**

³¹⁹ BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n. 6.706, de 05 de agosto de 1994.** Regulamenta a Transferência do Direito de Construir no Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

³²⁰ BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n. 7.165, de 27 de agosto de 1996.** Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

Do Estado do Rio de Janeiro, foram verificadas duas cidades: a capital e Niterói. Ambas, em suas Leis Orgânicas, estabeleceram o Solo Criado como um dos instrumentos de “caráter jurídico-urbanístico” responsável por assegurar as funções sociais da Cidade e da propriedade (sendo o Rio de Janeiro na alínea “k” do inciso II do art. 430³²¹; e Niterói na alínea “k” do inciso II do art. 311³²²).

No tocante à sua regulamentação, a Cidade do Rio de Janeiro, por meio de seu Plano Diretor Decenal (Lei Complementar n. 16/1992³²³), ratificou o Solo Criado como instrumento de aplicação do plano, mas o classificando como de caráter urbanístico apenas (alínea “a” do inciso III do art. 18). Além disso, fixou para o município todo o coeficiente de aproveitamento 1,0 (em seu art. 23), que, para se autorizar coeficientes acima deste (observado Índice de Aproveitamento do Terreno – IAT e os demais parâmetros urbanísticos) seria necessário que o proprietário do terreno viesse pagar um determinado valor (art. 24) conforme fórmula que levaria em conta o valor do terreno no mercado imobiliário local (art. 25), sendo que os valores coletados iriam ser depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano que futuramente seria utilizado exclusivamente na execução de projetos de construção de habitações para a população de baixa renda e na implantação de sistema de esgotamento sanitário nas comunidades por esta ocupadas. Também foi prevista nesta normativa que “lei poderá isentar, total ou parcialmente, o valor do solo criado, para adequá-lo à dinâmica do desenvolvimento urbano do Município” (art. 26).

Apesar de o plano não ter abordado a possibilidade de TDC, foram instituídas as Operações Interligadas (alínea “b” do inciso III do art. 18 e arts. 28 e 29) e a Urbanização Consorciada (alínea “c” do inciso III do art. 18 e arts. 30 e 31) no rol de instrumentos urbanísticos. Posteriormente, a Operação Interligada veio a ser regida pela Lei n. 2.128/1994³²⁴ – que, a título de exemplo, previu que poderiam ser alterados o Índice de Aproveitamento do Terreno; a Área Total Edificável; a altura

³²¹ RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro/RJ, de 05 de abril de 1990.**

³²² NITERÓI. **Lei Orgânica do Município do Niterói/RJ, de 04 de abril de 1990.**

³²³ RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar n. 16, de 04 de junho de 1992.** Dispõe sobre a Política Urbana do município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

³²⁴ RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Municipal n. 2.128, de 18 de abril de 1994.** Regula o instituto da Operação Interligada, dispõe sobre os seus limites e forma, e dá outras providências.

máxima das edificações; a tipologia das edificações; a destinação ou utilização do imóvel e suas instalações e equipamentos, assim como sua transformação; e os afastamentos laterais, de frente ou de fundos (art. 3º) –, bem como pelos decretos n. 12.959/1994³²⁵, n. 13.748/1995³²⁶, n. 15.838/1997³²⁷, n. 16.153/1997³²⁸, n. 16.711/1998³²⁹ e n. 17.899/1999³³⁰.

A cidade de Niterói, igualmente à capital fluminense, veio instituir seu Plano Diretor em 1992 via Lei n. 1.157/1992³³¹. O Solo Criado, chamado de “concessão onerosa da autorização de construir”, foi definido pelo artigo 8º, bem como, no artigo 13, foi apontado que a concessão de autorização de construir poderia ser onerosa sempre que ficar caracterizado o solo criado, isto é, “quando a área a ser edificada ultrapassar a área total de terreno”. Esta cobrança tomaria como base o valor venal por metro quadrado do terreno e, conforme o parágrafo 2º do mesmo artigo 13, para adequar o valor do solo criado à dinâmica do desenvolvimento urbano do Município poderia ser aplicado fator de correção, variando de zero a um, diferenciado por bairros e por ano. Tal fator buscava não causar uma brusca ruptura na dinâmica imobiliária, ou seja, seriam escalonados os fatores de correção para que num prazo de cinco anos o valor referente ao Solo Criado pudesse ser cobrado integralmente. Assim como nos vários casos mostrados, os valores viriam a compor o Fundo Municipal de Urbanização (art. 18).

Em suma, do mesmo modo que o Rio de Janeiro, também houve a previsão de utilização das Operações Interligadas (art. 17). As contrapartidas para a efetivação da permissão de alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo (que seriam calculadas levando em conta a proporção de valorização que foi acrescida ao empreendimento projetado) poderia vir sob forma de: recursos para o

³²⁵ RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 12.959, de 06 de junho de 1994**. Institui Comissão Especial para análise da Operação Interligada instituída pela Lei n. 2.128 de 18.04.94.

³²⁶ RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 13.748, de 14 de março de 1995**. Dispõe que a proposta de Operação interligada encaminhada à Comissão Especial para análise da Operação Interligada instituída pelo Decreto n. 12.959, de 06.06.94, e, por cópia, ao COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana.

³²⁷ RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 15.838, de 20 de junho de 1997**. Altera os representantes da Comissão Especial para análise da Operação Interligada.

³²⁸ RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 16.153, de 07 de outubro de 1997**. Altera o Decreto n. 12.959 de 06 de junho de 1994.

³²⁹ RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 16.711, de 04 de junho de 1997**. Altera o Decreto n. 12.959 de 06 de junho de 1994.

³³⁰ RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 17.899, de 14 de setembro de 1999**. Altera o Decreto n. 12.959 de 06 de junho de 1994.

³³¹ NITERÓI. **Lei Municipal n. 1.157, de 29 de dezembro de 1992**. Institui o Plano Diretor de Niterói.

Fundo Municipal de Urbanização; obras e serviços de infraestrutura urbana; terrenos e habitações destinadas à população de baixa renda; recuperação do meio ambiente e do Patrimônio Cultural; ou, terrenos destinados à implantação de equipamentos públicos.

Apesar de todas estas diretrizes que fixavam vários pormenores do Solo Criado na legislação carioca e niteroiense, sua efetivação dependia de mais regulamentações que não vieram a ser feitas (leis específicas e decretos). No caso da cidade do Rio de Janeiro, isto se evidenciou com a mudança do governo municipal em 1993 (saía Marcello Alencar, do Partido Democrático Trabalhista – PDT e entrava César Maia, pelo PMDB), que, empossado veio a retirar os três projetos de lei que haviam sido encaminhados à Câmara dos Vereadores voltados a regulamentar estes instrumentos (dois deles exclusivamente relativos ao Solo Criado e ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, respectivamente). Conseqüentemente, o instrumento ficou apenas na retórica, conforme abordado por autores como Cavallieri e Bezerra (1994), Cavallieri (1994), Rezende (1995) e Maleronka e Furtado (2013).

Do Estado de São Paulo, três foram as cidades avaliadas. A começar por São Bernardo do Campo, que nos anos 1970 havia sido a primeira do país a efetivar (por um curto período) o Solo Criado em seu ordenamento jurídico. A Lei Orgânica³³² do Município, seguindo os exemplos anteriormente mostrados, evidenciou em seu artigo 132 que o direito de propriedade territorial urbana não pressupunha o direito de construir, cujo exercício deveria ser autorizado pelo Poder Público. Em 1996, apesar de terem sido aprovados o Plano Diretor do Município (Lei n. 4.434/1996³³³) e o Zoneamento Municipal (Lei n. 4.446/1996³³⁴), nenhum dos dois dispositivos legais abordou algo sobre o Solo Criado, a TDC e o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, haja vista que os coeficientes de utilização previstos na lei de zoneamento foram estabelecidos de maneira diferenciada para cada uma das zonas de uso existentes.

³³² SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo/SP, de 05 de abril de 1990.**

³³³ SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Municipal n. 4.434, de 15 de maio de 1996.** Aprova o Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.

³³⁴ SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Municipal n. 4.446, de 12 de agosto de 1996.** Estabelece o Zoneamento para o Município de São Bernardo do Campo; regulamenta o uso do solo nas diversas zonas; define gabaritos e dá outras providências.

Campinas/SP é outra das cidades cuja Lei Orgânica³³⁵ veio a prever expressamente o Solo Criado em seu texto, determinando que tal questão viesse a ser posteriormente regimentada:

Art. 173 A criação de espaços edificados superiores a área total de seu terreno, que se denominará solo criado, implicará ressarcimento ao poder público, proporcionalmente à quantidade de solo criado, conforme a lei dispuser.

Posteriormente, em julho de 1991, o Município procedeu à aprovação de seu Plano Diretor (Lei Complementar n. 2/1991³³⁶) cujos artigos 53, 54 e 55 vieram a estabelecer que o Solo Criado, as Operações Interligadas e as Operações Urbanas, respectivamente, seriam objeto de legislação específica que deveria ser encaminhada no prazo de seis meses da publicação da lei, reservando-se neste período, um prazo mínimo de trinta dias para manifestação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU. Também foi indicado que na pendência desta legislação, não seria autorizada alteração dos índices existentes (à época, constantes na Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei n. 6.031/88³³⁷). Estes dispositivos, bem como o Parcelamento ou Edificação Compulsórios, seguido do Imposto Progressivo no tempo sobre vazios urbanos, mesmo com igual determinação, não vieram a ser posteriormente regulamentados, pois foram retirados do “processo de discussão, por força de segmentos organizados da sociedade civil”³³⁸.

Finalmente, o caso da capital paulista. Assim como o que fora mostrado de sua experiência nos anos 80, a questão do Solo Criado (e dispositivos a ele relacionados) em São Paulo após a promulgação da Carta Magna também se deu de maneira truncada. Inicialmente, no que se refere a sua Lei Orgânica³³⁹, não houve uma menção explícita ao termo em si e nem a previsão de cisão entre o direito de construir e o direito de propriedade. Apesar disso, seu texto foi bastante preciso ao abordar o adequado cumprimento da função social da propriedade

³³⁵ CAMPINAS. **Lei Orgânica do Município de Campinas/SP, de 30 de março de 1990.**

³³⁶ CAMPINAS. **Lei Complementar n. 2, de 26 de julho de 1991.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas.

³³⁷ CAMPINAS. **Lei Municipal n. 6.031, de 29 de dezembro de 1988.** Dispõe sobre o uso e ocupação do solo do Município de Campinas.

³³⁸ Cf. HISTÓRICO dos Planos Urbanísticos e Planos Diretores de Campinas. *In*: PREFEITURA de Campinas. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/plano-diretor-2006/doc/historico.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2020.

³³⁹ SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990.**

urbana, em seu artigo 151, apontando para elementos nitidamente contidos dentro do conceito de Solo Criado. Nestes termos (grifos e negritos nossos):

Art. 151 - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor e na legislação urbanística dele decorrente.

§ 1º - Para assegurar o cumprimento da função social da propriedade o Município deverá:

I - prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor;

II - assegurar o adequado aproveitamento, pela atividade imobiliária, do potencial dos terrenos urbanos, respeitados os limites da capacidade instalada dos serviços públicos;

III - assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana e recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público.

§ 2º - O direito de construir será exercido segundo os princípios previstos neste Capítulo e critérios estabelecidos em lei municipal.

Neste ponto, cabe um destaque acerca do contexto prévio em que ocorrera a publicação da referida lei. Entre 1987 e 1988, últimos anos da Gestão Jânio Quadros, deu-se início ao processo de aprovação de um novo Plano Diretor, elaborado com base em alguns dos trabalhos técnicos que foram realizados anteriormente (na tentativa de aprovação do Plano Diretor 1985/2000, durante a Gestão de Mário Covas – PMDB, sob o comando de Jorge Wilhelm, à época Secretário de Planejamento), somados ao ímpeto de promover ações coordenadas entre o poder público e o setor imobiliário (NOBRE, 2019, p. 193). A proposta, em seu artigo 27, buscava dialogar com questões (parcialmente) relativas ao Solo Criado, nestes termos (grifos e negritos nossos):

Art. 27. As diretrizes para ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada, em empreendimentos de interesse público, de acordo com o artigo 5.º, item VI, são:

I. — **aprimorar o instrumental que estabelece mecanismo de troca, objetivando compensar, com direitos suplementares de uso e ocupação do solo, a quem assumir encargos, tais como o de preservação do patrimônio cultural e ambiental, o de produção de habitação de interesse social e o de produção complementar de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos;**

II. — propor legislação para implantar operações urbanas.

O plano, enfim, veio a ser aprovado – seguindo o exemplo da “Lei do Desfavelamento” –, por decurso de prazo, no início de novembro de 1988, sob a Lei de n. 10.676/1988³⁴⁰, ou seja, pouco menos de dois meses antes do término do mandato de Quadros. Desse modo, grande parcela das diretrizes do projeto não foi instituída e, como boa parte dos instrumentos não havia sido bem delineada, acabou que a legislação não resultou nas alterações desejadas por aquela equipe (em especial o zoneamento). Os únicos elementos que “prosperaram” foram as já existentes Operações Interligadas³⁴¹ e as Operações Urbanas³⁴² (cujos mecanismos básicos de obtenção de recursos financeiros se assemelhavam bastante aos das interligadas – comercialização de índices construtivos que permitiam que as construções ultrapassassem os coeficientes originais determinados pelo zoneamento –, sendo que a diferença mais preponderante entre elas recaía sobre a aplicação do montante arrecadado que, no caso das operações urbanas, deveria ser feita no perímetro da própria operação, cf. CIPRIANO, 2018, p. 95).

É em função deste imbróglio, somado às incongruências acima apontadas e ao fato de que tal plano havia sido gestado de maneira autoritária, sem contar com o adequado apoio dos técnicos municipais e nem com a participação do Legislativo e dos cidadãos, que desde o início da gestão de Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores – PT, 1989-1992) fora cogitado por ela, seu Secretário de Planejamento (o economista Paul Singer), sua Secretária de Habitação (a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato) e demais membros da equipe uma completa reformulação do Plano Diretor de 1988. Com a promulgação da Lei Orgânica paulistana, que em seu artigo 5º das Disposições Gerais e Transitórias determinou que o “*Executivo disporá de um prazo máximo de 10 (dez) meses para submeter ao*

³⁴⁰ SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal n. 10.676, de 07 de novembro de 1988**. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências.

³⁴¹ Esta legislação veio a ser alterada posteriormente através da Lei n. 11.773/1995 (que dispõe sobre o programa “direito a moradia”, visando à obtenção de recursos para construção de residências destinada a moradores de habitação subnormal). No entanto, em 1998, o Ministério Público Estadual impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJ-SP (ADIN n. 045.352.0/0), pois esta lei, em seu entendimento, dava ao Poder Executivo a prerrogativa de alterar o zoneamento sem a anuência do Poder Legislativo. O TJ-SP acatou a ação de imediato, suspendendo a utilização do instrumento, sendo que em 2000 a lei foi considerada inconstitucional, tendo sido revogada em seguida.

³⁴² Destaque para as seguintes Operações Urbanas: Anhangabaú, iniciada ainda na gestão de Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores – PT), voltada a recuperação da área central, em especial de seu patrimônio cultural; e Faria Lima e Água Branca, instituídas durante a gestão de Paulo Maluf (Partido Democrático Social – PDS), momento em que se consolidou, ainda mais, o discurso neoliberal dentro do planejamento urbano paulistano.

Legislativo um novo Plano Diretor do Município”, o que era algo cogitado passou a ser obrigatório.

Entretanto, havia dúvidas por parte da SEMPLA sobre quais caminhos tomar, conforme expôs Singer (1996 apud NOBRE, 2019, p. 206):

[...] sobre esta questão do plano diretor, a Secretaria estava dividida em dois grupos, da mesma maneira que em outras questões conflituosas sobre a produção do espaço urbano: de um lado o grupo que mantinha fé no planejamento urbano tradicional, liderado pelo arquiteto e urbanista Luiz Carlos Costa, cuja proposta era fazer um plano melhor que os anteriores; e de outro, um que era cético com relação ao planejamento em geral e aos planos diretores, em particular, pois os consideravam altamente idealistas, desconsiderando os meios para implantá-los, liderado pela arquiteta e urbanista Raquel Rolnik.

O Secretário, então, acaba optando pelo segundo grupo, que seria conduzido por Rolnik, que coordenaria, junto à também arquiteta e urbanista Nádia Somekh e ao cientista político Lúcio Kowarick, um extenso conjunto de diagnósticos e estudos aprofundados acerca da cidade. A partir disso, fora estabelecido um plano que abdicava de um modelo urbano ideal, propondo em seu lugar uma estrutura aberta e flexível de desenvolvimento imobiliário (NOBRE, 2019, p. 208), cujo cerne era baseado no conceito de Solo Criado, conforme se pode verificar no artigo 7º do Projeto de Lei 02/1991³⁴³: “*O coeficiente de aproveitamento é único para todos os terrenos contidos na Zona Urbana do Município, e igual a 1,0, excetuados os contidos nas Zonas Especiais e demais casos previstos em lei*”. Todavia, diferentemente dos demais casos aqui avaliados, tal questão foi proposta sem a existência de coeficiente de aproveitamento máximo; o que limitaria tal índice eram apenas os estoques de potenciais construtivos previstos para as Zonas Adensáveis (contidos no Quadro 01 e Mapa 01 do referido projeto), separados por usos residenciais e não residenciais, em função da potencialidade do sistema viário, das infraestruturas instaladas, das tendências de localização dos diversos usos e das políticas de desenvolvimento urbano, conforme os artigos 8º, 9º, 10 e 11.

Do mesmo modo, foi indicado no projeto de lei que os recursos auferidos com esta outorga onerosa (que poderiam ser recebidos não apenas em espécie, mas em imóveis também) seriam destinados ao Fundo de Urbanização (art. 12), que

³⁴³ CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Projeto de Lei n. 2, de 5 de fevereiro de 1991**. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências.

seriam posteriormente aplicados conforme Plano Anual específico (parágrafo 2º, inciso III, artigo 49), sendo dada a prioridade para investimentos voltados à execução do programa de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (outro elemento inovador do plano), no atendimento da demanda habitacional prioritária, bem como na implantação e conservação de áreas verdes, em obras de drenagem e em obras viárias constantes da rede estrutural de transportes, conforme parágrafo 3º, inciso III, artigo 49.

Além destas diretrizes, o plano também rerepresentava a possibilidade da aplicação do instrumento Operação Urbana em seu artigo 54 (que posteriormente foram previstas cinco delas: Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini/Boulevard Sul e Paraisópolis). Segundo Nobre (2019, p. 208) tal mecanismo poderia ocasionar uma maior busca pelo mercado imobiliário de investimentos somente nessas áreas circunscritas à operação, forçando, conseqüentemente, os valores coletados com a outorga onerosa lá gerada serem aplicados invariavelmente nestes locais, impossibilitando a redistribuição dos recursos conforme se propagou no texto legal.

Apesar destas inovações e avanços propostos o plano veio a receber críticas tanto dos próprios técnicos da SEMPLA (especialmente em relação à falta de previsão de coeficientes de aproveitamento máximos, que eram delimitados apenas pela disponibilidade de estoques de potencial construtivo) quanto, principalmente dos agentes do mercado imobiliário, que lutaram para que não fossem feitas nenhuma dessas alterações, pois eram contrários ao coeficiente de aproveitamento básico único e unitário (NOBRE, 2019, p. 209). À vista disso, o Plano não é aprovado, tendo sido completamente abandonado pela gestão seguinte.

Em síntese, após toda esta digressão, o que se depreendeu destas experiências acima agrupadas, ocorridas entre 1988 e 2001, foi que as cidades que procuraram implementar o conceito de Solo Criado em seu sistema normativo jurídico seguiram (à exceção de Goiânia, dos casos aqui presentes) um dos seguintes caminhos:

1. As legislações, ou melhor, os Planos Diretores, vieram a prever o conceito de maneira íntegra, porém apenas como um “encaminhamento de

diretrizes”, sem adentrar de maneira suficientemente aprofundada no que tange o caráter prático das definições/decisões a serem implementadas, aquilo que Villaça delinea como “o plano que define a orientação que o plano deverá seguir quando vier a ser feito” (2015, p. 235). Com isso, no decorrer do tempo, não houve a sua efetivação por falta de regulamentação complementar (seja lei específica, complementar ou decreto)³⁴⁴;

2. As legislações implementaram o conceito parcialmente ou apenas mencionam alguns aspectos relacionados a ele, ocasionando um desvirtuamento de suas intenções, gerando apenas a flexibilização do zoneamento em determinadas localidades específicas das cidades, mediante contrapartidas (financeiras; obras públicas, doação de habitações de interesse social, doações de terreno, etc.) e não os efeitos benéficos (para a totalidade do tecido urbano) que justificariam a existência de tal demanda.

Sorocaba, como será verificado mais à frente neste trabalho, seguiu o caminho de número 2.

³⁴⁴ O que corroboraria para a chamada “fetichização do plano”.

2.7 A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO: O SOLO CRIADO PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

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:

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

[...]

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos³⁴⁵.

³⁴⁵ BRASIL. **Lei n. 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.

Conforme observado no transcorrer do trabalho, o conceito de Solo Criado veio a emergir a partir de duas lógicas – o equilíbrio urbano (advindo da adequada proporção de áreas privativas em relação às áreas públicas; e das áreas construídas em relação às áreas livres); e a igualdade de tratamento perante os proprietários de terreno (com a necessária implementação do CA único e unitário).

Durante as primeiras experiências de implementação de legislações que dialogavam com o Solo Criado, advindas no período entre finais dos anos 1970 e início dos anos 1990, parte delas veio a se utilizar do conceito (apenas) em caráter arrecadatário através de normativas que, ao buscar fazer a recuperação das mais-valias urbanas, deixaram de lado o caráter urbanístico do mecanismo, deturpando os conceitos advindos da própria gênese instrumento.

Em face ao novo arcabouço legal brasileiro decorrente da Constituição Federal promulgada em 1988, o conceito começa a tomar novos rumos (contribuíram bastante para isso a tentativa de aprovação do Plano Diretor de 1991 em São Paulo; e as legislações do Rio de Janeiro, aprovadas, mas não regulamentadas por completo). Emerge, assim, um novo objetivo para aquele ideário: a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização.

Tal objetivo se estrutura a partir da continuidade dos mesmos princípios iniciais do Solo Criado, somado à admissão completa da possibilidade de o Município conceder onerosamente os direitos construtivos até um coeficiente máximo pré-estabelecido (em São Paulo, no Plano Diretor não aprovado, não haveria esse limite definido desta forma, mas sim, estoques de potencial construtivo por zona), sendo que os valores arrecadados seriam utilizados para implementação de infraestrutura urbana e, principalmente, construção de habitações de interesse social. Em outras palavras, o princípio da busca pelo equilíbrio urbano se manteria nessa nova configuração do instrumento; todavia esse equilíbrio passa a ser compreendido não levando apenas em conta a região imediata onde seria alienado o direito de construir, mas a cidade como um todo. Em função da realidade das cidades brasileiras ser marcada por disparidades sociais abissais, o instrumento

obrigatoriamente deveria funcionar de maneira redistributiva, pois, caso contrário, ele poderia vir a ser um mecanismo de aprofundamento dessa disparidade³⁴⁶.

Desse modo, em 2001, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Carta Política, esse entendimento é legitimado e, em pouco tempo, passa a ser hegemônica a compreensão de que cabe ao Poder Público recuperar para a coletividade parte do efeito da valorização imobiliária. Todavia, o conceito de Solo Criado acabou sendo moldado em quatro instrumentos distintos: Direito de Superfície; Operação Urbana Consorciada – OUC; Transferência do Direito de Construir – TDC, e Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Destes, a OODC foi quem carregou em maior escala os objetivos acima explicitados.

Caberia agora aos municípios, a partir de seus planos diretores (e, legislações complementares), normatizar o instrumento e colocá-lo em prática. Eis então o maior dos desafios: pois, embora a legislação federal tenha fixado a necessidade do estabelecimento de coeficientes mínimo, máximo e básico nos planos diretores, não houve o avanço necessário da lei em fixar que este básico viesse a ser único e unitário. Por mais que se reconheça a autonomia municipal para decidir a respeito de como deve se dar o controle de uso e ocupação de seu solo, ao deixar a cargo do âmbito local tal magnitude de decisão, colocou-se em situação bastante temerária o elemento chave para vários dos instrumentos do plano, uma vez que se dependerá de uma favorável correlação de forças políticas para se conseguir impor esse índice.

A tendência observada a respeito desse fato envolvendo o CA é advertida por Furtado e colaboradores (2007), onde os antigos máximos se tornam os novos básicos. Os novos máximos, desse modo, ficam sendo a extrapolação dos limites anteriores. Tem-se, portanto um verdadeiro coeficiente privado de aproveitamento.

Outro elemento deveras problemático que ficou a ser definido em âmbito local é o critério utilizado para referenciar a determinação dos valores a serem coletados quando da alienação do direito de construir, pois essa abertura dada aos municípios permite que se utilizem parâmetros de referência desvinculados do preço da terra (como o Custo Unitário Básico da Construção Civil – CUB) o que pode vir a

³⁴⁶ Algo que foi amplamente estudado por Azevedo Netto (1994), Fix (2000), Furtado (2009), Maleronka (2010), Maricato e Whitacker Ferreira (2003), entre outros.

gerar compensações financeiras aquém das mais-valias que se deseja recuperar – Independentemente de qual seja a natureza da contrapartida (se financeira ou não), seu equivalente monetário deverá ser limitado a partir de uma fórmula de cálculo para a cobrança da OODC com base na lógica do terreno virtual (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 40).

3. A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO NA MANCHESTER PAULISTA

“Se queres ser universal, começa por pintar a tua aldeia”.

Liev Tolstói

Com o intuito de dotar a análise acerca da legislação e aplicação da OODC em Sorocaba de um contexto mais amplo, entendeu-se pertinente aqui expor uma breve apresentação sobre Sorocaba e, em especial, do histórico do planejamento urbano neste município, sobretudo de sua normativa urbanística, dando destaque aos planos diretores locais (tanto os primeiros planos oriundos da década de 1960, quanto os que vieram a ser recentemente aprovados após o Estatuto da Cidade em 2001).

Assim, esta parte do trabalho foi organizada de modo a, inicialmente, se fazer um sucinto relato sobre a História de Sorocaba, dividida pelos seus ciclos econômicos. Em seguida, será abordada a trajetória de sua legislação urbanística, entremeada do contexto político em que estas leis foram aprovadas. Esta segunda parte será dividida em três fases distintas: a legislação proveniente do período anterior à Constituição Federal de 1988 (CF-1988); do período entre a CF/1988 e o Estatuto da Cidade (EC/2001); e do período pós-EC/2001.

3.1 INTRODUÇÃO À HISTÓRIA DE SOROCABA

Situada na Região Sudoeste do Estado (cerca de 96 km da capital São Paulo) – na região geomorfológica da depressão periférica, cuja variação de altitude está compreendida entre 500 e 750 metros (SANTOS, 1999)³⁴⁷ –, o município de Sorocaba é um dos principais polos urbanos do entorno imediato da região metropolitana da Grande São Paulo, a exemplo de Campinas, São José dos Campos e Santos (PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA, 1999, p. 05)³⁴⁸. Segundo Buganza (2005, p. 58), “a Região Administrativa de Sorocaba é a maior do Estado de São Paulo em extensão territorial”, sendo ela dividida em 05 Regiões de Governo (RG), totalizando 79 municípios (cf.: Governo do Estado de São Paulo, 1981):

RG de Avaré; RG de Botucatu; RG de Itapeva; RG de Itapetininga; e a RG de Sorocaba. A RG de Sorocaba (RGS) é formada por 18 municípios: Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim,

³⁴⁷ SANTOS, E. O. **A industrialização de Sorocaba**: bases geográficas. São Paulo: Humanitas, 1999. Livro publicado a partir de tese de doutorado de 1951.

³⁴⁸ SOROCABA . Prefeitura. Secretaria de Edificações e Urbanismo, Divisão de Planejamento Físico e Territorial Prefeitura. **Relatório de caracterização**. Sorocaba: 1999.

*Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto de Pirapora, Salto, São Roque, Sorocaba, Tapiraí, Tietê e Votorantim*³⁴⁹.

A cidade em si, que possui uma extensão territorial de 450,382 km², conta atualmente com uma população estimada em 679.378 pessoas (sendo 98,98% urbana³⁵⁰) e densidade demográfica de 1.304,18 hab/km² (2010³⁵¹). Neste aspecto, tem apresentado nesses últimos 25 anos índices de desenvolvimento urbano, social e econômico de bastante destaque no cenário brasileiro, ocupando a 47^a posição no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (2010³⁵²) e figurando entre as dez primeiras cidades do estado com maior riqueza pela atividade industrial³⁵³, apesar de contar com 31,7% de sua população com um rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo (2010) o que a colocava na posição 300 de 645 dentre as cidades do estado e na posição 4.353 de 5.570 dentre as cidades do Brasil³⁵⁴.

Nesta conjuntura, é interessante mencionar o grande incremento populacional pelo qual o município passou (e vem passando) ao comparar os dados censitários dos anos de 1991, 2000 e 2010, respectivamente 379.006; 493.468 e 586.625 habitantes – notadamente mais acentuado que a média nacional e estadual³⁵⁵ –, onde passou de cidade de médio porte para ser considerada de grande porte. Este crescimento, que em grande parte também foi acompanhado pelas cidades da região, culminaram na “elevação” de Sorocaba, antes sede de um

³⁴⁹ BUGANZA, C. P. **Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba: características e perspectivas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 58.

³⁵⁰ SOROCABA. *In*: ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. [S. l.]: PNUD; Fundação João Pinheiro; IPEA, [201-]. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sorocaba_sp. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁵¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sorocaba/panorama>. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁵² PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Ranking IDHM Municípios 2010. *In*: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>. Acesso em: 22 jul. 2015. Horário: 14h07min.

³⁵³ SOROCABA. Prefeitura. Sorocaba está em 9º entre as cidades com maior riqueza pela atividade industrial. *In*: PORTAL G1. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/especial-publicitario/prefeitura-de-sorocaba/muito-mais-por-sorocaba/noticia/2019/05/10/sorocaba-esta-em-9o-entre-as-cidades-com-maior-riqueza-pela-atividade-industrial.ghtml>. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁵⁴ IBGE. Op. cit.

³⁵⁵ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **São Paulo/Sorocaba/ Infográficos: evolução populacional e pirâmide etária**. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/cidadesat/painel/populacao.php?codmun=355220&search=sao-paulo%7Csorocaba%7Cinphographics:-demographic-evolution-and-age-pyramid&lang=>. Acesso em: 22 jul. 2015. Horário: 10h07min.

aglomerado urbano, à condição de sede da nova Região Metropolitana de Sorocaba (Lei Complementar n. 1.241, de 08 de maio de 2014).

A história do Município, um dos mais antigos do Estado de São Paulo, remonta ao período das Bandeiras. Sua fundação se deu por intermédio do Bandeirante Balthazar Fernandes em 1654, sendo que a elevação à categoria de vila ocorrera em três de março de 1661, sob o nome de Nossa Senhora da Ponte de Sorocaba. Por sinal, seu estabelecimento marca a terceira das tentativas de fixação/povoamento no local. A primeira delas, em 1589, aos arredores do Morro do Araçoiaba, foi liderada por Afonso Sardinha e seu filho que prospectaram minério de ferro no local e construíram uma pequena fundição no local. Esta experiência siderúrgica, que viria a ser a primeira do gênero em todo o continente americano³⁵⁶, foi sucedida concomitantemente a um pequeno povoado que, em 1599, veio a ser chamado de Nossa Senhora de Monte Serrat. Em função do não sucesso desta empreitada, ocorre uma diáspora dos habitantes do local, que migraram para uma região próxima, à beira do Rio Sorocaba, que, em 1611 veio a ser batizada de São Filipe. Esta segunda ocupação, que também ficou conhecida como Itavuvu, também não prosperou (FRIOLI, 2003; BONADIO, 2004; FRIOLI; BONADIO, 2004³⁵⁷).

No princípio, mesmo possuindo uma vasta área territorial – dos atuais 645 municípios do Estado de São Paulo, 224 (35% do total) se originaram direta ou indiretamente da Vila de Sorocaba (BONADIO, 2004, p. 70) – era um pequeno povoado. Sua economia inicialmente se baseava na subsistência e, conforme mencionado, no bandeirantismo. O Tropeirismo (comércio de animais de transporte, realizado nas chamadas feiras de muares, que serviram principalmente para o trabalho na região das Minas Gerais) foi o fator responsável pelo seu grande crescimento e desenvolvimento nos séculos XVIII e XIX. Este comércio, juntamente ao mercado interno formado pelas atividades artesanais e produção caseira de artigos ligados ao Tropeirismo (redes, arreios, armazéns, hospedarias, fábrica de

³⁵⁶ ZEQUINI, A. **Arqueologia de uma fábrica de ferro**: morro de Araçoiaba, séculos XVI-XVIII. 2007. Tese (Doutorado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

³⁵⁷ BONADIO, Geraldo. **Sorocaba**: a cidade Industrial (espaço urbano e vida social sob o impacto da atividade fabril). Sorocaba, SP: do Autor, 2004.

FRIOLI, A. **Sorocaba**: registros históricos e iconográficos. São Paulo: Laserprint, 2003.

FRIOLI, A.; BONADIO, G. (org.). **Sorocaba 350 anos**: uma história ilustrada. Sorocaba: Fundação Ubaldino do Amaral, abr. 2004.

facas, facões, ourivesaria e etc.) iriam ser os únicos elementos de sua pujante economia³⁵⁸ até meados do século XIX.

Figura 11 – Antiga extensão territorial de Sorocaba, em destaque, a cidade hoje



Fonte: Adaptado de Bonadio (2004).

No Século XIX o Município seria palco de eventos de relevância nacional e, também, passaria por uma diversificação de suas atividades econômicas. Primeiramente, destaca-se a implantação da Real (depois Imperial) Fábrica de Ferro de São João de Ypanema: marco da industrialização brasileira; erigida a mando de D. João VI, em 1810, no mesmo local onde Sardinha havia explorado ferro séculos antes. Em segundo lugar frisa-se a Revolta Liberal de 1842, cujo líder, o sorocabano Raphael Tobias de Aguiar (à época presidente da província, o que equivaleria hoje ao cargo de governador), se coloca contrário às medidas centralizadoras adotadas pelos conservadores (e respaldada pela Coroa) e proclama Sorocaba a capital de São Paulo (algo que perdurou por poucos dias; com a chegada do Exército

³⁵⁸ A atividade Tropeira, segundo Baddini (2002), foi significativa sob vários aspectos, destacando-se o econômico. Isto se verifica, por exemplo, na instituição do Registro (cobrança pela propriedade das mulas). Foi com base nesse intenso comércio de animais que poucos anos após o lançamento deste tributo, em 1755, esta obrigatoriedade veio a ser transformada no Novo Imposto dos Animais, criação da Coroa Portuguesa com a finalidade exclusiva de levantar fundos para a reconstrução da cidade de Lisboa, que havia sido destruída quase por completo por um terremoto seguido de um Tsunami. BADDINI, C. M. **Sorocaba no Império**: comércio de animais e desenvolvimento urbano. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2002.

Brasileiro, liderado pelo então Barão de Caxias, é colocado um fim à insurreição e presos os líderes, dentre os quais Padre Feijó³⁵⁹).

Em meados dos 1800, após os fatos acima narrados, a Vila ainda testemunharia uma grande alteração da ocupação de seu território em virtude do cultivo de algodão herbáceo – as primeiras sementes, trazidas por intermédio da Associação para o Suprimento de Algodão de Manchester, fizeram parte de uma incessante busca dos ingleses por mercados produtores, uma vez que seu maior fornecedor, os Estados Unidos da América, haviam cessado este provimento em função da guerra civil lá instalada (1861-1865). A necessidade de maior vazão no transporte deste material (bem como da produção oriunda da Fábrica de Ypanema) seria o mote para o advento da Estrada de Ferro Sorocabana, a única das estradas de ferro paulistas que não fora erigida, ao menos inicialmente, para o transporte de café. Estes dois fatos impactariam imensamente na sua conformação urbanística e possibilitariam em pouco tempo sua efetiva industrialização ainda no final do século XIX. Com isso, a paisagem urbana é tomada por *sheds* e chaminés dos enormes pavilhões fabris de tijolos aparentes, a vida passa a ser controlada pelos apitos das fábricas, ao mesmo tempo em que se verifica um acentuado crescimento populacional a partir de significativa presença de imigrantes europeus (de espanhóis e italianos particularmente).

É em meio ao declínio das feiras de muares, no início do século XX, que a consolidação da indústria têxtil sorocabana se efetua sendo ela a principal atividade econômica local até meados daquele século. Neste período inicial de robustecimento a cidade adquire as alcunhas de Manchester Brasileira (depois Paulista) e, também, Moscou Paulista – esta última, em virtude da destemida atuação de movimentos sociais operários dos anos 1920. A diversificação industrial, em parte ocasionada pela vinda de empresas transnacionais, marcaria o final dos anos 1960 e anos 1970, muito influenciada pelo chamado “milagre econômico brasileiro”, pela mudança da matriz de transporte (de ferroviário para rodoviário) e, especialmente, pelo êxodo das indústrias paulistanas, que inicialmente foram para o Vale do Paraíba e depois rumaram também para o oeste paulista em função da

³⁵⁹ Cf.: FRIOLI; BONADIO, 2004, p. 115.

construção da Rodovia do Oeste, atual Rodovia Presidente Castelo Branco (SP-374), iniciada em 1963 e inaugurada em 1968.

No início dos anos 1990 o Município passaria por severas adversidades oriundas das reformas econômicas neoliberais introduzidas no Governo Collor, sobretudo as relacionadas às orientações da política externa, marcada pela abrupta abertura comercial (SALLUM JR, 2011³⁶⁰) que ocasionou o fechamento de praticamente todas as grandes empresas locais do ramo têxtil (que à época ainda figuravam dentre os maiores empregadores da cidade). Assim, o Município que antes era caracterizado por uma forte presença industrial, paulatinamente, observaria um encolhimento do número de fábricas, ao mesmo tempo em que se verificaria uma ascensão do setor terciário (BUGANZA, 2010, p. 57).

3.2 A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SOROCABA ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme descrito acima, foi notório o ímpeto de crescimento urbano que se deu após o estabelecimento das grandes fábricas têxteis na cidade de Sorocaba (1881-1913). É decorrente destes impactos, somados às determinações legislativas estaduais, que os primeiros regramentos urbanísticos seriam implementados, ao menos indiretamente, no Município (anteriormente, as legislações que mais se aproximariam disso eram voltadas única e exclusivamente às questões construtivas específicas, como, por exemplo, o Código de Posturas de 1906).

A partir de prospecção legislativa realizada, verificou-se que o ano de 1915 marcaria a introdução do primeiro regulamento que buscou disciplinar o solo urbano no arcabouço legal de Sorocaba. Isto se deu por intermédio da Lei n. 115 de 20 de março de 1915 (MONTEIRO; MATTOS, 2015, p. 1802), que regulamentava em nível municipal o Imposto Predial Rústico (criado pela Lei Estadual n. 1.439, de 19 de dezembro de 1914³⁶¹), tributo este que incidiria sobre edifícios habitacionais situados fora do perímetro urbano (neste caso, pelo que se percebeu, tal perímetro

³⁶⁰ SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2019.

³⁶¹ SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 1.439, de 19 de dezembro de 1914**. Faculta às Camaras Municipaes a criação do imposto rustico predial, 1914. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 22 de dezembro de 1914.

era determinado pelos locais que não contavam com rede de distribuição de água), excetuando-se as propriedades cafeeiras.

A segunda das leis acerca dessa temática também seria aprovada em 1915, a Lei Municipal n. 119 de 17 de abril de 1915, que instituía mecanismos de facilitação da cobrança do Imposto Sobre Viação. Assim como a legislação anterior, seu texto legal estabelecia uma divisão territorial, neste caso entre Cidade (1ª Zona) e Subúrbio (2ª Zona). Neste ponto é pertinente mencionar que, pelo fato destas legislações citadas terem se valido do termo “zona” para classificar estes espaços dentro da urbe, Monteiro e Mattos (2015, p. 1800³⁶²) e Mattos (2017, p. 87³⁶³) consideraram que estaria caracterizada uma das primeiras leis do país a instituir algo que pudesse ser considerado como “zoneamento urbano”.

Em 1950, em face ao ritmo de expansão da ocupação urbana e crescimento demográfico – fora apontado por Bonadio (2004, p. 282) um crescimento superior a 33,6% entre 1940 e 1950, onde a cidade saltou de 70.299 para 93.928 habitantes –, somados à implementação de alterações estruturais grandiosas (dragagem e ampliação da retificação da calha do Rio Sorocaba, iniciada em 1911 em função da construção da Represa de Itupararanga feita pelas empresas São Paulo Electric e anglo-canadense Light), tem-se a instituição de nova legislação que lidou com divisões e subdivisões do território sorocabano através do segundo Código de Obras de Sorocaba (Lei Municipal n. 162, de 18 de agosto de 1950³⁶⁴) – o primeiro datava de 1914, mas não adentrava na questão territorial. Esta nova normativa dedicava ao Zoneamento seu Título II, composto por 27 artigos (que iam do 2º ao 29) e agrupados em três capítulos. Estes cuidavam, respectivamente, de definir as zonas em que a cidade passou a ser estruturada a partir daquela data, fixava seus limites, relacionava os usos permitidos e proibidos em cada uma, bem como determinava os gabaritos máximos das construções e recuos obrigatórios (únicos elementos construtivos limitadores observados no código). As zonas instituídas nesta oportunidade, de acordo com seu artigo 2º foram: Zona Comercial Principal – Z.C.P.; Zona Comercial Secundária – Z.C.S.; 1ª Zona Residencial –

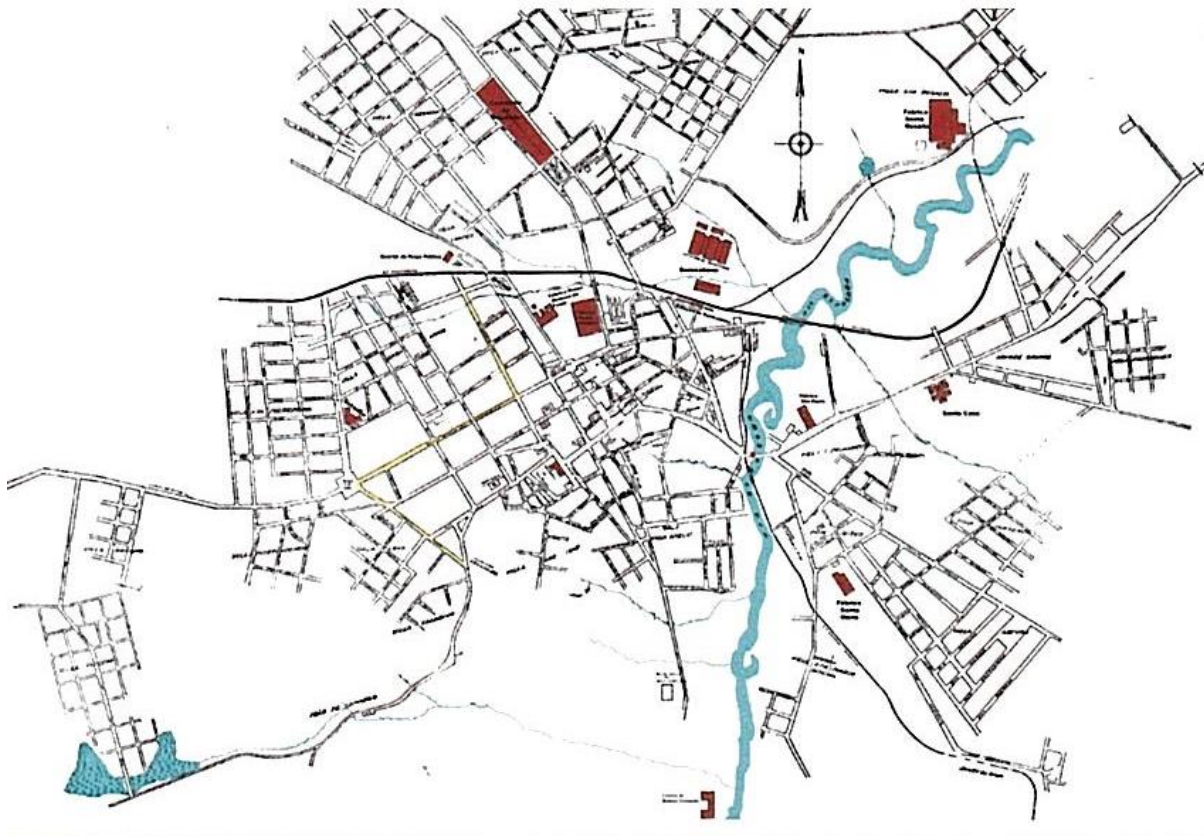
³⁶² MONTEIRO, A. M. R. G.; MATTOS, T. P. Cidade dividida: Sorocaba e o zoneamento urbano de 1914. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4, n. esp., p. 1791-1824, 2015.

MONTEIRO, T. P. *Modernização urbana em Sorocaba*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

³⁶⁴ SOROCABA. *Lei Ordinária n.162, de 18 de agosto de 1950*. Dispõe sobre o Código de Obras do Município, 1950.

Z.R.1; 2ª Zona Residencial – Z.R.2; 3ª Zona Residencial – Z.R.3; Zona Industrial – Z.I; e Zona Rural ou Agrícola – Z.A.

Figura 12 – Mapa de Sorocaba dos anos 1950



Fonte: Bonadio (2004).

Nota: Detalhe para o traçado sinuoso do Rio Sorocaba, que, durante aquela década, viria a ser dragado e retificado no trecho urbano.

No que tange o parcelamento do solo, esta legislação também trouxe avanços consideráveis em seu Título XVI (Arruamentos – Loteamentos – desmembramentos), como, por exemplo, a proibição de se lotear terrenos baixos, áreas alagadiças e sujeitas a inundações (art. 492) e, sobretudo, a previsão (art. 494) de reserva de área de, no mínimo 20% para o sistema viário, 10% para espaços públicos como praças, jardins e parques, e 5% para edifícios públicos. Anteriormente, a legislação de 1914 previa apenas a destinação de 10 % da área para o arruamento, sem qualquer obrigatoriedade de previsão para os demais itens.

