



A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR COMO UM INSTRUMENTO DE POLÍTICA HABITACIONAL

¹Cristiano Dias Tebaldi

²Milton Leonardo Jardim de Souza

RESUMO

Este trabalho pretende abordar a Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC como uma ferramenta de promoção do Direito Fundamental à Moradia. Inicialmente, serão abordados os paradigmas legais deste direito fundamental, em âmbito nacional e internacional, para posteriormente, correlacionar com as previsões e com os instrumentos jurídicos da Lei nº 10.257/2001. A OODC é um importante instrumento jurídico para promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização e conter a mais-valia fundiária, podendo ser utilizado como um agente catalisador na implementação de uma política pública que garanta a efetividade do Direito à Moradia, visando conter a desigualdade social.

Palavras-Chave: Direito à Moradia; Estatuto da Cidade; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Política Urbana; Regulação Fundiária.

CHARGES FOR ADDITIONAL BUILDING RIGHTS AS A HOUSING POLICY INSTRUMENT

ABSTRACT

This paper intends to research to the Charges for Additional Building Rights as a tool to promote the housing rights. Initially, the legal paradigms of this fundamental right, at a national and international level, will be approached and then correlated with the forecasts and legal instruments of Law 10.257/2001. The Charges for Additional Building is an important legal instrument to promote the fair distribution of the benefits of urbanization and set the property value of land, can be used as a catalyst in the implementation of a policy that guarantees the effectiveness of housing rights in order to reduce inequality social.

KEYWORDS: Housing rights; Statute of the City; Charges for Additional Building Rights; Land Policy; Land Regulation.

¹ Advogado, Especialista em Direito Processual Civil. Mestrando em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de





A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR COMO UM INSTRUMENTO DE POLÍTICA HABITACIONAL

Janeiro. Email: cristianotebaldi@hotmail.com

²Advogado, Mestrando em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Email: m.leonardojardim@gmail.com





1. Introdução

A proposta desse trabalho consiste em fortalecer a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir como uma ferramenta de promoção do Direito Fundamental à Moradia. A OODC é um importante instrumento político e jurídico para promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização e conter a mais-valia fundiária, podendo ser utilizado como um agente catalisador na implementação de uma política pública que garanta a efetividade do Direito à Moradia, visando conter a desigualdade social.

Nessa ordem, esse ensaio realiza um estudo exploratório e descritivo com uma abordagem qualitativa, sustentando a hipótese da utilização da OODC como um mecanismo de fomento e garantia do direito à moradia. Para tanto, se pautará no entendimento da evolução do Estatuto da Cidade e dos instrumentos preconizados no diploma como ferramentas políticas e jurídicas idealizadas para implementar a política urbana definida pelo documento constitucional.

A destinação dos recursos da OODC em execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 26, II, da Lei nº 10.257/2001) fixada no Plano Diretor é a hipótese que defendemos como possível contribuição desse instrumento jurídico-político para a redução do déficit habitacional. A escolha se justifica, uma vez que o Direito à Moradia assegurado com prioridade nas políticas públicas permite que um mínimo existencial de sobrevivência digna esteja garantido. A partir deste patamar mínimo, outros direitos fundamentais como saúde, educação e trabalho serão efetivados de forma mais eficaz no campo das políticas públicas matriciais, que se relacionam entre si.

A OODC é um instrumento de ordenação e controle do espaço urbano e não deve ser entendida meramente como uma ferramenta arrecadatória. Contudo, cabe sustentar a sua considerável capacidade de contribuir para o financiamento de políticas correlacionadas aos fins do Estatuto da Cidade. Insta destacar que o Estado de São Paulo já arrecadou R\$ 2.651.496.025,59 (dois bilhões, seiscentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, vinte cinco e reais e cinquenta e nove centavos) somando o período entre 2004- 2018. No ano corrente, somente até novembro/ 2018, o Estado de São Paulo teve uma receita de R\$ 294.617.204,19 (duzentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e dezessete mil, duzentos e quatro reais e dezenove centavos) somente com a OODC.³



³Dados sobre a arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443. Acesso: 20 dez 2018



Dessa forma, fica evidente a expressiva capacidade de financiamento da OODC para o planejamento de políticas públicas urbanas.