Cabe aqui registrar que o responsável pelos estudos e elaboração deste trabalho que proporcionou um salto qualitativo em relação às antigas legislações (apesar de desnecessariamente detalhado, uma vez que o código contava com mais

de 630 artigos) foi o Engenheiro Eraldo Couto Campelo, um dos primeiros profissionais a fazer parte do quadro de técnicos que a prefeitura estava organizando naquele período. Formado em 1945, no Recife, Campelo havia iniciado sua carreira no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde integrou por algum tempo a equipe do engenheiro e ex-prefeito Prestes Maia. Chegou a Sorocaba em fevereiro de 1948, onde logo em seguida passou a conduzir as pesquisas que culminariam na minuta da lei, que veio a ser entregue à prefeitura em 1949 e aprovada pela Câmara Municipal no ano seguinte (FRIOLI; BONADIO, 2004, p. 275).

Durante dez anos este código, somado à Lei n. 357/1954 (que instituía a Zona Central da Cidade e fixava os gabaritos máximos de altura para os edifícios em função da largura das vias³⁶⁵), vieram a dar suporte às questões urbanísticas então suscitadas. Todavia, passado este período, era nítida a necessidade de novos instrumentos capazes de darem resposta aos novos problemas que emergiram em função não apenas do desenvolvimento urbano, mas, também, do crescente impacto (negativo) causado pelo número cada vez maior de automóveis e veículos de grande porte que circulavam pela cidade. Diz-se isso, pois neste período a Rodovia Raposo Tavares (SP-270), no trecho de Sorocaba, “desembocava” todo seu o fluxo de veículos vindo da capital em direção ao oeste do Estado e/ou Paraná (e vice-versa) obrigatoriamente para o centro da cidade, de modo que, com a paulatina substituição do modelo ferroviário para o rodoviário, o tráfego da região central do Município (que, diga-se de passagem, era formada por ruas sinuosas e estreitas, algumas delas datando do século XVII e XVIII) havia ficado muito intenso, tumultuado e perigoso. Para acentuar ainda mais essa situação, a rodoviária localizava-se também na área central, bem como o local era cortado por linhas de bonde elétrico que conduziam as pessoas aos bairros mais populosos.

É neste contexto que o planejamento urbano se torna um elemento central das discussões que marcariam os anos 1960 no Município, cuja consequência foi a aprovação da Lei Municipal n. 836/1961 que veio a instituir a comissão para a elaboração do primeiro Plano Diretor de Sorocaba³⁶⁶. A primeira medida adotada, que só prosperou no ano seguinte à aprovação da comissão e em

³⁶⁵ SOROCABA. **Lei Municipal n. 357, de 16 de fevereiro de 1954**. Estabelece a Zona Central da Cidade e dispõe sobre construção na mesma.

³⁶⁶ SOROCABA. **Lei Ordinária n. 837, de 30 de setembro de 1961**. Dispõe sobre instituição da Comissão do Plano Diretor do Município.

função da grande pressão exercida pelas entidades de classe interessadas na questão urbana, foi a aprovação da Lei n. 907/1962 que criou o Escritório Técnico da Comissão do Plano Diretor, responsável pela contratação da equipe multidisciplinar SAGMACS – Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (BENGLA, 2014, p. 74³⁶⁷).

Este estafe, que fora dirigido por Benevenuto de Santa Cruz, era constituído por pesquisadores jovens (economistas, geógrafos, arquitetos e outros profissionais) que se destacavam em seu campo de atuação, como Antonio Carlos Bernardo, Antonio Cláudio Moreira Lima, Francisco Whitaker Ferreira, Maria Adélia Aparecida de Souza, Pedro Calil Padis e Saulo Vassimom (CESTARO, 2015, p. 222)³⁶⁸. O trabalho produzido resultou num extenso levantamento a respeito das condições urbanas em que a cidade se encontrava à época e veio a servir de base para o plano que viria a ser produzido adiante. O plano em si, foi obra de outro escritório contratado, o do arquiteto Milton Carlos Ghiraldini, bastante conhecido em âmbito nacional pelo fato de sua proposta ter sido classificada em 5º lugar no Concurso Nacional para o Plano Piloto de Brasília (BRAGA, 2010, p. 45-64³⁶⁹).

Após todo este trâmite, o projeto de lei encontrou resistência na Câmara Municipal e veio a ser rejeitado. Após alterações, sendo em larga maioria referente aos índices urbanísticos propostos, é aprovada a Lei n. 1.194/1963 que enfim instituiu o Plano Piloto do Desenvolvimento do Município de Sorocaba³⁷⁰ – sob a condição de que ele serviria de “base para execução do futuro Plano Diretor” (Art. 1º, parágrafo 2º) e não como um plano em si. Na lei foram definidos os limites dos perímetros urbanos da cidade – o que englobou tanto as áreas loteadas (ou ocupadas), desenvolvidas (ou não) – e a antecipação de uma pequena área de expansão urbana calculada com base nos estudos da SAGMACS, que havia estimado uma população urbana superior os 450 mil habitantes para a cidade nos

³⁶⁷ BENGLA, J. L. B. **A arquitetura moderna em Sorocaba: décadas de 50, 60 e 70.** 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

³⁶⁸ CESTARO, L. R. **A atuação de Lebre e da SAGMACS no Brasil (1947-1964): ideias, planos e contribuições.** 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

³⁶⁹ BRAGA, M. **O concurso de Brasília: sete projetos para uma capital.** São Paulo: Cosac Naify, 2010.

³⁷⁰ SOROCABA. **Lei Ordinária n. 1.194 de 20 de dezembro de 1963.** Dispõe sobre aprovação do Plano Piloto do Desenvolvimento do Município de Sorocaba, e dá outras providências.

anos 1990. Desse modo, a área urbana ficou determinada em 4.170 hectares, com a previsão de se atingir uma densidade de 95 hab/ha (GHIRALDINI, 1964, 44³⁷¹).

Ghiraldini também havia previsto em seu plano uma solução para tentar enfrentar o problema do trânsito de veículos mencionado anteriormente, ao mesmo tempo em que buscava conter o espraiamento urbano com essa medida: era a criação de um sistema de anéis viários radiocêntricos (dois viários e um rodoviário)³⁷² que seriam intermeados por avenidas radiais que conectariam as principais zonas de ocupação da cidade à região central (nomeadas, desde finais do XIX pelas barreiras físicas que elas transpunham: o Rio Sorocaba, cujo bairro se chamava Além-Ponte; e o malha ferroviária, cujo bairro se chamava Além-Linha³⁷³).

De viés claramente modernista, o Plano Piloto de Desenvolvimento era constituído de uma rígida separação das atividades (por usos predominantes) e indicava um vetor de crescimento e expansão do parque industrial, apontando para uma inédita Zona Industrial (ocupando 7,27% do território sorocabano), que seria completamente destacada das demais, localizada ao longo de onde seria construída a Rodovia Castelo Branco (bastante afastada dos limites urbanos até então), algo alinhado com o contexto já mencionado da mudança de matriz de transporte. A proposta também delineou a necessidade de criação de espaços voltados à implantação de grandes equipamentos públicos e áreas verdes/de lazer (em especial ao longo de boa parte das margens do Rio Sorocaba), dos quais muitos foram executados, como por exemplo, o Conjunto Médico Hospitalar, que engloba hospitais público, particular e Faculdade de Medicina; Estação Rodoviária; Estádio Municipal; Jardim Zoológico; Jardim Botânico; e Paço Municipal/Centro Cívico.

³⁷¹ GHIRALDINI, M. C. Urbanismo em Sorocaba. **Revista Acrópole**, v. 26, n. 312, nov. 1964.

³⁷² “O primeiro anel viário, formado pelas Avenidas Afonso Vergueiro, Dom Aguirre, Juscelino Kubistchek, Moreira César e Eugênio Salerno, foi implantando com relativa fidelidade ao Plano de Ghiraldini, sem atingir, no entanto, o efeito de contenção desejado”. (BENGLA, 2014, p. 77). O segundo anel viário, cujo segmento inicial seria formado pela Avenida Roberto Simonsen e Rua Osvaldo Cruz, não veio a ser implantado. Já o terceiro anel, que veio a se tornar rodoviário, teve duas parcelas dele executadas (uma ainda nos anos 1960 e outra nos anos 2000), porém ainda está incompleto. Originalmente, coincidia em parte com a atual Avenida Engenheiro Carlos Reinaldo Mendes e a Rodovia Raposo Tavares.

³⁷³ Este caminho adotado pelo autor do plano revelava sua preocupação com a transposição das barreiras mencionadas. É em virtude disso que fora feita uma previsão de uma via de circulação rápida, sem cruzamentos em nível, às margens do Rio Sorocaba (muito similar à que fora depois implantada), bem como um desvio da linha férrea para fora dos limites urbanos (algo que nunca veio a ser realizado).

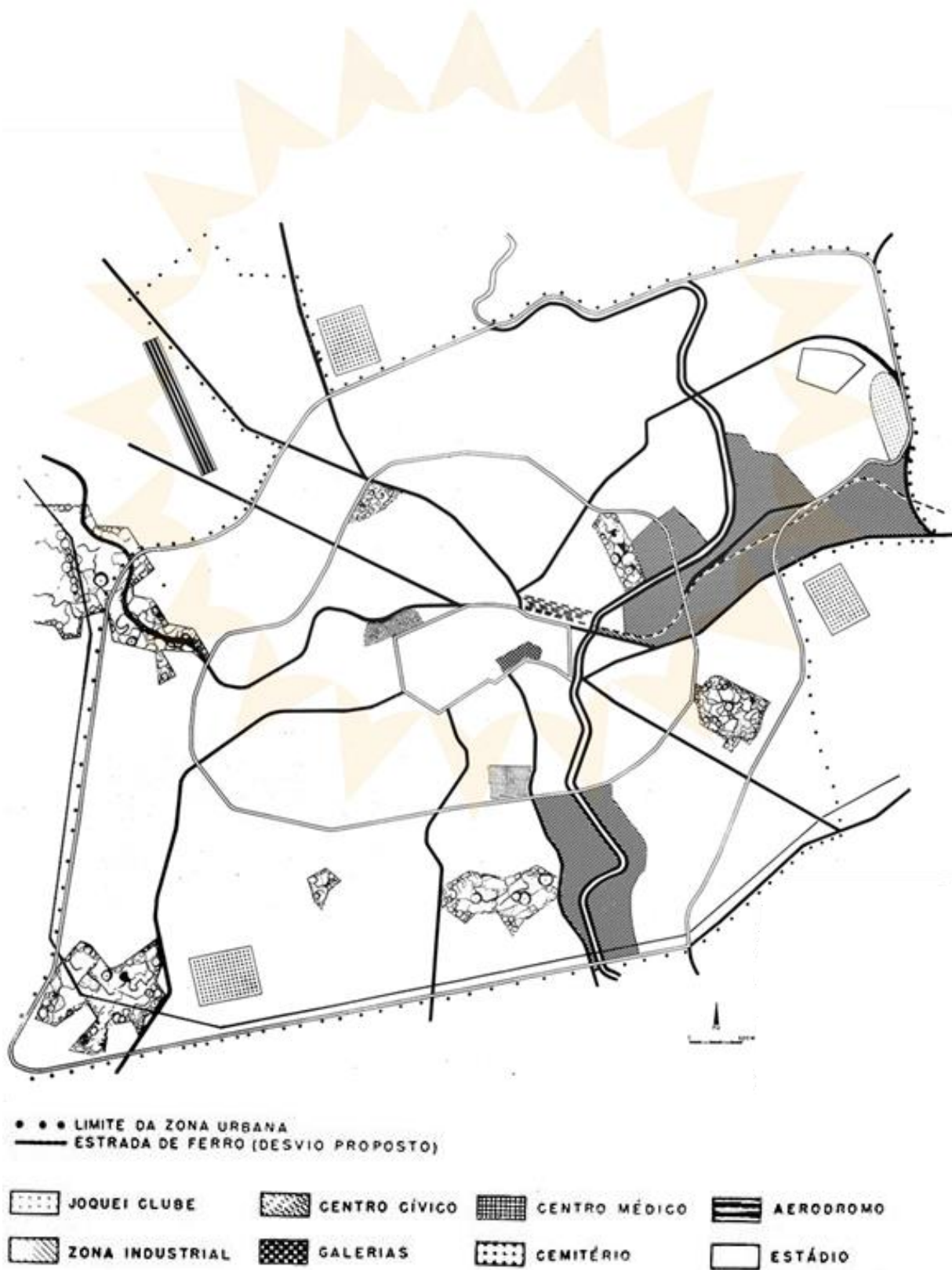
Por fim, como o plano não veio a ser aceito em sua integralidade, várias questões acabaram sendo aprovadas em legislações específicas e separadas dele. Exemplos disso são: a) as definições dos Coeficientes de Aproveitamento, de Ocupação do Lote, bem como a altura máxima dos edifícios da Zona Comercial Principal, que foram estabelecidas na Lei n. 1.147/1963³⁷⁴, enquanto que os recuos previstos para aeração e iluminação naturais (que ganharam notório destaque) foram definidos no próprio plano; e b) a obrigatoriedade de os edifícios da Zona Central Principal preverem a instalação de galerias para o seu andar térreo (algo similar ao proposto pelo Plano Agache para o Rio de Janeiro nos anos 1930), previsto na Lei n. 1.213/1964³⁷⁵, chamada de Lei de Galerias.

³⁷⁴ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.147, de 01 de outubro de 1963**. Estabelece condições de utilização para lotes situados na Zona Comercial Principal.

Os coeficientes de aproveitamento dessa zona chegavam a 05 (cinco) para habitação coletiva e hotéis; e 07 (sete) para prédios comerciais (de acordo com o Art. 1º, inciso “a”, alínea I e II).

³⁷⁵ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.213, de 26 de fevereiro de 1964**. Estabelece obrigatoriedade de galerias no andar térreo para diversas ruas na Zona Comercial Principal.

Figura 13 – Mapa principal do Plano Piloto do Desenvolvimento do Município de Sorocaba de 1963



Fonte: Ghiraldini (1964, p. 46).

Entre 1966 e 1968, já sob novo governo (de Armando Pannunzio, da ARENA, 1964-1969), seria instituída uma série de novos regramentos edilícios e urbanísticos, com base em determinação contida na Lei Estadual n. 9.205/1965³⁷⁶ (que dispôs sobre a organização dos municípios) e também para se resolver o impasse ocorrido com o Plano Piloto. Dentre estas leis estão: o Código de Arruamento e Loteamento (Lei n. 1.417/1966³⁷⁷); o Código de Obras (Lei n. 1.437/1966, ainda vigente)³⁷⁸; o Código de Zoneamento (Lei n. 1.541/1968³⁷⁹) e o Plano Diretor do Município (Lei n. 1.438/1966³⁸⁰). Sobre esta última legislação, nada mais é do que uma revisão do Plano Piloto de 1963, sendo que as maiores alterações ficaram por conta de novas soluções viárias que já levavam em conta os futuros impactos advindos da construção da Estrada do Oeste (Rodovia Castelo Branco).

Ainda no setor viário o novo plano previu a alteração do traçado da primeira Perimetral em face à inexecutabilidade de alguns trechos que já estavam comprometidos por estruturas de porte considerável. A modificação do perímetro, de acordo com o relatório anexo à lei, seria mais racional, por atravessar setores menos valorizados tornando as obras não tão onerosas. Os traçados das outras perimetrais, no setor noroeste e sudeste, também foram revistos procurando-se adaptá-las de forma mais precisa às condições topográficas. Quanto às vias radiais, foram criadas algumas (caso da R. Comendador Oeterer e Av. Norte), suprimidos trechos de outras (caso das ruas General Osório, leito da E.F.S., Av. Santos Dumont e trecho do córrego Lavapés), desviadas outras (caso da Rua Aparecida e trecho sul da Marginal Dom Aguirre) e ainda abandonada a Rua Hermelino Matarazzo dessa função. Foi também deixado de lado o traçado da avenida de fundo de vale

³⁷⁶ SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 9.205, de 28 de dezembro de 1965**. Dispõe sobre a organização dos municípios.

“Artigo 2.º - Ao município compete prover a tudo quanto respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

VII - elaborar o Plano Diretor;

VIII - estabelecer normas de edificação” (grifos e negritos nossos).

³⁷⁷ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.417, de 30 de junho de 1966**. Aprova o Código de Arruamento e Loteamento.

³⁷⁸ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.437, de 21 de novembro de 1966**. Aprova o Código de Obras do Município.

³⁷⁹ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968**. Dispõe sobre o Código de Zoneamento.

³⁸⁰ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.438, de 21 de novembro de 1966**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de Sorocaba e dá outras providências.

localizada na área do que se pretendia ser o centro esportivo. Sobre a alteração/transferência da malha ferroviária esta foi praticamente retirada de pauta. Todavia, em substituição, propuseram a construção de um ramal férreo orientado para a Zona Norte da cidade.

No que diz respeito ao parcelamento do solo, a normativa foi sintética: os lotes rurais seriam de no mínimo 2.000,00m² e os urbanos 250,00m² (ambos não podendo ser subdivididos); as demais exigências apontavam apenas para a necessária obediência ao disposto na Lei Estadual n. 1.561-A (Código Sanitário do Estado de São Paulo³⁸¹), e outros dispositivos legais federais, estaduais e municipais, existentes que viessem dialogar com o assunto no futuro. Quanto ao sistema de espaços livres, a previsão apontada no relatório do plano era de que fossem reservados 5.700.000 m² de área para essa finalidade, o que resultaria num índice aproximado de 14,25 m²/hab. Esse total, a propósito, excluía as áreas destinadas aos futuros cemitérios (cuja soma equivalia a 50.000 m²).

Com relação ao zoneamento, este foi o elemento que mais sofreu mudanças com o novo plano (e posteriormente com o Código de Zoneamento). Vejamos as mais preponderantes.

A Zona Comercial Principal – ZCP, teve seus usos permitidos³⁸², coeficientes de aproveitamento (que chegavam a 5,0 para habitação coletiva e hotéis; e 7,0 para prédios comerciais) e taxa de ocupação (0,7 para habitação coletiva, edifícios mistos e hotéis; e 0,8 para edifícios comerciais), mantidos. No entanto, sua extensão foi bastante ampliada, passando a corresponder a 32% da área urbana³⁸³.

³⁸¹ SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 1.561-A, de 29 de dezembro de 1951**. Dispõe sobre aprovação da Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços (C.N.S.O.S.), e da outras providências.

³⁸² Os usos permitidos na ZCP eram: 1 - Residências individuais e coletivas; 2 - Estabelecimentos de ensino; 3 - Bibliotecas e museus; 4 – Templos; 5 - Clube e locais de usos recreativos ou esportivos; 6 - Edifícios públicos; 7 - Comércio e varejo; 8 - Mercados e supermercados; 9 - Pequenas oficinas; 10 - Casas de espetáculos e diversões; 11 - Escritórios em geral; 12 - Bancos e estabelecimentos financeiros; 13 - Bares, cafés, restaurantes e congêneres; 14 - Padarias e confeitarias; 15 – Hotéis; 16 - Laboratórios de análises; 17 - Imprensa, editoras e instalações de rádio difusão e televisão; 18 - Garagens em geral; 19 – Lavanderias; 20 - Pequenas indústrias não incômodas ou perigosas; 21 - Posto de serviço; 22 - Depósitos destinados à armazenagem de produtos não inflamáveis ou explosivos ou que possam produzir gases ou emanações nocivas ou incômodas; 23 - Comércio atacadista.

³⁸³ A ZCP era assim delimitada: parte da ponte sobre o rio Sorocaba segue as ruas Paula Souza, Álvaro Soares, Souza Pereira, Estrada de Ferro Sorocabana, praça Edmundo Vale, Afonso

As Zonas Comerciais 1, 2 e 3 (ZC-1; ZC-2; e ZC-3³⁸⁴), cujos usos eram os mesmos da Z.C.P., também permaneceram os mesmos. Todavia, os seus índices foram mudados (o CA era 4,0 para habitação coletiva e 5,0 para prédios comerciais; já a TO era de 0,6 para todas as edificações). Para todas estas quatro zonas comerciais a altura máxima dos edifícios no alinhamento da via pública seria de uma vez e meia a largura da rua.

Para a Zona Residencial 1 (ZR-1) foram delimitados duas categorias de usos permitidos, que seriam determinados pela sua localização – no interior das grandes unidades residenciais limitadas pelas vias principais seria usos menos

Vergueiro, Eugênio Salerno, Moreira César, passa à rua Sarutaiá, rua Voluntários de Sorocaba, Machado de Assis, R. Capitão José Dias, Visconde de Porto Seguro, segue pelo fundo do vale até a praça Prof. Biancalana e une-se ao ponto inicial.

³⁸⁴ As Zonas Comerciais eram delimitadas da seguinte maneira:

ZC-1: parte da ponte do Rio Sorocaba sobe a Avenida São Paulo até a rua 3 do Jardim Piratininga, sobe pôr esta até a rua 13, sobe pôr esta até a rua 8, passa para a Rua Teodoro Araújo até a Rua Alcindo Guanabara, segue pôr esta até a Rua Rangel, segue pôr esta até a Rua Conselheiro Antônio Prado até a rua do Patrocínio, segue pôr esta até a Rua Martins de Oliveira, segue pôr esta até a rua Maria Aparecida Brunetti, segue pôr esta até a Rua Santa Izabel, passa para a Rua Assis Machado até Teodoro Kaisal, segue pôr esta até a Rua João Valentino, segue pôr esta e pega a Rua Chile, segue pôr esta até 200 metros, deste ponto liga em linha reta à confluência das ruas Aníbal Prestes e Antônio Brunetti, segue pela Aníbal Prestes até a Rua João Tomé de Souza, sobe pôr esta até Antônio Alves Júnior, segue pôr esta até a Rua Joaquim Toledo Piza, deste ponto liga-se em linha reta até a Praça Cândido Figueiredo, deste ponto liga em linha reta a confluência das Ruas Catalunha e Tereza Lopes, segue pôr esta até Assis Machado, segue pôr esta até a rua Cervantes, segue pôr esta até a Rua Vidal de Negreiros, segue pôr esta até a Rua Dr. Álvaro Guião, segue pôr esta até a Rua Felipe Camarão, segue pôr esta até a Rua Dr. Campos Sales até a Rua Cons. João Alfredo, segue pôr esta até as margens do rio Sorocaba, sobe esta até a ponte do Rio Sorocaba, ponto de partida.

ZC-2: começa no encontro da Estrada de Ferro Sorocabana – E.F.S. com a rua Hermelino Matarazzo, segue pôr esta, pega a Rua Dr. Arlindo Luz, Praça Frank Speers, Rua Aparecida, Rua Anhanguera até a Rua Souza Moraes, deste ponto segue em linha reta até a confluência da Rua S. Vicente de Paula com Antônio Lopes de Oliveira, segue pôr esta até a Rua Silva de Abreu, desce pôr esta até a Rua Hermelino Matarazzo, segue pôr esta até a Praça Hannickel, segue pela Av. Brasil, até a Rua Escolástica Rosa de Almeida, desce esta até a Rua Major João Elias, sobe pôr esta até a Rua Floriano Peixoto, segue pôr esta até a E.F.S., segue pôr esta até o ponto de partida.

ZC-3: parte da confluência das Ruas General Carneiro e Eugênio Salerno, segue pôr esta até a Rua Pará, segue pôr esta até a Rua Paraíba, segue pôr esta através do Largo de Santa Tereza para a Rua Amapá, segue pôr esta e toma a Rua Monsenhor Magaldi, da confluência desta com a Rua Aristides de Campos, segue em linha reta até a confluência das Ruas General Bento Manoel Ribeiro e Rua Gal. Mena Barreto, daí em linha reta até a confluência das Ruas Al. Verbenas e Dr. Américo Figueiredo, deste ponto segue em linha reta até a confluência das Ruas Av. Gal. Carneiro e Rua das Magnólias, segue pôr esta até a Rua Frei Paulo Maria, segue pôr esta até a confluência das Ruas Joaquim Martinho, deste ponto segue em linha reta até a confluência da Rua Visconde do Rio Branco e Guararapes, segue pôr esta até a Rua João Pessoa, segue pôr esta até a Rua Raul Pompeia, segue pôr esta até a Rua Visconde de Caiubi, desse ponto segue em linha reta até a confluência das Ruas Duque de Caxias e Moreira César, segue pôr esta até a confluência das Ruas Gal. Carneiro e Eugênio Salerno, ponto de partida.

incômodos³⁸⁵; nos lotes com frente para as avenidas radiais seriam permitidos usos com maior grau de incomodidade³⁸⁶. Assim como as zonas anteriores, os índices também foram alterados: o CA seria de 3,0 para habitação coletiva, hotéis e prédios comerciais; a TO seria de 0,6, sendo que para lojas e sobrelojas de prédios comerciais e de edifícios mistos poderiam apresentar ocupação máxima de 80%. Assim como nas zonas anteriores, seguia a determinação de que a altura máxima dos edifícios no alinhamento da via pública seria de uma vez e meia a largura da rua (algo que também era determinado para a ZR-2). Por fim, a ZR-1 seria subdividida em três setores³⁸⁷.

A Zona Residencial 2 (ZR-2), em termos gerais se assemelhava bastante à ZR-1. Uma das poucas diferenças se referia aos índices construtivos, que eram os

³⁸⁵ Os usos permitidos na ZR-1 eram: 1- Residências individuais e coletivas; 2 - Estabelecimentos de ensino; 3 - Bibliotecas e museus; 4 - Edifícios públicos; 5 – Templos; 6 - Associações esportivas ou culturais – clubes; e 7 - Postos de serviço.

³⁸⁶ Nas avenidas radiais em ZR-1 seriam permitidos também: 1 - Comércio a varejo; 2 - Mercados e supermercados; 3 - Pequenas oficinas não incômodas; 4 - Casas de espetáculos e diversões; 5 – Escritórios; 6 - Estabelecimentos bancários e financeiros; 7 - Cafés, bares, restaurantes e congêneres; 8 – Hotéis; 9 - Laboratórios de análise; 10 - Imprensa, editoras e instalações de rádio difusão e televisão; 11 – Lavanderias; 12 – Ambulatórios; 13 - Pequenas indústrias não incômodas ou perigosas 14 - Garagens em geral para veículos motorizados, excetuando-se os de carga e coletivos; 15 - Padarias e confeitarias; e 16 - Depósitos destinados à armazenagem de produtos não inflamáveis ou explosivos ou que possam produzir gases ou emanações nocivas ou incômodas.

³⁸⁷ 1º Setor - Começa na confluência das Ruas Floriano Peixoto e Moacyr Figueira, segue pôr esta até a praça Edmundo Vale, segue para a Praça da Bandeira, toma a Rua Afonso Vergueiro, segue pôr esta, toma a Rua Eugênio Salerno até a rua Pará, segue pôr esta até a Rua Paraíba, segue pôr esta através do Largo Santa Tereza para a Rua Amapá, segue pôr esta e toma a Rua Monsenhor Magaldi, da confluência desta com a Rua Aristides de Campos, segue pôr esta até a confluência com a Av. Afonso Vergueiro, deste ponto toma a confluência da Rua 14 com Rua Caetano Bernardi, segue e toma a Rua 9 de Julho, segue e toma a Rua Nhá Quitéria, segue e toma a Rua M.M.D.C. da confluência com a Rua M.M.D.C. com a Rua 23 de Maio, segue pelo fundo do vale até a confluência da Av. General Osório e Rua Silvio R. Santos, segue pôr esta, toma a Rua Pedro de Toledo, segue pôr esta e toma a Avenida Brasil, segue pôr esta até a rua Escolástica Rosa de Almeida, segue pôr esta até a Rua João Elias, segue pela Floriano Peixoto até a Moacyr Figueira o ponto de partida.

2º Setor - Começa na confluência das Ruas Duque de Caxias e Moreira Cesar, segue pôr esta até a confluência com a Rua Cesário Mota, deste ponto passa à Rua Sarutaiá, segue pôr esta até e toma a Voluntários de Sorocaba, segue pela Machado de Assis, Rua Capitão José Dias, Visconde de Porto Seguro, segue pelo fundo do vale até a Praça Prof. Biancalana, deste ponto sobre a margem esquerda do Rio Sorocaba até a foz do Córrego da Terra Vermelha, desse ponto toma a Av. Bento Mascarenhas segue pôr esta até a Rua Visconde de Rio Branco, segue pôr esta até a rua Guararapes, segue pôr esta até a rua João Pessoa, segue pôr esta até a Rua Raul Pompeia, segue pôr esta até a Rua Visconde de Caiubi, deste ponto segue em linha reta até a confluência das Ruas Duque de Caxias e Moreira César, ponto de partida.

3º Setor - Parte da Praça Hannickel, segue pelo fundo do vale do Matadouro até a margem do Rio Sorocaba, segue pôr esta até a altura da rua confluência das Ruas Prof. Roberto Mangue e Av. Pereira da Silva, segue pôr esta até a Rua 25, segue pôr esta até a confluência das ruas Mário Monzoni, sobe esta até a Rua Carlos Malhadeiros Oeterer, segue pôr esta e toma a Alameda Kenworthy e vai até a Rua Aparecida, desta passa a Rua Anhanguera vai até a Rua Souza Morais, deste ponto segue em linha reta até a confluência das ruas São Vicente de Paula com Antônio Lopes Oliveira, segue pôr esta a Rua Silva Abreu, desce pôr esta até a Rua Hermelino Matarazzo, até a Praça Hannickel, ponto inicial.

seguintes: para os edifícios de habitação coletiva (apartamentos), prédios comerciais (escritórios), edifícios mistos (uso comercial e apartamento) bem como aqueles destinados a hotel teriam o CA seria de 2,5; a TO seria de 0,6 (e para lojas e sobrelojas de prédios comerciais e de edifícios mistos poderiam apresentar ocupação máxima de 75%). Outra distinção da ZR-2 seria o fato dela ser formada por um único grande setor³⁸⁸.

Na Zona Residencial 3 (ZR-3) seriam permitidos os mesmos usos da ZR-1 e 2. As diferenças também se referiam apenas aos índices construtivos, que eram assim determinados: para os edifícios de habitação coletiva (apartamentos), prédios comerciais (escritórios), edifícios mistos (uso comercial e apartamento) bem como aqueles destinados a hotel teriam o CA seria de 2,0; a TO seria de 0,5 (e para lojas e sobrelojas de prédios comerciais e de edifícios mistos poderiam apresentar ocupação máxima de 70%). Diferentemente dos casos anteriores, a altura máxima das edificações nesta zona não poderia ser maior do que uma vez a largura da via. A ZR-3, assim como a ZR-1 também seria formada por três setores³⁸⁹.

³⁸⁸ Os limites da ZR-2 eram: Começa na confluência da Av. Bento Mascarenhas e Rua Visconde do Rio Branco, segue pela linha de transmissão da E.F.S. até Av. Curitiba, segue pôr esta e da Praça Vera Cruz segue em reta até a confluência da Av. das Flores e Al. Primavera, segue pôr esta, transpõe o vale até atingir a Praça Luiz Fernando na Vila Barão, toma a Rua Gonçalves Júnior até a Rua Pedro de Toledo, segue pôr esta até a confluência da Rua Silvio R. Santos, segue pôr esta até a Av. Gal. Osório, deste ponto toma o fundo do vale e segue até a confluência da Rua 23 de Maio e Rua M.M.D.C., segue pôr esta até a rua Nhá Quitéria, segue pôr esta, toma a Rua 9 de Julho até a Rua Caetano Bernardi, segue por esta até a rua 14 e deste ponto transpõe o vale e toma a confluência da Av. Afonso Vergueiro e Aristides de Campos, segue pôr esta até a Rua Mons. Magaldi, deste ponto segue em linha reta até a confluência das Ruas Gal. Bento Manoel Ribeiro e Rua Gal. Mena Barreto, daí em linha reta até a confluência das Ruas Al. Verbenas e Dr. Américo Figueiredo, deste ponto segue em linha reta até a confluência das Ruas Av. Gal. Carneiro e Rua das Magnólias, segue pôr esta até a Rua Frei Paulo Maria, segue pôr esta até a confluência da Joaquim Murtinho, deste ponto segue em linha reta até a confluência da Guararapes e Av. Visconde do Rio Branco, segue pôr esta até a confluência da Av. Bento Mascarenhas o ponto inicial.

³⁸⁹ Os setores da ZR-3 são:

1º Setor - Começa na confluência da Av. Bento Mascarenhas e Com. Pereira Inácio, segue pôr esta e toma a rodovia Sorocaba-Votorantim, segue até a Variante Raposo Tavares, segue pôr esta até a Avenida Curitiba defletindo à esquerda passa em frente ao Instituto Lar Escola Monteiro Lobato tomando a Rodovia Sorocaba-Itapetininga até atingir a Rua 8 do Loteamento Jardim Aclimação segue pôr esta e toma o Ribeirão do Itanguá, desce este, transpõe a E.F.S. e daí numa extensão aproximada de 3.800 m deflete à direita pelo seu afluente, sobe pôr este, transpõe a Estrada Velha para Porto Feliz, e segue em direção à cabeceira do afluente do Córrego do Sinhana, sobe este pôr aproximadamente 700 m tomando o seu primeiro afluente à esquerda e transpondo a nova Estrada Sorocaba-Porto Feliz (Av. Itavuvu). Daí pelo córrego fronteiro atinge o Rio Sorocaba, sobe este Rio até o fundo do vale do Matadouro. Sobe pôr este até a Praça Hannickel segue pela Av. Brasil, toma a Pedro de Toledo, segue pela Rua Gonçalves Júnior até a Praça Luiz Fernando da Vila Barão, transpõe o vale na direção da confluência das Ruas Av. das Flores e Al. Primavera, deste ponto em linha reta até a Praça Vera Cruz desce a Av. Curitiba, toma a linha de transmissão da E.F.S., vai até

A última das zonas residenciais, a Zona Residencial 4 (ZR-4), possuía as mesmas diretrizes da ZR-2. Única diferença se referia à sua localização e o número de setores que a compunham³⁹⁰.

Enfim, a Zona Industrial, que era subdividida em três setores³⁹¹ cuja soma correspondia a 6% da área urbana do Município à época, permitia os seguintes usos: 1 - Indústrias em geral; 2 - Depósitos em geral; 3 - Oficinas; 4 - Garagens em

a confluência das Ruas Visconde do Rio Branco e Bento Mascarenhas, segue pôr esta até a Av. Comendador Ignácio, o ponto de partida.

2º Setor - Começa no Rio Sorocaba e Estrada da Ronda Grande, segue por esta e toma a estrada para Itu-Campinas até a confluência com a Rua Major Barros França, dêste ponto segue em reta até a confluência da Av. Casa Branca e Al. Jundiáí, segue esta até a margem direita do Rio Sorocaba e segue até o ponto de partida.

3º Setor - Começa no cruzamento do Córrego Taguaraguai com a Rodovia Raposo Tavares, desce pelo referido córrego, cruza a estrada de rodagem Sorocaba-Itu prosseguindo até aproximadamente 800 m onde, deflete à esquerda através de seu afluente. Sobe pôr êste até a estrada da Ronda Grande, seguindo pôr esta até a estrada de rodagem Sorocaba-Itu. Segue pôr esta até a confluência com a estrada do distrito de Aparecida, ligando-se daí em linha reta de aproximadamente 1.000 m à Rodovia Raposo Tavares. Segue pôr esta até o cruzamento com o córrego Taguaraguai, ponto de partida.

³⁹⁰ A Zona Residencial 4 veio a ser fragmentada em dois setores assim delimitados:

1º Setor - Começa na confluência da Variante da Rodovia Raposo Tavares, e Rua Argentina, sobe pôr esta e toma a Rua Campos Sales até a confluência da Rua Felipe Camarão, segue pôr esta e toma a Rua Álvaro Guião até Vidal Negreiros, segue pôr esta até Cervantes, segue esta até Assis Machado, segue pôr esta até Tereza Lopes, Rua Esperanto daí em reta a Rua Antônio Alves Júnior, Rua João Tomé de Souza, Aníbal Prestes em reta até Chile, segue esta até a Rua Bolívia, segue esta até a Variante, toma o contraforte à direita do Córrego Vidal, segue por este divisor até atingir novamente a variante, daí até a Rua Argentina, ponto de partida.

2º Setor - Começa na Variante com a Nogueira Padilha, segue esta até João Valentino Joel, segue esta até Teodoro Kaisal, segue esta até Assis Machado e passa a Rua Maria Aparecida Brunetti, segue Martins de Oliveira, José do Patrocínio, Alcindo Guanabara, Teodoro Araújo, daí a Rua 8 do Jardim Piratininga, Rua 3 até Av. São Paulo segue pôr esta toma a Rodovia Raposo Tavares, até o encontro desta com a Variante, segue pôr esta até a Rua Nogueira Padilha, ponto de partida.

³⁹¹ A Zona Industrial era assim delimitada:

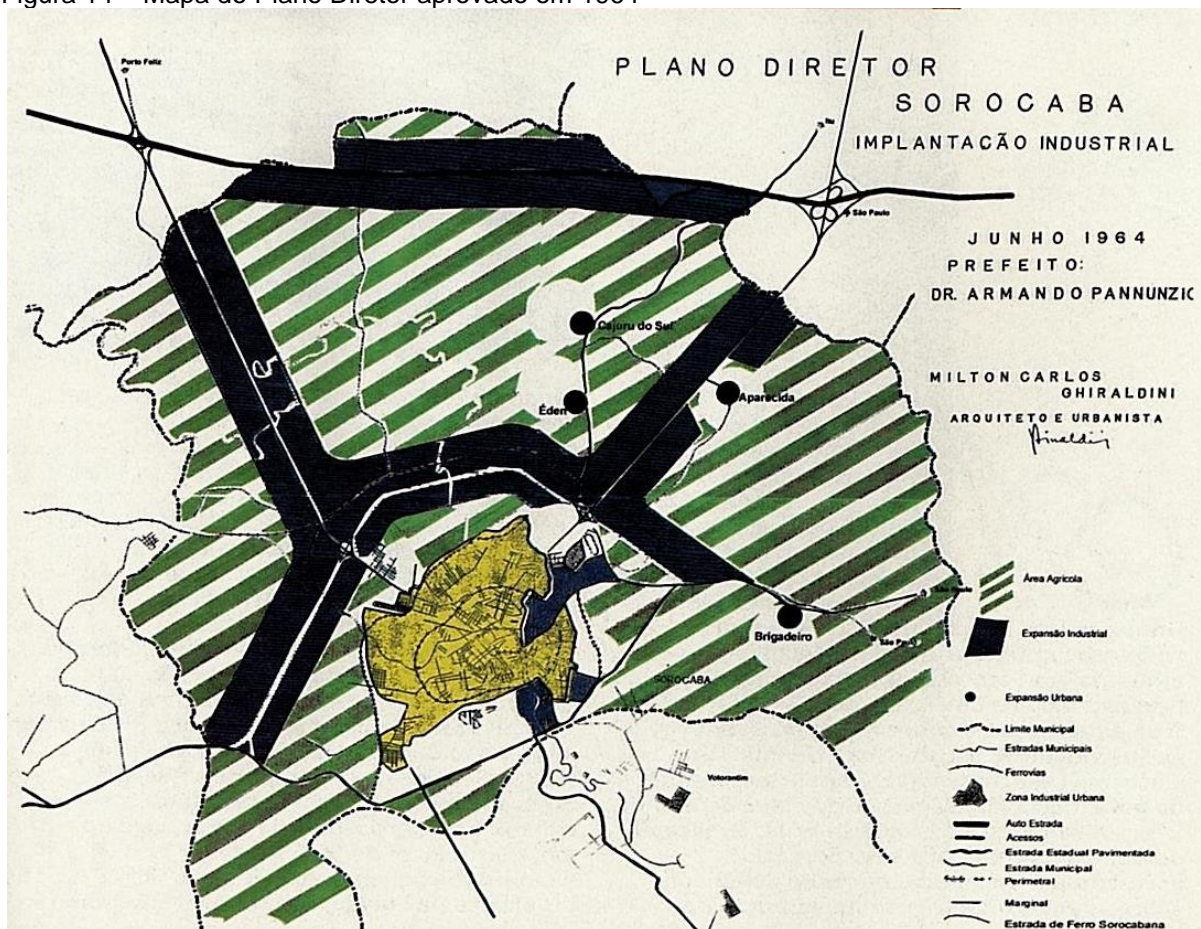
1º Setor - Começa na confluência das ruas Coronel Nogueira Padilha e Av. São Paulo, sobe por esta atingir a Rodovia Raposo Tavares, segue pôr esta até 500 m da confluência desta com a estrada de Itu. Deste ponto liga-se em linha reta até a confluência da Estrada para o distrito de Aparecida e a Estrada para Itu. Deste ponto segue pela Estrada de Itu até a Rua Barros França, deste ponto une-se em linha reta com a confluência das Ruas Al. Casa Branca e Al. Jundiáí, segue pôr esta até a margem direita do Rio Sorocaba, segue por esta até a altura da Padre Moreira atravessa o rio até a confluência das ruas Prof. Roberto Mangue e Av. Pereira da Silva, segue pôr esta até a Rua 25, segue pôr esta até a margem do Rio Sorocaba, atravessa-o e segue pela margem direita até a confluência das Ruas Cel. Nogueira Padilha e Av. São Paulo, ponto de partida. Êste setor poderá ser eventualmente ampliado na direção norte caso se concretize o programa da E.F.S. que objetiva a instalação de ramal ferroviário com destino a Itu, configurado nas plantas anexas.

2º Setor - Começa na confluência das Av. Washington Luiz e Comendador Pereira Ignácio, dêste ponto segue em linha reta até a confluência das Ruas Conselheiro João Alfredo e Rua Dr. Campos Sales, segue pôr esta até a Rua Argentina, segue pôr esta até a Variante, nesse ponto toma a Variante e segue até a Rodovia Sorocaba-Votorantim, segue pôr esta até a Av. Comendador Pereira Ignácio, segue pôr esta até a confluência da Av. Washington Luiz, ponto de partida.

3º Setor - Começa no cruzamento da rua Coronel Nogueira Padilha e Variante, segue pôr esta até o cruzamento com a Rua Bolívia, segue pôr esta até o cruzamento da rua Chile, segue pôr esta até o cruzamento com a Rua Cel. Nogueira Padilha, segue pôr esta até o cruzamento com a variante o ponto de partida.

geral; 5 - Residência de zeladores; 6 - Postos de serviços; 7 - Ambulatórios; e 8 - Clubes e associações esportivas. Além disso, também havia sido prevista uma faixa ao longo das rodovias e ferrovias vindouras de aproximadamente 1.500 metros respectivamente para cada lado (o que inclui hoje os distritos de Cajuru do Sul, Éden e Aparecida) para uma futura expansão industrial. Do mesmo modo, fora reservada parcela significativa do território que seria destinada à atividade agrícola.

Figura 14 – Mapa do Plano Diretor aprovado em 1964



Fonte: Bonadio (2004, p. 279).

Nota: Em amarelo a zona urbana. As áreas compreendidas pelas linhas verdes dizem respeito ao cinturão agrícola. Por fim, as faixas ao longo das rodovias e ferrovias, que já haviam sido previstas por Ghiraldini, são as novas zonas industriais. No novo plano elas foram reafirmadas, com exceção do desvio linha férrea, algo que veio a alterar o desenho acima demonstrado.

O relatório do plano, por fim, se encerrava aduzindo sobre os possíveis efeitos oriundos da emancipação de Votorantim (resumidos à perda de recursos ligados à arrecadação gerada pela atividade industrial ali existente) e das prioridades a serem adotadas no que tange a construção de equipamentos públicos e infraestrutura urbana³⁹². Destes últimos fora dada total prioridade à abertura de um trecho, alargamento e sistematização geral da radial Rua Aparecida; a desapropriação e início de construção na área reservada ao Centro Cívico; e a construção das marginais do Rio Sorocaba.

Passados cinco anos da aprovação do Plano Diretor discutido acima, e já sob a administração do Prefeito José Crespo Gonzales (da ARENA, 1969-1973, que na gestão anterior ocupara o cargo de Secretário de Finanças), em 1971 seria promulgado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, instituído através da Lei n. 1672/1971³⁹³ (novamente em função de determinação de lei estadual³⁹⁴) que veio apenas a reafirmar que o Município seguiria se valendo das leis vigentes (em especial das quatro últimas comentadas, o que inclui o plano supracitado), mas levando em conta algumas novas diretrizes (extremamente genéricas) acerca de seu desenvolvimento social (art. 3º, inciso II), econômico (art. 3º, inciso III) e da organização administrativa da prefeitura (art. 3º, inciso IV). Única alteração territorial trazida foi a efetivação dos novos distritos industriais (Éden, Cajuru e Aparecida) ao longo das novas rodovias – Castelo Branco, José Ermírio de Moraes (SP-75) e Waldomiro Correa de Camargo (SP-79) –, com áreas somadas de 25 quilômetros quadrados, equivalente a 1/18 da extensão total do município (BONADIO, 2004, p. 279).

³⁹² Dente eles: Centro De Abastecimento (entrepasto), Centro Médico Hospitalar, Jardim Zoológico e Botânico, Estádio Municipal, Cemitérios e Estação Rodoviária. Destaque para o Centro Cívico, que teria sido objeto de concurso entre alunos de Faculdade de Arquitetura da Universidade Presbiteriana Mackenzie realizado em fins de 1963.

³⁹³ SOROCABA. **Lei Ordinária n. 1.672, de 23 de dezembro de 1971**. Dispõe sôbre instituição do PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO do Município de Sorocaba, para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo de forma a propiciar o bem-estar da comunidade.

³⁹⁴ SÃO PAULO (Estado). **Decreto-Lei Complementar n. 09, de 31 de dezembro de 1969**. Dispõe sobre a organização dos Municípios.

“Artigo 3º - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

VIII - elaborar o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (grifos e negritos nossos).

O PDDI de 1971 e o Zoneamento de 1968 viriam a ser alterados várias vezes num curto período de tempo. O primeiro dos itens alterados que cabem mencionar aqui diz respeito às sucessivas ampliações do perímetro urbano do Município³⁹⁵ ocorridas em 1969³⁹⁶, 1973 (momento em que se incorporou ao perímetro urbano a zona industrial formada pelos distritos do Éden, Cajuru e Aparecida³⁹⁷) e 1979³⁹⁸, durante a segunda gestão de Armando Pannunzio (1973-1977) e também na gestão de José Theodoro Mendes, (1977-1982, do MDB). O segundo conjunto de alterações são relativas à diminuição das taxas de ocupação dos lotes na ZR-1 (a TO passou a ser 0,3 para habitações coletivas e prédios comerciais; e 0,6 para residências individuais), o aumento dos recuos laterais para as edificações em altura³⁹⁹; e a permissão para a instalação e funcionamento de padarias e confeitarias nas zonas residenciais⁴⁰⁰. A terceira destas mudanças, instituída pela Lei n. 1.962/1978⁴⁰¹, foi a permissão de se edificar residências uni e multi-familiares na Zona Industrial Urbana (algo que traria grande impacto no futuro, conforme será apontado mais adiante).

Por fim, antes de se adentrar no tocante à legislação urbanística posterior a 1988, é importante trazer à tona duas questões envolvendo normativas que trouxeram impactos perceptíveis no ordenamento do território. A primeira questão diz respeito a um conjunto de leis de cunho tributário, ou melhor, de incentivos fiscais à

³⁹⁵ Algo que, aliás, já havia sido feito anteriormente. A primeira lei específica sobre o perímetro urbano de Sorocaba que se tem registro (ao menos com esta descrição em sua ementa) foi a Lei Municipal n. 352, de 18 de dezembro de 1953, que instituiu o perímetro urbano do município e as delimitações dos distritos de Brigadeiro Tobias, Votorantim, Salto de Pirapora e Éden. Esta lei veio a ser revogada doze anos depois, na ocasião da aprovação do novo perímetro urbano através da Lei n. 1.319, de 17 de maio de 1965.

³⁹⁶ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.568, de 27 de outubro de 1969**. Delimita o perímetro urbano da sede do Município de Sorocaba, 1969.

³⁹⁷ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.766, de 29 de dezembro de 1973**. Incorpora a zona industrial municipal ao perímetro urbano da sede do Município e dá outras providências.

³⁹⁸ SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.026, de 19 de setembro de 1979**. Delimita o perímetro urbano da sede do Município de Sorocaba e os perímetros urbanos dos distritos de Brigadeiro Tobias, Éden e Cajuru do Sul.

Apesar de esta ter sido oficialmente a última das leis a buscar determinar essa questão, será demonstrado mais adiante o quanto houve de espraiamento posterior à Lei n. 2.026/1979, resultando no abusivo aumento da área urbana determinada no primeiro plano diretor pós Estatuto da Cidade, o Plano de 2004. Para maior aprofundamento a respeito desta flexibilização do perímetro urbano ver SANTORO, 2012, p. 338.

³⁹⁹ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.862, de 05 de outubro de 1976**. Dispõe sobre alterações no artigo 21 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968.

⁴⁰⁰ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.985, de 30 de outubro de 1978**. Dispõe sobre a permissão para a construção de padarias e confeitarias, e dá outras providências.

⁴⁰¹ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.962, de 23 de maio de 1978**. Dispõe sobre alteração da redação do artigo 46 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968.

instalação de indústrias, que foram aprovadas entre 1952 e 1966 (previamente a reforma tributária brasileira estabelecida entre 1965/66⁴⁰²) e estão intimamente ligadas não só com um segundo “boom” industrial em Sorocaba (anteriormente referido como diversificação industrial), como também com a questão arrecadatória (que igualmente será melhor abordada à frente). Destas leis⁴⁰³, que previam o tempo de isenção da cobrança de tributos vinculado ao número de vagas de emprego criadas ou ao capital social da empresa, a que teve maior impacto foi a Lei n. 1.411/1966⁴⁰⁴, que veio a criar a Comissão Municipal de Desenvolvimento Industrial cuja atribuição (art. 15) seria a de prospectar indústrias que pudessem se interessar em instalar plantas na cidade; promover entendimentos com os órgãos oficiais e entidades competentes, visando o desenvolvimento do parque industrial do Município; opinar sobre as negociações envolvendo os possíveis beneficiários da lei; e apresentar propostas de doação ou desapropriações de imóveis para a instalação de novas indústrias que forem consideradas de excepcional interesse para o Município. As isenções seriam concedidas mediante acordo com o seguinte critério (art. 2º):

- a) por dois anos, às indústrias cujo capital social fosse igual ou superior a Cr.\$10.000.00 - (dez milhões de cruzeiros);
- b) por cinco anos, às indústrias cujo capital social fosse igual ou superior a Cr.\$20.000.00 - (vinte milhões de cruzeiros);
- c) por dez anos, às indústrias cujo capital social fosse igual ou superior a Cr.\$50.000,00 - (cinquenta milhões de cruzeiros);
- d) por quinze anos, às indústrias cujo capital social fosse igual ou superior a Cr.\$100.000,00 - (cem milhões de cruzeiros);
- e) por vinte anos, às indústrias cujo capital social fosse igual ou superior a Cr.\$150.000.00 - (cento e cinquenta milhões de cruzeiros);
- f) por vinte e cinco anos, às indústrias cujo capital social fosse igual ou superior a Cr.\$200.000.00 - (duzentos milhões de cruzeiros);

⁴⁰² Pela precocidade da adoção destas mediadas, pode-se entendê-las dentro de um prenúncio da chamada “guerra fiscal”, cujo apogeu veio a se dar durante as décadas de 1990 e 2000. Cf.: FERNANDES, A. E. S.; WANDERLEI, N. L. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000.

⁴⁰³ SOROCABA. **Lei Municipal n. 287, de 09 de setembro de 1952**. Isenta de impostos indústrias que menciona.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 318, de 30 de abril de 1953**. Dispõe sobre isenção de impostos às indústrias que se instalarem no município, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.037, de 20 de dezembro de 1962**. Dispõe sobre alteração de artigos da Lei n. 318, de 30 de abril de 1953.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.214, de 20 de março de 1964**. Altera a redação do artigo 14 da Lei n. 318, de 30 de abril de 1953, e dá outras providências.

⁴⁰⁴ SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.411, de 13 de junho de 1966**. Dispõe sobre isenção de impostos às indústrias que vierem a se instalar no município, e dá outras providências.

g) por trinta anos, às indústrias cujo capital social fosse igual ou superior a Cr.\$250.000.00 - (duzentos e cinquenta milhões de cruzeiros);

Segundo levantamento feito pela equipe da então Secretaria de Edificações e Urbanismo⁴⁰⁵, durante a década de 1970, teriam se instalado no município 648 indústrias, sendo em 1977 o ano onde ocorrera o maior número delas (118).

A segunda questão é concernente a uma sequência de leis de Loteamento Popular, de autoria do Executivo, à época comandado pelo prefeito eleito Flávio Nelson da Costa Chaves (1983-1987⁴⁰⁶, do PMDB), empresário do ramo imobiliário (cuja empresa Tecbase Comercial e Construtora Ltda. se notabilizava pelas obras voltadas à população de baixa renda⁴⁰⁷). São elas a Lei n. 2.274/1.984⁴⁰⁸; a Lei n. 2.282/1984⁴⁰⁹; e a Lei n. 2.329/1984⁴¹⁰, elaboradas e aprovadas num intervalo de apenas seis meses.

A última delas (ainda vigente), assim como as duas antecessoras (as leis diferiam apenas quanto aos locais possíveis de serem loteados), instituiu nova modalidade de parcelamento do solo no município, permitindo-se a utilização de lotes menores do que o mínimo antes determinado (caiu de 250,00 para 125,00 m² a

⁴⁰⁵ SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo Prefeitura. **Relatório do novo plano diretor, zoneamento e plano viário do município de Sorocaba**. Sorocaba: PMS, 1990. p. 36.

⁴⁰⁶ Flávio Chaves veio a se afastar do cargo antes do término de seu mandato para assumir, a convite do então governador do Estado de São Paulo Orestes Quércia (PMDB, 1987-1991), a presidência da Caixa Econômica Estadual. Foi ocupando este cargo que protagonizou, em novembro de 1987, escândalo envolvendo a contratação de empresa (Engenering Representações Comerciais, Importação e Exportação), sem adequado processo licitatório, para produzir bilhetes da Loteria Instantânea. O caso ficou conhecido como “Escândalo da Raspadinha”. O preço dos serviços teria ficado 150% maior do que a média do mercado internacional do gênero. O contrato veio a ser cancelado e o caso foi parar na justiça. Chaves permaneceu no cargo até maio de 1988. Posteriormente o inquérito veio a ser arquivado.

Cf.: CAIXA contrata sem concorrência. **Folha de S. Paulo**, 29 nov. 1987. Cidades, p. A27.

LOTARIA da Habitação falha, mas CEE lança “Raspadinha”. **Folha de S. Paulo**, 29 nov. 1987. Cidade, p. A27.

NERI, E. Após escândalos, Quércia tenta mudar sua imagem. **Folha de S. Paulo**, 29 nov. 1987. 1. Caderno, p. 11.

⁴⁰⁷ Chaves chegou a ser membro do conselho de administração da Companhia de Habitação Popular (Cohab) Bandeirantes, no início dos anos 1980. Cf.: CHAVES, Flávio. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, [20--]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/flavio-nelson-da-costa-chaves>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴⁰⁸ SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.274, de 16 de abril de 1.984**. Institui o Loteamento Popular no Município de Sorocaba.

⁴⁰⁹ SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.282, de 25 de maio de 1.984**. Dispõe sobre a instituição do Loteamento Popular no Município de Sorocaba e dá outras providências.

⁴¹⁰ SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.329, de 17 de outubro de 1.984**. Dispõe sobre a instituição do Loteamento Popular no Município de Sorocaba e dá outras providências.

área mínima), exigindo-se também menores investimentos em infraestrutura (art. 4º) – apenas: a) rede de abastecimento de água; b) rede coletora de esgotos sanitários; c) drenagem superficial, nos pontos baixos e nas vias com declividade superior a oito por cento do loteamento; e d) colocação de cascalho nas vias com as mesmas características das de item “c”⁴¹¹. Esta, conforme poderá se perceber mais adiante, surtiu grande efeito na expansão da Zona Norte do município.

A normativa também possibilitou a implantação de loteamentos em áreas antes classificadas como rurais⁴¹². Isto veio a permitir a existência de muitos bairros

⁴¹¹ Posteriormente este artigo veio a ser alterado em meados dos anos 1990, passando a exigir, além dos itens “a”, “b” e “c” já mencionados: d) calçamento ou pavimentação asfáltica em todas as vias; e) rede de energia elétrica, para iluminação pública e consumo domiciliar na área a ser loteada; e f) arborização em frente a cada lote, segundo os critérios estabelecidos pela Prefeitura Municipal de Sorocaba. Estas alterações foram feitas através da Lei n. 4978/1995.

⁴¹² Conforme artigo 10, que segue abaixo na íntegra:

Artigo 10 - O loteamento popular somente poderá ser implantado nos seguintes perímetros a seguir:
 Área 1 - Começa no cruzamento da Rodovia SP-79 Sorocaba-Itu, com a Estrada do Sítio Milton, próximo à Vila Maria dos Prazeres, desse ponto segue pela Rodovia Sorocaba-Itu, aproximadamente 700 metros até atingir a estrada existente (acesso Sítio Cajuru), desse ponto deflete à direita e segue por essa estrada até atingir o Ribeirão Tapera Grande, segue por esse passando pelo limite do município com Itu, até atingir a cerca de divisa existente após o loteamento denominado Vila dos Dálmatas; desse ponto deflete à direita e segue por essa até atingir a Rodovia Sorocaba-Itu; segue por essa aproximadamente 200 metros até atingir a Estrada do Sítio Milton, pelo qual segue até atingir novamente a Rodovia Sorocaba-Itu, no ponto de partida, fechando assim o perímetro da Área 1.

Área 2 - Começa no cruzamento de SP-79 Rodovia Sorocaba-Itu com a Estrada da Campininha, desse ponto segue pela Estrada da Campininha até atingir a Estrada da Ronda, segue por essa aproximadamente 200 metros até atingir o córrego existente; desse ponto deflete à direita seguindo por esse córrego até atingir a Estrada do Garrido, deflete à direita e segue por essa aproximadamente 500 metros até atingir a Indústria Pirelli; desse ponto deflete à esquerda, passando pela lateral direita da Indústria Pirelli, até atingir o Rio Piragibu; desse ponto deflete à direita e sobe pelo Rio Piragibu, até atingir a SP-79 Rodovia Sorocaba-Itu; segue desse ponto, ainda pelo rio, aproximadamente 200 metros até atingir a Rio Piragibu-Mirim, defletindo à direita no mesmo ramal, desce o rio seguindo por esse até atingir o acesso à Fazenda Éden, desse ponto deflete à direita e segue por esse acesso até atingir a Rodovia Sorocaba-Itu SP-79, seguindo por essa até atingir o ponto de partida fechando assim a Área 2.

Área 3 - Começa no cruzamento da Estrada do Varejão com o Ribeirão Aparecidinha (coordenadas X= 258.370 e Y= 7.405.830); segue por este até atingir as coordenadas X= 258.120 e Y= 7.404.500; deflete à direita e segue em reta até atingir a Estrada da Rancharia (coordenadas X= 257.650 e Y= 7.404.500); deflete à direita e segue por esta até atingir a estrada existente nos fundos do cemitério, pela qual segue até encontrar a Avenida Três de Março (coordenadas X= 257.240 e Y= 7.404.820), deflete à esquerda e segue pela Avenida na extensão aproximada de 1.550 metros (coordenadas X= 256.100 e Y= 7.403.860) deflete à direita e segue na extensão de aproximadamente 530 metros (coordenadas X= 255.730 e Y= 7.404.200); deflete à direita e segue em reta na distância de aproximadamente 1.280 metros (coordenadas X= 256.070 e Y= 7.405.160); deflete à direita e segue em reta na extensão de aproximadamente 270,00 metros (coordenadas X= 257.240 e Y= 7.405.480); daí deflete à direita e segue pelo córrego na extensão aproximada de 500,00 metros (coordenadas X= 257.240 e Y= 7.405.111); deflete à esquerda e segue contornando as indústrias do Grupo Maquinasa na extensão de aproximadamente 400 metros (coordenadas X= 257.240 e Y= 7.405.480); deflete à direita e segue por ruas existentes até atingir a Estrada do Varejão pela qual segue até atingir o Ribeirão Aparecidinha, no ponto de partida, fechando assim o perímetro da Área 3.

Área 4 - Começa no cruzamento da Estrada de Ferro (FEPASA), com ramal do Ribeirão Itanguá nas coordenadas X= 243.380 e Y= 7.402.240; desse ponto segue pela Estrada de Ferro até atingir o

completamente afastados da dinâmica urbana e sem acesso a elementos básicos da dinâmica urbana (comércio, serviços públicos, emprego, transporte abundante e etc.). Em função da grande pressão dos loteadores, o artigo 10, que regulamentava as localidades que poderiam receber tais empreendimentos, foi alterado mais quatro vezes (pela Lei n. 2445/1985; Lei n. 2543/1986; Lei n. 3836/1992; e Lei n. 5686/1998) expandindo ainda mais as perspectivas de ocupação do território para áreas cada vez mais afastadas da região central.

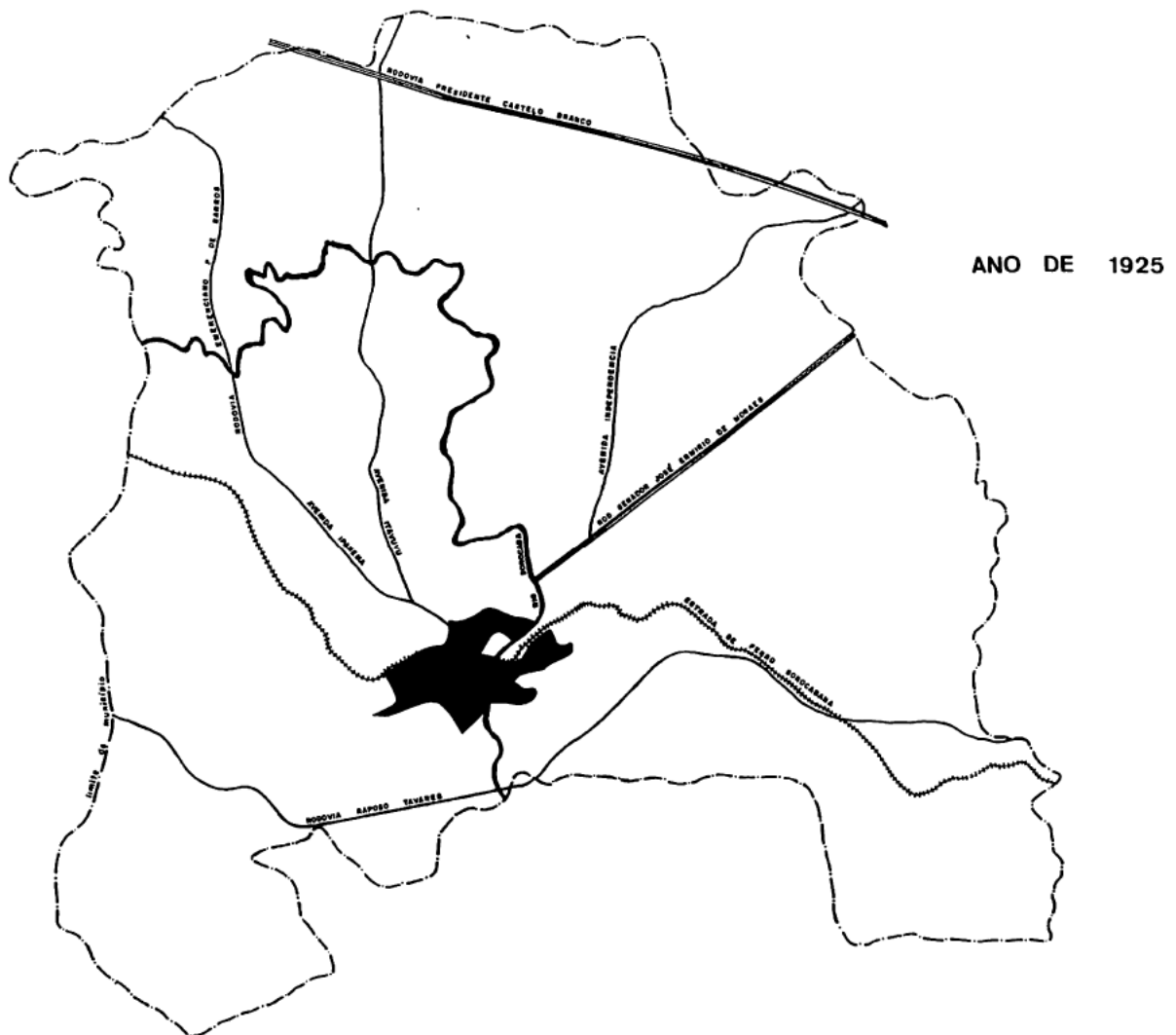
Como forma de ilustrar a evolução territorial até aqui descrita, segue na sequência uma série de mapas esquemáticos demonstrando a mancha urbana no território sorocabano de 1800 até 1990 (para manter o caráter didático dos gráficos, foram excluídos os territórios de cidades que se desmembraram de Sorocaba neste íterim⁴¹³).

Ribeirão Itanguá Mirim, desse ponto deflete à direita, seguindo por esse córrego até atingir o córrego Itanguá, segue por esse até atingir a Estrada de Boituva; deflete à direita e segue por esta até a Estrada de Porto Feliz (Cruz de Ferro); desse ponto deflete à esquerda e segue por essa até o Rio Sorocaba; desse ponto sobe o Rio Sorocaba até atingir o córrego do Matadouro, pelo qual segue, passando depois por um ramal (à esquerda) até atingir a Avenida Itavuvu, desse ponto deflete à esquerda e segue por essa avenida até atingir a Estrada do Marçal, segue por essa Estrada até atingir o córrego existente à esquerda, distante aproximadamente 700 metros da Avenida Itavuvu, segue por esse córrego passando a contornar o loteamento Vitória Régia atingindo a Estrada do Raimundo, seguindo por essa até a Estrada do Noé Godinho, seguindo por essa até atingir a Estrada à direita desta (distante 700 metros da Estrada do Raimundo), segue por essa contornando o loteamento Vitória Régia até atingir o Rio Sorocaba; desse ponto sobre o Rio Sorocaba até atingir o córrego existente nas coordenadas X= 248.580 e Y= 7.403.315; desse ponto deflete à direita e segue por esse córrego aproximadamente 250 metros, passando depois por um ramal à direita até atingir a rua Altino Arantes, segue por essa até atingir a rua Atanázio Soares, desse ponto deflete à esquerda até atingir a rua São Carlos Borromeu, pela qual segue até atingir a Avenida Itavuvu, desse ponto deflete à esquerda e segue até atingir a rua Walderez de Curto; desse ponto deflete à direita e segue por essa rua até o seu final, seguindo daí em prolongamento da mesma até atingir a Avenida Central da Vila Nova Sorocaba, segue por esta cruzando a Avenida Ipanema, seguindo por prolongamento da mesma até atingir a rua Laurindo Matezzi, segue por esta até atingir a Rua Belo Horizonte, desse ponto deflete à esquerda e segue por essa rua até atingir a rua Benedito de Camargo; desse ponto deflete à direita e segue por essa rua até atingir a rua Joaquim Gregório de Oliveira, deflete à esquerda e segue por essa rua até a rua Marte, pela qual segue até atingir o valo existente, coordenadas X= 245.900 e Y= 7.400.548, segue por esse valo até atingir um córrego sem nome, nas coordenadas X= 245.330 e Y= 7.400.236; segue por esse córrego até atingir o córrego Itanguá, desse ponto deflete à direita e segue por esse córrego até atingir a Estrada de Ferro; desse ponto deflete à direita e segue pela Estrada de Ferro até atingir o ponto de partida, fechando assim o perímetro da área 4.

⁴¹³ Neste aspecto, há notório trabalho desenvolvido pelo Engenheiro Civil Luiz Eduardo Furlani (servidor público municipal aposentado) acerca do mapeamento da evolução urbana do município de 1950 até 2013, baseado no ano de aprovação dos loteamentos urbanos (entre outras informações georreferenciadas).

Vide: SOROCABA em mapas. Disponível em: http://soromaps.atwebpages.com/Evol_Urb_leaf.html. Acesso em: 20 dez. 2019.

Figura 16 – Mancha urbana de Sorocaba em 1925



Fonte: SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo (1990).

Nota: a mancha engloba a área Central e as regiões do Além Ponte (a leste), ao longo da Estrada dos Morros (atual Rua Nogueira Padilha) e ao longo da Avenida São Paulo em direção à Rodovia Raposo Tavares; Além Linha (ao norte), margeando a linha férrea nas proximidades da Estação Sorocabana e a Vila Santana; Cerrado (a oeste) e Água Vermelha (ao sul).

Figura 18 – Mancha urbana de Sorocaba em 1952



Fonte: SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo (1990).

Nota: visualiza-se aqui a expansão do Além Linha, através dos loteamentos da Vila Barão, Vila Fiore e do empreendimento imobiliário de Santa Rosália, além da constituição dos loteamentos Jd. São Paulo, Jd. Vera Cruz, Jd. Simus e Pq. Manchester, todos eles na região do Cerrado.

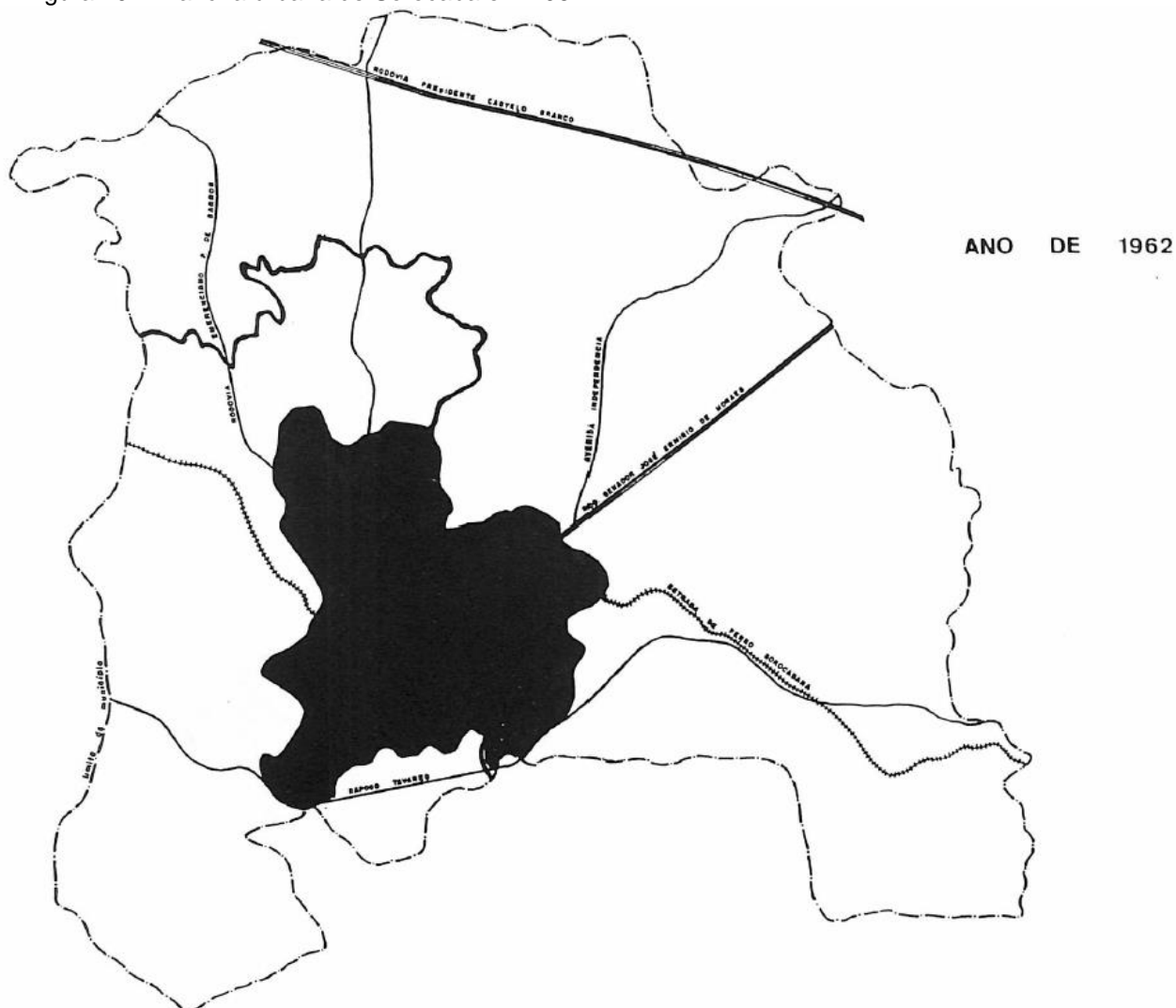
Figura 19 – Mancha urbana de Sorocaba em 1957



Fonte: SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo (1990).

Nota: nesta imagem é bastante perceptível a expansão do Além Linha, através dos bairros Vila Nova Sorocaba e Mineirão (ao norte). Na Água Vermelha, ao sul, tem-se a criação do Loteamento Jd. Europa.

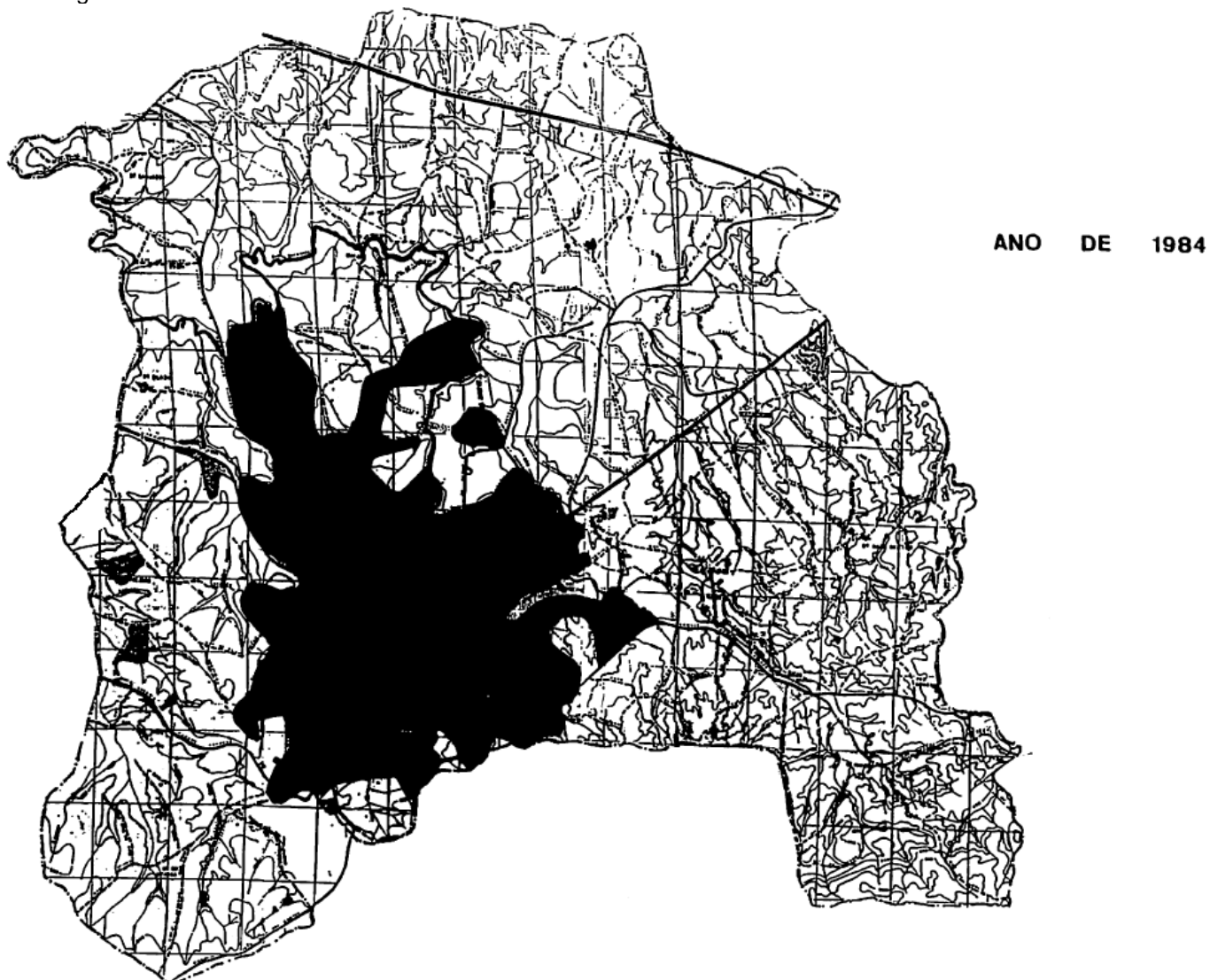
Figura 20 – Mancha urbana de Sorocaba em 1962



Fonte: SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo (1990).

Nota: aqui é possível verificar a conformação, na região do Cerrado, do Jd. Capitão e Pq. Santa Isabel (na porção sudoeste) e do Central Parque. No Além Linha, ocupação da região da Terra Vermelha (em direção a Porto Feliz) e conformação da ocupação (precária) de Lopes de Oliveira. No Além Ponte, a criação dos loteamentos Jd. Prestes de Barros e Jd. SAIRA (S. A. Imobiliária Representações e Administração).

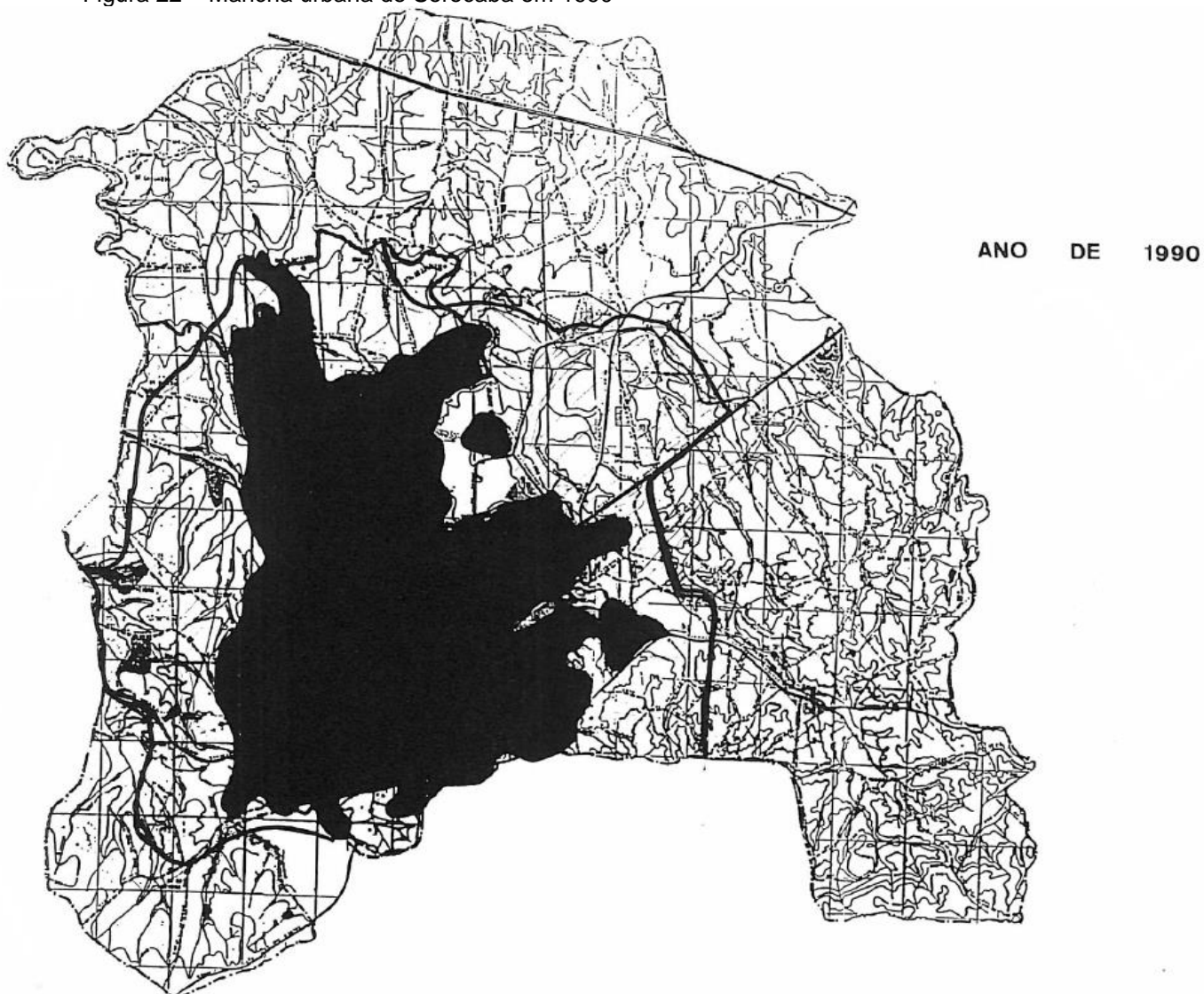
Figura 21 – Mancha urbana de Sorocaba em 1984



Fonte: SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo (1990).

Nota: neste levantamento é verificado: Além Linha (ao norte): a criação do Pq. São Bento e Pq. Vitória Régia e o aumento da ocupação em Lopes de Oliveira. No Além Ponte: Loteamentos Jd. Bandeirantes, Jd. do Sol, Pq. Ibiti do Paço (que posteriormente se transformaria em loteamento fechado), Jd. Gramados de Sorocaba e Jd. Morumby. Na Água Vermelha, ao sul, tem-se o loteamento Pq. Campolim. No Cerrado, a ocupação (precária) do que viria a ser chamado de Jd. Lilu (atual Jardim Ipiranga) e o Pq. Ouro Fino.

Figura 22 – Mancha urbana de Sorocaba em 1990



Fonte: SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo (1990).

Nota: nesta derradeira imagem da sequência de manchas urbanas é possível observar no Além Linha a consolidação de vários loteamentos populares (que hoje conformam grande parcela da Zona Norte da cidade). No Além Ponte, a criação do Loteamento Granja Olga (que, posteriormente, se transformaria em loteamento fechado). E no Cerrado, tem-se o Jardim Bertanha e a construção da COHAB/CRHIS (Companhia Regional de Habitações de Interesse Social) no Jd. Júlio de Mesquita (comumente chamada de "Sorocaba Um").

3.3 A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SOROCABA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Consoante ao que fora apresentado a respeito da experiência de implementação de legislação do Solo Criado em algumas cidades brasileiras após a aprovação da Constituição de 1988, as Leis Orgânicas, estabelecidas pelos municípios obrigatoriamente nessa época, tiveram forte influência nas decisões acerca da política urbana que seria aplicada nestes locais.

Em Sorocaba, tal questão seguiu esta mesma lógica observada nos outros municípios e em sua Lei Orgânica⁴¹⁴, no Título V – Da Ordem Econômica e Social, Capítulo V – Da Política Urbana, foram fixados cinco artigos a respeito do tema (artigos 173-177). Destes, apenas o primeiro artigo e seus dois parágrafos iniciais se destacam sobre a temática tratada aqui. Vejamos:

Art. 173. A política de desenvolvimento e expansão urbana tem por objetivo a organização territorial, de modo a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes.

§ 1º O Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana a ser executada pelo Município, devendo ser revisto a cada quatro anos.

§ 2º Fica autorizado o Poder Público Municipal a obter recursos para urbanização de favelas, habitações de interesse social e de outras obras sociais, em áreas definidas pelo Plano Diretor, através de concessão de modificação de índices urbanísticos.

Assim, é no âmbito deste contexto do artigo 173 e de seu primeiro parágrafo (o segundo será analisado em capítulo posterior) que se iniciam os estudos e ações voltadas para a criação de um novo plano diretor para o município. Àquela altura, o PDDI já estava com mais de 15 anos e, apesar de naquele período o país ter enfrentado uma grave crise econômica (época comumente chamada de década perdida), Sorocaba havia crescido e se espreado, necessitando de um aprimoramento de seus mecanismos de controle do solo urbano, especialmente pelas inovações trazidas pela Constituição.

Além do mais, no último ano da década de 1980, com a instalação de dois shoppings centers no limite sul da cidade (ambos muito próximos à Rodovia Raposo Tavares), houve um acelerado processo de conurbação com o Município de

⁴¹⁴ SOROCABA. **Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990.**

Votorantim, ocasionando sérios impactos urbanos e ambientais. Neste mesmo aspecto, a Rodovia Raposo Tavares, também neste trecho próximo à divisa dos municípios, seria, durante finais dos anos 1980 e durante toda a década de 1990, envolvida pela malha urbana das duas cidades (tanto na área relativa ao Loteamento Parque Campolim, que veio a se tornar, uma década após sua inauguração, num dos locais de maior interesse pelo mercado imobiliário sorocabano, quanto nos trechos próximos à ao cruzamento da rodovia com a Avenida Nogueira Padilha, onde havia algumas ocupações irregulares como no Bairro dos Morros, Vila Zacarias e João Romão).

No que diz respeito à Zona Norte do município, esta, aos poucos, a partir de esparsas (mas numerosas) ocupações precárias – que datavam, ao menos, desde 1978⁴¹⁵ – somadas à construção de inúmeros novos loteamentos populares aprovados na segunda metade dos anos 80, perderia seu aspecto agrícola, dando início ao que viria a ser uma rápida expansão da ocupação territorial desta região.

Desse modo, foi perante estas questões que, para coordenar a elaboração dos estudos para o novo plano diretor, o prefeito à época, Antonio Carlos Pannunzio (1989-1992, do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB), filho do suprarreferido Armando Pannunzio (ARENA), cria a Comissão de Plano Diretor, responsável pelo relatório intitulado “Plano Diretor, Zoneamento e Plano Viário do Município de Sorocaba”. O documento, elaborado entre o início do ano de 1989 e agosto de 1990 após inúmeros encontros e reuniões envolvendo as várias secretarias e órgãos externos à prefeitura, é de autoria do próprio corpo técnico da Secretaria de Edificações e Urbanismo (formado pelos arquitetos Amilton Nery Silvério e Solange Maciel Soriano; e pelos Engenheiros Civis Marco Antonio Bengla Mestre e Vaderlei Cófani) e contou com a assessoria da experiente arquiteta Bona de Villa (“técnica máster”) do CEPAM.

O texto, em sua apresentação, esclarece que:

Devido à urgente necessidade de atualização do Zoneamento em vigor, e como os estudos para destinação do Uso e Ocupação do Solo e do Sistema Viário estão intrinsecamente relacionados, estes foram os principais enfoques dados até o momento. As leis de planejamento urbano mais antigas tentavam, em sua maioria, amenizar o conflito entre vizinhos

⁴¹⁵ NANIAS, A. T. **O Fenômeno da favelização em Sorocaba**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

(separar indústrias de residências), atualmente além desta, tivemos também preocupações quanto ao controle de densidade, de tráfego e do meio ambiente⁴¹⁶.

Grosso modo, o relatório organiza inicialmente o arcabouço legal existente e apresenta as condicionantes naturais (bacias hidrográficas e relevo) artificiais (malha viária existente, rodovias e a linha férrea), aspectos gerais (incluindo dados censitários e de saneamento básico especialmente) e urbanísticos do município que norteariam as decisões sob o futuro modelo de ocupação. A destinação de áreas e população apontada no estudo era a seguinte:

Tabela 1 – Relação de área urbana versus rural proposta no Plano Diretor de 1991

Destinação	Área (km ²)	%	População/Hab.	%	Densidade Bruta (Hab/km ²)
Rural	206,8	45,35	3.834	1,42	18,54
Urbana	249,2	54,65	266.046	98,58	1.067,60
TOTAL	456,0	100,00	269.880*	100,00	591,84

Fonte: Adaptado de SOROCABA. Op. cit., p. 14.

Nota: A população apontada para o ano de 1990 é uma projeção feita pela equipe técnica da SEURB com base no CENSO/IBGE de 1980 (*).

Denota-se, a partir dos dados demonstrados no quadro acima, o aumento de aproximadamente seis vezes (5,97 para ser mais exato) do tamanho da área urbana entre a projeção feita por Ghiraldini em 1963 (que seria de 41,7 km²) e a área apontada neste Relatório de 1990 (249,2 km²) onde a população saltou de 136.271 habitantes em 1960⁴¹⁷ para 269.880 em 1990⁴¹⁸.

Foi com base nestes dados, portanto, que foram adotadas estratégias para se traçar o sistema viário pretendido e uma proposta de zoneamento fundamentada em simplificar a quantidade de classificações, estabelecidas a partir

⁴¹⁶ SOROCABA. Op. cit., 1990.

⁴¹⁷ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico de 1960**: São Paulo. Rio de Janeiro: IBGE, [196-]. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/68/cd_1960_v1_t13_sp.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019

⁴¹⁸ Este número de 269.880 conforme consta na tabela, é uma projeção. O Censo elaborado em 1991 pelo IBGE apontou que Sorocaba possuía, na verdade, 378.366 habitantes. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse preliminar do censo demográfico – 1991**, São Paulo. Rio de Janeiro: IBGE, [199-]. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/309/cd_1991_v6_n19_sp.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

de categorias de uso que separassem as atividades incômodas e conflitantes das demais⁴¹⁹ e inserindo o conceito de corredor comercial como uma zona de uso propriamente dita (que seriam de três tipos, determinados pela classificação da via – local e arterial; coletora; e expressa), algo ainda inédito no município, pois as leis anteriores apesar de terem estabelecido usos mais permissivos em algumas categorias de vias, mantiveram os índices urbanísticos da zona original.

Em relação às zonas de uso propriamente ditas, foram determinadas apenas 09 (nove):

⁴¹⁹ As categorias de uso previstas no plano foram:

RESIDENCIAL (R): Habitações Unifamiliares (casas isoladas e geminadas); Habitações Multifamiliares (prédios de apartamentos); e Conjuntos Habitacionais.

COMERCIO E SERVICOS NAO INCÔMODOS (CS-1): compreendendo qualquer estabelecimento de comércio ou serviço não incluído nas categorias: CS-2, CS-3, CS-4, CS-5 e CS-6.

GERADORES DE TRAFEGO INTENSO (CS-2): locais de concentração de pessoas e estabelecimentos geradores de demanda de tráfego intenso, tais como: a) Salas de espetáculos, locais de culto e congêneres, como cinema, teatros, auditórios e igrejas, com lotação superior a 500 pessoas; b) Estádios, parques e campos de esportes com lotação superior a 1.000 pessoas; c) Locais para feiras e exposições com área de terreno superior a 10.000m²; d) Estabelecimentos particulares de ensino, com área construída superior a 1.000m², inclusive academias, cursos de línguas, escolas profissionalizantes; e) Estabelecimentos particulares de saúde, com área construída superior a 1.000m², como: - Hospitais, prontos-socorros, ambulatórios. f) Edifícios de escritórios com coeficiente de aproveitamento superior a 2,5.

GERADORES DE TRAFEGO PESADO (CS-3): estabelecimentos que, devido à atividade ou porte, geram demanda de tráfego pesado, tais como: a) Agências e garagens de companhias transportadoras, de mudanças e outras que operem com frota de caminhões ou ônibus; b) Postos de abastecimento de veículos com bomba diesel; c) Estabelecimentos atacadistas ou varejistas, de materiais grosseiros, como materiais de construção, insumos para agricultura e pecuária, com área de terreno superior a 1.000 m²; d) Estabelecimentos de comércio ou aluguel de veículos pesados ou máquinas de grande porte, como tratores, caminhões, máquinas agrícolas, barcos a motores marítimos, com área superior a 1.500 m²; e) Estabelecimentos varejistas de grande supermercados, lojas de porte, como, departamento e mercado com área construída superior a 1.000 m² excluindo garagem), centros de compras, centros de abastecimento e hipermercados.

GERADORES DE RUÍDOS (CS-4): estabelecimentos que utilizem máquinas, utensílios ou equipamentos ruidosos, e/ou, estabelecimentos de recreação ou lazer em horário de funcionamento atingindo o período entre 22h00 e 06h00, tais como: a) Lojas de equipamentos de som, discos e fitas, sem cabine acústica; b) Estabelecimentos que possuam sistema de refrigeração e/ou câmara fria; c) Clubes ou escolas de tiro; d) Templos com equipamento de ampliação de som; e) Bares, restaurantes e congêneres com equipamento de ampliação de som; f) Salões de baile, festas e buffets, inclusive os pertencentes a clubes; g) Casas noturnas, discotecas, boates e congêneres; h) Locais de ensaio de escola de samba; i) Bilhares e boliches; j) Casas de espetáculos e diversões.

COMÉRCIO E SERVIÇOS INCÔMODOS (CS-5): estabelecimentos que causam odores, poeiras, ruídos ou outros incômodos, tais como: a) Madeiras com depósito ao ar livre; b) Depósito de gás liquefeito de petróleo engarrafado; c) Sucata e congêneres; d) Serrarias, carpintarias ou marcenarias; e) Serralherias; f) Oficinas mecânicas, inclusive com serviços de funilaria.

PERIGOSOS (CS-6): estabelecimentos com depósito de materiais perigosos, tais como: a) Explosivos ou inflamáveis; b) Tóxicos; c) Radioativos.

INDÚSTRIAS NÃO POLUENTES (I-1).

INDÚSTRIAS POUCO POLUENTES (I-2).

INDÚSTRIAS POLUENTES (I-3).

INDÚSTRIAS MUITO POLUENTES (I-4).