A cidade Niterói, mais próxima a realidade do Rio de Janeiro, também instituiu a OODC. Segundo dados da Prefeitura de Niterói, o município vem arrecadando uma quantia substancial. Os recursos arrecadados inclusive já vêm sendo aplicados para construção de habitação de interesse social na cidade, com a destinação de R\$ 2.765.858,29 (dois milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e vinte e nove centavos) somente no ano de 2017.⁴

Dessa forma, o presente trabalho é apresentado em cinco partes. Inicialmente, pretendese compreender e correlacionar a urbanização moderna e seus efeitos no desenvolvimento da cidade. Posteriormente, busca-se analisar o direito fundamental à moradia contextualizando com sua garantia internacional e nacional. Nos tópicos seguintes, a abordagem é destinada ao Estatuto da Cidade e seus instrumentos, com ênfase na OODC como uma poderosa ferramenta de política urbana.

Em seguida, o trabalho é finalizado com a aplicação do Plano Diretor como uma importante peça estratégica de efetivação da OODC e de planejamento da cidade, objetivando cotejar toda a evolução sobre o tema e os principais pontos levantados. Nas “Considerações finais”, realiza-se um fechamento debatendo as principais conclusões.

2. A Questão Urbana

Compreender o fenômeno da urbanização moderna no período pós Revolução Industrial com a transformação dos centros urbanos em grandes aglomerações a serviço da industrialização geradora de desenvolvimento econômico é fundamental para entendermos a dinâmica de formação das cidades.

O crescimento desordenado dos grandes centros urbanos é, portanto, consequência do processo de industrialização acentuado no século XX. Foi assim no mundo e o Brasil não difere deste panorama migratório campo-cidade/rural-urbano que concentra uma enorme massa humana num espaço limitado.

Nesse cenário a urbanização ao mesmo tempo em que acelera o desenvolvimento das cidades gera enormes problemas. Degrada o meio ambiente, provoca uma desorganização da sociedade e impõe um grande desafio aos governos: planejar o processo de urbanização através de políticas públicas. Conforme leciona CASTELLS (1983, p. 39), os problemas da





⁴Dados sobre a arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Niterói. Disponível em: <http://transparencia.niteroi.rj.gov.br/Portal-da-Transparencia/portal-da-transparencia.html>. Acesso 20 dez 2018





urbanização podem ser resumidos pelos seguintes fatores: a aceleração da urbanização em nível mundial, a concentração do crescimento urbano nas regiões „subdesenvolvidas“, o surgimento das novas metrópoles e a relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social pautadas em um modo de produção capitalista.

O processo de urbanização, bem delineado por SILVA (2012, p. 115), é o crescimento desproporcional da área urbana superior à população rural. A falta de planejamento desse desenvolvimento trouxe um desafio aos governos: como implementar políticas de desenvolvimento urbano à luz do ordenamento jurídico pátrio, que efetivem o direito fundamental à moradia?

As cidades brasileiras não estavam preparadas para organizar o fluxo migratório que serviu de mão-de-obra ao processo de industrialização. Tão pouco, o Estado planejou na época políticas estruturantes, como a de moradia. Criou-se, então, um cenário de desordem nos centros urbanos marcados pela ausência de políticas públicas e excesso de vulnerabilidade social e econômica desses novos cidadãos.

O crescimento desproporcional não foi o único fator que contribuiu para uma formação deficiente das cidades brasileiras. A urbanização brasileira foi orientada para atender os interesses de uma camada mais favorecida do tecido social, incentivando um processo de exclusão social de uma parcela da sociedade que foi restringida do acesso à cidade e expulsa para os morros e periferias do território urbano (MARICATO, 2001, p. 55). Esse movimento reflete na deficiência do direito à moradia, incentiva a especulação imobiliária, a segregação territorial e principalmente a morte da solidariedade, objetivo fundamental da República, através de um processo de distanciamento e descolamento social do outro que deveria ser integrante de uma mesma comunidade.

Historicamente, o planejamento urbano foi todo destinado para a acomodação das elites detentoras do capital. A classe operária, por outro lado, foi privada do acesso às habitações populares. Essa mistura de excesso de moradia para poucos e falta para muitos levou a uma intensa especulação imobiliária nas grandes cidades, restando aos mais pobres deslocarem-se para a periferia ou ocuparem irregularmente áreas urbanas.