INDÚSTRIAS DE GRANDE IMPACTO AMBIENTAL OU PERIGOSAS (I-5).

INDÚSTRIAS EXTRATIVAS (IE).

1. ZONA DE GALERIAS – ZG⁴²⁰;
2. ZONA COMERCIAL PRINCIPAL – ZCP⁴²¹;
3. ZONA COMERCIAL SECUNDÁRIA – ZCS⁴²²;
4. ZONA PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAL – ZPR⁴²³;
5. ZONA RESIDENCIAL MISTA – ZRM⁴²⁴;
6. ZONA RESIDENCIAL POPULAR – ZRP⁴²⁵;
7. ZONA INDUSTRIAL – ZI⁴²⁶;
8. ZONA INDUSTRIAL ESPECIAL – ZIE⁴²⁷;
9. ZONA DE RECREAÇÃO E LAZER – ZRL⁴²⁸.

Além disso, com o intuito de facilitar a compreensão do plano, se valendo de uma linguagem mais didática e o deixando de fácil leitura, os técnicos optaram por se valer gráficos cuja comunicação visual reunia as informações básicas mais importantes de cada zona, sendo que dois foram os quadros resumo elaborados para a visualização das classificações de uso e para os índices urbanísticos e recuos obrigatórios (conforme os exemplos demonstrados nas páginas a seguir).

⁴²⁰ A ZG, prevista desde o plano de 1964, tratava-se de uma área que abrangia um pequeno conjunto de ruas no centro da cidade, cujas características exigidas são as mesmas da ZCP, deferindo desta apenas na exigência da construção da galeria, que teria recuo de frente mínimo de 5 metros, com pé-direito mínimo de 4 metros e recuo de 1 metro para a inserção dos pilares da edificação.

⁴²¹ Assim como a ZG, a ZCP proposta se manteve igual à zona prevista anteriormente no plano de 1964, delimitada pelo 1º anel viário que a envolvia. Seus usos mantiveram-se inalterados.

⁴²² As ZCS, nas legislações anteriores apenas chamadas de Zonas Comerciais, se resumiam a pequenas zonas que seguiam as Avenidas Radiais que partiam da ZCP no sistema rádio concêntrico proposto no Plano Piloto. Dentre elas: a Avenida São Paulo e a Rua Nogueira Padilha (ZC-1); as Ruas Hermelino Matarazzo e Comendador Oetterer (ZC-2); e a Avenida General Carneiro (ZC-3). Naquela época haviam sido suficientes para a demanda existente. No entanto, com o crescimento urbano, vieram a se tornar “manchas” que envolviam a ZCP, gerando inúmeros casos de imóveis com usos não conformes à lei. Essa zona, portanto, veio a ser proposta neste plano de 1990 para regularizar tal situação e, sobretudo, servir de transição entre a ZCP e as zonas residenciais.

⁴²³ As ZPR, antigas ZR-1, foram previstas em pequeno número. Das previstas nas leis anteriores, apenas a Vila Trujillo e o jardim Santa Rosália permaneceram como tal. Neste plano foram criados mais dois setores, um na região do Parque Campolim e outro no Jardim Bandeirantes.

⁴²⁴ Desenvolvida exclusivamente para o plano de 1990, a ZM foi uma junção do que antes era a ZR-2, ZR-3 e ZIU. Nesta zona, além do comércio e serviços compatíveis com residências, também seriam permitidas pequenas indústrias não conflitantes.

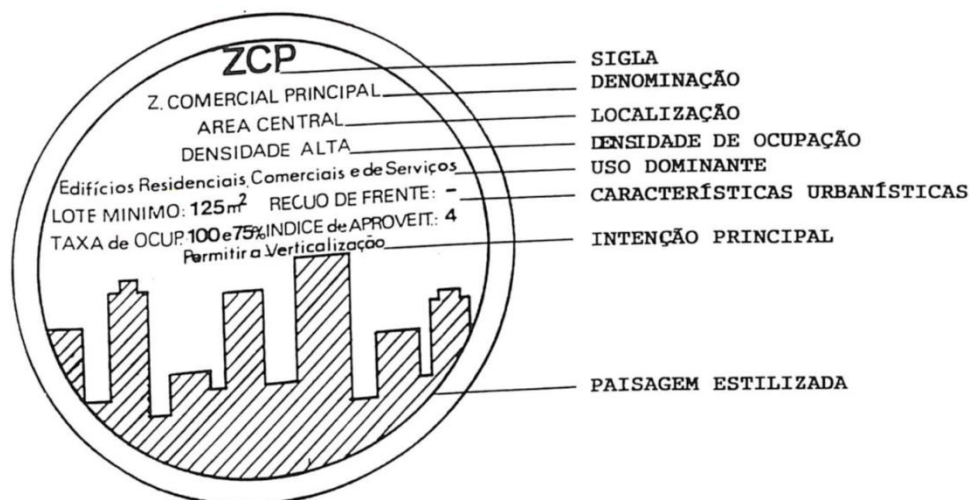
⁴²⁵ A ZRP veio a ser o zoneamento a ser aplicado nos locais onde se adotou o padrão de ocupação previsto na Lei Municipal n. 2.329, de 17 de outubro de 1984 (dispõe sobre a instituição do loteamento popular no Município de Sorocaba e dá outras providências), permitindo-se os usos previstos para a ZM e também indústrias de porte médio.

⁴²⁶ A Zona Industrial, antes dividida em três setores, nesta proposta foi decomposta em dois tipos: a ZI e a ZE. A ZI toleraria todas as categorias de usos industriais, com exceção da I-4, I-5 e IE que seriam aceitas mediante rígidas condições.

⁴²⁷ A ZIE apenas poderia receber indústrias classificadas como I-1 e I-2.

⁴²⁸ A ZRL, pelas suas características topográficas e sua distância da área central, foi definida aos moldes de uma zona de expansão urbana. Possui três categorias distintas (definidas a partir da dimensão de seu lote mínimo): a ZRL-1 (2.000m²); a ZRL-2 (5.000m²) e a ZRL-3 (10.000m²). Em função de suas baixas densidades, também foram assim previstas para não exigir demandas significativas de infraestrutura. Seriam realmente reservas para futura urbanização, de acordo com o relatório do plano.

Figura 23 – Comunicação visual utilizada nas legendas do mapa de zoneamento do Plano Diretor de 1991



Fonte: SOROCABA. Op. cit., p. 59.

O plano também se incumbiu de produzir uma série de cálculos e levantamentos a respeito das áreas ainda não urbanizadas nas zonas residenciais, onde foi estimado o número de lotes e de habitantes possíveis:

Tabela 2 – Cálculo das áreas ainda não urbanizadas nas zonas residenciais (vazios urbanos e zonas de expansão), com estimativa do número de lotes e de habitantes possíveis propostos no Plano Diretor de 1990 (não aprovado)

Localização	Área total (m ²)	Área para lotes (m ²)	Número de lotes	Hab/edificação	População possível
Município todo	50.871.500	25.435.750	165.413	variável	689.557
ZRP	37.812.000	18.906.000	136.122	4,21	573.073
ZRM	9.488.000	4.744.000	17.078	4,01	68.487
ZPR	6.785.000	3.392.500	12.213	3,93	47.997

Fonte: Adaptado de Sorocaba (1990).

Na última parte do relatório, enfim, foram apresentados os quatro mapas propostos: o de zoneamento; o dos corredores comerciais; o do sistema viário; e do zoneamento de arborização (voltado a determinar os diferentes espécimes de árvores que seriam plantadas nas diversas zonas, de modo a caracterizá-las):

Quadro 5 – Zoneamentos e classificação de usos do município de Sorocaba propostos no Plano Diretor de 1990 (não aprovado)

Zonas de uso		Industrial				Comércio e Serviços					Residencial	
		Muito poluentes	Poluentes	Pouco poluentes	Não poluentes	Perigosos	Incômodos	Ruidosos	Tráfego pesado	Tráfego intenso		Não incômodos
		Categorias de uso										
		I4	I3	I2	I1	CS6	CS5	CS4	CS3	CS2	CS1	R
Zone de galeria	ZG											
Zona comercial principal	ZCP											
Zona comercial secundária	ZCS											
Zona predominantemente residencial	ZPR											
Zona residencial mista	ZRM											
Zona residencial popular	ZRP											
Zona industrial	ZI	Vide artigo										
Zona industrial especial	ZIE											
Zona de recreação e lazer	ZRL1											
Zona de recreação e lazer	ZRL2											
Zona de recreação e lazer	ZRL3											
Corredor comercial	CC1											
Corredor comercial	CC2											
Corredor comercial	CC3											

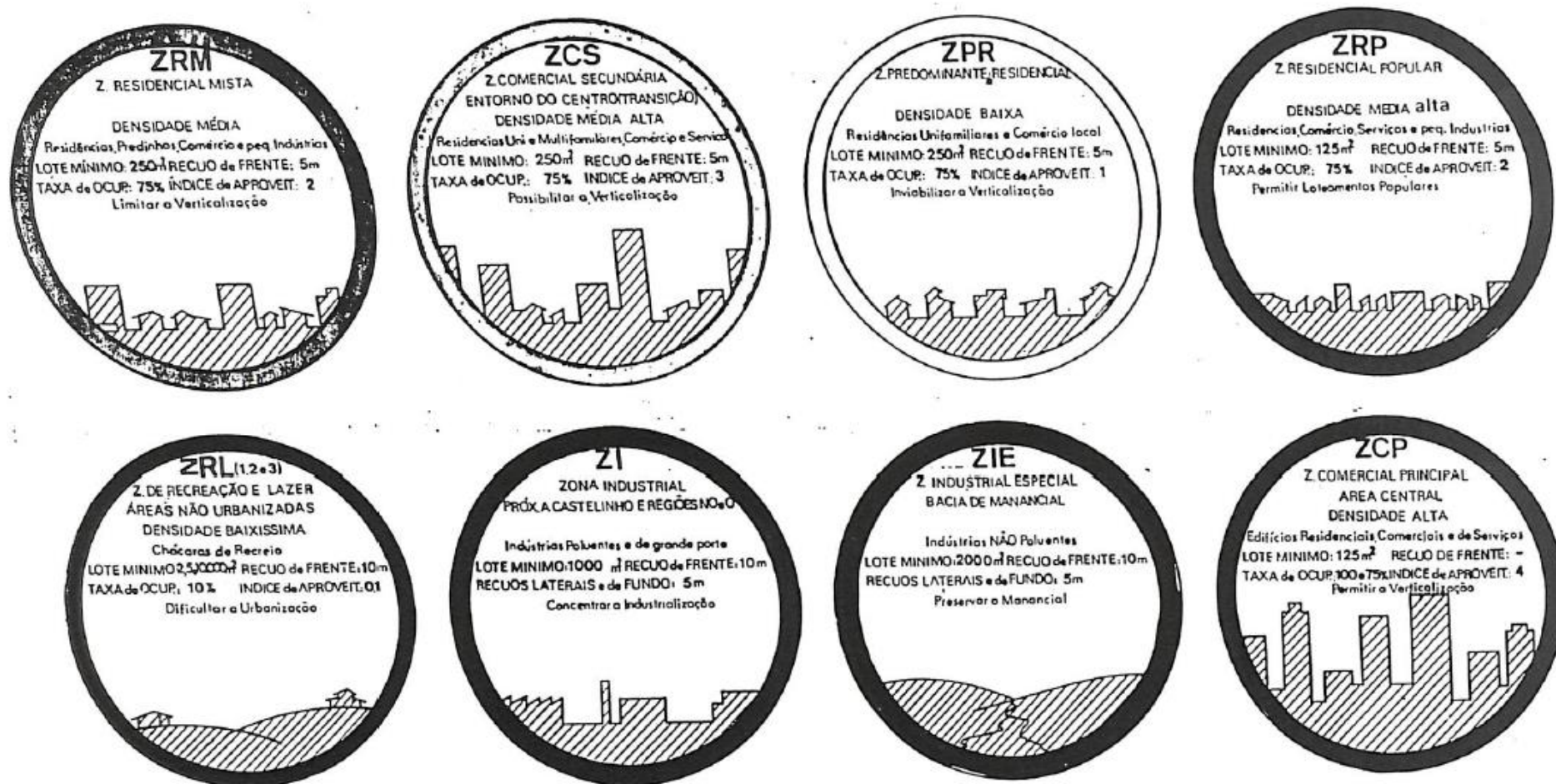
Fonte: Adaptado de Sorocaba (1990).

Quadro 6 – Índices urbanísticos e recuos propostos no Plano Diretor de 1990 (não aprovado)

Zonas e corredores de uso	Características de dimensionamento, recuo, ocupação e aproveitamento do lote									Taxa de conforto (m ²)
	Categorias de uso permitidas	Frente mínima (m)	Área mínima (m ²)	Frente (m)	Lateral (m)		Fundo (m)	Taxa de ocupação máxima (%)	Coeficiente de ocupação máxima	
					Até 4º. pavimento	Acima do 4º. pavimento				
ZG	R, CS1, CS4, I1	5	125	5	-	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	Com. 100 Res. 75	4	-
ZCP	R, CS1, CS4, I1	5	125	-	-	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	Com. 100 Res. 75	4	-
ZCS	R, CS2, CS4, I1	10	250	5	-	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	75	3	-
ZPR	R, CS1	10	250	5	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	75	1	50
ZRM	R, CS1, CS2, CS3, I1	10	250	5	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	75	2	50
ZRP	R, CS1, CS2, CS3, CS5, I1, I2	5	125	5	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	75	2	50
ZI	CS5, CS6, I1, I2, I3, I4 (ver artigo)	20	1000	10	5	-	5	-	-	-
ZIE	I1, I2	20	2000	10	5	-	5	-	-	-
ZRL1	R, CS1	5	2000	10	-	-	-	10	0,1	-
ZRL2	R, CS1	5	5000	10	-	-	-	10	0,1	-
ZRL3	R, CS1	5	10000	10	-	-	-	10	0,1	-
CC1	R, CS1, CS2, I1	10	250	5	-	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	Igual ao da zona que atravessa		
CC2	R, CS1, CS2, CS3, CS5, I1, I2	10	250	5	-	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	Igual ao da zona que atravessa		
CC3	CS1, CS2, CS3, CS4, CS5, I1, I2	10	250	5	-	(H/3,5) - 3 de ambos os lados (mín. 3m)	Igual ao lateral	Igual ao da zona que atravessa		

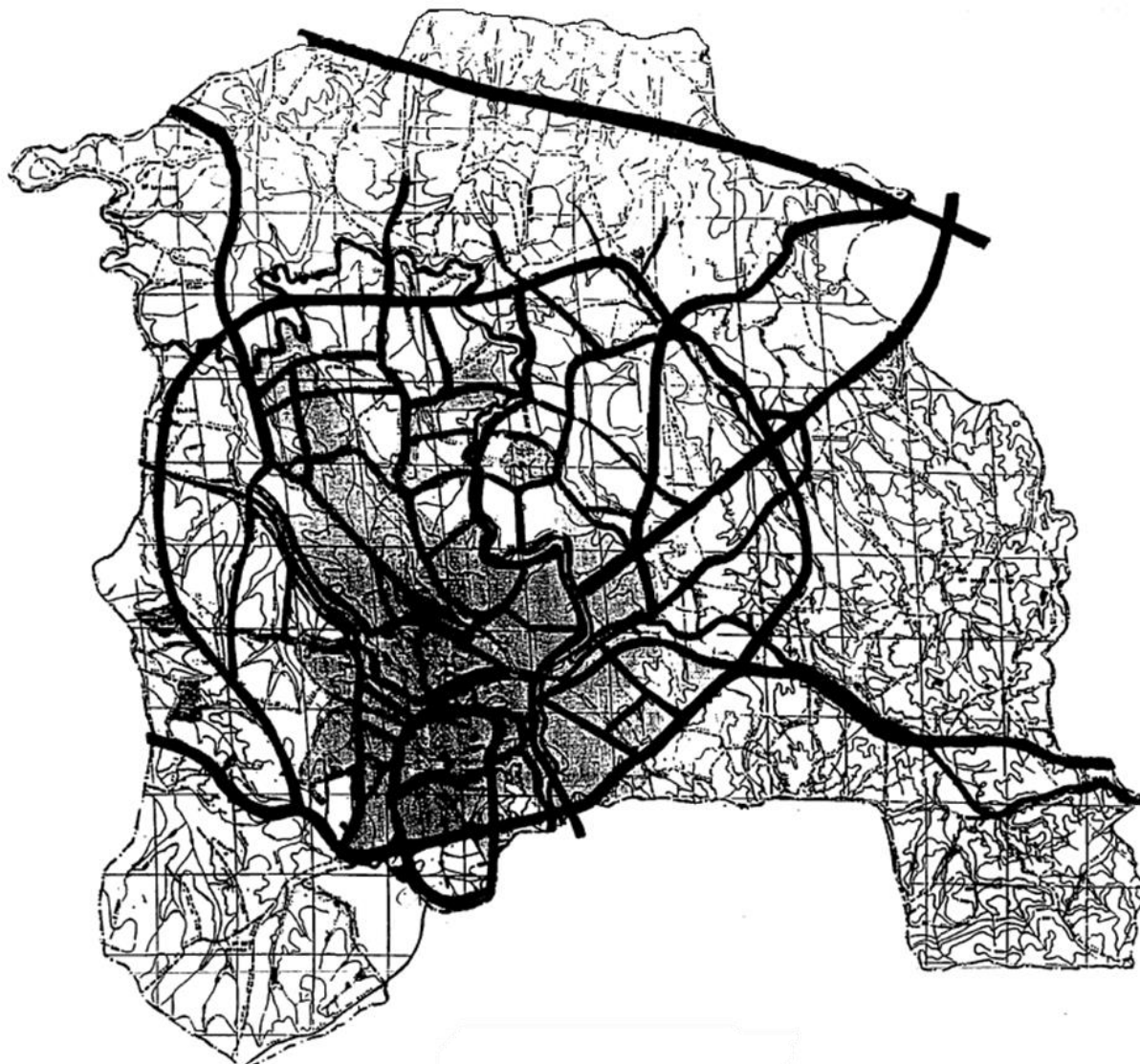
Fonte: Adaptado de Sorocaba (1990).

Figura 24 – Compilação das legendas utilizadas no mapa de zoneamento do Plano Diretor de 1991



Fonte: SOROCABA (SP). Op Cit, p. 58.

Figura 27 – Sistema Viário proposto no Plano Diretor de 1990 (não aprovado)



Fonte: Adaptado de Sorocaba (1990).

Figura 28 – Zoneamento de Arborização proposto no Plano Diretor de 1990 (não aprovado)



Fonte: Adaptado de Sorocaba (1990).

Em suma, no ano de 1991 deu-se o início das discussões do projeto com a Câmara Municipal e a sociedade. Entre longas idas e vindas, o plano acabou sendo rejeitado pelo legislativo. Em 1994 ele veio a ser revisado. Não obstante, todo este estudo veio a ser praticamente desprezado, vindo a ser posteriormente utilizada uma pequena parte dele pela gestão que se seguiu (do prefeito Paulo Mendes, 1993-1996, do PMDB), através de algumas leis que alteraram pontualmente o zoneamento de 1968 (que permaneceu vigente até 2004) e o PDDI, sem que fosse elaborado um novo Plano Diretor especificamente.

A não aprovação do plano neste período de 1991 a 1994 marcaria o início do declínio do planejamento urbano da cidade (cujo auge, assim como na esfera nacional, havia sido os anos 1960/1970). Isto se verifica em duas questões em especial: a) pelo desinvestimento na estruturação dos órgãos responsáveis por esta tarefa, visivelmente acentuado a partir das cinco gestões seguidas do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, 1997-2016, à frente da Prefeitura⁴²⁹; e b) pela maneira desarticulada com que as legislações urbanísticas foram sendo elaboradas e aprovadas nesse período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001, ocasionando reflexos desconexos no território.

São várias as normativas que evidenciam o item “b” acima relatado. A começar pelas leis de legalização de construções clandestinas, ou melhor, pela forma e frequência com que este dispositivo jurídico vem sendo utilizado. De 1974 (ano da primeira das leis) até 2019 (ano da legislação vigente), foram editadas nada menos que 27 leis de legalização de construções irregulares (praticamente uma a cada 20 meses). Todas estas leis (sem exceção) permitiam (e permite-se ainda) que se legalize qualquer construção (sem distinção de uso, porte e tamanho) em qualquer localidade da cidade. Em suma, por nunca terem sido vinculadas a

⁴²⁹ Mesmo diante do crescimento contínuo observado neste período acima demonstrado (Sorocaba hoje é sede de Região Metropolitana), a cidade não investiu na contratação, treinamento e aporte recursos voltado aos servidores das secretarias envolvidas com esta demanda. O quadro recente, sem embargo, é ainda mais preocupante, principalmente quando se avalia o número de arquitetos de carreira (concursados) em exercício: são apenas 13 profissionais, sendo que 05 deles (incluindo este autor) estão ocupando funções gratificadas ou cargos em comissão, ou seja, há apenas 08 arquitetos atuando como tal. Nem os profissionais que se aposentaram neste período foram repostos. Isto é observável através da Lei Municipal n. 9.573, de 20 de maio de 2011 (cria e amplia cargos do quadro permanente da administração direta e autárquica e dá outras providências), que estabeleceu que fossem criadas 09 vagas para o cargo de arquiteto, dobrando o número existente até aquele presente momento (o que ainda seria insuficiente para o porte do município já naquela época). Assim, como há 13 profissionais para 18 vagas, isto revela que 05 arquitetos que se aposentaram não foram repostos. Números de fevereiro de 2020, conforme Portal da Transparência Pública de Sorocaba. Disponível em: <<http://leideacesso.etransparencia.com.br/sorocaba.prefeitura.sp/TDAPortalClient.aspx?414>> Acesso em: 22 fev. 2020.

questões de regularização fundiária⁴³⁰, voltadas a atender camadas mais vulneráveis da população urbana, estas leis, na verdade, vieram a beneficiar os cidadãos interessados de maneira indistinta, possibilitando legalizações de edificações (á título precário) nitidamente pertencentes a quem poderia ter seguido as normas edilícias regulares, indo de encontro ao interesse público. Aliás, como não há maiores penalidades aos munícipes que constroem clandestinamente e optam pela legalização (as multas são irrisórias), a prática de se construir primeiro e legalizar à posteriori passou a ser a regra e não mais a exceção⁴³¹. É como se desde 1974 não existisse nenhum controle do solo urbano, uma vez que tudo o que fosse edificado de maneira irregular tinha a possibilidade de se legalizar de maneira simples, sem nenhuma punição e/ou contrapartida que fizessem as pessoas a não optar por este caminho.

Outra legislação deste período que repercute de maneira indelével e continua marcando o território é a lei que instituiu os loteamentos fechados em Sorocaba (Lei n. 4.438/1993⁴³²). Considerada uma das primeiras normas do país a permitir o estabelecimento de um sistema de tapagem, separação e controle de acesso do loteamento (o que inclui suas áreas públicas) do restante da cidade, a referida lei determinava que para se candidatar a tal aprovação, o fechamento do loteamento não poderia impedir ou tornar difícil o acesso a outros loteamentos e bairros adjacente (art. 3º)⁴³³. Para mais, o dispositivo legal também impõe como condição para o fechamento que as áreas institucionais do local fiquem de fora da área segregada (parágrafo único do art.5º), que a pessoa jurídica instituída para administrar o local (normalmente a associação de moradores), mantenha portaria nos acessos principais e desempenhe serviços de conservação de vias públicas internas, coleta de lixo e outros que lhe sejam delegados pela Prefeitura Municipal ou Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba.

⁴³⁰ Absolutamente legítimas.

⁴³¹ Isto inclui denúncias recentes feitas á Ouvidoria Geral do Município onde foi apontado que os próprios técnicos da Secretaria de Planejamento, onde atualmente se dá o licenciamento de construções particulares, estariam eles mesmos orientando os munícipes a se valer dessa opção, invés de recomendá-los seguirem os ritos normais.

⁴³² SOROCABA. **Lei n. 4.438, de 16 de novembro de 1.993**. Dispõe sobre instituição de loteamentos fechados e dá outras providências.

⁴³³ Algo que, na prática, não foi efetivamente cumprido. Conforme se poderá ver nas imagens mais à frente, á grandes áreas do município que possuem verdadeiras barreiras urbanas em função da existência de seguidos loteamentos fechados e condomínios, criando sérias dificuldades para o deslocamento e tráfego de pedestres e veículos.

Cabe mencionar que no texto de apresentação do projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal, mencionaram-se três grandes “vantagens” a respeito dessa modalidade de loteamento para a cidade: a primeira delas seria em relação à segurança que estes locais trariam à população (que clamava por atitudes do governo local acerca disso); a segunda seria a respeito da valorização imobiliária que estes locais teriam em pouco tempo, o que proporcionaria uma maior arrecadação para o Município; e a última das vantagens seria a diminuição dos custos e das responsabilidades do Poder Público local em face à conservação e manutenção dos espaços públicos desses locais, uma vez que depois de autorizado o fechamento, caberia aos administradores do loteamento fechado essa incumbência⁴³⁴.

Em levantamento feito em 2015, com base em todos os decretos de autorização de fechamento, observou-se que Sorocaba possuía 97 loteamentos fechados autorizados, distribuídos por todas as zonas da cidade (à exceção fica por conta da região central) – sua maioria concentrados nas “franjas” da área urbanizada. Munido desta listagem, se procedeu à elaboração de mapeamento, tomando por base os projetos apresentados para a aprovação dos loteamentos (visualizáveis no sítio eletrônico da Prefeitura⁴³⁵), conforme poderá se observar nas imagens que seguem abaixo.

⁴³⁴ Essa lista de “vantagens” fora elaborada pelo então Secretário de Edificações e Urbanismo, o engenheiro civil Marco Antônio Bengla Mestre, servidor público municipal de carreira.

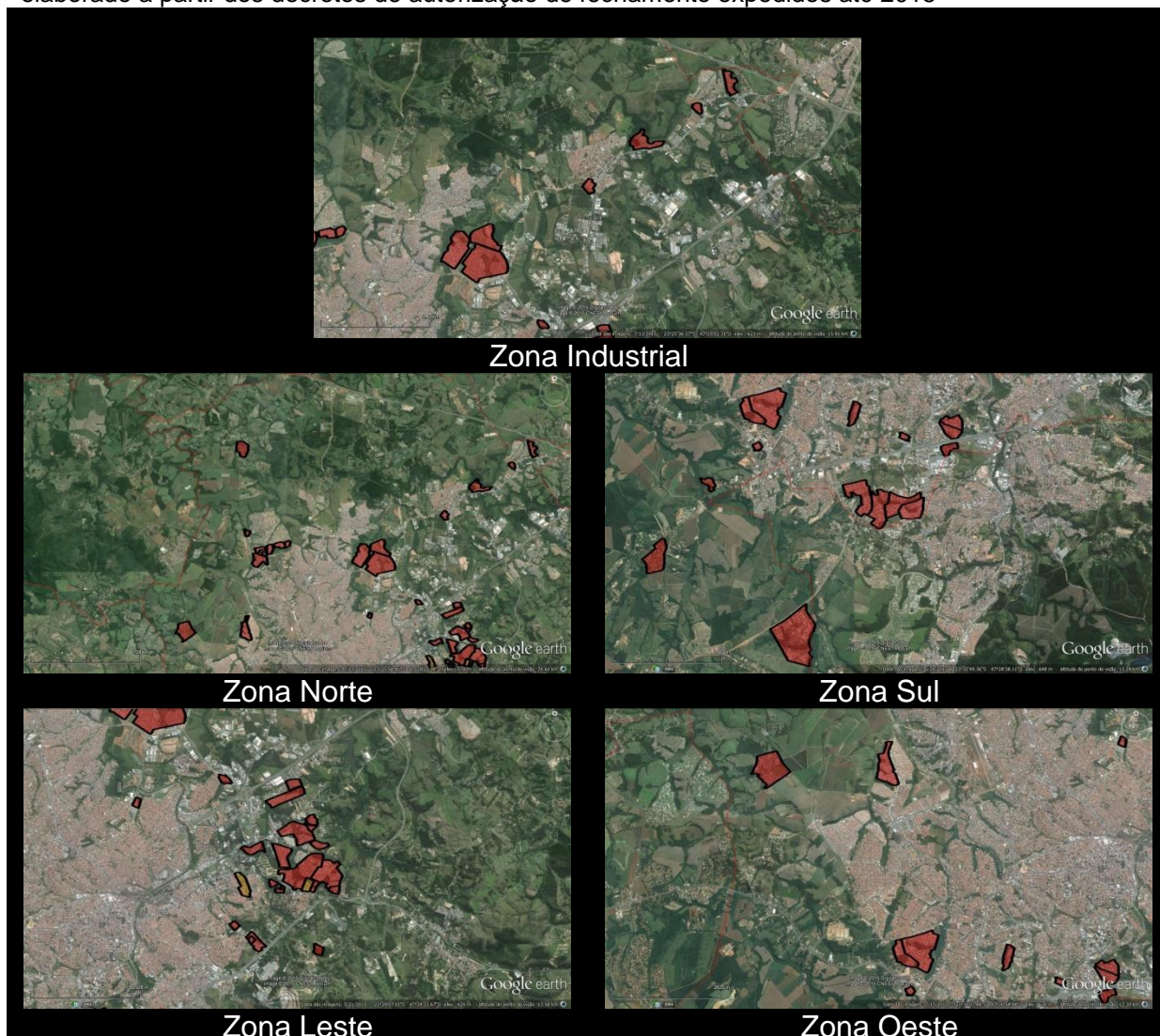
⁴³⁵ SOROCABA. Prefeitura. **Carta de Serviços**: loteamentos e áreas públicas. Disponível em: <http://obras.sorocaba.sp.gov.br/loteamentos-e-areas-publicas/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Figura 29 – Visão geral dos loteamentos fechados (em vermelho) do município de Sorocaba elaborado a partir dos decretos de autorização de fechamento expedidos até 2015



Fonte: Massari (2020).

Figura 30 – Mapeamento dos loteamentos fechados (em vermelho) do município de Sorocaba elaborado a partir dos decretos de autorização de fechamento expedidos até 2015



Fonte: Massari (2020).

Intimamente vinculada aos efeitos citados na lei anterior, tem-se a Lei n. 4.929/1995⁴³⁶, que alterou o Código de Arruamento e Loteamento, diminuindo o lote mínimo para a zona rural de 5.000 m² para 1000 m², permitindo, assim, loteamentos de alto padrão (invariavelmente fechados) serem implantados em zona rural. Local onde isso se tornou evidente foi no antigo bairro da Caputera, área agrícola anteriormente ocupada por chácaras e sítios, reconhecida pela sua importância ambiental (em função de suas áreas de mata e nascente), situada na Zona Leste do município, às margens da Rodovia Raposo Tavares. Após a promulgação dessa lei, vários loteamentos foram iniciados lá, ocasionando uma mudança drástica de perfil do lugar.

⁴³⁶ SOROCABA. Lei n. 4.929, de 25 de setembro de 1.995. Altera a redação do Artigo 56 da Lei n. 1.471.

Por fim, a última das leis a fazer jus sua menção é a chamada Lei dos Corredores Comerciais (Lei n. 4.874/1995⁴³⁷) que, a princípio, foi gestada para regularizar locais onde se praticavam atividades incompatíveis com o zoneamento vigente, mas que, em pouco tempo, deixou mais permissiva boa parte das zonas residenciais e causou impacto considerado em determinadas áreas da cidade, em especial o antigo bairro operário de Santa Rosália, cujas casas geminadas ao longo da Avenida Pereira da Silva (que datavam da década de 1940, antigamente ocupadas pelos antigos operários da fábrica têxtil que dá nome ao bairro) foram continuamente sendo descaracterizadas e/ou demolidas nesse processo de alteração de uso (MASSARI, 2011, p. 136)⁴³⁸.

Desse modo, antes de se passar para o próximo período de análise, se faz necessário abordar dois personagens que tiveram forte influência no legislativo sorocabano no que envolve a legislação urbanística (ou ao menos uma parcela dela): os vereadores peessedebistas Francisco Moko Yabiku e José Francisco Martinez⁴³⁹.

Eng. Martinez, como é conhecido, exerce atualmente seu sétimo mandato (seguido: 1993-1996; 1997-2000; 2001-2004⁴⁴⁰; 2005-2008; 2009-2012; 2013-2016; e 2017-2020). Engenheiro Civil, atuou como servidor público municipal durante os anos 1980 e início dos anos 1990, se licenciando em seguida para a vereança em 1993. Neste período aqui abordado foi responsável por três leis que alteraram pontualmente o zoneamento e o parcelamento do solo urbano (nitidamente em benefício ao mercado imobiliário): a Lei n. 5.261/1996⁴⁴¹, que modificou o gabarito

⁴³⁷ SOROCABA. **Lei Municipal n. 4.874, de 06 de julho de 1995**. Cria os Corredores Comerciais, as Zonas Comerciais Secundárias Z.C.5, Z.C.6. e Z.C.7, amplia as Zonas Comerciais 3 e 4 e a Zona Residencial 1 - 2º setor.

Menos de um ano depois, esta legislação também veio a ser modificada pelo próprio Executivo, por intermédio da Lei Municipal n. 5.161, de 28 de junho de 1996 (dispõe sobre a ampliação dos Corredores Comerciais, altera o § 2º e artigos 10 e 11 da Lei n. 4.874, de 06 de julho de 1995; cria a Zona Residencial 1 - 4º setor; revoga as leis n.s 2.821, de 13 de maio de 1988 e 3.746, de 04 de novembro de 1991 e dá outras providências).

⁴³⁸ MASSARI, M. A. L. **Arquitetura Industrial em Sorocaba: o caso das fábricas têxteis**. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

⁴³⁹ As atuações destes vereadores que tanto modificaram a legislação urbanística (ocasionando severos impactos na organização do território local), conforme se poderá perceber, demonstram um misto de efeito “Dunnin-Kruger” com o atendimento de demandas que não condizem com o interesse público/bem comum.

⁴⁴⁰ De 2001 a 2004 se licenciou para ocupar o cargo de vice-prefeito durante o segundo mandato de Renato Fauvel Amary (PSDB, 2001-2004).

⁴⁴¹ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.261, de 25 de outubro de 1996**. Altera o artigo 32 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968.

de altura das edificações que estivessem no alinhamento da via pública; a Lei n. 5.262/1996⁴⁴², que adicionou novos corredores comerciais à Lei dos Corredores (as Avenidas Izoraida Marques Peres e Gisele Constantino, ambas localizadas no Pq. Campolim, ao lado de um dos shoppings centers da cidade); e a supramencionada Lei n. 4.929/1995 que diminui drasticamente o tamanho do lote mínimo na Zona Rural do Município.

Yabiku, assim como Martinez, ocupou cadeira no legislativo sorocabano por sete mandatos consecutivos (1989-1992; 1993-1996; 1997-2000; 2001-2004; 2005-2008; 2009-2012; 2013-2016⁴⁴³) e também é engenheiro Civil, igualmente tendo atuado como servidor público municipal durante os anos 1980, se licenciando em seguida para a vereança no final dos anos 1980. Foi responsável pela propositura de inúmeras leis urbanísticas (o que inclui metade das leis de concessão de índices urbanísticos que serão analisadas no próximo capítulo). Das que envolvem a temática aqui assinalada (alterações pontuais do zoneamento), destacam-se as seguintes leis: n. 5.609/1998⁴⁴⁴ (que ampliou o perímetro da Zona Comercial Principal); n. 5.680/1998⁴⁴⁵ (que ampliou os usos permitidos na Zona Comercial 4); n. 5.793/1998⁴⁴⁶ (que ampliou os tipos de uso comercial permitido na Zona Residencial 1); n. 5.911/1999⁴⁴⁷ (que ampliou o perímetro do 2º setor da Zona residencial 1); e n. 6.200/2000⁴⁴⁸ (que alterou uma quadra específica de um bairro estritamente residencial, permitindo-se a construção de edifício em altura no local). Além dessas, por possuir grande influência dentro da secretaria responsável pelo controle do solo urbano (do mesmo modo que Martinez entre os servidores públicos de um modo geral) e buscar “desburocratizar” o sistema de aprovação de projetos

⁴⁴² SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.262, de 25 de outubro de 1996**. Cria novos Corredores Comerciais. 1996.

⁴⁴³ Em 2013, apesar de ter sido eleito para a legislatura que se iniciava, licenciou-se para exercer o cargo de Secretário de Esportes e Lazer durante o segundo mandato de Antonio Carlos Pannunzio (PSDB, 2013-2016), permanecendo na função até o início de 2016, ano em que voltou para a Câmara e terminou seu mandato.

⁴⁴⁴ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.609, de 19 de março de 1998**. Dispõe sobre alteração na descrição da ZCP.

⁴⁴⁵ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.680, de 26 de maio de 1998**. Dispõe sobre alteração dos requisitos da ZC4, criados pelo artigo 1º da Lei n. 3.190, de 7 de dezembro de 1989.

⁴⁴⁶ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.793, de 13 de agosto de 1998**. Dispõe sobre acréscimo de uso na Zona Residencial 1 e dá outras providências.

⁴⁴⁷ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.911, de 1 de junho de 1999**. Dispõe sobre a ampliação da Zona Residencial 1 - 2º setor, definida no artigo 24 da Lei n. 1541, de 23 de dezembro de 1968, que dispõe sobre o Código de Zoneamento e dá outras providências.

⁴⁴⁸ SOROCABA. **Lei Municipal n. 6.200, de 8 de agosto de 2000**. Dispõe sobre o acréscimo do parágrafo único ao artigo 24 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968, que dispõe sobre o Código de Zoneamento e dá outras providências.

de residências unifamiliares, veio a atender pedido de parte dos servidores públicos desse setor conseguindo aprovar uma série de leis que modificaram os procedimentos de licenciamento e emissão de alvarás⁴⁴⁹. Dentre estas, a propositura mais polêmica (a Lei n. 8.237/2007), ficou conhecida como lei do contorno, que se permite licenciar uma obra apresentando somente o contorno da construção (croqui), sua inserção no lote e uma tabela de áreas, dispensando assim os desenhos técnicos que eram normalmente apresentados (implantação, plantas, cortes, elevações, perspectivas e etc.) – elemento este que reforça o que fora apontado sobre o declínio do planejamento e controle de ocupação do solo urbano⁴⁵⁰.

3.4 A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SOROCABA APÓS O ESTATUTO DA CIDADE (2001-2014)

Coube a esta última parte do capítulo abordar, em especial, os três planos diretores que a cidade veio a desenvolver após o advento do Estatuto da Cidade⁴⁵¹ em 2001. Estes planos, de 2004, 2007 e 2014, conforme se poderá ver adiante, possuem basicamente a mesma estrutura (cujo plano se resume, basicamente à definir um zoneamento e as condicionantes para o parcelamento e ocupação do solo). Assim, suas características, índices urbanísticos, nomenclaturas das zonas de uso e das categorias de usos permitidos por zona são basicamente as mesmas (salva algumas pequenas exceções, que serão mais apontadas). As diferenças

⁴⁴⁹ São as leis:

SOROCABA. **Lei Municipal n. 4.878, de 06 de julho de 1995**. Dispõe sobre emissão de alvará de licença para residências unifamiliares como procedimento alternativo, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 6.422, de 10 de julho de 2001**. Estabelece normas para licenciamento de obras relativas à construções, ampliações e reformas residenciais unifamiliares e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 8.237, de 28 de agosto de 2007**. Estabelece normas para licenciamento e regularização de obras relativas às construções e ampliações residenciais unifamiliares e salões comerciais de até dois pavimentos e dá outras providências.

⁴⁵⁰ Durante o desenrolar da pesquisa se aventou a possibilidade de análise se todas estas alterações da legislação urbanística feitas pelos vereadores não teriam incorrido em vício (formal) de iniciativa. No entanto, tal investigação foi deixada de lado.

⁴⁵¹ Com o advento do EC/2001 Sorocaba observaria um grande freio nas alterações pontuais nos Planos Diretores, zoneamento, parcelamento do solo e etc. observadas no período anterior, uma vez que as aprovações de legislações desse espectro passaram a ser feitas mediante estudos mais aprofundados e audiências públicas. Isto veio a evitar constantes mudanças posteriores a aprovação dos planos. No entanto não restringiu as possibilidades de modificações que viessem a descaracterizar os planos diretores durante sua votação, conforme poderá ser observado no decorrer desta parte do capítulo aqui exposto.

maiores ficam a cargo dos perímetros urbanos que foram alterados de um plano para outro e dos lotes mínimos estabelecidos para cada zona.

Assim, do mesmo modo que nos itens anteriores, se fará necessário contextualizar como se deram a implementação de cada uma dessas normativas.

Se no aspecto legislativo foi apontado anteriormente sobre a interferência que os vereadores peessedebistas tiveram no delineamento e aprovação de normas urbanísticas no período anterior ao EC/2001, cabe neste ponto abordar (antes da análise dos planos propriamente ditos) a preponderância de dois personagens do Executivo no controle dos processos que viriam a direcionar o modelo de Plano Diretor elaborado em 2004 e que serviu de modelo para os outros dois planos que o sucederam. Os personagens são: o prefeito Renato Fauvel Amary (PSDB, 1997-2000; 2001-2004) e seu secretário José Antonio Bolina – ambos empresários do ramo imobiliário (Amary no segmento de loteamentos populares; Bolina no de loteamentos fechados).

Bolina, que é engenheiro civil e sócio da MGT Bolina Engenharia, ocupou o cargo de Secretário de Edificações e Urbanismo durante o primeiro mandato de Amary (1999-2000); depois de Serviços Públicos no segundo mandato (2001-2004); e, por fim, durante o primeiro mandato de Vitor Lippi (PSDB, 2005-2008), ocupou o cargo de Secretário de Obras e Infraestrutura Urbana. Entre os anos de 1999 e 2013 sua empresa foi responsável pela implantação de 12 loteamentos fechados (11 residenciais e um industrial/empresarial), totalizando mais de 1.566.582 m² urbanizados, disponibilizando exatos 2.102 lotes para venda⁴⁵².

Renato Amary, advogado e sócio da Renato Amary Empreendimentos Imobiliários, é tido por boa parte da população como um dos mais importantes prefeitos que a cidade já teve. Ocupou a cadeira de prefeito no sexto andar do Palácio dos Tropeiros por dois mandatos. Durante sua administração recebeu o prêmio de “melhor prefeito, pela eficiência na área de desenvolvimento urbano”, e a prefeitura, por seu lado, recebeu o “prêmio de ‘Destaque Nacional em Educação’, do

⁴⁵² Cf.: MGT BOLINA. **Empreendimentos** [website]. Disponível em: <http://mgtbolina.com.br/empreendimentos/>. Acesso em: 20 jan. 2020.
SOROCABA. Prefeitura. **Carta de Serviços**: loteamentos e áreas públicas. Disponível em: <http://obras.sorocaba.sp.gov.br/loteamentos-e-areas-publicas/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Ministério da Educação, pela implantação de novas escolas para o ensino fundamental” e a medalha internacional Simon Bolívar, da Câmara Internacional de Pesquisas Integração Social da América Latina pela execução de grande parte do programa de despoluição do Rio Sorocaba e canalização de córregos⁴⁵³. Na esfera ambiental, também foi condecorado com os títulos de “Destaque Nacional em Saneamento Ambiental”, e de “Destaque Nacional na Área Ambiental e Desenvolvimento Sustentável” pelo Instituto Ambiental Biosfera⁴⁵⁴. Em abril de 2005, logo após ter se afastado da Prefeitura, Renato Amary assumiu, a convite do então governador do Estado de São Paulo Geraldo Alckmin (2003-2006), a presidência do CEAPM, à época vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão.

Este reconhecimento recebido por Amary deveu-se, em grande parte, ao fato de ter conseguido implantar quantidade considerável de obras e benfeitorias, algo que não era visto na cidade desde a Administração de Theodoro Mendes (1978-1982) – tendo em conta que o país, neste período compreendido entre os anos 1980 e meados de 1990, havia passado por crise econômica, hiperinflação, crescimento baixo do Produto Interno Bruto (PIB) e notório aumento da desigualdade social. Somado a isto, como rapidamente após assumir o mandato, impôs aos órgãos por ele comandados uma “visão empreendedora” na administração pública e implantou inúmeras obras numa região que anteriormente pouco havia recebido investimentos públicos (Zona Norte da cidade), passou a gozar do reconhecimento da população como um “prefeito moderno, dinâmico e realizador”⁴⁵⁵, vindo a ser eleito, em 2006, o deputado federal⁴⁵⁶ mais votado da história de Sorocaba até a atualidade, com 125.518 votos na cidade (44% dos votos válidos⁴⁵⁷).

No entanto, estas congratulações e reconhecimentos públicos eclipsaram alguns elementos relevantes que interferiram sobremaneira para que ele viesse a gozar de tal reputação. Em primeiro lugar, os investimentos públicos maciços

⁴⁵³ AMARY, Renato. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, [20--]. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/amary-renato>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴⁵⁴ *Idem*.

⁴⁵⁵ Cf.: ANPVL – Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos da República Federativa do Brasil. [S. l.: 20--]. Disponível em: <http://www.anpv.org.br/pt/main.php>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴⁵⁶ Durante seu mandato de deputado, ganhou notoriedade em função de ter exercido a relatoria do Projeto de Lei n. 20/2007, que dispunha sobre alteração da Lei 6.766/1979.

⁴⁵⁷ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/votacao-por-municipio-2006>. Acesso em: 20 fev. 2020.

carreados em obras e melhorias na Zona Norte da cidade, vieram a lhe trazer consideráveis dividendos, uma vez que seus loteamentos (populares), com a implementação de equipamentos públicos (escolas, parques, unidades básicas de saúde) e obras de infraestrutura (saneamento básico e principalmente, sistema viário conectando a zona industrial e a área central a estes bairros) – por ele determinados – obtiveram grande valorização⁴⁵⁸. Não é à toa que durante sua gestão a Zona Norte se torna a região mais populosa da cidade. Frisa-se, porém, que quando prefeito, sua empresa diminuiu drasticamente o número de lançamentos⁴⁵⁹ (apenas três loteamentos foram construídos no período de 1997-2004).

Ao todo, foram 18 loteamentos produzidos entre os anos de 1981 e 2001 (26 se considerarmos que alguns deles foram implementados em mais de uma fase), totalizando 4.193.105,69m² de área e 15.465 lotes produzidos, sendo que a grande maioria destes empreendimentos foi feita seguindo a supracitada legislação de loteamentos populares (o que lhe permitiu implantar lotes pequenos, de 125,00m²) e vieram a ser construídos entre 1985 e 1995. A título de comparação, a empresa do ex-prefeito foi responsável por lotear quase 1% do território do Município (0,92% mais precisamente). Se Sorocaba possuísse a extensão territorial do Brasil – 8.515.767,049 km² (IBGE, 2020⁴⁶⁰) –, este senhor teria sido responsável pelo loteamento de uma área equivalente a extensão dos estados da Paraíba (56.467,239 km²) e do Sergipe (21.926,908 km²) somados⁴⁶¹.

⁴⁵⁸ DIAS, G. R. C. **Sorocaba, uma outra História**: um olhar sobre a política de Assistência Social do município. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

⁴⁵⁹ Durante este período, a empresa foi administrada por seu filho, Flávio Amary. Flávio, depois, veio ocupar os cargos de vice-presidente e presidente do SECOVI. Atualmente, filiado ao PSDB, ocupa a cadeira de Secretário Estadual de Habitação, na gestão do governador João Dória.

⁴⁶⁰ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese**: territórios, dados geográficos. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em: 23 fev. 2020.

⁴⁶¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 23 fev. 2020.

Tabela 3 – Loteamentos realizados pela Renato Amary Empreendimentos Imobiliários

Nome do Loteamento	Ano	Área loteada (m ²)	Total de lotes
Res. Village D'Avignon*	1981	72.600,00	70
Jd. Santa Márcia	1989	40.000,00	188
Jd. Santa Marina 1	1990	241.275,53	1.012
Jd. Santa Marina 2	1986	63.571,77	229
Jd. São Guilherme 1	1992	308.953,26	1.260
Jd. São Guilherme 2	1992	255.298,27	993
Jd. São Guilherme 3	1992	220.041,17	769
Jd. Santa Cecília 1, 2 e 3	1986	202.000,00	877
Jd. Nova Ipanema	1981	201.291,70	425
Jd. São Matheus	1985	137.816,00	656
Jd. Santa Cláudia 1	1985	27.175,41	181
Jd. Santa Cláudia 2	1986	63.571,77	229
Jd. Santa Luiza	1987	93.646,39	401
Jd. São Conrado	1985	125.520,75	600
Jd. São Lorenzo	1985	116.695,00	538
Jd. Santo André	1989	346.622,58	1.419
Jd. Santo Amaro	1994	282.135,11	937
Jd. Colinas de S. Guilherme	1995	12.980,00	62
Jd. Santa Esmeralda	2001	580.799,98	1.570
Jd. Santa Lúcia	1993	225.683,41	773
Jd. Santa Catarina 1	2001	226.051,90	1.034
Jd. Santa Catarina 2 e 3	2001	148.640,25	691
Jd. Santa Madre Paulina	2008	200.735,44	551
TOTAL		4.193.105,69	15.465

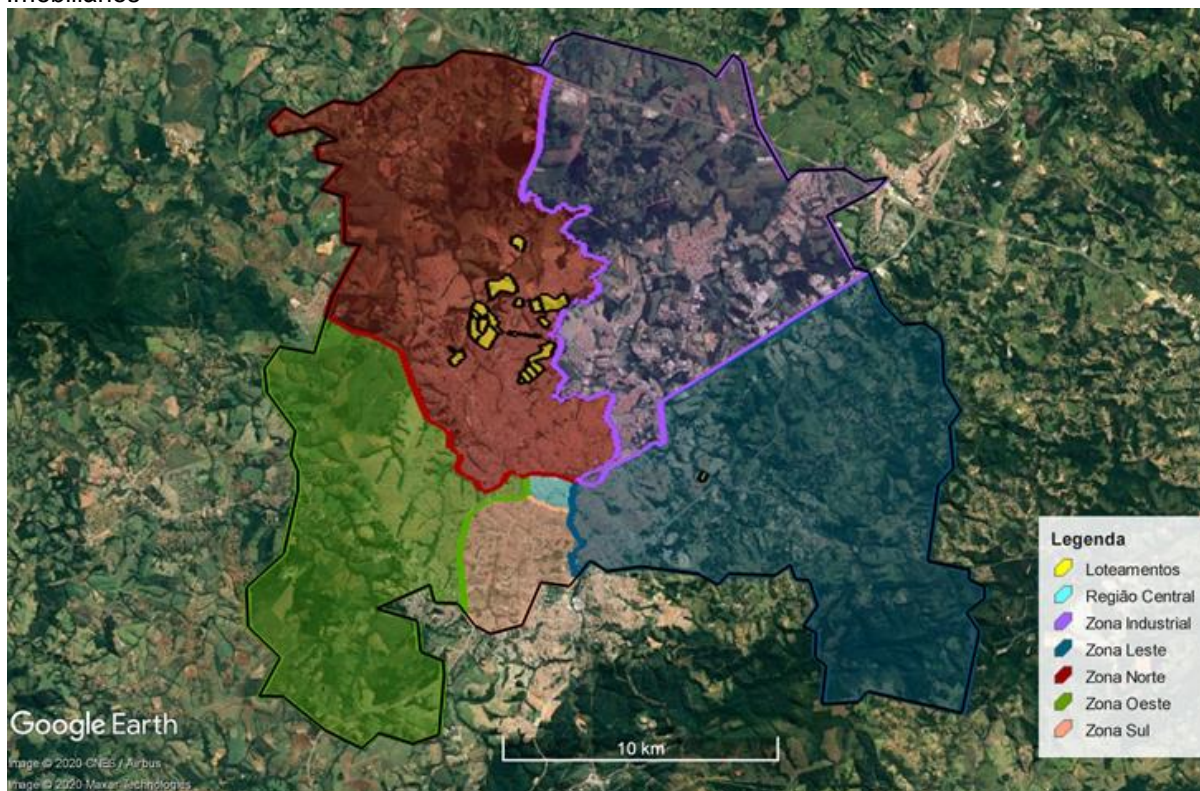
Fonte: Massari (2020).

Figura 31 – Pontos de venda e publicidade dos loteamentos realizados pela Renato Amary Empreendimentos Imobiliários



Fonte: Meira (2005, p. 99 e 120).

Figura 32 – Mapeamento dos loteamentos construídos pela Renato Amary Empreendimentos Imobiliários



Fonte: Massari (2020).

Ressalta-se também, no que tange a questão habitacional, que há outro elemento digno de alusão envolvendo Amary e seus loteamentos. Diz respeito ao assentamento habitacional Ana Paula Eleutério, popularmente chamado de Habiteto. Este local, situado ao norte dos empreendimentos feitos pela empresa e distando mais de 11 km da região central, veio a ser a área onde foram remanejadas as famílias atendidas pelas ações de “Desfavelamento” propagadas naquelas duas gestões⁴⁶². Este grupo de mais de mil famílias⁴⁶³ em estado de vulnerabilidade social

⁴⁶² A questão habitacional de Sorocaba não será esmiuçada neste trabalho. No entanto, é importante de se registrar que antes do Programa Minha Casa Minha Vida (cujos reflexos têm sido verificados por inúmeros estudos acadêmicos – dissertações, teses, grupos de pesquisa, artigos científicos e etc.), a cidade contou com raras ações municipais voltadas neste âmbito. Dentre elas sublinha-se: o conjunto habitacional Júlio de Mesquita Filho, conhecido como Sorocaba 1 (com 3.506 unidades), empreendido pela Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (CRHIS), sediada em Araçatuba; e alguns conjuntos do CDHU, como os do Vitória Régia, Vila Fiori e Ipatinga, que, somados, totalizavam 1984 unidades. Cf.: MEIRA, S. I. **Planejamento e gestão urbanos em Sorocaba-SP: análise das políticas públicas de habitação popular**. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 96.

⁴⁶³ Num primeiro momento, foram remanejadas 500 famílias, passando para mais de mil no término de 2003. Em 2008, o local já contava com mais de 6.000 moradores (GERETTI, 2008 apud COMITRE; ANDRADE, 2011; COMITRE; ORTIGOZA, 2013).

COMITRE, F.; ANDRADE, A. C. Crescimento populacional e contradições no espaço urbano: uma análise da expansão periférica na cidade média de Sorocaba-SP. In: SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA, 2., 2010, Vitória da Conquista. **Anais** [...]. Vitória da Conquista/BA: UESB,

ocupavam áreas de risco dispersas pelo território – notadamente locais alagadiços, próximos a córregos, cursos d'água e fundos de vale (boa parte delas em locais próximos aos loteamentos de Amary – o que causava embaraço para seus negócios). Assim, entre o final do ano de 2002 e início de 2003 esta população começou a ser transferida para o Habiteto⁴⁶⁴.

O Habiteto, apesar de ter sido dotado de infraestrutura básica, isto é, sistema de esgotamento sanitário, fornecimento de água, instalações elétricas e de iluminação pública, demarcação dos lotes e terraplanagem (não havia pavimentação asfáltica nem drenagem), não estava preparado para receber aqueles habitantes todos. Haja vista que caberia a cada morador, munido de uma planta gratuita fornecida pela prefeitura (havia dois modelos disponíveis de plantas para casas de quatro cômodos apenas), encontrar meios para construir sua habitação.

Num primeiro momento as casas iriam ser custeadas com recursos proveniente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, que iria estabelecer cartas de financiamentos para que as famílias se organizassem em mutirões e edificassem sua própria moradia. Contudo, por motivos técnicos estabelecidos pela CDHU (a saber: distância do núcleo habitacional ao centro da cidade e pouca viabilidade de inclusão social, sobretudo na acessibilidade ao emprego), o projeto do Habiteto não foi aprovado pela entidade financiadora. O órgão entendeu que, por se tratar de uma área da Prefeitura Municipal fora dos padrões estabelecidos para este tipo de projeto, não seria viável o aporte de recursos. Desse modo, em função da negativa da companhia habitacional, o que ocorreu foi apenas a transferência dos pertences dessa população (suas “barracas” e objetos pessoais) da área de risco para este local⁴⁶⁵.

2011. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/3645/3332>. Acesso em: 19 dez. 2019.

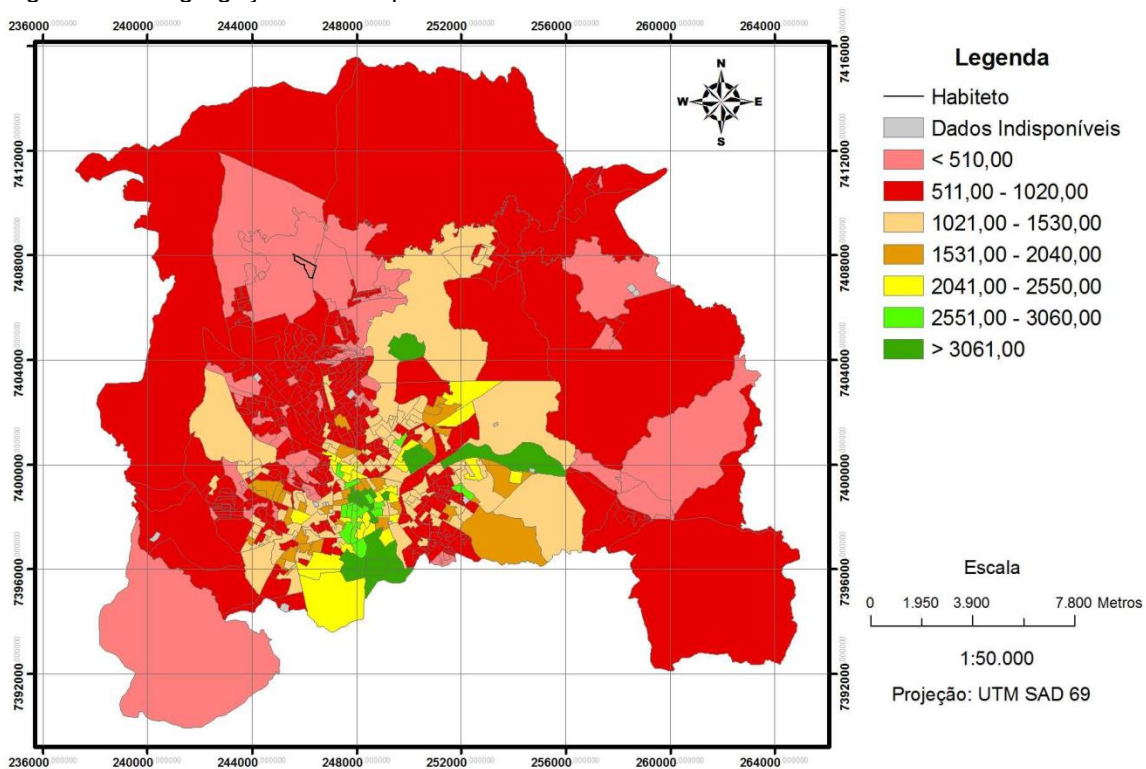
COMITRE, F.; ORTIGOZA, S. A. G. Segregação sócio espacial e o poder público-uma análise do projeto de desfavelamento em Sorocaba-SP. **Revista Geografar**, v. 8, n. 1, p. 48-69.

⁴⁶⁴ SOROCABA retira mil famílias de áreas de risco. O Estado de São Paulo, 29 jan. 2003. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,sorocaba-retira-mil-familias-de-areas-de-risco,20030129p4786>. Acesso em: 19 dez. 2019.

COMITRE, F. **Planejamento urbano em Sorocaba-SP: a militarização urbana e o estado de exceção**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2017.

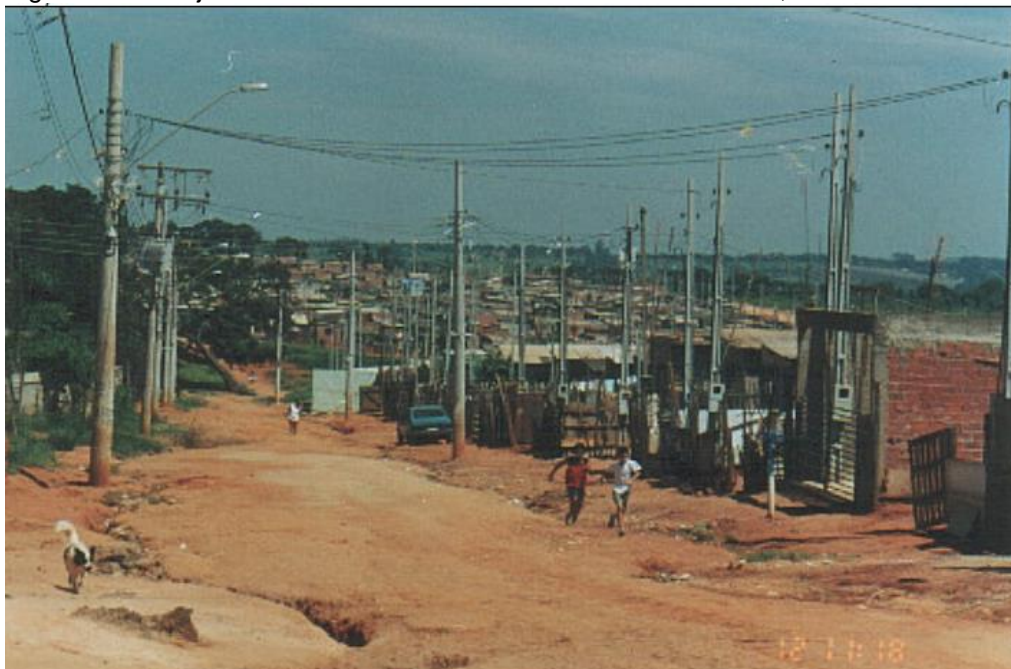
⁴⁶⁵ Dois trabalhos na área de geografia urbana apontam de forma bastante precisa o contexto desta ação. O primeiro deles, uma dissertação de mestrado aborda a questão pelo viés do direito à moradia

Figura 33 – Segregação Socioespacial em Sorocaba



Fonte: Comitre; Ortigoza (2013, p. 60).

Figura 34 – Conjunto Habitacional Ana Paula Eleutério – Habiteto, 2003

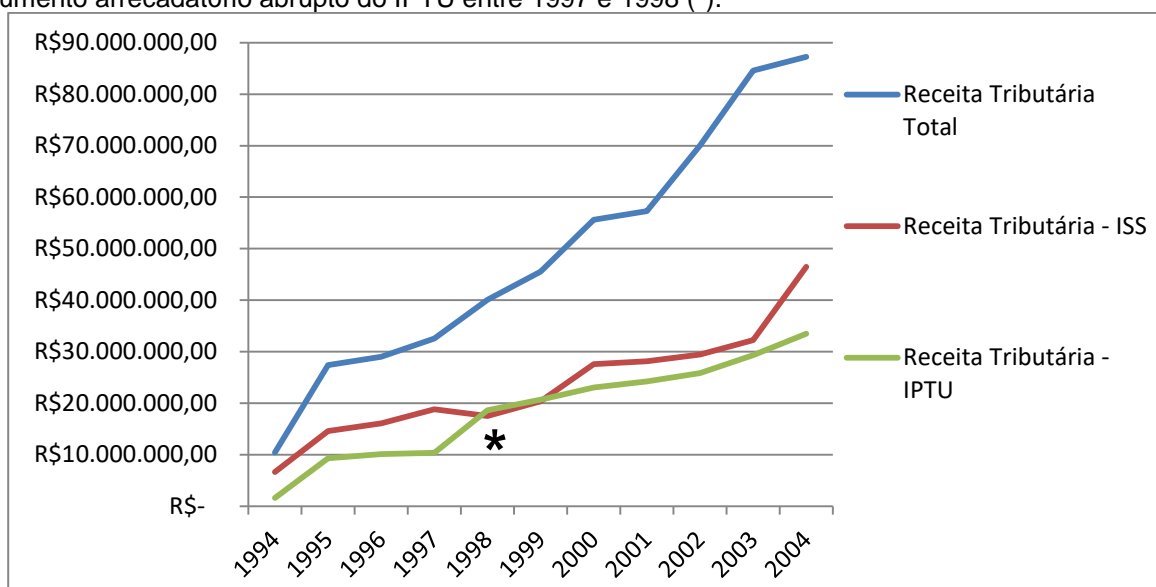


Fonte: Meira (2005, p. 113).

(MEIRA, 2005). O segundo, uma tese de doutorado, avalia o fenômeno a partir da lógica da militarização urbana (COMITRE, 2017).

Em segundo lugar, há de se destacar o ambiente econômico brasileiro em que Amary inicia seu mandato. Por um lado, a estabilização da moeda trazida pelo Plano Real, somado ao influxo arrecadatório dos tributos que começaram a ser pagos com o fim do anteriormente mencionado período de incentivo dado a várias das empresas/fábricas que se instalaram em meados dos anos 1970 na nova zona industrial, muito beneficiaram àquele gestor a obter os recursos para a realização de suas obras (figura 35). Por outro lado, em função do impacto inicial das condições implementadas pelo plano econômico acima citado – acerca da renegociação das dívidas de estados e municípios com critérios rigorosos (dívida pública) – penalizaram o seu primeiro ano de governo (da mesma forma que atingiu os dois últimos anos do governo anterior⁴⁶⁶, no período de implantação da Unidade Real de Valor – URV⁴⁶⁷).

Figura 35 – Gráfico comparativo das receitas tributárias do município de Sorocaba entre 1994 e 2004. A Receita Tributária total é o somatório do "Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana- IPTU", "Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza- ISS" e "Outros Tributos". Detalhe para o aumento arrecadatório abrupto do IPTU entre 1997 e 1998 (*).



Fonte: IPEADData (2020).

Amary, no entanto, sempre desdenhou destes fatos, argumentando que fora sua capacidade administrativa que permitiu tais façanhas. Inclusive, em seus discursos sempre mencionou o estado calamitoso que se encontravam as contas

⁴⁶⁶ Governo Paulo Mendes, PMDB, 1993-1996.

⁴⁶⁷ BRASIL. **Lei n. 8.880, de 27 de maio de 1994**. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências.

públicas quando assumiu a prefeitura – o que não deixa ser em parte verdadeiro⁴⁶⁸ (porém, sem adentrar no mérito do aumento das receitas correntes que marcariam os anos seguintes). Inclusive, episódio que assinala esta questão, diz respeito às 987 demissões efetuadas em 08 de fevereiro de 1997, quando da aprovação da primeira lei encaminhada à Câmara àquele ano (Lei n. 5.329/1997⁴⁶⁹), que extinguiu os cargos de todos os servidores que naquela altura se encontravam em estágio probatório⁴⁷⁰. Durante este período logo após sua posse, evidenciou em mais de uma oportunidade⁴⁷¹ que não haveria como manter os compromissos da prefeitura diante daquela situação. Assim, demitidos os quase mil funcionários, deu-se início a um processo de terceirização de vários serviços públicos, sendo o principal deles o fornecimento de merenda nas escolas⁴⁷².

Não bastasse a exoneração acima referida, neste período inicial de Amary também ocorrera um “calote” por parte do Executivo em relação à Fundação da Seguridade Social – FUNSERV. Durante a segunda metade da gestão anterior, o prefeito Paulo Mendes, então sem alternativas para administrar a máquina pública

⁴⁶⁸ LEITE, W. R. Paço faz manobra para pagar 13^o. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 4 nov. 1996. Cidades, p. 8.

⁴⁶⁹ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.329, de 08 de fevereiro de 1997**. Dispõe sobre a extinção de cargos e dá outras providências.

⁴⁷⁰ Os cargos extintos foram: I - 231 (duzentos e trinta e um) cargos de Agente Infantil; II - 11 (onze) cargos de Agente Social; III - 40 (quarenta) cargos de Atendente de Consultório Dentário; IV - 54 (cinquenta e quatro) cargos de Auxiliar de Administração; V - 45 (quarenta e cinco) cargos de Auxiliar de Enfermagem; VI - 06 (seis) cargos de Auxiliar de Fiscalização; VII - 05 (cinco) cargos de Digitador; VIII - 01 (um) cargo de Fotógrafo; IX - 06 (seis) cargos de Fiscal de Obras I; X - 01 (um) cargo de Técnico de Segurança do Trabalho I; XI - 11 (onze) cargos de Ajudante de Serviços; XII - 107 (cento e sete) cargos de Merendeira; XIII - 24 (vinte e quatro) cargos de Motorista; XIV - 165 (cento e sessenta e cinco) cargos de Servente; XV - 67 (sessenta e sete) cargos de Vigia; XVI - 25 (vinte e cinco) cargos de Zelador; XVII - 35 (trinta e cinco) cargos de Assistente Social I; XVIII - 04 (quatro) cargos de Bibliotecário I; XIX - 09 (nove) cargos de Enfermeiro I; XX - 01 (um) cargo de Engenheiro Civil I; XXI - 01 (um) cargo de Engenheiro Sanitarista I; XXII - 02 (dois) cargos de Farmacêutico I; XXIII - 07 (sete) cargos de Procurador; XXIV - 06 (seis) cargos de Psicólogo I; XXV - 05 (cinco) cargos de Técnico de Educação Ambiental I; XXVI - 19 (dezenove) cargos de Técnico de Esporte I; XXVII - 09 (nove) cargos de Técnico de Recreação e Lazer I; XXVIII - 08 (oito) cargos de Agente de Recreação e Lazer; XXIX - 82 (oitenta e dois) cargos de Ajudante Geral.

⁴⁷¹ AMARY suspende férias e chama servidores. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 3 jan. 1997. Cidades, p. 7.

LEITE, W. R. Projeto de Amary pede extinção de 900 cargos. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 30 jan. 1997. Cidades, p. 7.

APROVADA extinção de 987 cargos. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 8 fev. 1997. Capa, p. 1.

⁴⁷² Registra-se aqui que uma parte destes servidores dispensados foi contratada pela empresa vencedora da licitação referente ao fornecimento de mão de obra para o preparo da merenda escolar – a empresa COAN, recentemente envolvida no escândalo da “máfia da merenda”.

Cf.: JUSTIÇA põe no banco dos réus empresário da merenda por sonegação de R\$ 45 mi. **O Estado de S. Paulo**, 4 out. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-poe-no-banco-dos-reus-empresario-da-merenda-por-sonegacao-de-r-45-mi/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

diante dos escassos recursos, deixa de repassar aos valores previdenciários correspondentes à parte patronal, assinando compromisso de o Executivo devolver este “empréstimo” em dez anos. Todavia, Amary, ao tomar conhecimento de tal compromisso, envia à Câmara projeto de lei anistiando os débitos existentes referentes às contribuições do Poder Público Municipal para com a FUNSERV (BENETTI, 2017⁴⁷³). Em julho de 1997 a lei é aprovada⁴⁷⁴ não apenas perdoadando esse valor, como também alterando (diminuindo) as alíquotas de 32% para 12% (vindo a ser fixada em 22% somente em 1998).

Assim, com essa “economia” feita à custa de drásticas exonerações e de um “rombo” no sistema previdenciário dos servidores públicos municipais⁴⁷⁵, poupou-se recursos suficientes para dar início aos projetos de sua gestão (figura 36). Neste aspecto, é bastante sintomático que as primeiras legislações que ele encaminha à Câmara e consegue aprovação são as leis n. 5.387/1997⁴⁷⁶ e n. 5.389/1997⁴⁷⁷, referente à criação de cargos de livre nomeação (21 cargos de chefe de gabinete e 35 cargos de auxiliar de gabinete) e a Reforma Administrativa, Lei n. 5.394/1997⁴⁷⁸, que criou 128 cargos diversos (destes, 83 de livre nomeação), totalizando 184 cargos (19 de livre nomeação).

⁴⁷³ BENETTI, D. L. Circunstância histórica que penalizou a aposentadoria do funcionário público municipal de Sorocaba na década de 90 exigirá que os prefeitos reponham este dinheiro até 2038. *In*: O D da questão. Sorocaba, 10 fev. 2017. Disponível em: <http://odedaquestao.com.br/circunstancia-historica-que-penalizou-a-aposentadoria-do-funcionario-publico-municipal-de-sorocaba-na-decada-de-90-exigira-que-os-prefeitos-reponham-este-dinheiro-ate-2038-o-duro-e-explicar-isso-para/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

⁴⁷⁴ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.403, de 02 de julho de 1997**. Estabelece anistia ao Poder Executivo e dá outras providências.

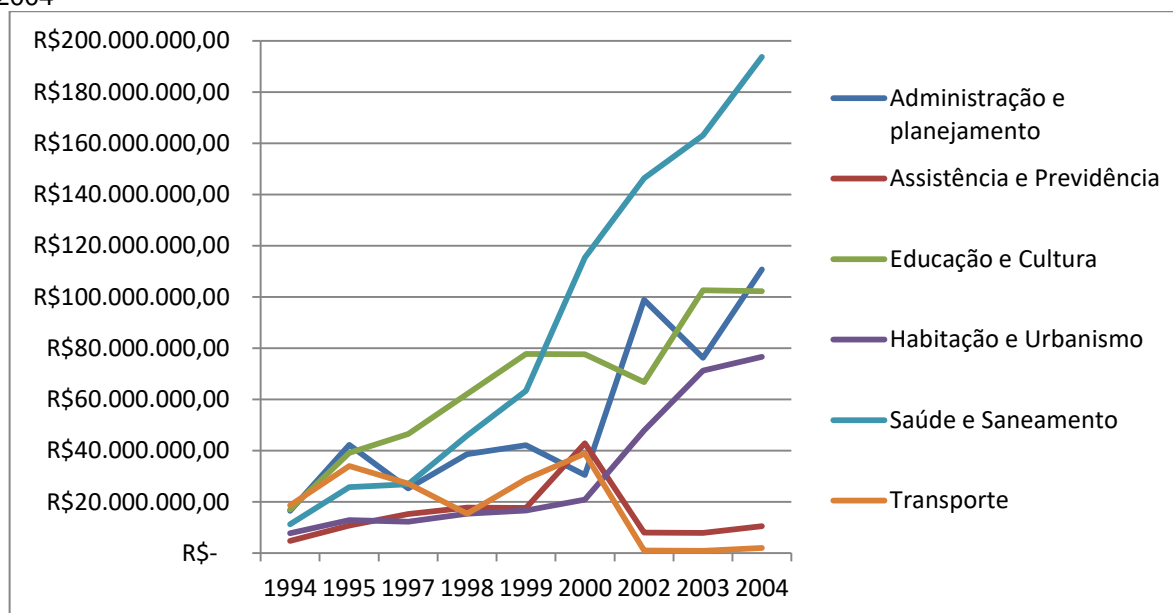
⁴⁷⁵ Esta complexa questão só veio a ser enfrentada anos depois, no Governo de Vitor Lippi (2005-2008; 2009-2012) quando se acordou pagar os valores anteriormente anistiados, repondo ao sistema o que lhe havia sido diminuído. Não obstante, o prazo para a finalização de este repasse suplementar se dará em 2038 apenas. Este déficit, é importante consignar, afetou (e ainda afeta) o sistema previdenciário de todos os servidores que adentraram no serviço público municipal antes de 2003. Os servidores que assumiram seus postos depois desta data estão regidos sob outra legislação.

⁴⁷⁶ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.387, de 6 de junho de 1997**. Dispõe sobre a criação dos cargos de Chefe de Gabinete.

⁴⁷⁷ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.389, de 6 de junho de 1997**. Dispõe sobre a extinção dos cargos de Motorista de Gabinete.

⁴⁷⁸ SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.394, de 17 de junho de 1997**. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura e Municipal de Sorocaba e dá outras providências.

Figura 36 – Gráfico demonstrativo das despesas do município de Sorocaba por função entre 1994 e 2004



Fonte: IPEADData (2020).

Por fim, como último destes apontamentos referentes ao contexto político que antecedeu a feitura do primeiro Plano Diretor pós-EC/2001, enfatiza-se que a maneira célere com que foram licitados e contratados os serviços assim que a situação econômica local veio a se estabilizar (façanha que rendeu a Amary alcunha de “dinâmico”) veio, em parte, pelo fato de ter sido descumprida certas disposições legais que hoje lhe rendem mais de 30 ações populares (civis públicas e por improbidade administrativa) e duas condenações (por improbidade administrativa) em decisão colegiada na segunda instância do TJ-SP⁴⁷⁹.

As condenações dizem respeito à ação movida pelo Ministério Público de São Paulo, que à época apontou que o então prefeito teria realizado diversos contratos com a Empreiteira Pratic Service & Terceirizados Ltda. (para realização de operações de tapa-buraco), a maioria fechados sem licitação. A outra condenação seria por duas contratações irregulares do Instituto de Organização Racional do Trabalho – Idort, em 2003: uma para a cobrança de inscritos na dívida ativa e a outra

⁴⁷⁹ NOGUEIRA, L. Amary acredita que Ficha Limpa não impedirá a sua candidatura. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 18 fev. 2012. Caderno Local, p. A5. Disponível em: <https://www2.jornalcruzeiro.com.br/materia/366323/amary-acredita-que-ficha-limpa-nao-impedira-a-sua-candidatura>. Acesso em: 20 fev. 2020.

RENATO Amary tem condenações confirmadas pelo Tribunal de Justiça. *In*: PORTAL G1: Sorocaba e Jundiaí, 26 set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/eleicoes/2012/noticia/2012/09/renato-amary-tem-condenacoes-confirmadas-pelo-tribunal-de-justica.html>. Acesso em: 19 dez. 2019.

para a implantação de um sistema relativo ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN.

Compreendido este contexto político passemos ao processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba que veio a ser aprovado em 2004. Em 1999, por solicitação de Amary, a Secretária de Edificações e Urbanismo através de seu corpo técnico (sobretudo o Arquiteto João Luiz de Souza Arêas, que à época ocupava o cargo de Diretor de Planejamento e Pesquisa Urbana; e do Eng. Civil Marco Antonio Bengla Mestre) dá início ao projeto de concepção de um novo plano diretor e desencadeia estudos e levantamentos de dados tomando por base parte do material que fora desenvolvido para o Plano de 1991 (não aprovado). Para auxiliar nessa tarefa, da mesma forma que nos estudos anteriores, foi contratada empresa externa (Ambiente Urbano Planejamento e Projetos S/C Ltda.), cuja consultoria incluiria o acompanhamento de todo o projeto de lei, elaboração de relatórios, diagnósticos, diretrizes e, por fim, da minuta do projeto de lei que seria encaminhado à Câmara (SANTORO; CYMBALISTA; NAKASHIMA, 2005, p.14).

Este trabalho preliminar geraria um documento intitulado “Relatório de Caracterização”, que fora finalizado em junho de 1999. Munidos deste material, a equipe então conduziu a abertura de discussões com as autarquias municipais vinculadas a questões de ordem urbana: a Empresa de Desenvolvimento Urbano e Social – URBES, empresa de capital misto responsável pelo transporte coletivo e controle de tráfego urbano; e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, com atribuições vinculadas ao estudo, projeto e execução de obras relativas a construção, ampliação ou remodelação dos sistemas públicos de abastecimento de água, esgoto e drenagem. Estes órgãos, por sua vez, forneceram informações e sugestões que foram, aos poucos, sendo incorporadas ao desenho das propostas. A URBES, por exemplo, teve forte influência na decisão acerca dos tipos de usos comerciais compatíveis com os corredores de maior tráfego e na definição de critérios de incomodidade; o SAAE, por sua vez, forneceu dados que balizaram a construção do Macrozoneamento em função das condicionantes vinculadas ao saneamento, drenagem, entre outros. Nessa etapa dos trabalhos não houve nenhuma consulta à população e nem reuniões públicas.

Cabe aqui destacar que neste período a empresa Ambiente Urbano chega a apresentar diagnóstico geral de condicionantes e diretrizes contendo mapas e tabelas a respeito de questões como: concentração de indústrias modernas com capacidade física de expansão; o lançamento de efluentes de esgoto sem tratamento; grande número de habitações em núcleos regulares ocupando áreas públicas; ocupações irregulares em geral; conflitos de tráfego; entre outros (SANTORO; CYMBALISTA; NAKASHIMA, Op. cit.). Neste estágio, também foi verificada pela equipe técnica que a falta de dados a respeito das questões habitacionais dificultaria o trabalho da consultoria externa, que veio a sugerir que se incluísse no Plano Diretor a necessidade de se realizar um Plano Local Habitacional.

Terminada esta fase, no primeiro semestre de 2001 se iniciam as audiências públicas realizadas pelo Executivo, divididas por temas globais - Sistema Viário; Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo; e Qualidade Ambiental e Patrimônio Cultural. Santoro, Cymbalista e Nakashima (2005) apontam para duas questões que sintetizam o ambiente em que se deram essas apresentações e diálogos com a sociedade: primeiramente, não se fazia parte do debate absolutamente nenhum instrumento que estava sendo proposto para o Estatuto da Cidade – como Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC, IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, Outorga Onerosa do Direito de Construir⁴⁸⁰ e Transferência do Direito de Construir. O que se deixava evidente é que o plano, na verdade, girava praticamente em torno somente de definir o zoneamento. Em segundo lugar, as discussões se pautaram somente pelo viés dos interesses do mercado imobiliário – com diálogos que se propunham a fixar filigranas acerca das possibilidades de se desmembrar glebas, lotear, (qual) seria o aproveitamento do lote e suas dimensões mínimas.

Neste cenário, uma rara manifestação veio a destoar das demais falas: o relato detalhado feito pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP (Regional de Sorocaba) a respeito das consequências da implantação de condomínios e bairros residenciais nas proximidades das indústrias. Segundo o documento, 70% da extensão do Distrito Industrial criado pelo PDDI 30 anos antes havia sido “subtraída” pela expansão imobiliária. O texto argumentava que estava se

⁴⁸⁰ Apesar da existência de algumas leis que já lidavam com a venda de potencial construtivo, conforme se observará no próximo capítulo.

verificando em solo sorocabano a mesma situação que teria levado muitas empresas a trocarem a Grande São Paulo por Sorocaba. As indústrias (que àquela altura eram em torno de 1.485, e geravam 60 mil empregos diretos 180 mil indiretos⁴⁸¹) queixavam-se dos sérios problemas na cidade, nos últimos anos, em função da vizinhança com os condomínios residenciais (incluindo neste rol os loteamentos voltados aos extratos maiores de renda). Acentuavam que isso havia gerado uma convivência conflitante entre as empresas e os moradores próximos, por questões de emissão de poluentes, ruídos e odores, em função da atividade industrial, sendo que mesmo sabido que tais localidades faziam parte da zona industrial, o número de queixas e disputas jurídicas havia aumentado demasiadamente (BONADIO, 2004, p. 280-281).

Estas observações acima citadas corroboram com as conclusões tomadas por Meira (2005, p. 73), pois demonstrariam, por parte do Executivo:

“[...] um perfil de atuação tecnicista e tendente a priorizar o desenvolvimento econômico, com a tradicional prática de mega-construções de infra-estruturas urbanas ligadas à malha viária da cidade – que atinjam principalmente as instalações industriais e as áreas mais nobres da cidade – e a paralela convivência em relação à especulação imobiliária”.

A despeito dessas idiosincrasias, em julho, quando os trabalhos já se encontravam avançados (prestes a ser entregue a minuta de projeto de lei), o Estatuto da Cidade é aprovado na Câmara dos Deputados, obrigando os técnicos e consultores, bem como todos os envolvidos, revisarem o que já havia sido criado, com vistas a adaptar este material às novas exigências e diretrizes advindas da lei federal. É a partir disso que se inserem os instrumentos urbanísticos e demais elementos da política urbana no texto local.

Passado um ano, novo projeto de lei é revisto e finalizado, posteriormente sendo entregue à Câmara, dando prelúdio a uma nova fase de debates no legislativo. As discussões na Casa Legislativa acabam sendo lideradas pelo vereador do Gabriel Bittencourt (PT), conhecido por sua atuação em questões de cunho ambiental e que já despontava como futuro candidato à Prefeito. A partir disso, foram realizados seminários, audiências e foi formada comissão da Câmara

⁴⁸¹ Números apresentados pelo CIESP.

para analisar as diversas emendas e debater o texto final da lei (durante a segunda metade de 2003).

Foram apresentadas nesta etapa 135 emendas ao Projeto de Lei n. 246/2002. Destas, 61 foram aprovadas, sendo mais da metade delas voltas a mudanças de uso e zoneamento (em especial alterações de traçado para incluir ou retirar determinadas áreas de uma zona). As poucas emendas envolvendo a política urbana propriamente dita e os elementos novos incorporados ao plano em função do Estatuto da Cidade foram de autoria de Gabriel Bittencourt. Assim, em junho de 2004 (a poucos meses da eleição municipal), foi aprovada a Lei n. 7.122/2004⁴⁸², instituindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba.

Em termos gerais, o plano é composto por uma escrita de linguagem técnica, mas compreensível, não se tratando de texto longo e difícil. Todavia, os únicos elementos autoaplicáveis dele dizem respeito ao uso e ocupação do solo – zoneamento, índices urbanísticos, afastamentos obrigatórios e regras para o parcelamento. Os instrumentos urbanísticos que vieram a ser incorporados ao texto em função da aprovação do Estatuto da Cidade, apesar de mencionados em tópicos específicos para cada um (dentro do Capítulo III – Instrumentos da Política Urbana, artigos 29 a 48), são apenas citados de maneira genérica, dando a indicação que caberia posterior regulamentação de cada um deles em leis específicas. Em outras palavras, os instrumentos neste momento foram criados apenas em caráter retórico e não operacional. Neste mesmo aspecto, a função social do solo urbano não veio a ser definida de maneira precisa (sua única menção é contida no artigo 4º). Vejamos:

Art. 4º Para que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser utilizada como suporte de atividades ou usos de interesse urbano, que incluem habitação, comércio, prestação de serviços e produção industrial com processos não poluentes, bem como a manutenção de espaços cobertos por vegetação, para fins de lazer ao ar livre e proteção de recursos naturais;

II - ter uso e intensidade de aproveitamento compatíveis com:

a) A capacidade de atendimento dos equipamentos públicos de infraestrutura e comunitários;

⁴⁸² SOROCABA. **Lei Municipal n. 7.122, de 02 de junho de 2004**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba, e dá outras providências.

b) A manutenção e melhoria da qualidade ambiental; e

c) A segurança e o conforto dos proprietários ou usuários das propriedades vizinhas e atividades nelas exercidas.

No que se referem às orientações do plano acerca das configurações territoriais, as maiores alterações trazidas por ele ficaram a cargo das definições do novo perímetro urbano e do “encolhimento” da zona rural. A proposta aprovada em 2004 representou um aumento de 59,78% para a Área Urbana (incluindo a área de expansão urbana) e 70,55% para a Área Industrial. A Zona Rural, por sua vez, teria uma diminuição de 64%, conforme pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 4 – Relação de área urbana *versus* rural proposta no plano Diretor de 2004

Anterior	km ²	%	Proposta do PD 2004	km ²	%
Área Rural	222,86	48,87	Área Rural	80,24	17,60
Área Urbana	203,12	44,54	Área Urbana	324,56	71,17
Área Industrial	30,02	6,58	Área Industrial	51,2	11,23
Área territorial	456,00	100,00	Área territorial	456,00	100,00

Fonte: Adaptado de Santoro (2012, p. 305 – ANEXO 2).

Sobre esta questão em específico, é importante frisar que o Plano, apesar de propor tamanha expansão, não abordou nenhum aspecto relativo aos vazios urbanos, ou seja, a diretriz do grande aumento não contou com justificativa técnica que a embasasse (SANTORO; CYMBALISTA; NAKASHIMA, 2007)⁴⁸³.

Em relação ao zoneamento em si, o Plano definiu 11 zonas de uso distintas, uma rural, uma de expansão urbana e nove urbanas, sendo elas:

1. ZONA CENTRAL – ZC⁴⁸⁴;
2. Zona Predominantemente Institucional - ZPI⁴⁸⁵;
3. Zona Residencial 1 – ZR-1⁴⁸⁶;
4. Zona Residencial 2 – ZR-2⁴⁸⁷;
5. Zona Residencial 3 – ZR-3⁴⁸⁸;

483 SANTORO, P.; CYMBALISTA, R.; NAKASHIMA, R. Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, São Paulo, v. 1, n. 31, p. 92-102, 2007.

⁴⁸⁴ Corresponde à antiga ZCP, englobando a área interna ao anel viário (1ª perimetral) e o centro expandido. Concentra as atividades de comércio e serviços.

⁴⁸⁵ Diz respeito à área que concentra os edifícios administrativos – Paço Municipal – Prefeitura, Câmara de Vereadores, Teatro, etc. – que ainda possui áreas não ocupadas e pode vir a receber grandes equipamentos.

⁴⁸⁶ Equivale à antiga ZR-1 no que diz respeito aos usos permitidos (residencial e pequenos escritórios de profissionais liberais) e ao tipo de ocupação (baixa densidade, com lotes mínimos de 250,00 m²).

⁴⁸⁷ Equivale à antiga ZR-2 no que diz respeito aos usos permitidos (usos não residenciais, desde que não incômodos – comércio, serviços e indústrias de pequeno porte) e ao tipo de ocupação (média densidade, com lotes mínimos de 250,00 m²).

6. Zona Industrial – ZI⁴⁸⁹
7. Zona de Atividades Especiais – ZAE⁴⁹⁰;
8. Zona de Chácaras Urbanas – ZCH⁴⁹¹;
9. Zona de Conservação Ambiental – ZCA⁴⁹².

Somadas a essas zonas de uso o plano também institui a possibilidade de atividades não residenciais em corredores comerciais. Estes foram definidos de acordo com o seu porte e com a zona em que estão inseridos. Quanto mais restritiva a zona em que está inserido o corredor comercial, mais restritivos são os usos e porte de estabelecimentos que podem ser implantados. Os corredores previstos foram:

1. Corredor de Comércio e Serviços 1 – CCS 1⁴⁹³.
2. Corredor de Comércio e Serviços 2 – CCS 2⁴⁹⁴;
3. Corredor de Comércio e Indústria – CCI⁴⁹⁵;
4. Corredor de Circulação Rápida – CCR⁴⁹⁶.

⁴⁸⁸ Equivale à antiga ZR-3 no que diz respeito aos usos permitidos (usos não residenciais, desde que não incômodos – comércio, serviços e indústrias de pequeno porte) e ao tipo de ocupação (média densidade, com lotes mínimos de 150,00 m²). Grosso modo, os loteamentos populares e as áreas irregulares do município foram enquadrados nesta categoria de zona.

⁴⁸⁹ Corresponde às áreas anteriormente enquadradas como industriais, somadas a áreas reservada para a instalação de futuras indústrias. Os usos permitidos são os industriais e de alta incomodidade.

⁴⁹⁰ As ZAE funcionam aos moldes de zonas de transição entre os usos incômodos (industrial) e os usos residencial e institucional. Caracterizam-se por serem áreas verdes, arborizadas, cujo objetivo seria o de reduzir os conflitos de vizinhança. Esta categoria de uso não fazia parte originalmente do plano, tendo sido incluída pela Câmara dos Vereadores por intermédio de emenda.

⁴⁹¹ Corresponde a áreas sem previsão de atendimento com rede pública de esgoto, que deverão ter sistema próprio de coleta e tratamento de esgotos, ter ocupação pouco adensada e grandes áreas permeáveis. Os índices de ocupação são de baixa densidade – percentual mínimo de permeabilidade de 50% e lote mínimo de 1.000,00 m².

⁴⁹² Trata-se da zona de uso mais restritiva do plano, uma vez que não poderá receber parcelamento ou usos do solo para fins urbanos. Corresponde principalmente às áreas de várzea dos principais cursos d'água, fundos de vale e áreas ambientalmente frágeis e/ou importantes para a preservação.

⁴⁹³ São constituídos pelos terrenos lindeiros a vias onde predomina o tráfego interbairros e que atravessam zonas residenciais ZR1. Suas normas de parcelamento, uso e ocupação do solo devem: I - Admitir usos não residenciais em estabelecimentos de pequeno porte; II - Fixar índices de ocupação e condições para implantação das edificações nos lotes iguais às da zona ZR1.

⁴⁹⁴ Nos Corredores de Comércio e Serviços Tipo 2 - CCS2, que são constituídos pelos terrenos lindeiros a vias onde predomina o tráfego interbairros e que atravessam zonas predominantemente residenciais, as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo devem: I - Admitir estabelecimentos comerciais e de serviços de maior porte do que aqueles permitidos em zonas residenciais; II - Fixar condições de ocupação ligeiramente diferenciadas, admitindo-se coeficientes de aproveitamento maiores do que os das zonas por eles atravessadas, desde que seja reduzida a taxa de ocupação.

⁴⁹⁵ Nos Corredores de Comércio e Indústria CCI, que atravessam Zonas Industriais - ZI, as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo devem: I - Permitir a implantação de atividades de apoio à produção industrial, admitindo usos comerciais e de serviços; II - Vedar a implantação de habitações.

⁴⁹⁶ Nos Corredores de Circulação Rápida - CCR, que são formados pelos terrenos lindeiros a vias de trânsito rápido, a ocupação deve ser feita de modo a minimizar interferências com o fluxo de veículos, devendo, para tanto, as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo: I - Privilegiar os empreendimentos em terrenos com dimensões suficientes para dispor de estacionamentos internos e acessos projetados de acordo com o padrão de desempenho da via; II - Desestimular os usos geradores de demanda de frequentes travessias de pedestres no eixo viário do corredor.