A respeito desse crescimento desordenado e excludente das cidades brasileiras DOMINGUES (2018, p. 56) concede atenção especial defendendo no contexto brasileiro o surgimento de duas cidades no mesmo espaço urbano: “a cidade legal e a ilegal: a cidade com serviços e a sem serviços; a cidade das ruas limpas e saneadas e a das ruas sujas e com esgoto





à céu aberto, tudo numa mesma dinâmica urbana”.





Nessa perspectiva, surge uma nova sociedade urbana de massas forjadas no processo de pós-industrialização que integra a chamada Sociedade de Riscos (BECK, 2000, p. 60). A habitação popular destinada aos proletários é um modelo que “empilha pessoas” nos conjuntos habitacionais (assim como matéria prima numa fábrica) que, em alguns casos, é uma releitura dos cortiços. Quando a habitação popular não é facilitada aos mais vulneráveis, o direito fundamental à moradia fica restrito a grupos sociais privilegiados.

Importante destacar que o desenvolvimento de uma sociedade de risco é fomentado pela industrialização e por um modelo de “urbanização da pobreza”. A respeito da urbanização da pobreza, AIETA (2013, p. 236) assevera:

A aceleração desordenada do processo de urbanização provocada pelo processo de desruralização e a ideologia do urbano como “modelo de civilidade” têm como resultado uma infraestrutura precária nas cidades que não conseguem acompanhar a velocidade de seu próprio crescimento. Devemos levar em conta que malgrado a maior parte dos habitantes do planeta vivam nas cidades, nas áreas urbanas, a grande maioria vive em situação precária ou sem serviços urbanos básicos tais como: saneamento básico, habitação, transporte, saúde, educação, cultura e moradia. Mas do que um “processo de urbanização” (de acordo com a ONU mais de 61% das pessoas vivem em megalópoles), o que evidenciamos são profundas desigualdades nas sociedades contemporâneas provocadas pelas deficiências nos serviços urbanos, pois os “alijados” dos serviços vão paulatinamente se distanciando dos “agraciados” formando um abismo econômico, cultural, de saúde, da vida como um todo. Essa violenta segregação sócio-espacial provoca a dicotomia da cidade em bolsões de pobreza e bolsões de prosperidade, pois as formas de habitação obedecem a dinâmica capitalista da acumulação criando-se asuburbanização e a metropolização. Desse modo, de um lado da cidade, evidencia-se tudo o que há de mais lindo e melhor enquanto do outro o que há são agruras, sofrimentos, falta de serviços e desrespeito com a cidadania.

Atualmente a sociedade de risco alcança um panorama extremo quando as relações começam a ser filtradas e inovadas através da globalização. O risco passa a ser universal e supranacional. Dentro desse marco histórico o advento da internet modifica todas as relações sociais e políticas. Consequentemente, isso reflete na produção de riscos, surgindo uma nova sociedade moldada por novos riscos que modificam a organização social, econômica e cultural, além disso, antigos riscos são redefinidos e muitas vezes potencializados (RIBEIRO, 2007, p. 272).

Nesse complexo cenário, o déficit habitacional brasileiro é formado pela conjunção perversa da ausência de políticas públicas combinada com um gigantesco número de moradias inadequadas, construções precárias, coabitação de famílias, adensamento excessivo e ônus exorbitante com aluguel. O resultado desta mistura é terreno fértil para desigualdades sociais na distribuição de moradia digna no território urbano.





Um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) com base nos indicadores da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (Pnad) 2015 do IBGE aponta para um déficit habitacional de 7,7 milhões de moradias no Brasil.⁵

Desse modo, pretendemos demonstrar que a promoção do direito fundamental à moradia através de políticas habitacionais pode ser viabilizada com a formulação de planos urbanísticos que contemplem a adoção de instrumentos jurídicos-políticos regulamentados na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), notadamente a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

A OODC pode representar uma poderosa ferramenta de política urbana visando o planejamento e controle para o crescimento ordenado das cidades, além de instrumento arrecadatório do Estado para execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, uma solução possível para o déficit habitacional no médio/longo prazo.

2.1. Direito Fundamental à Moradia

O Direito à Moradia é reconhecido como um direito relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo esta uma garantia fundamental constitucionalmente assegurada indistintamente a todos os indivíduos.

No plano internacional, o Direito à Moradia está consagrado pela Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948, reconhecendo a dignidade humana e igualdade de direitos como fundamentos de justiça e paz no mundo.

No que concerne o Direito à Moradia, o artigo 13 da Declaração Internacional dos Direitos Humanos expressamente determina que “Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”.