No que concerne ao controle de usos, as diversas atividades passíveis de serem instaladas na cidade foram classificadas em categorias que mesclam os usos e os possíveis impactos gerados, organizadas da seguinte maneira: Uso Residencial em Lotes – RL; Uso Residencial em Glebas – RG; Polos Geradores de Tráfego – PGT; Estabelecimentos industriais, de comércio ou serviços de grande porte, geradores de tráfego pesado – PGTR; Instituições e estabelecimentos de indústria, comércio ou serviços geradores de tráfego intenso – PGTI; Usos Geradores de Ruído Noturno – GRN; Usos Geradores de Ruído Diurno – GRD; Usos Comerciais, de Serviços e Industriais de Pequeno Porte – CSI; Usos de Alta Incomodidade – UAI; Usos Especiais – UE. Os dois últimos estão sujeitos à aprovação por Estudo de Impacto de Vizinhança. As categorias de usos permitidos por zona de uso foram definidas conforme tabela abaixo:

Tabela 5 – Categorias de usos permitidos por zona de uso

ZONAS	USOS ADMITIDOS
Zona Central – ZC	RL, RG, PGTI, GRN, GRD, CSI, TL, UE;
Zona Predominantemente Institucional – ZPI	RL, RG, PGTI, GRN, GRD, CSI, TL, UE;
Zona Residencial 1 – ZR 1	RL, RG, UE;
Zona Residencial 2 – ZR 2	RL, RG, CSI, TL, UE;
Zona Residencial 3 – ZR 3	RL, RG, CSI, TL, UE;
Zona Industrial – ZI	PGTP, GRN, GRD, CSI, UAI, UE;
Zona de Atividades Especiais – ZAE	PGTI, GRN, GRD, CSI, UE;
Zona de Chácaras – ZCH	RL, RG, TL, UE;
Zona de Conservação Ambiental – ZCA	RL, RG, TL, UE;
Corredor de Comércio e Serviços 1 – CCS 1	RL, RG, CSI, TL, UE;
Corredor de Comércio e Serviços 2 – CCS 2	RL, RG, PGTI, GRD, GRN, CSI, TL, UE;
Corredor de Comércio e Indústria – CCI	PGTI, GRD, GRN, CSI, UE;
Corredor de Circulação Rápida – CCR	RL, RG, PGTP, PGTI, GRD, GRN, CSI, TL, UE;
Área Rural	RL, TL, UAI, UE;

Fonte: Adaptado de SOROCABA (SP), Op. Cit., p. 14.

A respeito desse quadro e do zoneamento, duas questões se evidenciam. Primeiramente, a nítida proposta de zoneamento tradicional consistindo na divisão do território da cidade em zonas, cada uma delas permitindo ou vetando a instalação de certa quantidade de usos e parâmetros construtivos (SANTORO; CYMBALISTA; NAKASHIMA, Op. cit.). Em segundo lugar, a contraditória permissão do uso Residencial em Glebas – RG até mesmo nas zonas que já fazem parte da área urbana consolidada, algo que gera inúmeras distorções (a principal delas diz

respeito aos condomínios e/ou empreendimentos muito grandes, com áreas superiores ao tamanho médio de um quarteirão, gerando possíveis barreiras ou formatos de quadras que não se “encaixam” com o traçado das áreas envoltórias, criando rupturas no desenho urbano).

Já os valores limite para os índices urbanísticos (Taxa de Ocupação – TO; Coeficiente de Aproveitamento – CA; e Percentual mínimo de Permeabilidade) por zona foram determinados pela seguinte tabela:

Tabela 6 – Índices Urbanísticos por zona de uso

ZONAS DE USO	TO	CA	Percentual mínimo de Permeabilidade (%)
Zona Central – ZC	0,80	4,0	
Zona Predominantemente Institucional – ZPI	0,60	2,5	- 10% para terrenos com área inferior a 500,00 m ² .
Zona Residencial 1 – ZR 1	0,60	1,5	
Zona Residencial 2 – ZR 2	0,60	2,0	- 20% para terrenos com área superior igual a 500,00 m ² .
Zona Residencial 3 – ZR 3	0,70	2,0	
Zona Industrial – ZI	Livre	Livre	
Zona de Atividades Especiais – ZAE	0,50	1,0	40%
Zona de Chácaras – ZCH	0,35	0,6	50%
Zona de Conservação Ambiental – ZCA	0,10	0,3	80%
Corredor de Comércio e Serviços 1 – CCS 1	0,50	1,0	- 10% para terrenos área inferior a 500,00 m ² .
Corredor de Comércio e Serviços 2 – CCS 2	(*)	(*)	
Corredor de Comércio e Indústria – CCI	0,50	2,5	- 20% para terrenos com área superior igual a 500,00 m ² .
Corredor de Circulação Rápida – CCR	0,50	2,5	
Área Rural	Livre	Livre	50%
(*) Nos corredores CCS2, o CA e a TO são os mesmos das zonas por eles atravessadas, sendo aplicável à fórmula mencionada no Artigo 83 desta lei.			

Fonte: Adaptado de SOROCABA. Lei Municipal n. 7.122/2004, art. 81.

Conforme se observa, acima, não foi estabelecido um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, mas sim, coeficientes de aproveitamento diferenciados para cada uma das zonas, transformando-se os antigos coeficientes máximos em básicos (aliás, não se utiliza na lei a expressão coeficiente de aproveitamento básico; somente mínimo e máximo, sendo o máximo este indicado na tabela, que poderia ser atingido sem qualquer contrapartida financeira, conforme será mais bem abordado no próximo capítulo). Além disso, não foram expostos na tabela os coeficientes de aproveitamento mínimos, que vieram a ser fixados em 30% do CA da zona (de acordo com o artigo 29 da lei).

Ainda sobre os coeficientes máximos de aproveitamento, estes, de acordo com o artigo 37 da lei (que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir), poderiam ser “ampliados em até 50% nas zonas ZC, ZPI, ZR2, ZR3, CCS, CCI e CCR, e até 100% em zonas ZCA, observadas as condições de capacidade de infraestrutura do sistema viário e das redes públicas de água e esgoto do local”.

No que se refere aos loteamentos urbanos, independentemente da zona de uso, parte da gleba a ser loteada deveria ser transferida ao patrimônio público do município, da seguinte forma: 12%, no mínimo, para espaços livres de uso público; 5%, no mínimo, para uso institucional, destinada a equipamentos comunitários (exceto para os loteamentos industriais).

Tabela 7 – Dimensões mínimas de lotes por zona de uso

ZONAS DE USO	ÁREA MÍNIMA (M²)	TESTADA MÍNIMA (M)
Zona Central – ZC	360,00	12,00
Zona Predominantemente Institucional – ZPI	360,00	12,00
Zona Residencial 1 – ZR 1	250,00	10,00
Zona Residencial 2 – ZR 2	250,00	10,00
Zona Residencial 3 – ZR 3	150,00	7,00
Zona Industrial – ZI	3.000,00	30,00
Zona de Atividades Especiais – ZAE	500,00	15,00
Zona de Chácaras – ZCH	1.000,00	15,00
Zona de Conservação Ambiental – ZCA	10.000,00	50,00
Corredor de Comércio e Serviços 1 – CCS 1	250,00	10,00
Corredor de Comércio e Serviços 2 – CCS 2	360,00	12,00
Corredor de Comércio e Indústria – CCI	3.000,00	30,00
Corredor de Circulação Rápida – CCR	2.000,00	30,00
Área Rural	Módulo mínimo rural, definido pelo INCRA	

Fonte: Adaptado de SOROCABA. Lei Municipal n. 7.122/2004, art. 81.

Nos desmembramentos, por sua vez, quando a gleba a ser desmembrada tivesse área superior a 10.000,00 m², seria transferida ao patrimônio público do Município uma área correspondente a 12%, no mínimo, da respectiva área total, a qual seria destinada a espaços livres de uso público ou uso institucional.

Por fim, a norma estabeleceu em seu artigo 113 que o processo de aprovação de construções que tivessem sido protocolizados até a data de publicação da Lei, seria analisado tomando por base a legislação anterior (o chamado direito de protocolo). No entanto, o texto legal determinou isso sem fixar um prazo para que estas construções viessem a ser iniciadas e finalizadas, o que acabou possibilitando aos interessados que vislumbraram alguma possível perda de

direito construtivo apresentar projeto de edificação antes da aprovação da lei, garantindo assim, *ad eternum*, a oportunidade de edificar de acordo com a normativa anterior.

Apesar de toda essa trajetória para se construir o plano de 2004, ele teve curta duração. Em 2006, no meio do primeiro mandato do sucesso de Renato Amary, seu ex-Secretário da Saúde, Vitor Lippi (PSDB, 2005-2008; 2009-2012), fora gestada uma revisão da Lei n. 7.122/2004, desta vez sem o aporte de consultoria externa. Ela não traria grandes alterações do escopo definido em 2004 (inclusive a estrutura do texto e o número dos artigos permaneceu o mesmo) e nem alteraria o perímetro urbano, somente trazia mudanças pontuais – a maior parte delas voltadas a criar novos corredores comerciais na cidade (10 ao todo). Estas, no entanto, estavam nitidamente ligadas a interesses específicos de parcela do mercado imobiliário (carecendo de justificativas plausíveis).

A começar pela diminuição das exigências acerca do percentual mínimo de permeabilidade do solo dentro dos lotes. Antes, nas ZC, ZPI, ZR 1, ZR 2, ZR 3, ZI e nos corredores CCS 1, CCS 2, CCI e CCR fora determinado que este percentual seria de 10% para terrenos com área inferior a 500,00 m² e 20% para terrenos com área superior igual a 500,00 m²; e nos corredores, fora fixado . Na proposta, passou-se a ser exigido para as ZC, ZPI, ZR 1, ZR 2, ZR 3 e ZI apenas 10% para terrenos com área superior igual a 500,00 m²; e nos corredores 20% para terrenos com área superior igual a 500,00 m² (excluindo qualquer exigências para terrenos menores).

Outra alteração foi em relação aos usos permitidos por zona. Duas zonas tiveram alterações significativas. A primeira delas, a Área Rural, que antes só admitia usos RL, TL, UAI, EU, passou também a permitir Polos Geradores de Tráfego Pesado (PGTP) e Polos Geradores de Tráfego Intenso (PGTI), usos nitidamente incompatíveis com a infraestrutura viária existente nessas localidades. A Área Rural, que já havia sido violentamente diminuída, passava agora a também aceitar usos desvinculados de sua vocação.

A segunda delas, as ZR 1, tiveram alterado o parágrafo 1º do artigo 79 que indicava a possibilidade de profissionais liberais exercerem suas atividades nesses locais. Com a alteração, ficaram também permitidos usos que não fossem

poluentes, perigosos, incômodos ou nocivos à vizinhança e polos geradores de tráfego, tais como: escritórios em geral, consultórios e clínicas médicas e odontológicas, escola de educação infantil que atendam crianças de zero a seis anos de idade, sociedades ou associações de amigos de bairro, com respectiva estrutura de apoio interno, tais como área de lazer e de estudo, sala de refeições, espaço para café e similares, instaladas em imóveis com área construída não superior a 750,00 m². Desse modo, flexibilizou-se por completo o zoneamento destes locais, cujo próprio desenho urbano (em vários casos de bairros ZR 1) não fora pensado para acomodar essa utilização pois muitos deles era bairros do tipo cidade-jardim. Como consequência, observou-se em pouco tempo os moradores dessas unidades de vizinhança colocar à venda (ou locação) seus imóveis e migrarem para loteamentos fechados.

No que diz respeito ao parcelamento do solo, fora diminuída a exigência do tamanho dos lotes mínimos em quatro zonas. Na ZC, a área mínima passou a ser 125,00 m² (com testada mínima de 5,00 m) – antes era de 360,00 m² (com testada mínima de 12,00 m); Na ZI, a área mínima passou a ser 1.000,00 m² (com testada mínima de 15,00 m) – antes era de 3.000,00 m² (com testada mínima de 30,00 m); No CCS 2, a área mínima passou a ser 250,00 m² (com testada mínima de 10,00 m) – antes era de 360,00 m² (com testada mínima de 12,00 m); e no CCR, a área mínima passou a ser 600,00 m² (com testada mínima de 15,00 m) – antes era de 2.000,00 m² (com testada mínima de 30,00 m).

Por fim, a última das alterações propostas ficou a cargo do artigo 37, referente à Outorga Onerosa. Este artigo veio a manter sua estrutura acrescentando-se o seguinte: nas zonas ZC, ZPI, ZR2, ZR3, CCS, CCI, CCR e ZCA, além da possibilidade de se adquirir potencial construtivo, a taxa de ocupação poderia ser ampliada em até 40%, desde que não ultrapasse o valor 0,8 (observadas as condições de capacidade de infraestrutura do sistema viário e das redes públicas de água e esgoto do local).

Após brevíssima discussão com a sociedade, o projeto de lei foi encaminhado à Câmara em 14 de dezembro de 2006. Em 05 de junho do ano seguinte após receber apenas 23 emendas (que alteraram apenas a dimensão de

alguns corredores) seria aprovada a Lei n. 8.181/2007⁴⁹⁷ instituindo o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município.

Passados apenas seis anos da aprovação do Plano de 2007, logo no início do mandato de Antonio Carlos Pannunzio (PSDB, 2013-2016), nova revisão da legislação é iniciada. Desta vez, os estudos para a elaboração do projeto de lei ficaram a cargo da empresa CNEC Worleyparsons Engenharia S.A.⁴⁹⁸. Transcorridas as primeiras análises e levantamentos, um relatório é produzido apresentando os pontos principais que seriam enfrentados. Dentre as principais mudanças, destacavam-se (novamente e injustificadamente) a expansão da área urbana, em especial na Zona Oeste da cidade. Com isso, ocorre mais uma vez a diminuição da zona rural, que passaria dos 17,1% para somente 14,0% da superfície territorial da cidade (BONORA, 2014, p. A-10⁴⁹⁹).

Algumas das zonas de chácaras urbanas, no extremo sudoeste da cidade seriam transformadas em zona residencial 2 e 3 (permitindo-se a verticalização de áreas longínquas do centro – mais de 10 km, cujo acesso se dá somente pela Rodovia Raposo Tavares e/ou por pequenas estradas). Outro ponto onde foi proposta expansão da área urbana é a região de Brigadeiro Tobias, ao lado direito da Rodovia Celso Charuri. Lá foi o local onde se concentrou a maior redução proposta para a zona rural, que seria transformada em parte em chácaras urbanas e outra área em zona residencial 2 (o que permitira, assim, a verticalização dessa localidade).

Cabe aqui registrar que, neste intervalo de tempo entre 2007 e 2013, a cidade passou por intensa efervescência do mercado imobiliário⁵⁰⁰, ganhando

⁴⁹⁷ SOROCABA. **Lei Municipal n. 8.181, de 05 de junho de 2007**. Revisão da Lei 7.122 de 04/6/2004, que instituiu o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba, e dá outras providências.

⁴⁹⁸ A CNEC Worleyparsons Engenharia S.A. é uma empresa de projetos de engenharia criada em 2010 a partir da compra da CNEC, companhia até então controlada pelo grupo Camargo Corrêa, pela Worleyparsons, de origem australiana. Cf.: LANDIM. R. Camargo Corrêa vende unidade por R\$ 170 milhões. **O Estado de S. Paulo**, 5 jan. 2010. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,camargo-correa-vende-unidade-por-r-170-milhoes,490623>. Acesso em: 19 dez. 2020.

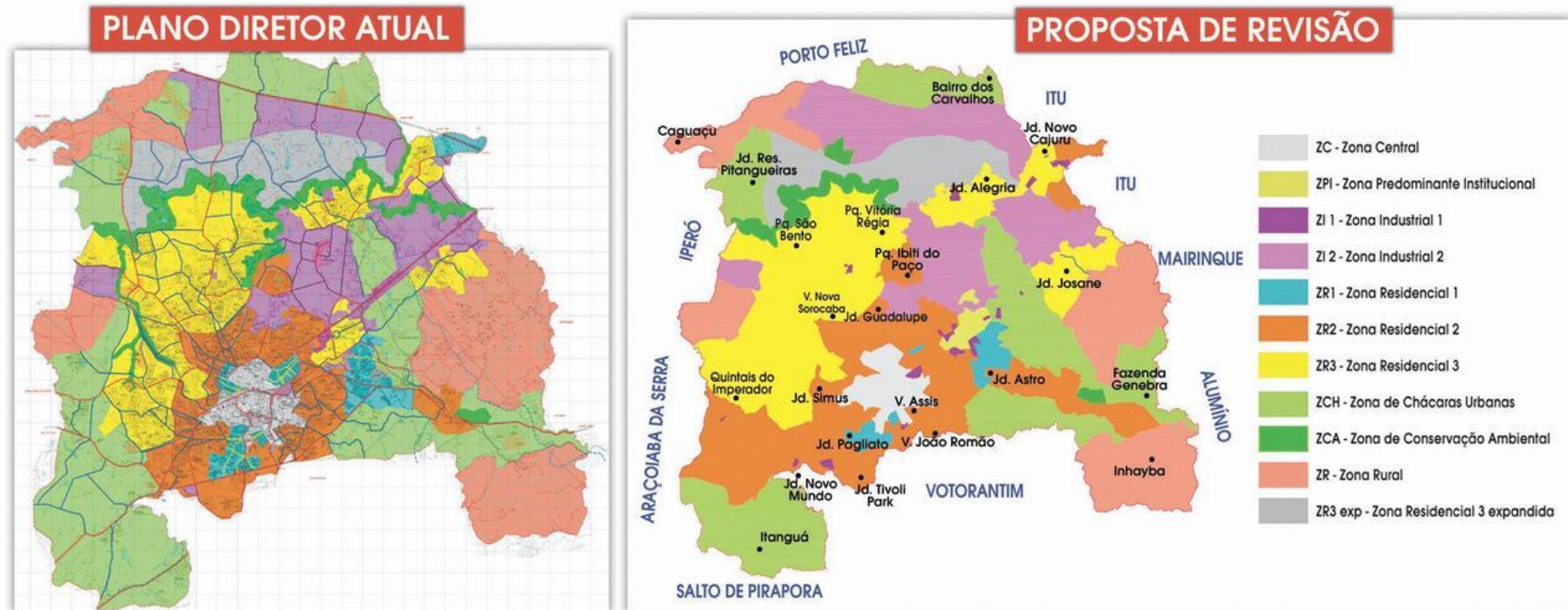
⁴⁹⁹ BONORA, M. Mudanças propostas para o Plano Diretor dividem opiniões sobre impacto ambiental. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 9 maio 2014. Cidades, p. A10.

⁵⁰⁰ Em três produtos distintos: os loteamentos fechados, localizados majoritariamente nas porções Leste e Sul do território; os loteamentos populares, novamente concentrados nas Zonas Norte e Oeste; e os condomínios, tanto horizontais quanto verticais, ocupando a Região Centro-Sul.

destaque o grande número de edificações em altura construídas na Zona Sul. Assim, onde antes havia bairros calmos do tipo cidade-jardim, contendo apenas residências em ruas tortuosas acompanhando as curvas de nível e ruas terminando em cul-de-sacs, aos poucos esses locais foram sendo ocupados por escritórios, clínicas e salões de beleza num primeiro momento. Depois, três ou quatro lotes se transformavam em prédios, estabelecendo o conhecido padrão da verticalização brasileira (caracterizado pela existência de prédios altos em meio de casas). Esta questão seria bastante preponderante no delineamento do plano, pois a partir disso, foi estipulada a decisão mais polêmica da proposta: a limitação de altura dos edifícios localizados nos miolos de bairro (cuja altura máxima não poderia exceder 6 pavimentos); apenas nos corredores e na área central seriam permitidas construções mais altas.

Todavia, ao mesmo tempo em que se limitava esse componente, o plano trazia uma ampliação da Zona Central, ao mesmo tempo em que diminuía drasticamente as ZR-1, sendo substituídas por ZC ou ZR-2. Sobre isso, ressalta-se que em outros momentos históricos uma propositura como esta geraria atritos com os estratos maiores de renda. No entanto, em função da mudança ocorrida nos últimos anos, onde parcela grande dessa população migrou para os loteamentos fechados e condomínios verticais/ horizontais, houve pouquíssima reação a esta alteração.

Figura 37 – Divulgação feita em 2014 pelo Poder Público local acerca das alterações do mapa de zoneamento na proposta de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico e Territorial



Fonte: Cruzeiro do Sul (2014).

Nota: a esquerda tem-se o mapa de 2007 e à direita o de 2014.

Enfim, por mais que essa proposta tenha trazidos novos elementos para o debate, sua estrutura primordial ainda continuava a mesma do plano de 2004, onde a norma previa instrumentos urbanísticos em seu texto apenas com a intenção deles estarem presentes, sem qualquer definição mais aprofundada e/ou lei específica que os fizessem operacionais. Além disso, mais uma vez se produzia um plano onde não se apontava qual era a cidade que se vislumbrava obter (em termos de desenho urbano) com aquelas definições previstas. Apenas se determinava o que era ou não possível, mas sem uma explicitação de intenção (nem menos retórica).

O plano, assim, é encaminhado à Câmara Municipal em 2014. Após grande repercussão entre os vereadores, 275 emendas foram apresentadas. Destas, 60 foram aprovadas (sendo: 23 aditivas; 34 modificativas; e 3 supressivas). A primeira destas emendas foi justamente a supressão do artigo que limitava a altura dos prédios nos miolos de quadra. As demais, assim como nos casos anteriores, se baseavam, grosso modo, às pequenas alterações pontuais no zoneamento.

O Plano, então veio a ser aprovado (com o número exato de votos necessários) nos últimos dias de dezembro⁵⁰¹, depois de tumultuadas sessões do legislativo. Em função da maneira com que foram criadas as emendas e de sua ínfima discussão com a sociedade (foram realizadas apenas duas audiências públicas para tratar daquela infinidade de emendas propostas), a 4ª Promotoria de Justiça Civil do Ministério Público do Estado de São Paulo veio a contestá-lo, adentrando com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade⁵⁰². Foi dado o ganho de causa ao MP-SP, sendo que hoje, uma parcela do mapa de zoneamento assim como alguns artigos da lei foram declarados inconstitucionais – as decisões que envolvem o Executivo e que recaem nessas áreas, são deliberadas pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU.

⁵⁰¹ SOROCABA **Lei n. 11.022, de 16 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba e dá outras providências.

⁵⁰² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. ADI n. 2138826-16.2016.8.26.0000. Relator: Amorim Cantuária. Data de julgamento: 1 de fevereiro de 2017; publicação: 2 de fevereiro de 2017.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DA OODC NA CIDADE DE SOROCABA

“O primeiro adversário da democracia é a simplificação que reduz o plural ao único, abrindo assim o caminho para o descomedimento”⁵⁰³.

⁵⁰³ TODOROV, T. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 19.

Após este longo caminho percorrido a respeito do Solo Criado e, tendo sido exposto o contexto da legislação urbanística da cidade de Sorocaba, coube a esta última parte do trabalho apresentar, enfim, a trajetória específica das normativas locais vinculadas à concessão de índices urbanísticos e a análise da aplicação da OODC no período estudado.

4.1 A TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO LOCAL

Conforme mencionado no capítulo relativo aos municípios pioneiros, a cidade de Sorocaba se enquadrava no grupo de municípios que mesmo antes de uma legislação federal regram tal artifício, veio a constituir normativa regulando a concessão onerosa de potencial construtivo.

Isto veio a se dar em 1991, por intermédio de duas leis propostas pelo já mencionado vereador Yabiku: a Lei n. 3.739/1991⁵⁰⁴ e a Lei n. 3.740/1991⁵⁰⁵. A motivação de estas leis terem sido criadas guarda relação com outras duas leis que haviam sido aprovadas alguns anos antes, a Lei n. 2.821/1988⁵⁰⁶ e a Lei n. 3.202/1989, que haviam proibido a construção de edifícios multifamiliares nas Zonas Residenciais 1 (em face à pressão de parcela influente dos estratos de maior renda da população). Assim, os primeiros regramentos de alienação de direitos construtivos surgem como uma compensação dessa proibição imposta em 1988 e ampliada em 1989 – não se poderia mais construir edifícios multifamiliares na Zona Residencial 1, contudo, poder-se-ia adquirir do Poder Público a concessão de índices para se atingir coeficientes maiores nas demais zonas residenciais (ZR2, ZR3 e ZR4).

Para dar legitimidade a esta “troca”, ambas as leis previram que a destinação dos valores arrecadados com tal concessão se enquadraria no artigo 132 da Lei Orgânica que havia sido recém-aprovada, ou seja, seriam estes depositados

⁵⁰⁴ SOROCABA. **Lei Municipal n.º 3.739, de 04 de novembro de 1991**. Atribui concessão de uso de índices urbanísticos nas zonas R2 e R4 do município.

⁵⁰⁵ SOROCABA. **Lei Municipal n.º 3.740, de 04 de novembro de 1991**. Atribui concessão de uso de índices urbanísticos na zona R3 do município.

⁵⁰⁶ SOROCABA. **Lei Municipal n.º 2.821, de 13 de setembro de 1988**. Proíbe a construção de edifícios multifamiliares e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n.º 3.202, de 19 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre alteração dos artigos 1º e 2º da lei n. 2.821, de 13 de setembro de 1.988 e dá outras providências.

nominalmente no Fundo para Construção e Manutenção do Hospital Municipal de Sorocaba. As quantias que seriam pagas eram calculadas levando em conta uma fórmula cuja referência era dada a partir do valor de mercado do terreno (que seria avaliado pelo Poder Público).

Não tardaria, porém, para que estas leis viessem a ser acompanhadas por outro par de normativas que também estabeleciam novas possibilidades de ganho de CA. Neste aspecto, no arcabouço legal da cidade já constava a hipótese de se aumentar o CA máximo dos lotes de determinadas zonas. A majoração do CA máximo, na verdade, havia sido fixada ainda em 1968, em dois artigos do Zoneamento aprovado naquele ano (que perdurou até 2004) – os artigos 7º e 15. O artigo 7º previa que na Zona Central Principal, se poderia aumentar o CA de 5 para 7 caso fosse reservada no lote área livre verde correspondente a 25% da área adicional que se pretendia construir. O artigo 15, por seu turno, previa que nas Zonas Comerciais 1, 2 e 3, se poderia aumentar o CA de 4 para 5 mediante a mesma condição⁵⁰⁷.

Todavia, em 1994, Yabiku amplia o alcance dos artigos acima expostos, permitindo que se fizesse a alteração de CA mediante pagamento em dinheiro, sem a necessidade de se adotar taxas de ocupação menores. O modelo de fórmula matemática usada para o cálculo era o mesmo, só alterando o os valores de coeficientes, que neste caso seriam maiores.

Conforme se poderá avaliar nas tabelas e gráficos que seguirão à frente, nenhuma destas quatro legislações veio a obter grande procura por parte do empresariado. Aliás, os números aqui levantados demonstram que a aceitação desses instrumentos foi pífia: até os anos 2000, apenas duas edificações haviam solicitado e pago pela concessão, representando algo entre 0,01 e 0,03% das receitas tributárias dos anos em que elas foram pagas (1996 e 1997 respectivamente).

⁵⁰⁷ Interessante notar a similaridade com a chamada “Fórmula de Adiron”, que veio a fazer parte do ordenamento urbanístico paulistano, cujo princípio era o mesmo: o aumento do CA mediante a diminuição da TO.

Em 1999, as quatro normas acima descritas viriam, por intermédio da lei n. 6.067/1999⁵⁰⁸, sofrer uma alteração no artigo que definia a destinação dos recursos arrecadados:

Art. 5º - Os recolhimentos das quantias, conforme estipulado neste projeto, feitos até o ano 2000, serão depositados nominalmente no Fundo para aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção, que será administrado pela Prefeitura Municipal em parceria com entidades assistenciais, declaradas de Utilidade Pública da cidade; os recolhimentos feitos a partir de 2001 serão depositados no Fundo de implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco, autorizado pela Lei n. 5.130, de 28 de maio de 1996.

Parágrafo Único - As quantias já recolhidas para o Fundo de Construção e Manutenção do Hospital Municipal de Sorocaba serão revertidas para o Fundo de Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção.

Portanto, a partir dessas alterações, o instrumento que fora criado originalmente para arrecadação de fundos para a construção do Hospital Municipal de Sorocaba passou a ser utilizado como elemento de complementação financeira para a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco, sendo que as quantias financeiras que já haviam sido arrecadadas (ou que viessem a ser até o ano 2000), deveriam ser destinadas para o Fundo de Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção, abandonando, assim, parte dos intuitos iniciais da lei criada em 1991.

As leis acima relatadas perduraram por quinze anos, tendo sido extintas em razão da necessidade de adequar a legislação urbanística municipal em função das revisões que se fizeram necessárias após a efetivação do Estatuto da Cidade, em 2001.

⁵⁰⁸ SOROCABA. **Lei n. 6.067, de 24 de novembro de 1999**. Altera o artigo 5º da lei n. 3.739, de 04 de novembro de 1991, que atribui concessão de uso de índices urbanísticos na ZR2 e ZR4 do município; altera o artigo 5º da lei 3.740, de 04 de novembro de 1991, que atribui concessão de uso de índices urbanísticos na ZR3 do município; altera o artigo 4º, da lei n. 4.554, de 03 de junho de 1994, que condiciona o uso do artigo 15 da lei n. 1.541; altera o artigo 4º, da lei n. 4.555, de 03 de junho de 1994, que condiciona o uso do artigo 7º da lei n. 1.541.

4.2 A OODC ATUALMENTE

Independentemente de todo o amadurecimento e evolução que os debates acerca da OODC tiveram no Brasil, a nova legislação que o município de Sorocaba veio a aprovar em 2006 (Lei n. 7.826/ 2006⁵⁰⁹), novamente, buscou apenas estabelecer os coeficientes de aproveitamento máximos que cada zona de uso teria, a fórmula de cálculo da contrapartida financeira, o momento em que o recolhimento da contrapartida poderia ser feito e onde este montante arrecadado poderia ser investido (neste caso, seguindo as novas diretrizes contidas no Art.26 do Estatuto da Cidade).

Aponta-se que, mesmo após a revisões do Plano Diretor (em 2007 e 2014), não houve nenhum incremento ou alteração dos instrumentos urbanísticos originalmente previstos em 2004, incluindo, a OODC. No que tange os índices urbanísticos, mais especificamente ao Coeficiente de Aproveitamento, todas as zonas de uso e ocupação do solo em Sorocaba dispõem de CA Básico que varia entre 1,5 (Zona Residencial 1 – ZR1) e 4,0 (Zona Central – ZC), com exceção das Zonas de Chácara (ZCH) e de Conservação Ambiental (ZCA) – que possuem um CA básico 0,6 e 0,4 respectivamente.

Desse modo, não há CA básico único e unitário em solo sorocabano, o que, por conseguinte, faz com que a OODC praticamente exista apenas pro forma, contribuindo, assim, com uma simbólica arrecadação.

Para que se possa ter uma dimensão adequada de como foram elaboradas as informações que serão aqui expostas, se torna imperioso uma breve digressão a respeito da metodologia empregada. Nesta tese foram utilizadas diferentes fontes de dados e técnicas para sistematiza-los. Os levantamentos relativos aos números da OODC se deram em dois momentos distintos: o primeiro deles, abrangeu o período de dezembro de 2017 a fevereiro de 2018, ficou restrito aos itens a) número de OODCs concedidas; b) data(s) e forma(s) de pagamento(s); local onde foi construído; d) uso pretendido no local; e e) valor arrecadado. O segundo momento abrangeu período maior de tempo, de outubro de 2018 a

⁵⁰⁹ SOROCABA. **Lei Municipal n. 7.826, de 23 de junho de 2006**, que dispõe sobre outorga onerosa de direito de construir e dá outras providências.

setembro de 2019, sendo que nesta etapa se verificou em que política(s) pública(s) foram aplicados os recursos (a partir do rastreamento das rubricas específicas).

A primeira etapa dos levantamentos mencionados acima se fez a partir de pesquisa no banco de dados da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) do montante arrecadado através do uso da OODC. Tal busca foi feita se valendo do uso da análise das rubricas criadas para essa finalidade, sendo elas: Fundo de Construção do Hospital Municipal; Fundo para Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção; e Fundo de Garantia de Renda Mínima. As planilhas originais obtidas nesta busca, é importante aqui registrar, eram extremamente confusas. Em face disso foram demandados inúmeros retrabalhos e consultas aos técnicos da secretaria para que decodificassem certas referências e informações.

Após estas incursões, fora elaborada pesquisa analítica, entre os dias 26 e 29 de janeiro de 2018, com o auxílio da DSF – Desenvolvimento de Sistemas Fiscais / Inteligência Tributária Municipal (empresa de gestão tributária vencedora da licitação para aquisição de software de gerenciamento de fiscal — SIAT), onde se obteve quatro listagens, sendo três vinculadas a cada um dos períodos de vigência das leis supramencionadas (1991/2000; 2001/2006; 2007/2017) e uma referente aos valores pendentes (englobando todos os períodos). É importante mencionar que as três primeiras listas ainda continham a indicação dos valores arrecadados individualizados e discriminados pela razão social do solicitante da OODC. Com o delineamento experimental e o processando dos dados, obteve-se um arquivo de extensão *.xls, intitulado “SOD - Relatório Lançado e Arrecadado para Grupo de Tributos - SOL 18533”.

Inoportunamente, com estas informações, não fora possível realizar, num primeiro momento, tabelas nem mapeamentos fidedignos, pois uma boa parte dos endereços das razões sociais não correspondiam com o endereço da edificação que usufruía da OODC (alguns eram apenas o endereço de cobrança/correspondência das empresas). A partir disso, foi necessário pesquisar manualmente cada um dos registros individuais (o que demandou grande tempo para se conseguir correlacionar o pagador com a edificação propriamente dita).

Munido dos verdadeiros endereços, fez-se o uso do software Google Earth Pro® para o georreferenciamento preliminar das edificações. A identificação dos imóveis foi feita respeitando a mesma classificação por período. Com isso, tem-se três padrões de cores: vermelho para os imóveis que utilizaram a OODC entre 1991-2000 (apenas dois); azul para os de 2001-2006 (apenas sete); e verde para os de 2007 até 2017 (32 imóveis). Em seguida, estes dados foram exportados para o software QGIS 2.18, onde se utilizou como base de informações os referenciais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (limite do município e logradouros) para inserir as localizações dos imóveis supracitados.

Antes de se adentrar nos resultados obtidos, é fundamental se registrar aqui que toda esta busca foi elaborada a partir dos dados da Secretaria da Fazenda – SEFAZ pelo fato de que a secretaria responsável pelo licenciamento e controle das aprovações, a Secretaria de Planejamento e Projetos – SEPLAN, não possui (ao menos naquele período em que se procederam aos levantamentos) registros das aprovações realizadas com OODC⁵¹⁰. Ao ser questionado, o órgão argumentou que não efetuava uma diferenciação nos processos administrativos relativos a este mecanismo (apesar dele percorrer um caminho diferente para ser aprovado, por demandar a participação de mais técnicos). Portanto, registra-se aqui que, ao menos até fevereiro de 2018 a municipalidade não possuía o registro e nem compilação dos dados que serão apresentados a seguir.

Sobre a segunda etapa de investigações, relativa ao monitoramento das rubricas e o rastreio da utilização dos recursos, esta também só foi possível mediante o auxílio dos técnicos da SEFAZ. Isto posto, vamos aos resultados e discussões.

A começar pela arrecadação por período de vigência de cada uma das leis, na tabela abaixo, é possível perceber o grande aumento que o instrumento adquiriu no último período analisado, que vai de 2007 a 2017. É necessário aqui frisar que, apesar das alterações legislativas verificadas e da criação de uma nova norma (surgida em virtude do Estatuto da Cidade), o nome das rubricas foi mantido

⁵¹⁰ Motivo pelo qual não se fez a avaliação da quantidade de potencial construtivo outorgada.

nos quadros, em função de não terem sido mudados até à época em que se realizou esta sistematização⁵¹¹.

Quadro 07 – Arrecadação total das rubricas correspondentes à OODC nos três períodos pesquisados.

Período	Legislações	Identificação da(s) rubrica(s)	Montante Arrecadado (em valores da época)	TOTAL
1991/2000	3.739/1991	IMO_70_FUNDO	R\$ 4.613,97	R\$ 25.694,12
	3.740/1991	CONSTRUÇÃO HOSPITAL MUNICIPAL		
	4.554/1994	PES_1070_FUNDO	R\$ 21.080,15	
	4.555/1994	CONSTRUÇÃO HOSPITAL MUNICIPAL		
2001/2006	3.739/1991	IMO_70_FUNDO	R\$ 281.027,72	R\$ 327.954,31
	3.740/1991	CONSTRUÇÃO HOSPITAL MUNICIPAL		
	4.554/1994	IMO_72_FUNDO GARANTIA RENDA MÍNIMA	R\$ 11.083,75	
	4.555/1994	MOB_3072_FUNDO GARANTIA RENDA MÍNIMA	R\$ 35.842,84	
2007/2017	7.826/2006	IMO_70_FUNDO	R\$ 7.204.675,67	R\$ 9.241.235,63
		CONSTRUÇÃO HOSPITAL MUNICIPAL		
	9.232/2010	IMO_72_FUNDO GARANTIA RENDA MÍNIMA	R\$ 253.349,85	
				R\$ 9.594.884,06

Fonte: Massari (2020).

Na segunda tabela oriunda da pesquisa analítica mencionada anteriormente (abaixo), se verifica claramente o quanto houve de aumento da utilização da OODC neste terceiro período. De acordo com os números obtidos, nos primeiro dez (10) anos de criação do instrumento apenas duas (02) edificações se valeram da OODC; no período seguinte, de seis (06) anos, somente sete (07) construções utilizaram a OODC; já no terceiro período, que engloba um intervalo de dez (10) anos, trinta e duas (32) obras foram erigidas por intermédio da OODC. Se for somado os números de OODC dos dois primeiros períodos e comparado com o terceiro, tem-se um crescimento na ordem de 355,55%.

⁵¹¹ Sobre isso, mais à frente serão explicadas as repercussões.

Quadro 08 – Localização e arrecadação individualizada dos imóveis que utilizaram OODC nos três períodos pesquisados

Período	Localização do Imóvel	Bairro	Região	Valor Arrecadado	Total de OODC no período	Montante Arrecadado (em valores da época)
1991/2000	Rua Rio Grande do Sul, 280	Centro	Central	R\$ 25.694,12	2	R\$ 25.694,12
	Rua Vicência Faria Verssagi, 399	Jardim Emília	Sul	<u>Não efetuou o pagamento</u>		

2001/2006	Rua André Rodrigues Benavides, 67	Parque Campolim	Sul	R\$ 43.378,40	7	R\$ 292.111,47
	Rua Bélgica, 125	Jardim Europa	Sul	R\$ 11.083,75		
	Rua Carlos Eugênio de Siqueira Salerno, 96	Parque Campolim	Sul	R\$ 26.448,00		
	Rua Prof. Maria de Lourdes A. Cruz Swensson, 150	Jardim Judith	Sul	R\$ 89.256,37		
	Rua Manoel José da Fonseca, 193	Centro	Central	R\$ 21.000,00		
	Rua Prof. Maria de Lourdes A. Cruz Swensson, 110	Jardim Judith	Sul	R\$ 88.150,00		
	Rua Vicência Fari Verssagi, 311	Jardim Emília	Sul	R\$ 12.794,95		

2007/2017	Avenida Afonso Vergueiro, 1860	Vila Augusta	Central	R\$ 306.228,00	32	R\$ 9.287.562,07
	Avenida Barão de Tatuí, 540	Jardim Vergueiro	Sul	R\$ 72.829,30		
	Rua Marechal Costa e Silva, 25	Jardim Sandra	Sul	R\$ 2.650,00		
	Avenida General Osório, 1430	Vila Trujillo	Norte	R\$ 1.295.500,00		
	Avenida Prof. Izoraida Marques Peres, 183	Parque Campolim	Sul	R\$ 757.069,14		
	Rua Antônio Adade, 91	Parque Campolim	Sul	R\$ 465.678,00		
	Rua Pascoal Bernal Vecina, 170	Jardim Prestes de Barros	Leste	R\$ 108.088,50		
	Rua Antônio Fernandes, 600	Jardim Moncayo	Leste	R\$ 488.312,50		
	Rua João Wagner Wey, 1770	Jardim São Carlos	Sul	R\$ 59.826,58		
	Avenida Arthur Bernardes, 1723	Jardim Maria do Carmo	Norte	R\$ 25.997,25		
	Rua Capitão Pedro Tavares, 187	Vila Espírito Santo	Oeste	R\$ 106.415,87		
	Rua Carlos Eugênio de Siqueira Salerno, 515	Parque Campolim	Sul	R\$ 11.174,76		
	Rua Finlândia, 200	Jardim Europa	Sul	R\$ 13.085,77		
	Rua Professora Francisca de Queiroz, 236	Vila Independência	Sul	R\$ 93.841,00		
	Rua Belmira Loureiro de Almeida, 254	Jardim Piratininga	Leste	R\$ 71.633,32		
	Rua Satyro Vieira Barbosa, 453	Jardim Faculdade	Sul	R\$ 162.052,50		
	Rua Antônio Perez Hernandez, 1255	Parque Campolim	Sul	R\$ 326.348,82		
	Rua Antônio Fernandes, 130	Jardim Moncayo	Leste	R\$ 127.117,53		
Rua Lituânia, 556	Jardim Guadalajara	Sul	R\$ 420.273,32			
Rua São Vicente, 274	Vila Santa Rita	Norte	R\$ 19.112,13			

Rua Pedro Ramos dos Santos, 416	Cidade Jardim	Oeste	R\$ 73.051,33		
Rua Luiz Pessuti, 92	Jardim Portal da Colina	Sul	R\$ 126.232,32		
Rua Luiza Matiello Hanser, 200	Jardim Pagliato	Sul	R\$ 6.740,00		
Rua Vicente de Carvalho, 73	Centro	Central	R\$ 246.500,00		
Rua Antonio Dias Lopes, 71	Jardim Rosália Alcoléa	Leste	R\$ 98.254,00		
Rua Achilles Campolim, 63	Parque Campolim	Sul	R\$ 195.387,50		
Rua Octaviano Gozzano, 325	Parque Campolim	Sul	R\$ 2.758.649,91		
Rua Prof. Maria de Lourdes A. Cruz Swensson, 220	Jardim Judith	Sul	R\$ 419.175,00		
Rua Raphael Dias da Silva, 342	Parque Campolim	Sul	R\$ 137.905,09		
Rua Romeu do Nascimento, 280	Jardim Portal da Colina	Sul	R\$ 146.014,63		
Rua Carlos Eugênio de Siqueira Salerno, 68	Parque Campolim	Sul	R\$ 133.728,00		
Rua Voluntários de Sorocaba, 244	Centro	Central	R\$ 12.690,00		
TOTAL				41	R\$ 9.605.367,66

Fonte: Massari (2020).

Além do aumento da demanda pelo uso do instrumento, outro elemento que se destaca nesse levantamento é a localização desses imóveis. Há uma grande concentração deles na região sul da cidade (conforme poderá ser percebido melhor no mapeamento adiante) – 63,41% dos 41 edifícios. Se a análise levar em conta o bairro, quem se sobressai é o Parque Campolim, com 24,39% das construções.

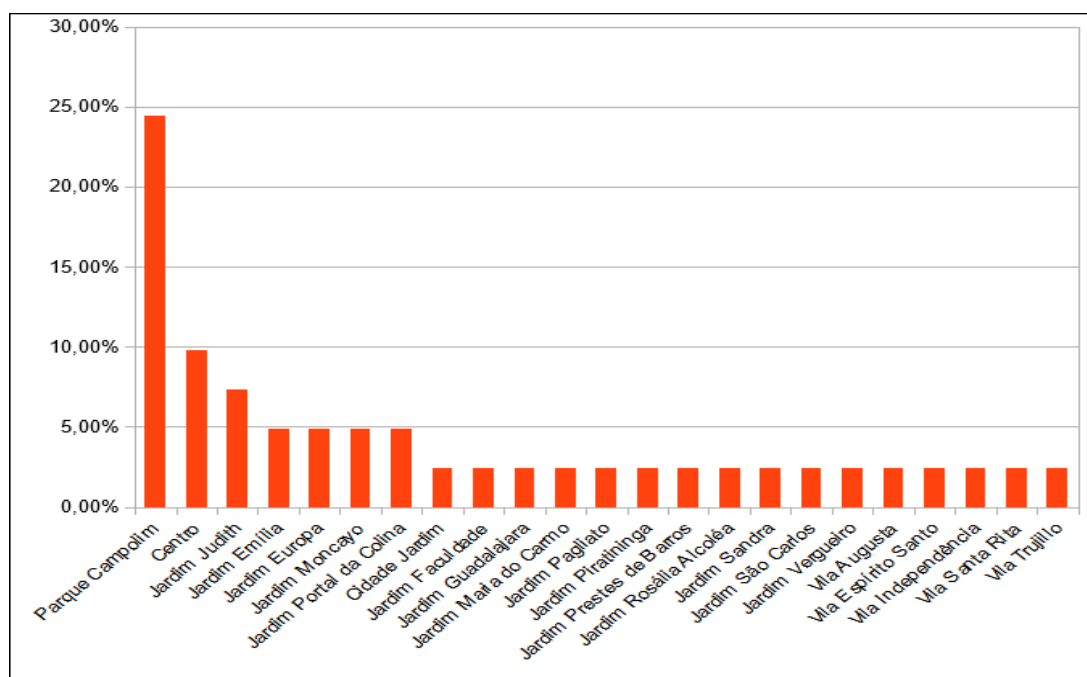
Ao se cruzar essa informação com a dos valores dos imóveis (R\$/m²) por bairro da cidade, verifica-se que dois dos três bairros cujos valores de área são os mais altos figuram entre os locais com maior demanda por OODC – Portal da Colina, e Parque Campolim.

Tabela 08 – Valor do m² por bairro de Sorocaba (janeiro de 2018)

BAIRRO	(R\$/m ²)
JARDIM PORTAL DA COLINA	R\$ 7.027
VILA INDEPENDENCIA	R\$ 5.517
PARQUE CAMPOLIM	R\$ 5.409
JARDIM SANTA ROSÁLIA	R\$ 5.147
CENTRO	R\$ 5.098
VILA JARDINI	R\$ 5.032
JARDIM FACULDADE	R\$ 5.022
JARDIM IPE	R\$ 5.000
JARDIM SANTA FE	R\$ 4.758
JARDIM PIRATININGA	R\$ 4.507
JARDIM AMERICA	R\$ 4.313
LOTEAMENTO DINORA ROSA	R\$ 4.173
BOA VISTA	R\$ 4.121
VILA HORTENCIA	R\$ 4.061
VILA ANGELICA	R\$ 4.000
WANEL VILLE	R\$ 3.907
JARDIM VERA CRUZ	R\$ 3.875

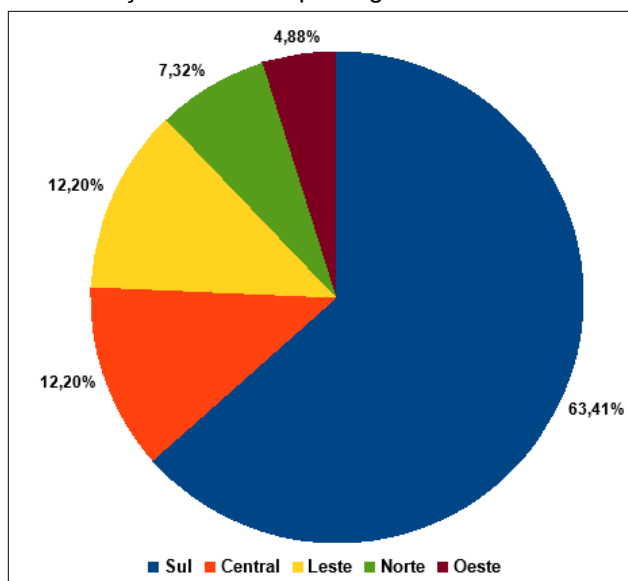
Fonte: Secovi-SP.

Figura 38 – Percentual de utilização de OODC por bairro



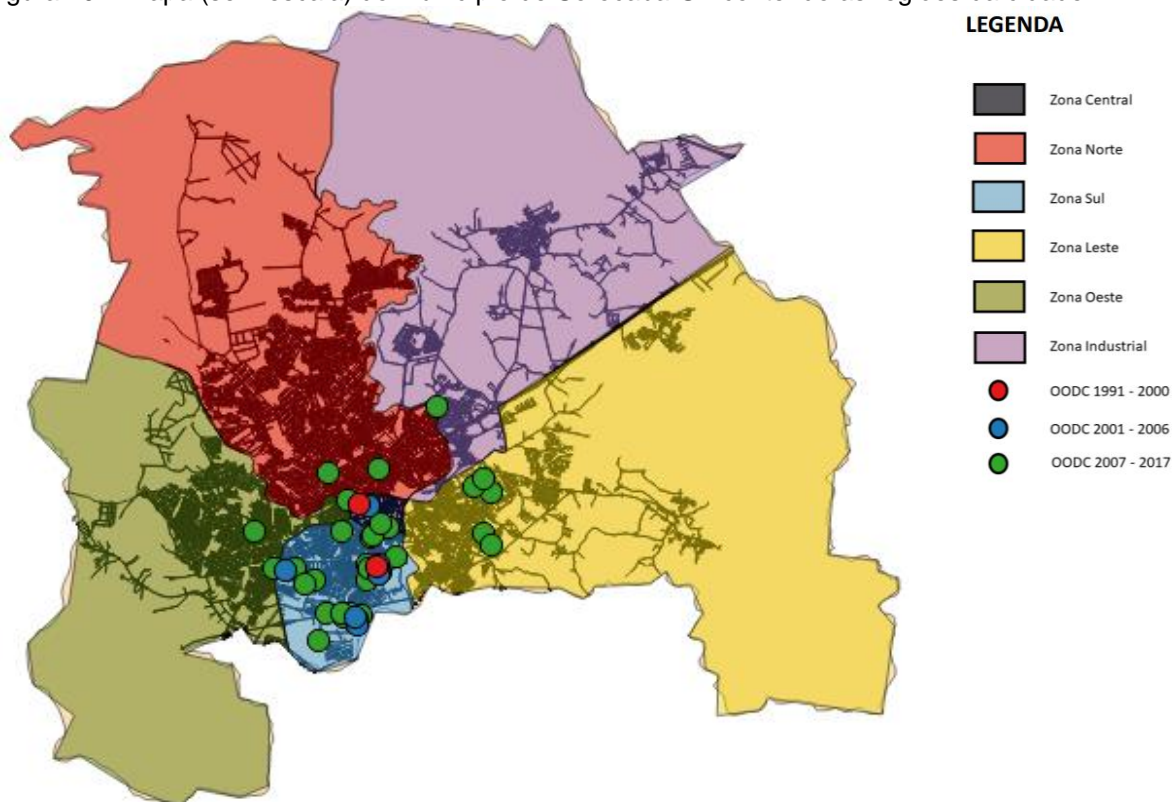
Fonte: Massari (2020).

Figura 39 – Percentual de utilização de OODC por região da cidade



Fonte: Massari (2020).

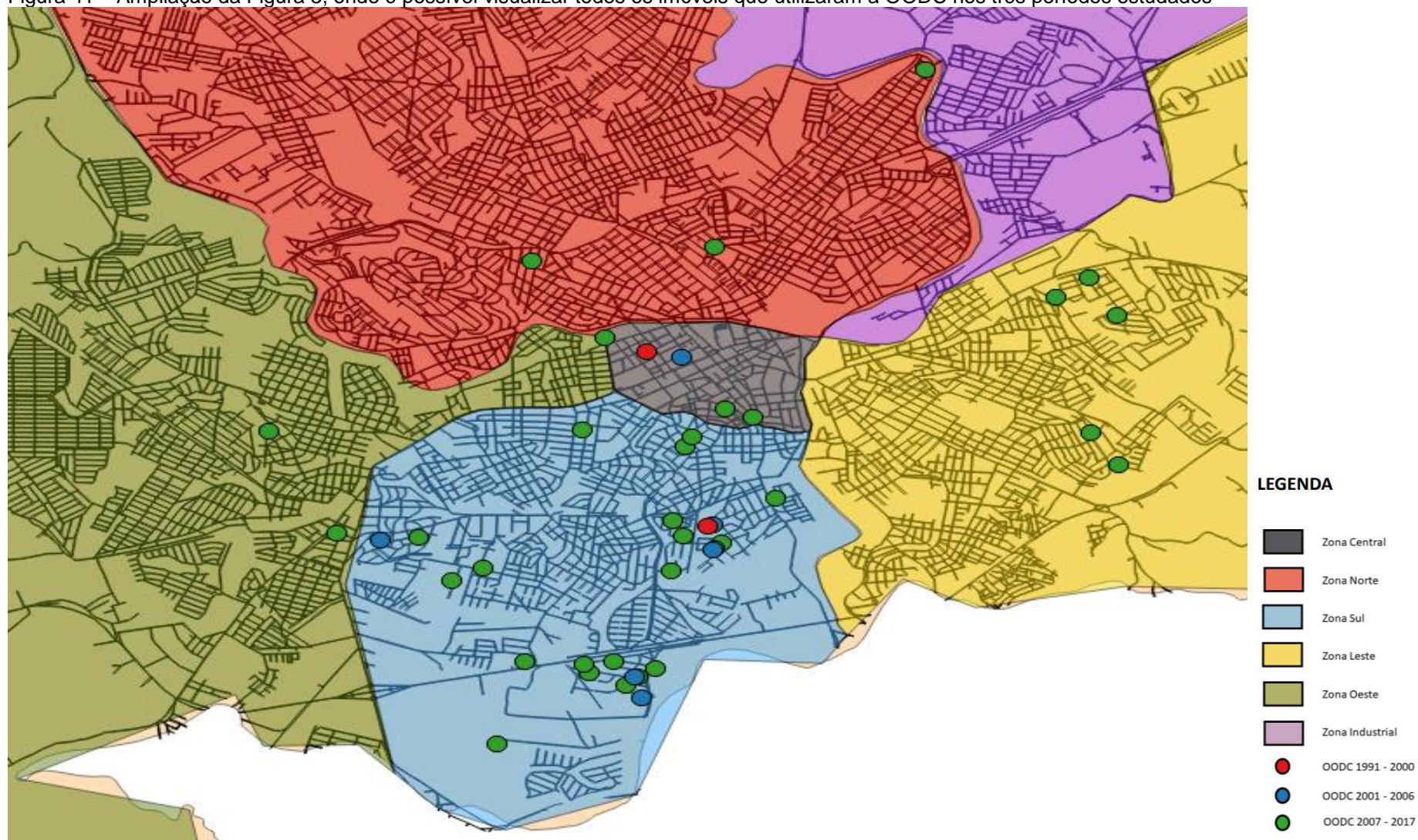
Figura 40 – Mapa (sem escala) do Município de Sorocaba-SP contendo as regiões da cidade



Fonte: Adaptado de Base e logradouros (IBGE).

Nota: destaque para a localização dos imóveis que utilizaram a OODC nos três períodos estudados.

Figura 41 – Ampliação da Figura 3, onde é possível visualizar todos os imóveis que utilizaram a OODC nos três períodos estudados



Fonte: Adaptado de Base e logradouros (IBGE).

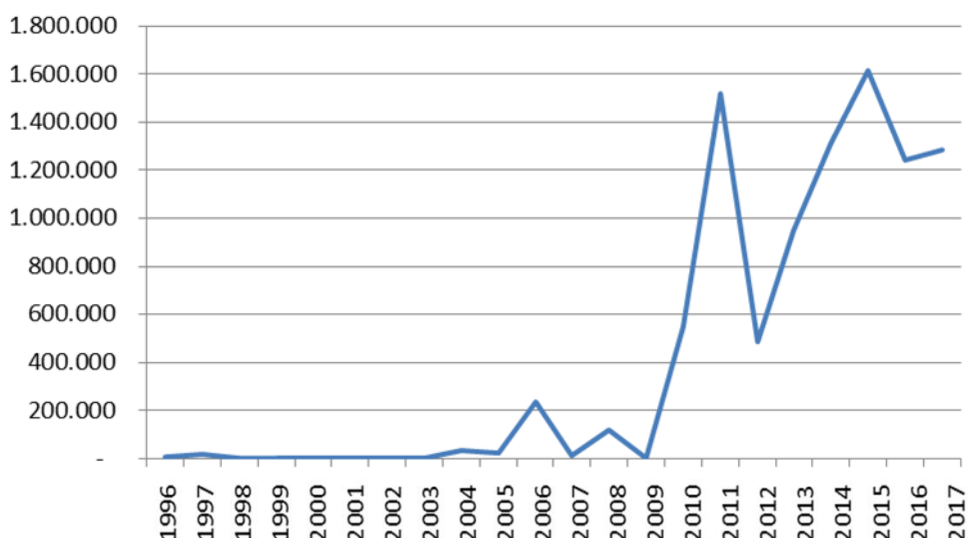
Quadro 9 – Comparação das receitas obtidas através da OODC em relação às receitas correntes, tributárias e IPTU

Ano	Receitas Correntes	Receitas Tributárias	%	IPTU	%	Receitas OODC	% no Tributário	% no IPTU
1996	184.645.879	46.900.053	25,4%	14.111.714	30,1%	6.891	0,01%	0,05%
1997	206.539.014	52.460.910	25,4%	15.784.209	30,1%	17.840	0,03%	0,11%
1998	231.027.980	58.681.107	25,4%	17.654.925	30,1%	963	0,00%	0,01%
1999	258.420.560	65.638.822	25,4%	19.747.356	30,1%	-	0,00%	0,00%
2000	289.061.029	70.299.451	24,3%	23.048.424	32,8%	-	0,00%	0,00%
2001	313.130.261	72.272.158	23,1%	24.214.745	33,5%	-	0,00%	0,00%
2002	346.651.742	84.158.714	24,3%	25.854.399	30,7%	-	0,00%	0,00%
2003	399.564.947	101.788.171	25,5%	29.316.577	28,8%	-	0,00%	0,00%
2004	471.125.907	124.334.435	26,4%	33.510.304	27,0%	32.084	0,03%	0,10%
2005	528.551.546	144.329.831	27,3%	38.307.763	26,5%	22.431	0,02%	0,06%
2006	597.635.647	162.203.627	27,1%	42.413.219	26,1%	237.596	0,15%	0,56%
2007	695.962.203	195.063.611	28,0%	53.658.357	27,5%	12.690	0,01%	0,02%
2008	834.634.138	234.589.239	28,1%	57.613.472	24,6%	117.591	0,05%	0,20%
2009	900.822.332	240.720.836	26,7%	62.775.446	26,1%	-	0,00%	0,00%
2010	1.066.097.503	292.781.388	27,5%	70.868.285	24,2%	550.704	0,19%	0,78%
2011	1.224.278.896	361.790.468	29,6%	78.405.931	21,7%	1.516.308	0,42%	1,93%
2012	1.347.531.040	422.830.102	31,4%	84.787.331	20,1%	486.152	0,11%	0,57%
2013	1.541.182.389	495.866.669	32,2%	92.946.771	18,7%	951.485	0,19%	1,02%
2014	1.707.153.517	570.819.273	33,4%	100.867.758	17,7%	1.312.469	0,23%	1,30%
2015	1.784.140.762	607.600.994	34,1%	113.187.011	18,6%	1.614.189	0,27%	1,43%
2016	1.840.531.831	617.931.663	33,6%	127.302.290	20,6%	1.244.162	0,20%	0,98%
2017	1.965.685.132	695.604.534	35,4%	152.435.979	21,9%	1.286.331	0,18%	0,84%

Fonte: Sistema Contábil CONAM Sorocaba (2020).

Nota: adverte-se que entre 1996 e 1999, o IPTU e a receita tributária são estimativos apenas, pois apenas obtiveram-se dados sobre as receita correntes desses anos.

Figura 42 – Gráfico de arrecadação da OODC no município de Sorocaba



Fonte: Sistema Contábil CONAM Sorocaba (2020).

Dos recursos totais verificados a partir deste levantamento, conforme observado nas tabelas e gráficos, que eram de R\$ 9.594.884,06⁵¹², somente foi possível monitorar 50,46% desse valor, os R\$ 4.841.605,98 anteriormente mencionados. O restante, não se conseguiu rastrear, ou seja, não se sabe se houve a aplicação desse valor em alguma das políticas públicas previstas na legislação (muito provavelmente para o Fundo para Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção, ou ao Fundo de implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco – FPGRM) ou se tais valores foram utilizados para outro fim.

No entanto, apesar de esta situação acima já demonstrar um nível temerário no que tange o controle do instrumento, dois fatos acontecidos entre dezembro de 2018 e março de 2019 acabariam sendo mais significativos acerca dessa questão.

O primeiro deles envolve a questão fiscal. Em setembro de 2016, em função da crise econômica que assolava a grande maioria dos Estados Brasileiros, foi promulgada, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 93/2016, que prorrogava a Desvinculação de Receitas da União e criava o mesmo mecanismo para ser

⁵¹² A estes valores não foram aplicados nenhuma fórmula de correção monetária.

aplicado nos Estados e Municípios⁵¹³. Se valendo dessa prerrogativa, que permitia se desassociar até 30% das receitas com destinação pré-determinada, o Executivo sorocabano, em dezembro de 2018, veio a retirar de vários de seus fundos, quantias que seriam utilizadas para o pagamento da segunda parcela do 13º salário dos servidores públicos municipais. Do FPGRM, foram retirados R\$ 308.000,00, o que equivaleria a 6,36% do total⁵¹⁴.

.Para se compreender a complexa sequência de acontecimentos que envolvem o segundo fato, devem ser recordadas as leis de concessão onerosa de índices urbanísticos retratadas anteriormente, as normas que as revogaram e as rubricas específicas de cada uma dela. Isto se torna mais didático pelos tópicos que seguem abaixo:

- 04 de novembro de 1991 – as leis de n. 3.739/1991 e n. 3.740/1991 são sancionadas. No artigo 5º de cada uma das leis é estipulado que as quantias arrecadadas seriam depositadas nominalmente no Fundo Para Construção e Manutenção do Hospital Municipal de Sorocaba. Cria-se, então, a rubrica relativa ao Fundo Municipal de Construção do Hospital Municipal nesta época.
- 03 de junho e 1994 – as leis de n. 4.554/1994 e n. 4.555/1994 são promulgadas. No artigo 4º de cada uma das leis é estipulado, assim como nas leis acima citadas, que as quantias arrecadadas seriam depositadas nominalmente no Fundo Para Construção e Manutenção do Hospital Municipal de Sorocaba.
- 24 de novembro de 1999 – a lei n. 6.067/1999 é aprovada. Nela é determinado que os artigos acima referidos fossem alterados da seguinte maneira: as quantias que foram recolhidas por intermédio destas leis até o ano 2000 seriam depositadas nominalmente no Fundo para Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção, que seria administrado pela Prefeitura Municipal em parceria com entidades assistenciais, declaradas de Utilidade Pública, da cidade; os recolhimentos que viessem a ser feitos a partir de 2001 seriam depositados no Fundo de implantação do

⁵¹³ PROMULGADA emenda que prorroga desvinculação de receitas. **Senado Notícias**, 8 set. 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/08/promulgada-emenda-que-prorroga-desvinculacao-de-receitas>. Acesso em: 1 dez. 2019.

⁵¹⁴ Cf.: Processo Administrativo n. 2016/025.733-3, que trata da Desvinculação de Receitas Municipais – DREM, estabelecida pela Emenda Constitucional n. 93/2016. BRASIL. **Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco.

É neste exato ponto que ocorre o primeiro dos problemas: houve a alteração das leis que referenciavam o Fundo do Hospital Municipal; seguida da determinação de destinação das quantias recebidas até 2000 para um fundo já existente (Fundo para Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção); e a criação de um novo fundo (Fundo de implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco - FPGRM), para o qual seriam destinadas as arrecadações que estavam por vir. No entanto, o fundo relativo ao Hospital, apesar de ter sido “esvaziado” não veio a ser extinto. Com isso, conforme foi possível observar nas tabelas contendo as rubricas detectadas, ambos os fundos continuaram a receber pagamentos e não só o FPGRM, conforme preconizava a legislação.

Eis que em 2006, com a aprovação da (atual) legislação de OODC, deveria ter sido criada uma rubrica específica para armazenamento dos pagamentos efetuados – ou, invés de se criar uma rubrica específica, poderia ter sido renomeada uma das duas que estavam sendo utilizadas para este fim. Contudo, nem uma coisa e nem outra foi feita, continuando ambas as rubricas a receber depósitos referentes à OODC.

Num primeiro momento, aquilo poderia representar apenas uma duplicação de meios para o mesmo fim. Mas, por nenhuma das duas rubricas estarem identificadas nominalmente com aquilo que elas estavam vinculadas na atualidade, uma delas, a relativa ao FPGRM, veio a se tornar alvo de um projeto de lei (PL n. 237/2018⁵¹⁵), por parte do então presidente da Câmara Municipal Fernando Alves Lisboa Dini (PMDB, 2017-), que desejava destinar as quantias lá presentes para outro fundo, o da Assistência Social, por entender que ambos tratavam de temas similares.

Todavia, após parecer elaborado pelo Jurídico da Casa (e acatado pelo seu presidente), o PL veio a ser arquivado, por vício (formal) de iniciativa, uma vez

⁵¹⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. Projeto de Lei Ordinária n. 237/2018. Altera a redação do art. 4º da Lei n. 4.555, de 03 de junho de 1994. (Sobre os recolhimentos de quantias para o Fundo de Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção e para o Fundo de implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco).

que caberia apenas ao Executivo propor uma alteração como esta. Mas, após acordos entre o Prefeito e o Presidente do Legislativo, o próprio Executivo veio a se incumbir da questão, tomando para si a autoria da matéria. Em 31 de outubro de 2018 é então dada abertura ao PL n. 293/2018⁵¹⁶. Em 18 de março de 2019, ele veio a ser aprovado sob a lei de n. 11.917/2019⁵¹⁷. Consequentemente, o montante que havia no FPGRM R\$ 4.533.605,98 veio a encaminhado ao Fundo Municipal de Assistência Social, com o objetivo de custear o benefício social "Vale-Alimentação".

Não se sabe se por inépcia ou má-fé dos envolvidos, não fora procedida nenhuma avaliação mais aprofundada a respeito desse histórico envolvendo esse fundo e a origem dos recursos que nele constavam. Diz-se isso, pois, conforme demonstrado anteriormente, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 52, inciso IV, aduz que:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, **o Prefeito incorre em improbidade administrativa**, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

IV – **aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei**; (Grifos e negritos nossos).

Assim, pela análise e perquirição aqui realizada, não foi possível observar a utilização dos recursos oriundos das leis antecessoras e da lei atual de OODC em nenhuma das políticas públicas previstas em sua normativa vigente.

⁵¹⁶ CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. **Projeto de Lei Ordinária n. 293/2018**. Altera a redação do art. 4º, da Lei n. 4.555, de 3 de junho de 1994 e dá outras providências. (Sobre o recolhimento de quantias para o Fundo Municipal de Assistência Social).

⁵¹⁷ SOROCABA. **Lei Municipal n. 11.917, de 18 de março de 2019**. Altera a redação do art. 4º, da Lei n. 4.555, de 3 de junho de 1994 e dá outras providências. 2019.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da tese aqui apresentada foi investigado o funcionamento do instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na Cidade de Sorocaba, compreendendo sua gênese e transformação ao longo dos últimos 30 anos. Em relação à pergunta inicialmente feita – se o instrumento caberia dentro da lógica de uma cidade média – a resposta é: depende.

Conforme a argumentação trazida na parte final deste trabalho, se a OODC for bem prevista (o que incluiria uma fixação de coeficiente de aproveitamento básico único e unitário; e a sua concatenação com outros instrumentos de política urbana, principalmente o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo), e se o princípio que a baliza (a justa distribuição dos benefícios e ônus provenientes da urbanização) for levado em conta, ela caberia tranquilamente em Sorocaba e até mesmo em cidades menores, cuja utilização de coeficientes de aproveitamento acima de 1,0 não é tão comum. Diz-se isso, pois ao se prever antecipadamente o instrumento, quando estes locais vierem a ter essa demanda, já haverá arcabouço jurídico pronto e “cultura” enraizada a respeito do coeficiente de aproveitamento único. Todavia, do jeito que fora instituído localmente, o instrumento não tem surtido nenhum dos efeitos previstos – haja vista o ínfimo impacto da OODC no orçamento municipal. Nem mesmo a utilização do pouco dinheiro arrecadado resultou na sua legítima aplicação: uma parcela significativa do montante foi direcionada para assistência social⁵¹⁸ e outra parcela, menor, chegou a ser utilizada para pagamento de parte do 13º salário dos servidores públicos municipais⁵¹⁹, no final do ano de 2018 (recaindo, portanto, em um desvio de finalidade).

A recuperação histórica de toda a trajetória do Solo Criado permitiu, assim, observar quais haviam sido os motivos iniciais que levaram à construção do

⁵¹⁸ Cf.: SOROCABA. **Lei Municipal n. 11.917, de 18 de março de 2019**. Altera a redação do art. 4º, da Lei n. 4.555, de 03 de junho de 1994 e dá outras providências.

Os recursos foram transferidos para o Fundo Municipal de Assistência Social, com o objetivo de custear o benefício social "Vale-Alimentação".

⁵¹⁹ Cf.: Processo Administrativo n. 2016/025.733-3, que trata da Desvinculação de Receitas Municipais – DREM, estabelecida pela Emenda Constitucional n. 93/2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

conceito, e, também, as dificuldades de se conseguir implantá-lo no ordenamento jurídico daquela época. As manifestações contrárias ao seu regramento (advindos de explícitos interesses de grupos específicos da sociedade) foram tamanhas que se entendeu aqui pertinente dedicar um capítulo próprio para compilá-las e analisá-las – lembrando que tais contrariedades acompanharam a discussão por décadas.

Ao reunir as legislações e experiências estrangeiras que influenciaram a constituição do Solo Criado, especialmente às legislações francesa e italiana, foi possível constatar duas questões em especial. A primeira delas é ligada ao fato de que enquanto nos países europeus tais instrumentos foram criados dentro de uma lógica de construção de um Estado do Bem-Estar Social, onde o Poder Público já possuía forte aparato regulador, no Brasil os instrumentos urbanísticos surgem (incluindo nesse rol o Solo Criado) como uma oposição a “*um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance*” (FERREIRA, 2005, p. 16). A segunda diz respeito à possibilidade de se entender o Solo Criado como um conceito genuinamente brasileiro, paulista (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 44), pois, a maneira com que se encadearam os vários mecanismos previstos nas legislações estrangeiras, aliado à busca de um equilíbrio urbano através da doação de áreas (aos moldes do que se observa nas legislações de loteamento e parcelamento do solo brasileiras), juntas, vieram a formar algo inexistente no mundo até então.

As discussões de cunho jurídico também se revelaram parte importante deste caminho aqui trilhado, especialmente no enfrentamento da possível autonomia do direito de construir dissociada do direito de propriedade, onde se compreendeu que o Solo Criado, ao determinar um coeficiente de aproveitamento 1,0 que seria intrínseco ao terreno, estabeleceu uma separação parcial do “*jus aedificandi*” (diferentemente do que ocorrera na Itália, onde se fixou uma separação total). Ainda acerca das questões legais, percebeu-se que o conceito aqui evidenciado também possui um papel crucial na supressão de conflitos existentes entre um dos princípios basilares do direito, o princípio da igualdade e o direito urbanístico (cuja essência está na definição de regramentos desiguais, que, em usualmente, pode vir a gerar distorções econômicas nocivas).

Nesse sentido, foi de fundamental importância à assimilação das experiências das cidades brasileiras que procuraram implementar legislações voltadas a instituir o Solo Criado (ou derivações deste) no ordenamento jurídico municipal – desde as que se aventuraram antes da Constituição de 1988 (cuja maioria viera a estabelecer apenas a transferência de potencial construtivo); à grande quantidade de cidades que enfaticamente introduziram o Solo Criado em suas leis orgânicas e Planos Diretores após o novo arranjo constitucional. No entanto, o balanço dessas experiências demonstrou que, das legislações que se conseguiram aprovar, uma parte delas ficou sem regulamentação específica (ausência de lei complementar e/ou decreto regulamentador) e a outra, que foi regulamentada, possuía certas peculiaridades que faziam com que a lei fugisse dos propósitos originais do Solo Criado (como no caso de estudo ora evidenciado).

Além do mais, ao se abordar os desdobramentos do Solo Criado após a publicação do Estatuto da Cidade em 2001, foi possível visualizar como este ferramental é aplicado diante do novo ordenamento jurídico. Disso, destaca-se que a não determinação em âmbito federal do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, por mais que respeitasse as idiossincrasias, condicionantes e realidades locais, se demonstrou um caminho que propiciou em muitas localidades a transformação do antigo coeficiente máximo em básico, sendo que o novo máximo passou a ser uma extrapolação disso (sem levar em conta a capacidade de absorção da infraestrutura urbana disponível). Aliás, da leitura de Basso (2005), aventa-se que, muito provavelmente, a incorporação dos conceitos do Solo Criado no Estatuto da Cidade teria enfrentado baixa resistência em função do histórico de experiências antecessoras ter demonstrado que esse mecanismo poderia ser facilmente corrompido.

Em suma, ao abordar especificamente a realidade sorocabana, este estudo de caso procurou também demonstrar que, em face ao contexto estrutural do planejamento urbano local aqui apresentado, se torna nítida a verificação de que as leis urbanísticas recentes (em especial às vinculadas à OODC) acabaram sendo o resultado da correlação de acertos políticos, institucionais e sociais ocorridas no período estudado. Nesse âmbito, o fato de os Planos Diretores últimos se reduzirem basicamente a determinar a mecanismos de uso, parcelamento e ocupação do solo, sendo os demais instrumentos apenas retóricos (e quando não, são mal

determinados em leis específicas), faz com que o debate público acerca da política urbana local se resuma a discutir índices, zonas, lotes mínimos possíveis e casos particulares do tipo NIMBY⁵²⁰. O delineamento do que viria a ser o cumprimento da função social da propriedade, um dos pilares de nossa Carta Política, passa a ser apenas uma expressão inserida no texto dos Planos Diretores com o intuito de apenas dar cabo às determinações impostas pela lei federal.

O instrumento exposto, enfim, assim como observado em outras experimentações, não cumpre nenhum dos princípios aqui levantados: urbanístico (pois não é voltado a estabelecer um equilíbrio urbano); de igualdade (pois não fixa um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário); arrecadatório (pois o seu impacto no orçamento municipal é ínfimo); redistributivo (pois não houve a correta destinação dos recursos aos itens previstos em lei); e nem provê uma antecipação de receitas (pois a lei permite que o pagamento possa ser feito em vezes – durante as obras –, ou ao término da construção). Desse modo, a OODC em Sorocaba nada mais é do que um meio instituído de flexibilização dos índices urbanísticos, garantindo às empresas de incorporação imobiliária a possibilidade de se construir a mais (e conseqüentemente auferir maiores lucros) nos locais cujo preço do m² é mais valioso. Ou seja, o mecanismo, cujo conceito que o embasa é repleto de boas intenções, foi completamente cooptado pelo mercado.

Desse modo, fica claro que para que a OODC viesse a cumprir minimamente seus propósitos, seria fundamental a implementação de um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário numa revisão do Plano Diretor do Município, bem como, de um aprimoramento de sua legislação. No entanto, mesmo que isso venha a ser feito, em função da relevância que a expansão urbana tem na dinâmica do mercado imobiliário, seja ela de loteamentos populares ou de loteamentos fechados, tal reforma legislativa não seria de todo completa sem enfrentar essa questão (SANTORO, 2012, p.24). É por este motivo que se entende mais categórica a efetivação de instrumentos de controle do processo de urbanização das áreas periurbanas – como a cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), a título de exemplo. Em outras palavras, a arrecadação deve ir onda a valorização está – na expansão urbana.

⁵²⁰ Acrônimo em inglês a para expressão “Not In My Back Yard” (não no meu quintal, em tradução livre).

Neste aspecto é bastante sintomático o município não ter regulamentado a OOAU até finais do ano passado. E, mesmo assim, conforme debatido no capítulo 11, sua normativa não foi estabelecida para se recuperar essa valorização, nem para fazer a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização, muito menos para se antecipar a arrecadação de recursos para prover a cidade dos equipamentos públicos necessários antes dos problemas surgirem. A legislação, na verdade, veio a atender dois simples propósitos (escusos): a) atender a uma questão casuística vinculada à implantação de uma clínica/hospital particular numa área cujo zoneamento não permitia; b) criar-se um mecanismo para, mais uma vez, se flexibilizar o zoneamento local (que já é patentemente permissivo).

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS GERAIS

- AMARY, Renato. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, [20--]. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/amary-renato>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ANDREAZZA, Mário. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, [20--]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mario-davi-andreazza>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ANPVL – Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos da República Federativa do Brasil. [S. l.: 20--]. Disponível em: <http://www.anpv.org.br/pt/main.php>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ASSIS, L. G. B. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 103, p. 781-791, 2008.
- AZEVEDO, C. **Jornal Movimento**: uma reportagem. Disponível em: http://www.oficinainforma.com.br/movimento/livro_movimento.html. Acesso em: 05 out. 2019.
- AZEVEDO, E. A.; ALENCAR, M. L. M. Solo criado. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA, 1993, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: FAU/FUPAM, 1993.
- AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao solo criado. **Revista C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 53, 1977.
- AZEVEDO NETTO, D. T. **O jogo das interligadas**: uma política pública em avaliação: a Lei 10.209/86 do Município de São Paulo. 1994. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.
- BACELLAR, I. **Transferência do Direito de Construir**: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.
- BADDINI, C. M. **Sorocaba no Império**: comércio de animais e desenvolvimento urbano. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2002.
- BASSUL, J. R. A constitucionalização da questão urbana. *In*: DANTAS, B. *et al.* (org.). **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, 2008. v. IV: Estado e economia em vinte anos de mudanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos->

depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana/view. Acesso em: 24 set. 2019.

BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BENGLA, J. L. B. **A arquitetura moderna em Sorocaba**: décadas de 50, 60 e 70. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BOBBIO, N. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2004.

BONADIO, G. **Sorocaba**: a cidade Industrial (espaço urbano e vida social sob o impacto da atividade fabril). Sorocaba, SP: edição do autor, 2004.

BONDUKI, N. *et al.* **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

BONVICINO, R. R. **Sósia da cópia (1978-1983)**. [S. l.]: Edição do autor, 1983.

BRAGA, M. **O concurso de Brasília**: sete projetos para uma capital. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

BRASILEIRO, A. M. O Uso do Solo “Criado”. **Revista de Administração Municipal**, v. 24, n. 144, p. 83-96, set./out. 1977.

BUGANZA, C. P. **Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba**: características e perspectivas. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CAMPOS FILHO, C. M. Comentário sobre o projeto de lei federal regulador do desenvolvimento urbano. **Revista Espaço e Debates**, v. 6, n. 17, p. 107-131, 1986.

CESTARO, L. R. **A atuação de Lebre e da SAGMACS no Brasil (1947-1964)**: ideias, planos e contribuições. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

CHAVES, Flávio. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, [20--]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/flavio-nelson-da-costa-chaves>. Acesso em: 20 fev. 2020.

CIPRIANO, D. S. **A transferência de potencial construtivo**: incentivo à conservação dos edifícios protegidos na área central de São Paulo (?). 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. **Solo urbano e ação pastoral**. São Paulo: Paulinas, 1982.

COMITRE, F.; ANDRADE, A. C. Crescimento populacional e contradições no espaço urbano: uma análise da expansão periférica na cidade média de Sorocaba-SP. *In*: SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA, 2., 2010, Vitória da Conquista. **Anais** [...]. Vitória da Conquista/BA: UESB, 2011. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/3645/3332>. Acesso em: 19 dez. 2019.

COMITRE, F.; ORTIGOZA, S. A. G. Segregação sócio espacial e o poder público-uma análise do projeto de desfavelamento em Sorocaba-SP. **Revista Geografar**, v. 8, n. 1, p. 48-69.

COMITRE, F. **Planejamento urbano em Sorocaba-SP: a militarização urbana e o estado de exceção**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2017.

CORDEIRO, I. M. S. O Clube Urbano. **Revista C. J. Arquitetura**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 16, p.91, 1977.

CORREIA, F. A. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra, Livraria Almedina, 1990. p. 604-605.

DIAS, G. R. C. **Sorocaba, uma outra História: um olhar sobre a política de Assistência Social do município**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

DOCUMENTOS. **C. J. Arquitetura**, n. 16. p. 7, 1977.

FERNANDES, A. E. S.; WANDERLEI, N. L. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *In*: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. **Anais** [...]. Bauru: UNESP; SESC, 2005. v. 1.

FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. *In*: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (org.). **Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2000.

FRANCFORT, E. **Av. Paulista, 900: a História da TV Gazeta**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

FRANCISCONI, J. G. Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais. **Arquitextos**, São Paulo, v. 14, n. 160.04, set. 2013. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880>. Acesso em: 25 set. 2019.

FRIOLI, A. Sorocaba: **Registros históricos e iconográficos**. São Paulo: Laserprint, 2003.

FRIOLI, A.; BONADIO, G. (org.). **Sorocaba 350 anos**: uma história ilustrada. Sorocaba: Fundação Ubaldino do Amaral, abr. 2004.

FURTADO *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol.03, n.02, p. 156- 205, 2011.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

GERMANOS, P. A. J. A visão das empresas construtoras. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p.102-103, 1977.

GHIRALDINI. M. C. Urbanismo em Sorocaba. **Revista Acrópole**, v. 26, n. 312, nov. 1964.

GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 15-37.

GRECO FILHO, V. Sobre a constitucionalidade do solo criado. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p. 101, 1977.

GREGO, M. A. O solo criado e a questão fundiária. *In*: PESSOA, A. (org.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: IBAM, 1981.

HISTÓRICO dos Planos Urbanísticos e Planos Diretores de Campinas. *In*: PREFEITURA de Campinas. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/plano-diretor-2006/doc/historico.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese**: territórios, dados geográficos. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em: 23 fev. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico de 1960**: São Paulo. Rio de Janeiro: IBGE, [196-]. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/68/cd_1960_v1_t13_sp.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 23 fev. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sorocaba/panorama>. Acesso em: 17 fev. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **São Paulo/Sorocaba/Infográficos**: evolução populacional e pirâmide etária. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/cidadesat/painel/populacao.php?codmun=355220&search=sao-paulo%7Csorocaba%7Cinphographics:-demographic-evolution-and-age-pyramid&lang=>. Acesso em: 22 jul. 2015. Horário: 10h07min.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse preliminar do censo demográfico – 1991**, São Paulo. Rio de Janeiro: IBGE, [199-]. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/309/cd_1991_v6_n19_sp.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

KARA-J., B. **Políticas culturais e negócios urbanos**: a instrumentalização da cultura na revalorização do centro de São Paulo (1975-2000). São Paulo: Annablume, 2007.

LORENZETTI, S.; ARAÚJO, S. Legislação federal de interesse urbanístico: o Estatuto da Cidade é suficiente. *In*: AVALIANDO o Estatuto da Cidade: 2. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.

LUCHESE, M. C.; ROSSETTO, R. A política urbana no governo militar (1964-1985). *In*: BONDUKI, N. *et al.* (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

MALERONKA, C. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MALIN, M. As histórias da imprensa serão reescritas. **Observatório da Imprensa**, edição 703, 17 jul. 2012. Disponível em: http://observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/_ed703_as_historias_da_imprensa_serao_reescritas/. Acesso em: 20 out. 2019.

MANGE, E. R. C. O solo não é terra. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p. 75, 1977.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. *In*: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002. p. 215-250.

MARTINS, M. L. R. Novos instrumentos de regulação e os limites da política urbana. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

EM PLA-NEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR), 15., 2013, Recife. **Anais** [...]. Recife: ANPUR, 2013. v.1, p.1-15.

MARTINS, M. L. R. Operações Urbanas Consorciadas: a Outorga Onerosa do *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 10., 2019, Palmas. Direito de Construir entre as razões urbanística, social e financeira. **Anais** [...]. Palmas, TO: 2019. p. 985-993. Disponível em: www.even3.com.br/anais/xcbdu. Acesso: em 22 jul. 2020.

MASSARI, M. A. L. **Arquitetura Industrial em Sorocaba**: o caso das fábricas têxteis. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MEIRA, S. I. **Planejamento e gestão urbanos em Sorocaba-SP**: análise das políticas públicas de habitação popular. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

MEMORANDO. **C. J. Arquitetura**, n. 16, p. 3-5, 1977.

MGT BOLINA. **Empreendimentos** [website]. Disponível em: <http://mgtbolina.com.br/empreendimentos/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**: direitos fundamentais. Portugal: Coimbra Editora, 2000.

MONCADA, L. C. **Filosofia do Direito e do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1966. v. II. p. 42-43.

MONTEIRO, A. M. R. G.; MATTOS, T. P. Cidade dividida: Sorocaba e o zoneamento urbano de 1914. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, n. esp., p. 1791-1824, 2015.

MONTEIRO, T. P. **Modernização urbana em Sorocaba**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

MOREIRA, A. C. M. L. *et al.* **O solo criado**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal CEPAM, 1975.

NANIAS, A. T. **O Fenômeno da favelização em Sorocaba**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

NOBRE, E. A. C. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas**: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

OLIVEIRA, S. A. M. A Teoria Geracional dos Direitos do Homem. **Theoria – Revista Eletrônica de Filosofia**, Pouso Alegre, v. 2, n. 3, p. 10-26, 2010. Disponível em: http://www.theoria.com.br/edicao0310/a_teorica_geracional_dos_direitos_do_homem.pdf. Acesso em: 13 jan. 2020.

OTERO, E. V. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas**: a cidade como negócio. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PETRUCCI, J. *et al.* Take the time. *In*: DREAM THEATER. **Images and Words**. New York: ATCO Records, 1992. 1 CD, faixa 3.

PIERIN, D. P. **Do solo criado ao Estatuto da Cidade**: um estado da arte das discussões sobre a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

PORTAL da Transparência Pública de Sorocaba. Sorocaba: Prefeitura, 2020. Disponível em:

<http://leideacesso.etransparencia.com.br/sorocaba.prefeitura.sp/TDAPortalClient.aspx?414>. Acesso em: 22 fev. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Ranking IDHM Municípios 2010. *In*: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>. Acesso em: 22 jul. 2015.

RAKAUSKAS, F. **Estado x Mercado**: planejamento em São Bernardo do Campo – 1964 a 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

RENARD, V. Aplicação de direitos negociáveis à gestão do uso do solo urbano: as experiências nos Estados Unidos, França e Nova Zelândia. *In*: ABRAMO, P. (org.). **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado – experiências internacionais de gestão do solo urbano. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de Políticas de Solo, 2001. p. 75-109.

RENATO Amary tem condenações confirmadas pelo Tribunal de Justiça. *In*: PORTAL G1: Sorocaba e Jundiaí, 26 set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/eleicoes/2012/noticia/2012/09/renato-amary-tem-condenacoes-confirmadas-pelo-tribunal-de-justica.html>. Acesso em: 19 dez. 2019.

REZENDE, V. F. *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir–OODC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 156-205, 2011.

RIBEIRO, L. C. D. Q. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. D. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 13.

ROLNIK, R. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. *In*: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 199-214.

ROSA, T. T. Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização - reflexões a partir do caso de São Carlos-SP. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 16,

p. 17-34, 2012. Disponível em:
<http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/73470/77191>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011. Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 dez.2019.

SANDRONI, P. **Captura de mais valias urbanas em São Paulo através do binômio solo criado/outorga onerosa**: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do plano diretor de 2002. São Paulo: 2010. (Informe Final, GV – Pesquisa EAESP). Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13359>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SANTORO, P. F. **Planejar A expansão urbana**. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R.; NAKASHIMA, R. Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, São Paulo, v. 1, n. 31, p. 92-102, 2007.

SANTOS, E. O. **A industrialização de Sorocaba**: bases geográficas. São Paulo: Humanitas, 1999. Livro publicado a partir de tese de doutorado de 1951.

SEABRA FAGUNDES, M. Aspectos jurídicos do solo criado. **Revista C. J. Arquitetura**, v. 4, n. 16, p. 58, 1977.

SEMPLA - Secretaria de Planejamento (São Paulo - Município). **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000**. São Paulo: 1985.

SETÚBAL, O. Depoimento sobre “especulação imobiliária”, [discurso proferido pelo então prefeito Olavo Setúbal durante a CPI da Especulação Imobiliária] na Câmara Federal, em 30 de maio de 1978. *In*: TRAJETÓRIA pública de Olavo Setúbal. São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/images/imgwordpress/ESPECULACAO-IMOBILIARIA-CAMARA-FEDERAL1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

SETÚBAL, O. Uma política para uso do solo urbano, [discurso proferido, em 24 de março de 1976, pelo então prefeito durante o] 20. Congresso Estadual dos Municípios, realizado de 21 a 26 de março de 1976, no Clube da Orla, no Guarujá – SP. *In*: TRAJETÓRIA pública de Olavo Setúbal. São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/images/imgwordpress/Uma-Politica-Para-Uso-Solo-Urbano.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

SETÚBAL, O. Uso do solo. Conferência pronunciada no II Simpósio “Mercado Imobiliário”, promovido pela Visão. *In*: TRAJETÓRIA pública de Olavo Setúbal. São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/images/imgwordpress/USO-DO-SOLO-II-SIMPOSIO-MERCADO-IMOBILIARIO-PROMOVIDO-PELA-VISAO.pdf>. Acesso em 12 set. 2019.

SILVA PIQUET, R. P.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, ideias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, p. 49, 2008. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/191/175>. Acesso em: 25 set. 2019.

SILVA, A. A.; SAULE JR, N. A Cidade faz a sua Constituição. São Paulo: **Pólis**, 1993.

SILVA, C. A. **A Crônica Esquecida**: a trajetória do jornalista J. T. Miranda. São Paulo: 2011. Projeto finalista da 2ª. Edição do Prêmio Folha Memória. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/folhamemoria/2012/03/23/a_cronica_esquecida_C._alberto_da_silva.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, L. G. B. A Evolução do Direito de Propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, p. 781 – 791, jan./dez, 2008.

SILVA, L. O. Tributação e financiamento de equipamentos urbano. **Pólis**, n. 27, 1996. Trabalho apresentado no Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: experiências e possibilidades.

SILVA, M. M. **O fetiche dos instrumentos de solo criado**: a experiência da aplicação da cota de potencial construtivo em Curitiba. 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SMOLKA, M. O. Solo criado: notas para a fundamentação das questões em debate. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 201, p. 30-38, out./dez. 1991. Disponível em: http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=11. Acesso em: 16 jan. 2020.

SOROCABA . Prefeitura. Secretaria de Edificações e Urbanismo, Divisão de Planejamento Físico e Territorial Prefeitura. **Relatório de caracterização**. Sorocaba: 1999.

SOROCABA em mapas. Disponível em: http://soromaps.atwebpages.com/Evol_Urb_leaf.html. Acesso em: 20 dez. 2019.

SOROCABA. *In*: ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. [S. l.]: PNUD; Fundação João Pinheiro; IPEA, [201-]. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sorocaba_sp. Acesso em: 17 fev. 2020.

SOROCABA. Prefeitura. **Carta de Serviços**: loteamentos e áreas públicas. Disponível em: <http://obras.sorocaba.sp.gov.br/loteamentos-e-areas-publicas/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SOROCABA. Prefeitura. Sorocaba está em 9º entre as cidades com maior riqueza pela atividade industrial. *In*: PORTAL G1. Disponível em

<https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/especial-publicitario/prefeitura-de-sorocaba/muito-mais-por-sorocaba/noticia/2019/05/10/sorocaba-esta-em-9o-entre-as-cidades-com-maior-riqueza-pela-atividade-industrial.ghtml>. Acesso em: 17 fev. 2020.

SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo Prefeitura. **Relatório do novo plano diretor, zoneamento e plano viário do município de Sorocaba**. Sorocaba: PMS, 1990.

SOUZA, M. R. R.; MARASQUIN, M. Solo criado e a experiência de Porto Alegre. *In*: MOREIRA, M. (coord.) **Estatuto da cidade**. São Paulo: Cepam, 2001. p. 334-45.

TODOROV, T. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 19.

TRAJETÓRIA Pública de Olavo Setúbal. *In*: São Paulo: Itaú Cultural, [201-]. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/sites/olavo-setubal/prefeito.html>. Acesso em: 09 set. 2019.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/votacao-por-municipio-2006>. Acesso em: 20 fev. 2020.

VASAK, K. **As dimensões internacionais dos Direitos do Homem**. Brasília: Unesco, 1978.

VILLAÇA, F. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de Urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

ZANOTTO, G. Normatizações, controle e disciplina: a TFP enquanto instituição total (1960-1995). **História**, v. 29, p. 206-220, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a11.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

ZEQUINI, A. **Arqueologia de uma fábrica de ferro**: morro de Araçoiaba, séculos XVI-XVIII. 2007. Tese (Doutorado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

JORNAIS DIÁRIOS, BOLETINS E REVISTAS SEMANAIS

1ª. TURMA reafirma legalidade da parcela do solo criado. **Notícias STF**, 21 out.

Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98009>. Acesso em: 24 ago. 2019.

280 BI mobilizados: este é o valor dos terrenos vazios da periferia “em especulação”. **Folha de S. Paulo**, 28 abr. 1976. Caderno Local, p. 10.

ADIADA votação do solo criado. **O Estado de S. Paulo**, 30 mar. 1978. p. 27.

AGENDA: Associação Comercial. **Folha de S. Paulo**, 15 mar. 1977. Caderno Local, p. 18.

AMARY suspende férias e chama servidores. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 3 jan. 1997. Cidades, p. 7.

ANTEPROJETO de lei de desenvolvimento urbano. **O Estado de S. Paulo**, p. 29, 27 jan. 1982.

APROVADA extinção de 987 cargos. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 8 fev. 1997. Capa, p. 1.

ARBÍTRIO do silêncio. **Folha de S. Paulo**, 12 maio 1977. Opinião, p. 2.

ARENA fará simpósio de política urbana. **Folha de S. Paulo**, 9 nov. 1975. Política, p. 3.

ASPECTO de S. Paulo desaponta urbanista. **O Estado de S. Paulo**, p. 19, 25 jun. 1976.

ATALIBA, G. Solo criado e a extrafiscalidade. **O Estado de S. Paulo**, p. 44, 15 maio 1977.

A AUDÁCIA de alterar estruturas tradicionais. **O Estado de S. Paulo**, 16 maio 1976. 5º Caderno, p. 81.

AZEVEDO, E. A. Recursos para a Cidade. **Folha de S. Paulo**, 25 maio 1976. Opinião, p. 2.

BANCADA peemedebista deverá ir à Justiça contra a sanção do projeto de desfavelamento. **Folha de S. Paulo**, 13 dez. 1986. Caderno Cidades, p. 7.

BENETTI, D. L. Circunstância histórica que penalizou a aposentadoria do funcionário público municipal de Sorocaba na década de 90 exigirá que os prefeitos reponham este dinheiro até 2038. *In*: O D da questão. Sorocaba, 10 fev. 2017. Disponível em: <http://odedaquestao.com.br/circunstancia-historica-que-penalizou-a-aposentadoria-do-funcionario-publico-municipal-de-sorocaba-na-decada-de-90-exigira-que-os->

prefeitos-reponham-este-dinheiro-ate-2038-o-duro-e-explicar-isso-para/. Acesso em: 19 dez. 2019.

BETING, J. Estado rico, cobertor de pobre. **Folha de S. Paulo**, 13 maio 1976. Política, p. 4.

BIERRENBACH, F. Solo criado. **Folha de S. Paulo**, 21 mar. 1977. Opinião, p. 3.

BITTENCOURT, G. Três impostos a mais. Imposto sobre a renda de capital: este é o terceiro imposto em estudo pelo governo estadual. **Folha de S. Paulo**, 23 abr. 1976. Política, p. 12.

BODENRECHT. Eigentum geläutert. **Der Spiegel**, n. 30, 1972.

BONORA, M. Mudanças propostas para o Plano Diretor dividem opiniões sobre impacto ambiental. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 9 maio 2014. Cidades, p. A10.

CAIXA contrata sem concorrência. **Folha de S. Paulo**, 29 nov. 1987. Cidades, p. A27.

CALOTE imobiliário: o episódio da Casa Modernista mostra que no Brasil tomar imóveis é destruir propriedades. **Veja**, São Paulo, edição 991, Ano 20, n. 34, p. 80, 2 set. 1987.

CAMPOS FILHO, C. M. Ainda as alternativas ao urbanismo “tábula rasa”. **Folha de S. Paulo**, 7 abr. 1986. Opinião, p. 3.

CAMPOS FILHO, C. M. Mais água para o moinho da convulsão popular. **Folha de S. Paulo**, 25 ago. 1988. Cidades, p. C2.

CAMPOS FILHO, C. M. São Paulo e seus problemas. **Folha de S. Paulo**, 23 ago. 1989. Opinião, p. A3.

CAMPOS FILHO, C. M. Solo criado: arcaico ou moderno? **Folha de S. Paulo**, 29 set. 1988. Cidades, p. C4.

CÂNDIDO MALTA reafirma: lei do Solo Criado não é um simples imposto. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1977. Caderno Local, p. 18.

CARTA do Embu apoia fixação de um só coeficiente de edificação. **Folha de S. Paulo**, 14 dez. 1976. Caderno Local, p. 27.

CARTA do Embu faz a defesa do solo criado. **Folha de S. Paulo**, 14 dez. 1976. Capa, p. 1.

CHICAGO lança a ideia, mas SP segue modelo francês. **O Estado de S. Paulo**, p. 26, 3 mar. 1977.

COLASUONNO teme que solo criado leve à retração. **O Estado de S. Paulo**, p. 38, 20 mar. 1977.

COMÉRCIO não leu e não gostou do “solo criado”. **Folha de S. Paulo**, 23 mar. 1977. Caderno Local, p. 15.

CONJUNTO Nacional e velhos casarões podem ser tombados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 jun. 1982. Cidades, p. 12.

CONSTITUIÇÃO permitirá o solo criado. **O Estado de S.**, 27 out. 1977. Capa, p. 1.

DE 20 VEREADORES, apenas três conhecem o assunto. **O Estado de S. Paulo**, p. 27, 3 mar. 1977.

O DEBATE do solo criado. **Veja**, São Paulo: Abril, edição 445, Ano 10, n. 11, p. 61-64, 16 mar. 1977.

DEFINIDO plano da reforma urbana. **O Estado de S. Paulo**, p. 34, 27 jan. 1982.

DESFAVELAMENTO terá teste em favela da Marginal Tietê. **Folha de S. Paulo**, 9 fev. 1987. Cidades, p. A15.

DIREITO urbano terá conjunto de normas. **O Estado de S. Paulo**, p. 47, 20 nov. 1977.

DISCUTIR mais o Plano Diretor. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 4 mar. 1992.

DOSSIÊ do Solo Criado foi entregue a Geisel. **Folha de S. Paulo**, 4 maio 1977. Caderno Local, p. 17.

É CRUEL e inflacionário: Presidente da Associação das Empresas não poupa críticas ao projeto. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 1983. Caderno Local, p. 17.

EMENDA Constitucional criará o direito urbano. **O Estado de S. Paulo**, 27 out. 1977. p. 76.

A EMPRESA e a mudança das cidades. **Folha de S. Paulo**, p.14, 5 dez. 1974.

EMPRESÁRIO diz que será “ditadura do município”. **O Estado de S. Paulo**, p. 28, 5 maio 1983.

EMPRESÁRIOS já levantam críticas. **O Estado de S. Paulo**, p. 27, 3 mar. 1977.

ENCONTRO do solo termina. **O Estado de S. Paulo**, p. 27, 29 jun. 1976.

ENCONTRO pelo Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 25 jun. 1976. Caderno Local, p. 9.

ENGENHEIRO diz que lei é desespero municipal. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1977. Caderno Local, p. 18.

ESCAVADEIRA põe abaixo casarões da av. Paulista. **Folha de S. Paulo**, 21 jun. 1982. Caderno Local, p. 12.

ESPECIALISTAS questionam lei do “desfavelamento”. **Folha de S. Paulo**, 12 dez. 1986. Cidades, p. A10.

ESTÁ PRONTO o projeto do solo criado em São Paulo. **O Estado de S. Paulo**, p. 17, 3 set. 1977.

ESTUDAR, Srs. Vereadores. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1977. Opinião, p. 2.

ESTUDO revela supervalorização. **O Estado de S. Paulo**, p. 40, 2 mar. 1977.

EXPLICAÇÕES matemáticas demonstram que é viável. **Folha de S. Paulo**, p. 29, 6 mar. 1977.

EX-PREFEITO critica o novo Plano Diretor de São Paulo. **O Estado de S. Paulo**, 2 abr. 1991. Cidades, p. 16.

FERRAZ, J. C. F. Solução urbana depende de desenvolvimento global. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 set. 1978. Caderno Local, p. 30.

FÓRMULA de Mange, um mistério. **Folha de S. Paulo**, 8 mar. 1977. Caderno Local, p. 13.

ILEGAL, nova crítica ao solo criado. **O Estado de S. Paulo**, p. 20, 7 abr. 1977.

IMPACTO da lei, uma dúvida. **O Estado de S. Paulo**, p. 40, 2 mar. 1977.

JÂNIO aproveita recesso e sanciona lei de Desfavelamento que Câmara ainda não votou. **Folha de S. Paulo**, 11 dez. 1986. Exterior, p. A12.

JURISTAS defendem o controle do solo. **O Estado de S. Paulo**, p. 25, 14 dez. 1976.

JUSTIÇA põe no banco dos réus empresário da merenda por sonegação de R\$ 45 mi. **O Estado de S. Paulo**, 4 out. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-poe-no-banco-dos-reus-empresario-da-merenda-por-sonegacao-de-r-45-mi/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

LANDIM. R. Camargo Corrêa vende unidade por R\$ 170 milhões. **O Estado de S. Paulo**, 5 jan. 2010. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,camargo-correa-vende-unidade-por-r-170-milhoes,490623>. Acesso em: 19 dez. 2020.

LEGISLAÇÃO urbana única. **Folha de S. Paulo**, 10 maio 1976. Capa, p. 1.

LEI contra as favelas gera ação popular. **Folha de S. Paulo**, 25 ago. 1988. Cidades, p. C1.

LEI do solo criado vai a Setúbal na 2ª. **O Estado de S. Paulo**, p. 26, 3 mar. 1977.

LEITE, W. R. Projeto de Amary pede extinção de 900 cargos. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 30 jan. 1997. Cidades, p. 7.

LEITE. W. R. Paço faz manobra para pagar 13º. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 4 nov. 1996. Cidades, p. 8.

LEME, N.; OLIVEIRA, C. Solo Criado, mistério até na Câmara: a desinformação dos 18 vereadores que tentam explicar o que sabem (ou não sabem) sobre a lei. **Folha de S. Paulo**, 9 mar. 1977. Caderno Local, p. 12.

LEMOS, C. C. A lei regulamentadora do Patrimônio Ambiental Urbano. **Folha de S. Paulo**, 21 dez. 1982. Opinião, p. 3.

LEMOS, C. C. Em defesa da casa modernista. **Folha de S. Paulo**, 19 mar. 1984. Geral/Educação, p. 12.

LEMOS, C. C. Incentivos à produção cultural. **Folha de S. Paulo**, 5 set. 1985. Opinião, p. 3.

LEMOS, C. C. Solo Criado e preservação. **Folha de S. Paulo**, 3 jul. 1976. Opinião, p. 3.

LEMOS, C. C. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 31 mar. 1976. Opinião, p. 2.

LERNER fala na ESG e propõe novo ministério. **O Estado de S. Paulo**, 16 ago. 1977. p. 42.

LERNER, Jaime. "Não basta planejar" [entrevista]. Entrevistador: H. Teixeira. **Veja**, São Paulo: Edição 433, Ano 9, n. 50, p. 3-6, 22 dez. 1976.

LIVRO "não desilustra" Geisel, diz assessor. **Folha de S. Paulo**, 9 nov. 2003. Brasil, p. A8.

LOTARIA da Habitação falha, mas CEE lança "Raspadinha". **Folha de S. Paulo**, 29 nov. 1987. Cidade, p. A27.

O MAL da terra. **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1978. 1. Caderno, p. 2.

MANGE explica o que é a Lei do Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 27 mar. 1977. Capa, p. 1.

MANGE, E. R. C. Para entender a questão do Solo Criado: uma importante questão da problemática urbana atual, com implicações ecológicas, econômicas e sociais. **Folha de S. Paulo**, 27 mar. 1977. 3. Caderno Local, p. 30.

MARKUN, P. S. Imposto ou lei. Afinal, o que é o Solo Criado? **Folha de S. Paulo**, 9 mar. 1977. Caderno Local, p. 12.

MARTINS, M. L. R. Plano diretor e razão ética. **Folha de São Paulo**, 10 mar. 1991. Cotidiano, p. 2.

MDB adia definição sobre o solo criado. **O Estado de S. Paulo**, p. 21, 31 mar. 1978.

META é equilíbrio urbano. **O Estado de S. Paulo**, p. 26, 3 mar. 1977.

MIRANDA, J. T. A Cidade... **Folha de S. Paulo**, 12 dez. 1976. 6. Caderno, p. 74.

MIRANDA, J. T. A Cidade... **Folha de S. Paulo**, 18 jul. 1976. 5. Caderno, p. 42.

- MIRANDA, J. T. A Cidade... **Folha de S. Paulo**, 25 abr. 1976. 5. Caderno, p. 50.
- MIRANDA, J. T. A Cidade... **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1976. 5. Caderno, p. 58.
- MIRANDA, J. T. Especulação. **Folha de S. Paulo**, 22 ago. 1977. Folha Ilustrada, p. 18.
- MIRANDA, J. T. Faca de dois gumes. **Folha de S. Paulo**, 28 dez. 1977. Folha Ilustrada, p. 34.
- MIRANDA, J. T. O Munícipe. **Folha de S. Paulo**, 21 nov. 1977, Folha Ilustrada, p. 22.
- MIRANDA, J. T. Os Urbanocratas II. **Folha de S. Paulo**, 30 maio 1976. 5. Caderno, p. 42.
- MIRANDA, J. T. Os Urbanocratas. **Folha de S. Paulo**, 23 maio 1976. 5. Caderno, p. 44.
- MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 13 mar. 1977. 7. Caderno, p. 70.
- MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 24 abr. 1977. 5. Caderno, p. 50.
- MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 29 maio 1977. 5. Caderno, p. 54.
- MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 2 jun. 1976. 5. Caderno, p. 28.
- MIRANDA, J. T. Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 22 jul. 1976. 5. Caderno, p. 36.
- MIRANDA, J. T. Tit-Bits na Política. **Folha de S. Paulo**, 16 jul. 1978. Folha Ilustrada, p. 54.
- MUNICIPALISMO: autonomia reduzida. **Veja**, São Paulo, edição 481, Ano 10, n. 46, p. 107, 23 nov. 1977.
- NA ENCRUZILHADA: empresários apreensivos com a nova política urbana. **Veja**, São Paulo, edição 522, Ano 11, n. 35, p. 125-126, 6 set. 1978.
- NEM VEREADOR entende o Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 9 mar. 1977. Capa, p. 1.
- NERI, E. Após escândalos, Quércia tenta mudar sua imagem. **Folha de S. Paulo**, 29 nov. 1987. 1. Caderno, p. 11.
- NOGUEIRA, L. Amary acredita que Ficha Limpa não impedirá a sua candidatura. **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 18 fev. 2012. Caderno Local, p. A5. Disponível em: <https://www2.jornalcruzeiro.com.br/materia/366323/amary-acredita-que-ficha-limpa-nao-impedira-a-sua-candidatura>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- NOVAS críticas à lei do solo criado. **O Estado de S. Paulo**, p. 18, 23 mar. 1977.
- OCUPAÇÃO do solo precisa mudar. **O Estado de S. Paulo**, p. 38, São Paulo, 25 abr. 1976,

OLAVO Setúbal depõe na CPI. Ele sugere mais impostos contra a especulação imobiliária. **Folha de S. Paulo**, 31 maio 1978. Caderno Local, p. 11.

PAINEL: as dificuldades. **Folha de S. Paulo**, 4 abr. 1977. Opinião, p. 3.

PAINEL: criação federal? **Folha de S. Paulo**, 18 mar. 1977. Opinião, p. 3.

PAINEL: do Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 15 mar. 1977. Opinião, p. 3.

PAINEL: Setúbal censurado. **Folha de S. Paulo**, 13 abr. 1976. Política, p. 3.

PARAADEMI, projeto é uma 'intervenção branca'. **O Estado de S. Paulo**, p. 24, 13 maio 1983.

PARA CNDU, plano não é socializante. **O Estado de S. Paulo**, p. 28, 5 maio 1983.

PARA COMERCIANTES, o Solo Criado é contra a cidade. **Folha de S. Paulo**, 16 mar. 1977. Caderno Local, p. 14.

PEREIRA, O. A dificuldade de tributar mais. **Folha de S. Paulo**, 19 maio 1976. Política, p. 4.

PEREIRA, O. Pobres Cidades Grandes – 1. Município, uma figura obsoleta. **Folha de S. Paulo**, 17 jul. 1977. 3. Caderno Local, p. 24.

PEREIRA, O. Pobres Cidades Grandes – 2. A crise não é só de dinheiro. **Folha de S. Paulo**, 21 jul. 1977. Caderno Local, p. 12.

PEREIRA, O. Pobres Cidades Grandes – Final. As muitas ideias para evitar a falência total. **Folha de S. Paulo**, 24 jul. 1977. 2. Caderno Local, p. 20.

PEREIRA, O.; BITTENCOURT, G. "O Estado alimenta a especulação". É isto o que acontece através do atual processo de desapropriações, afirma o governador Paulo Egídio. **Folha de S. Paulo**, 22 abr. 1976. Política, p. 14.

PEREIRA, O.; BITTENCOURT, G. Por Trás da Lei de Setúbal. Como encontrar recursos para administrar São Paulo tirando um pouco de quem tem muito. **Folha de S. Paulo**, 4 abr. 1976. 3. Caderno Local, p. 22.

PESTANA, F. R. Aspecto mais importante é a criação de institutos jurídicos. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 1983. Caderno Local, p. 17.

PLANEJANDO a Cidade. **Folha de S. Paulo**, p.10, 4 dez. 1974.

PLANO DIRETOR chega à Câmara sob críticas. **Folha de S. Paulo**, 6 fev. 1992. Cidades, p. C3.

PLANO DIRETOR desagrada construtores e sem-teto. **Folha de S. Paulo**, 20 jan. 1991. Cidades, p. C3.

O PLANO Diretor e a necessidade do "solo não criado". **Folha de S. Paulo**, 28 maio 1991. Cotidiano, p. 2.

PLANO Diretor. **Folha de S. Paulo**, 14 dez. 1990. Opinião, p. A2.

PLENÁRIO mantém norma de Florianópolis que instituiu cobrança de parcela do “solo criado”. **Notícias STF**, 6 mar. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=84461>. Acesso em: 24 ago. 2019.

POLÍTICA urbana está em debate. **O Estado de S. Paulo**, p. 38, 28 jun. 1985.

POLÍTICA Urbana será definida por resoluções, diz Reis Veloso. **Folha de S. Paulo**, 12 jul. 1978. Caderno Local, p. 11.

A POSSE de Setúbal, 45º Prefeito da cidade de São Paulo. **Folha de S. Paulo**, 17 abr. 1975. Caderno Local, p.14.

PREÇOS dos terrenos vão subir com o Solo Criado, diz Adiron. **Folha de S. Paulo**, 14 mar. 1977. Caderno Local, p. 8.

PREFEITURA, Sócia das Imobiliárias. **Folha de S. Paulo**, 4 abr. 1976. Capa, p. 1.

PRESIDENTE confirma presença em simpósio. **Folha de S. Paulo**, p. 3, 11 nov. 1975.

OS PROBLEMAS da lei do solo. **O Estado de S. Paulo**, p. 24, 13 maio 1983.

PROJETO do governo tem apoio e críticas. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 1983. Caderno Local, p. 16.

PROJETO federal vai instituir solo criado. **O Estado de São Paulo**, p. 22, 17 maio 1977.

PROMULGADA emenda que prorroga desvinculação de receitas. **Senado Notícias**, 8 set. 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/08/promulgada-emenda-que-prorroga-desvinculacao-de-receitas>. Acesso em: 1 dez. 2019.

PRONTO o projeto contra especulação. **Folha de S. Paulo**, 1 jun. 1978. Caderno Local, p. 13.

A PROPOSTA de Setúbal. Uma política para a utilização do solo urbano. **Folha de S. Paulo**, 4 abr. 1976. Caderno Local, p. 22.

PROPRIEDADE improdutiva. **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1976. 1. Caderno, p. 2.

PT anuncia socialismo como principal objetivo. **O Estado de S. Paulo**, 28 set. 1982. p. 4.

PT diz em plano econômico que sua meta é socialismo. **Folha de S. Paulo**, 28 set. 1982. Nacional, p. 5.

REHPER, P. Frustração e desânimo já atingem tecnoburocratas. **Folha de S. Paulo**, 19 jul. 1978. Nacional, p. 5.

REMOÇÃO de favelados do centro divide paulistanos. **Folha de S. Paulo**, 9 fev. 1987. Cidades, p. A15.

RIOS, H. Colasuonno acha que só impostos elevados conterão a especulação. **Folha de S. Paulo**, 28 jul. 1976. Caderno Local, p. 10.

SECRETÁRIO da Habitação assume, mas sem ilusões. Ernest Mange tem esperanças mas sabe que a tarefa árdua. **Folha de S. Paulo**, 19 mar. 1977. Caderno Local, p. 11.

SEM DIVERGÊNCIAS, termina a reunião sobre o uso do solo. **O Estado de S. Paulo**, p. 46, 27 jun. 1976.

SEMEDO, F. O solo criado é uma panaceia com futuro. **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1976. Caderno Local, p. 24.

SEMINÁRIO do "solo criado" encerra sua primeira fase. **Folha de S. Paulo**, 27 jun. 1976. Nacional, p. 6.

SEMINÁRIO sobre o solo criado começa segunda parte hoje. **Folha de S. Paulo**, 28 jun. 1976. Caderno Local, p. 8.

SEMINÁRIO vai debater uso do solo e desapropriações. **O Estado de S. Paulo**, p. 13, 15 out. 1977.

SETÚBAL envia tese de uso do solo ao CNPU. **Folha de S. Paulo**, 30 mar. 1976. Caderno Local, p. 11.

SETÚBAL nega que esteja preparando base eleitoral. **Folha de S. Paulo**, 11 nov. 1977. Caderno Local, p. 5.

SETÚBAL prevê "solo criado", em 2 anos. CNPU estuda uma nova legislação para as cidades brasileiras. **Folha de S. Paulo**, 10 maio 1976. Caderno Local, p. 9.

SETÚBAL retém projeto de lei do Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 7 maio 1977. Capa, p. 1.

SETÚBAL, O. E. Impostos contra a especulação imobiliária. **Folha de S. Paulo**, 4 jul. 1978. Economia, p. 50.

SETÚBAL: "Geisel apoia Solo Criado". **O Estado de S. Paulo**, p. 60, 19 abr. 1977.

O SILÊNCIO de Setúbal sobre o Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 10 maio 1977. Caderno Local, p. 16.

SINDICATO recorre a Brasília. **Folha de S. Paulo**, 31 jul. 1978. Caderno Local, p. 9.

SIQUERIA, P. Problema do Solo Criado começa a ser debatido. **Folha de S. Paulo**, 26 jun. 1976. Caderno Local, p. 9.

SÓ SETÚBAL aprova a ideia de Lerner. **O Estado de S. Paulo**, p. 14, 17 ago. 1977.

SOLO Criado é constitucional. **Folha de S. Paulo**, 13 dez. 1976. Caderno Local, p. 8.

SOLO Criado em debate. Após reunião com Setúbal, prefeitos decidem mandar moção a Brasília. **Folha de S. Paulo**, 19 abr. 1977. Caderno Local, p. 14.

SOLO Criado pode ampliar a crise das imobiliárias. **O Estado de S. Paulo**, p. 52, 8 mar. 1977.

SOLO Criado pode gerar uma lei nacional. **Folha de S. Paulo**, 21 abr. 1977. Caderno Local, p. 12.

SOLO Criado poderá trazer uma supervalorização geral. **Folha de S. Paulo**, 7 mar. 1977. Caderno Local, p. 8.

SOLO Criado reduz injustiça ou cria nova para o pobre? **Folha de S. Paulo**, 28 jun. 1976. Caderno Local, p. 8.

SOLO Criado rejeitado em Campinas. **O Estado de S. Paulo**, 19 dez. 1980. p. 19.

SOLO Criado só a nível federal. Setúbal admitiu que o assunto deverá ser visto por Brasília. **Folha de S. Paulo**, 7 maio 1977. Caderno Local, p. 10.

SOLO Criado tem aprovação. **O Estado de S. Paulo**, p. 20, 30 jun. 1976.

SOLO Criado, golpe final para o mercado de imóveis. **Folha de S. Paulo**, 8 mar. 1977. Caderno Local, p. 13.

SOLO Criado, instrumento para encher os cofres públicos com parte da especulação imobiliária. **Folha de S. Paulo**, 6 mar. 1977. 3. Caderno, p. 28.

SOLO Criado, o teste inédito em 4 cidades. **O Estado de S. Paulo**, p. 16, 16 nov. 1977.

SOLO Criado: a crise urbana em debate. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 maio 1976. 5. Caderno, p. 80.

SOLO Criado: aventura e desencontro. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 2 jun. 1977.

SOLO Criado: intervenção na propriedade. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 13 mar. 1977.

SOLO Criado: novos debates. **Folha de S. Paulo**, 3 abr. 1977. 2. Caderno, p. 27.

SOLO Federal. **Veja**, São Paulo, edição 451, Ano 10, n. 17, p. 46, 27 abr. 1977.

SOLO: debate deve aperfeiçoar projeto. **O Estado de S. Paulo**, p. 28, 5 maio 1983.

SOROCABA retira mil famílias de áreas de risco. **O Estado de São Paulo**, 29 jan. 2003. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,sorocaba-retira-mil-familias-de-areas-de-risco,20030129p4786>. Acesso em: 19 dez. 2019.

SP não pode parar, diz arquiteto. **Folha de S. Paulo**, 16 set. 1976. Caderno Local, p. 17.

SUPLICY, E. M. Passado o Carnaval, a lei do solo criado, na Câmara. **Folha de S. Paulo**, 15 fev. 1977. Caderno Local, p. 13.

SUSPENSO julgamento de recurso que discute cobrança de “solo criado”. **Notícias STF**, 21 de fevereiro de 2008. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=83347&caixaBusca=N>. Acesso em: 24 ago. 2019.

TÉCNICOS divergem sobre o 'solo criado'. **O Estado de S. Paulo**, p. 15, 26 jun. 1976.

TÉCNICOS estudam a ocupação urbana. **Folha de S. Paulo**, 31 jan. 1975. Caderno Local, p. 8.

TERRENO fica desvalorizado com Plano Diretor. **Folha de S. Paulo**, 20 abr. 1991, Opinião, p. A3.

TOLEDO, F. L. A transferência do direito de construir. Uma fórmula para a proteção dos bens culturais? **Folha de S. Paulo**, 24 jul. 1977. Caderno de Domingo, p. 58.

TRAGTENBERG. M. Montoro visita Maquiavel. **Folha de S. Paulo**, 3 jul. 1983. Opinião, p. 3.

UM caminho: São Paulo. **Folha de S. Paulo**, 6 abr. 1976. Opinião, p. 2.

UM novo solo para a cidade. Setúbal quer lei federal sobre uso do solo. **Folha de S. Paulo**, 25 mar. 1976. Caderno Local, p. 15.

UMA boa arma contra os especuladores. **O Estado de S. Paulo**, p. 3, 12 abr. 1977.

O USO do solo urbano. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 1983. Opinião, p. 2.

VELOSO convoca reuniões para mudar tributação. **Folha de S. Paulo**, 14 set. 1978. Caderno Local, p. 23.

WILHEIM na reunião sobre Solo Criado. **Folha de S. Paulo**, 19 mar. 1977. Caderno Local, p. 10.

ZAN, P. “Solo Criado”, o novo imposto sobre construções. **O Estado de S. Paulo**, p. 40, 2 mar. 1977.

ZONEAMENTO é a polêmica do Plano Diretor: opção de construir mais do que permite a lei, divide opinião de entidades e especialistas. **O Estado de S. Paulo**, 25 dez. 1990. Cidades, p. 13.

LEGISLAÇÃO E JORNAIS LEGISLATIVOS

CURITIBA. **Decreto n. 410, de 26 out. 1982.** Regulamenta a Lei n. 6.337 de 28 setembro de 1982.

CURITIBA. **Lei Municipal n. 6.337, de 28 setembro de 1982.** Institui Incentivo Construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico.

CURITIBA. **Municipal n. 7.420, de 29 de março de 1990.** Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a comissão de política habitacional.

CURITIBA. **Lei Orgânica do Município de Curitiba/PR, de 5 de abril de 1990.**

BELÉM. **Lei Complementar n. 2/99, de 19 de julho de 1999.** Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo do Município de Belém e dá outras providências.

BELÉM. **Lei Complementar n. 2/99, de 19 de julho de 1999.** Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo do Município de Belém e dá outras providências.

BELÉM. **Lei Municipal n. 7.603, de 13 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências.

BELÉM. **Lei Orgânica do Município de Belém, de 30 de março de 1990.**

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n. 6.706, de 5 de agosto de 1994.** Regulamenta a Transferência do Direito de Construir no Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n. 7.165, de 27 de agosto de 1996.** Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, de 21 de março de 1990.**

BRASIL. **Decreto n. 74.156, de 6 de junho de 1974.** Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978.** Passou a vigorar em 1º de janeiro de 1979.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de

receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

BRASIL. **Lei n. 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.

BRASIL. **Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979.** Concede anistia e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. **Lei Federal n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979.** Modifica dispositivos da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971.

BRASIL. **Lei n. 6.978, de 19 de janeiro de 1982.** Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 7.015, de 16 de julho de 1982.** Altera as Leis n.s 4.737, de 15 de julho de 1965, e 6.978, de 19 de janeiro de 1982, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 8.880, de 27 de maio de 1994.** Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências.

CÂMARA FEDERAL (Brasil). **Projeto de Resolução n.194, de 1978.** Aprova o Relatório, as Conclusões e Recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias a respeito de ocorrências de especulação imobiliária nos grandes centros urbanos.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Projeto de Lei n. 01-0623/1993.** Autoriza o Executivo a denominar rua sem denominação no bairro da Lapa.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Projeto de Lei n. 2, de 5 de fevereiro de 1991.** Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências.

CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. **Projeto de Lei Ordinária n. 237/2018. Altera a redação do art. 4º da Lei n. 4.555, de 03 de junho de 1994.** (Sobre os recolhimentos de quantias para o Fundo de Aquisição de Cestas Básicas de Materiais de Construção e para o Fundo de implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco).

CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. **Projeto de Lei Ordinária n. 293/2018.** Altera a redação do art. 4º, da Lei n. 4.555, de 3 de junho de 1994 e dá outras providências. (Sobre o recolhimento de quantias para o Fundo Municipal de Assistência Social).

CAMPINAS. **Lei Complementar n. 2, de 26 de julho de 1991.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas.

CAMPINAS. **Lei Municipal n. 6.031, de 29 de dezembro de 1988.** Dispõe sobre o uso e ocupação do solo do Município de Campinas.

CAMPINAS. **Lei Orgânica do Município de Campinas/SP, de 30 de março de 1990.**

CAMPO GRANDE. **Lei Municipal n. 2.813, de 17 de junho de 1991.** Dispõe sobre o instituto jurídico da Urbanização Negociada, cria o Parque Regional do Prosa e dá outras providências.

CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar n. 27, de 15 de julho de 1996.** Institui o Plano Físico Urbano para a sede do Município de Caxias do Sul e dá outras providências.

CAXIAS DO SUL. **Lei Municipal n. 4.897, de 24 de agosto de 1998.** Institui o Banco de Índices e o Fundo Municipal para equipamentos Institucionais e dá outras providências.

CAXIAS DO SUL. **Lei Municipal n. 5.039, de 29 de dezembro de 1998.** Regulamenta a Transferência e Utilização de Potencial Construtivo para o Município de Caxias do Sul e dá outras providências.

CAXIAS DO SUL. **Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul/RS, de 4 de abril de 1990.**

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital Municipal n. 1.170, de 24 de julho de 1996.** Institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 353, de 18 de novembro de 1992.** Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993.**

ESPAÑA. Ley 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. **Boletín Oficial del Estado**, n. 135, de 14 de mayo de 1956, p. 3106-3134.

Disponível em: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf>.

Acesso em: 24 jan. 2020.

ESPAÑA. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. **Boletín Oficial del Estado**, n. 107, p. 9427-9448, 5 mayo 1975. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/1975/05/05/pdfs/A09427-09448.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal n. 3.338, de 28 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre a atualização e alteração da Legislação Urbanística do Município de Florianópolis e dá outras providências.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC, de 5 de abril de 1990.**

FORTALEZA. **Lei Municipal n. 5.122-A, de 13 de março de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências.

FORTALEZA. **Lei Municipal n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 1992.

FORTALEZA. **Lei Municipal n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza e dá outras providências.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza/CE, de 5 de abril de 1990.**

FORTALEZA. **Lei Municipal n. 5.122-A, de 13 de março de 1979.**

FRANCE. Loi n. 67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière. **Journal Officiel de la République Française**, p. 3, 3 janv. 1968. (Fac-símile). Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000501076&pageCourante=00003. Acesso em : 24 jan.2020.

FRANCE. Loi n. 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière. **Journal Officiel de la République Française**, p. 132, 3 janv. 1976. (Fac-símile). Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000699207&pageCourante=00132. Acesso em: 19 jan. 2020.

GOIÂNIA. **Lei Complementar n. 31, de 29 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas.

ITALIA. Legge 28 Gennaio 1977, n. 10. Norme per la Edificabilita' dei Suoli. **Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana**, 29 genn. 1977, Anno 118º, n. 27. p. 703. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1977/01/29/27/sg/pdf>> Acesso em : 24 jan. 2020.

MANAUS. **Decreto Municipal n. 2.742, de 10 de abril de 1995.** Aprova normas para a aplicação do solo.

MANAUS. **Lei Municipal n. 279, de 5 de abril de 1995.** Altera os limites das áreas internas do Município de Manaus, estabelece critérios para os processos de produção do espaço urbano e de expansão construtiva da cidade de Manaus e dá outras providências.

MANAUS. **Lei Orgânica do Município de Manaus/AM, de 5 de abril de 1990.**

NITERÓI. **Lei Municipal n. 1.157, de 29 de dezembro de 1992.** Institui o Plano Diretor de Niterói.

NITERÓI. **Lei Orgânica do Município do Niterói/RJ, de 4 de abril de 1990.**

PORTO ALEGRE. **Decreto Municipal n. 5.162, de 19 de março de 1975.** Acresce os limites da área descrita no art. 20 da Lei n. 2.330, de 29/12/61 e dá outras providências, 1975.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 158, de 22 de julho de 1987.** Modifica a Lei Complementar n. 43, de 21 de julho de 1979, que institui o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 315 de 6 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre o instituto do solo criado no Município de Porto Alegre, regulamentando o art. 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 43, de 21 de julho de 1979.** Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.

PORTO ALEGRE. **Lei Municipal n. 2.046, de 30 de dezembro de 1959.** Institui o Plano Diretor e fixa norma para sua execução.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 3 de abril de 1990.**

RECIFE. **Lei Municipal n. 15.547, 19 de dezembro de 1991.** Estabelece as diretrizes gerais em matéria de política urbana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá outras providências.

RECIFE. **Lei Municipal n. 16.116, 22 de novembro de 1995.** Estabelece o Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo.

RECIFE. **Lei Municipal n. 16.176, de 9 de abril de 1996.** Estabelece o Plano a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife.

RECIFE. **Lei Orgânica do Município do Recife/PE, de 4 de abril de 1990.**

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 12.959, de 6 de junho de 1994.** Institui Comissão Especial para análise da Operação Interligada instituída pela Lei n. 2.128 de 18.04.94.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 13.748, de 14 de março de 1995.** Dispõe que a proposta de Operação interligada encaminhada à Comissão Especial para análise da Operação Interligada instituída pelo Decreto n. 12.959, de 06.06.94, e, por cópia, ao COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 15.838, de 20 de junho de 1997.** Altera os representantes da Comissão Especial para análise da Operação Interligada.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 16.153, de 7 de outubro de 1997.** Altera o Decreto n. 12.959 de 06 de junho de 1994.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 16.711, de 4 de junho de 1997.** Altera o Decreto n. 12.959 de 06 de junho de 1994.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto n. 17.899, de 14 de setembro de 1999.** Altera o Decreto n. 12.959 de 6 de junho de 1994.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar n. 16, de 4 de junho de 1992.** Dispõe sobre a Política Urbana do município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Municipal n. 2.128, de 18 de abril de 1994.** Regula o instituto da Operação Interligada, dispõe sobre os seus limites e forma, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro/RJ, de 5 de abril de 1990.**

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.116, de 23 de março de 1994.** Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências.

SALVADOR. **Decreto Municipal n. 8.023, de 22 de março de 1988.** Regulamenta a Lei n. 3.805, de 4 de novembro de 1987, que cria a Transferência do Direito de Construir e dá outras providências.

SALVADOR. **Lei Municipal n. 3.805, de 4 de novembro de 1987.** Cria a Transferência do Direito de Construir e dá outras providências.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município de Salvador, de 5 de abril de 1990.**

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Decreto Municipal n. 5.497, de 4 de fevereiro de 1977.** Declara nulos os atos de sanção e promulgação do projeto de lei n. 57/76 e os atos com base nele praticados.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Municipal n. 2.271, de 18 de janeiro de 1977.** Aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo – PDIM.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Municipal n. 4.434, de 15 de maio de 1996.** Aprova o Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Municipal n. 4.446, de 12 de agosto de 1996.** Estabelece o Zoneamento para o Município de São Bernardo do Campo; regulamenta o uso do solo nas diversas zonas; define gabaritos e dá outras providências.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo/SP, de 5 de abril de 1990.**

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Decreto Municipal n. 5.497, de 4 de fevereiro de 1977.** Declara nulos os atos de sanção e promulgação do projeto de lei n. 57/76 e os atos com base nele praticados.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Municipal n. 2.271, de 18 de janeiro de 1977.** Aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo – PDIM.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal n. 10.676, de 7 de novembro de 1988.** Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências, 1988.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 10.209, de 9 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 7.805, de 1 de novembro de 1972.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 9.725, de 2 de julho de 1984.** Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções, relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). **Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de abril de 1990.**

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Legislativo n. 96, de 10 de abril de 1975.**

SÃO PAULO (Estado). **Decreto-Lei Complementar n. 9, de 31 de dezembro de 1969.** Dispõe sobre a organização dos Municípios.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 1.439, de 19 de dezembro de 1914. Faculta às Camaras Municipaes a criação do imposto rustico predial. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, p. 4951, 22 dez. 1914.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 1.561-A, de 29 de dezembro de 1951.** Dispõe sobre aprovação da Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços (C.N.S.O.S.), e da outras providências.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 9.205, de 28 de dezembro de 1965.** Dispõe sobre a organização dos municípios.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 19, de 1977.** Altera a redação da alínea 'c', item XVIII, do artigo oitavo da Constituição Federal, atribuindo competência a União para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18280>. Acesso em: 6 set. 2019.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.821, de 13 de setembro de 1988.** Proíbe a construção de edifícios multifamiliares e dá outras providências. 1988.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 3.202, de 19 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre alteração dos artigos 1º e 2º da lei n. 2.821, de 13 de setembro de 1.988 e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 3.739, de 4 de novembro de 1991.** Atribui concessão de uso de índices urbanísticos nas zonas R2 e R4 do município.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 3.740, de 4 de novembro de 1991.** Atribui concessão de uso de índices urbanísticos na zona R3 do município.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.037, de 20 de dezembro de 1962.** Dispõe sobre alteração de artigos da Lei n. 318, de 30 de abril de 1953.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.147, de 1 de outubro de 1963.** Estabelece condições de utilização para lotes situados na Zona Comercial Principal.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.213, de 26 de fevereiro de 1964.** Estabelece obrigatoriedade de galerias no andar térreo para diversas ruas na Zona Comercial Principal.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.214, de 20 de março de 1964.** Altera a redação do artigo 14 da Lei n. 318, de 30 de abril de 1953, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.411, de 13 de junho de 1966.** Dispõe sobre isenção de impostos às indústrias que vierem a se instalar no município, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.417, de 30 de junho de 1966.** Aprova o Código de Arruamento e Loteamento.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.437, de 21 de novembro de 1966.** Aprova o Código de Obras do Município.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.438, de 21 de novembro de 1966.** Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de Sorocaba e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968.** Dispõe sobre o Código de Zoneamento.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.568, de 27 de outubro de 1969.** Delimita o perímetro urbano da sede do Município de Sorocaba.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.766, de 29 de dezembro de 1973.** Incorpora a zona industrial municipal ao perímetro urbano da sede do Município e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.862, de 5 de outubro de 1976.** Dispõe sobre alterações no artigo 21 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.962, de 23 de maio de 1978.** Dispõe sobre alteração da redação do artigo 46 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 1.985, de 30 de outubro de 1978.** Dispõe sobre a permissão para a construção de padarias e confeitarias, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 11.917, de 18 de março de 2019.** Altera a redação do art. 4º, da Lei n. 4.555, de 3 de junho de 1994 e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.026, de 19 de setembro de 1979.** Delimita o perímetro urbano da sede do Município de Sorocaba e os perímetros urbanos dos distritos de Brigadeiro Tobias, Éden e Cajuru do Sul.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.274, de 16 de abril de 1.984.** Institui o Loteamento Popular no Município de Sorocaba.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.282, de 25 de maio de 1.984.** Dispõe sobre a instituição do Loteamento Popular no Município de Sorocaba e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 2.329, de 17 de outubro de 1.984.** Dispõe sobre a instituição do Loteamento Popular no Município de Sorocaba e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 287, de 9 de setembro de 1952.** Isenta de impostos indústrias que menciona.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 318, de 30 de abril de 1953.** Dispõe sobre isenção de impostos às indústrias que se instalarem no município, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 357, de 16 de fevereiro de 1954.** Estabelece a Zona Central da Cidade e dispõe sobre construção na mesma.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 4.874, de 6 de julho de 1995.** Cria os Corredores Comerciais, as Zonas Comerciais Secundárias Z.C.5, Z.C.6. e Z.C.7, amplia as Zonas Comerciais 3 e 4 e a Zona Residencial 1 - 2º setor.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 4.878, de 6 de julho de 1995.** Dispõe sobre emissão de alvará de licença para residências unifamiliares como procedimento alternativo, e dá outras providências. 1995.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.261, de 25 de outubro de 1996.** Altera o artigo 32 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1.968.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.262, de 25 de outubro de 1996.** Cria novos Corredores Comerciais.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.329, de 8 de fevereiro de 1997.** Dispõe sobre a extinção de cargos e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.387, de 6 de junho de 1997.** Dispõe sobre a criação dos cargos de Chefe de Gabinete.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.389, de 6 de junho de 1997.** Dispõe sobre a extinção dos cargos de Motorista de Gabinete.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.394, de 17 de junho de 1997.** Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura e Municipal de Sorocaba e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.403, de 2 de julho de 1997.** Estabelece anistia ao Poder Executivo e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.609, de 19 de março de 1998.** Dispõe sobre alteração na descrição da ZCP.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.680, de 26 de maio de 1998.** Dispõe sobre alteração dos requisitos da ZC4, criados pelo artigo 1º da Lei n. 3.190, de 7 de dezembro de 1989.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.793, de 13 de agosto de 1998.** Dispõe sobre acréscimo de uso na Zona Residencial 1 e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 5.911, de 1 de junho de 1999.** Dispõe sobre a ampliação da Zona Residencial 1 - 2º setor, definida no artigo 24 da Lei n. 1541, de 23 de dezembro de 1968, que dispõe sobre o Código de Zoneamento e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 6.200, de 8 de agosto de 2000.** Dispõe sobre o acréscimo do parágrafo único ao artigo 24 da Lei n. 1.541, de 23 de dezembro de 1968, que dispõe sobre o Código de Zoneamento e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 6.422, de 10 de julho de 2001.** Estabelece normas para licenciamento de obras relativas à construções, ampliações e reformas residenciais unifamiliares e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 7.122, de 2 de junho de 2004.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 7.826, de 23 de junho de 2006.** Dispõe sobre outorga onerosa de direito de construir e dá outras providências. 2006.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 8.181, de 5 de junho de 2007.** Revisão da Lei 7.122 de 04/6/2004, que instituiu o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Municipal n. 8.237, de 28 de agosto de 2007.** Estabelece normas para licenciamento e regularização de obras relativas às construções e ampliações residenciais unifamiliares e salões comerciais de até dois pavimentos e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei n. 11.022, de 16 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei n. 4.438, de 16 de novembro de 1.993.** Dispõe sobre instituição de loteamentos fechados e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei n. 4.929, de 25 de setembro de 1.995.** Altera a redação do Artigo 56 da Lei n. 1.471.

SOROCABA. **Lei n. 6.067, de 24 de novembro de 1999.** Altera o artigo 5º da lei n. 3.739, de 4 de novembro de 1991, que atribui concessão de uso de índices urbanísticos na ZR2 e ZR4 do município; altera o artigo 5º da lei 3.740, de 4 de novembro de 1991, que atribui concessão de uso de índices urbanísticos na ZR3 do município; altera o artigo 4º, da lei n. 4.554, de 3 de junho de 1994, que condiciona o uso do artigo 15 da lei n. 1.541; altera o artigo 4º, da lei n. 4.555, de 3 de junho de 1994, que condiciona o uso do artigo 7º da lei n. 1.541.

SOROCABA. **Lei Ordinária n. 1.194 de 20 de dezembro de 1963.** Dispõe sobre aprovação do Plano Pilôto do Desenvolvimento do Município de Sorocaba, e dá outras providências.

SOROCABA. **Lei Ordinária n. 1.672, de 23 de dezembro de 1971.** Dispõe sobre instituição do PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO do Município de Sorocaba, para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo de forma a propiciar o bem-estar da comunidade.

SOROCABA. **Lei Ordinária n. 837, de 30 de setembro de 1961.** Dispõe sobre instituição da Comissão do Plano Diretor do Município.

SOROCABA. **Lei Ordinária n.162, de 18 de agosto de 1950.** Dispõe sobre o Código de Obras do Município.

SOROCABA. **Lei Orgânica do Município, de 5 de abril de 1990.**

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **ADI n. 2138826-16.2016.8.26.0000.** Relator: Amorim Cantuária. Data de julgamento: 1 de fevereiro de 2017; publicação: 2 de fevereiro de 2017.

SVERIGE. **Jordabalk (1970:994)**, uftärdad den 17 december 1970. Regeringskansliets rättsdatabaser. Disponível em: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/jordabalk-1970994_sfs-1970-994. Acesso em: 20 jan. 2020.

UNITED KINGDOM. **Town and Country Planning Act 1947**, 10 & 11 Geo. 6, Ch. 51. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/51/pdfs/ukpga_19470051_en.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

VITÓRIA. **Lei Municipal n. 4.167, de 27 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Vitória, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências.

VITÓRIA. **Lei Orgânica do Município de Vitória/ES, de 5 de abril de 1990.**