Acrescenta, ainda, o mesmo diploma universal no seu artigo 25 que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Desse modo, é inequívoco que o Direito à Moradia é derivado do princípio da dignidade da pessoa humana, cabendo ao Estado e à sociedade civil o implemento de todo o necessário para a efetivação desse direito humano.



⁵ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em:
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em 18 dez 2018





A Constituição Brasileira de 1988, já influenciada pela lógica da cidadania, traz no rol dos direitos sociais o reconhecimento do Direito à Moradia, conforme expressa o artigo 6º. Vejamos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ademais, a Carta Magna relaciona de forma reflexa o Direito à Moradia em outros dispositivos constitucionais, a exemplo do art. 5º, XI, que trata da inviolabilidade da casa, e do art. 7º, IV, que relaciona o salário mínimo voltado ao atendimento das necessidades básicas de moradia.

Neste diapasão, a Constituição da República define competências aos entes federados na formulação de políticas públicas de natureza habitacional, como dispõe o art. 21, XX, que define a competência da União na instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, bem como o art. 23, IX, definindo a competência concorrente entre União, Estados e Municípios na promoção de programas de construção e moradias e melhorias das condições habitacionais.

Pautado pelos paradigmas constitucionais acima expostos, a legislação brasileira apresentou alguns avanços na regulamentação da ordem urbana e garantia do direito à moradia, a exemplo da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e a Lei nº 11.977/2009, Lei do Programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, todo esforço ainda se mostra insuficiente para a solução do grande déficit habitacional no Brasil.

É indispensável que a garantia ao Direito à Moradia seja efetivamente assegurada pelo Estado, uma vez que é a partir de um mínimo existencial de sobrevivência, diga-se abrigo/teto, que outros direitos fundamentais como saúde, educação e trabalho se concretizam no meio social. Ou seja, a moradia é um instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana. Do contrário, aquele que está privado de moradia digna está excluído da cidadania plena.

Abriar-se dignamente e com segurança é condição primordial para a realização das necessidades humanas. O conceito idealizado por Maslow de pirâmide ou hierarquia de necessidades determina que a satisfação do indivíduo está associada a uma base mínima de garantias, porque não dizer de Direitos. A base desta pirâmide compõe-se das questões fisiológicas, próprias da sobrevivência, como fome, sede e respiração. Em seguida, aduzem-



se as questões de segurança, como a casa, o trabalho e acesso à saúde. Sem esse mínimo





necessário à existência humana digna, todo um rol de necessidades e direitos posteriores fica comprometido.

Cumprido destacar que o direito a moradia pode ser satisfeito apenas com a segurança da posse e não por meio do título de propriedade. A segurança jurídica na esfera do direito à moradia não deve se limitar unicamente pelo reconhecimento do direito real. É possível garantir o direito a moradia através de uma relação obrigacional. A segurança jurídica da posse como forma de garantir o direito à moradia é defendida em âmbito internacional pela ONU, conforme disposição da Recomendação Geral nº4 do Comitê das Nações Unidas para Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, dentre outras disposições sustenta que a segurança na posse deve garantir a proteção legal contra despejos, perseguições e ameaças⁶.

Nesse sentido, a Carta Magna não determina que o Estado tenha a obrigação de garantir uma moradia a todos os cidadãos, mas institui a obrigação do Estado em desenvolver políticas públicas eficazes para implementar o direito à moradia, conforme DOMINGUES, (2013, p. 217) leciona:

[...] Sob o ponto de vista do cidadão beneficiário da política urbana de moradia, o que lhe interessa é a obtenção do direito, preferencialmente através da propriedade. Compete ao poder público verificar que instrumentos são mais eficazes para atingir o maior número de pessoas a menor custo, desenhando e implementando sua política nesse sentido.

No presente estudo, elegeu-se a OODC como um instrumento de política urbana capaz de fomentar a efetivação desse importante direito social. Nesse sentido, a Outorga Onerosa pode contribuir financiando projetos habitacionais de interesse social, ajudando a regular o preço da terra urbana. Entendemos que a moradia deve ser o núcleo da política urbana. O acesso a moradia digna precisa ser a principal diretriz na organização da cidade.

A concretização desse direito não se limita a concessão do título de posse ou propriedade, necessitando da execução em conjunto de variadas políticas públicas, sendo trivial a adoção de medidas socioeconômicas que, aliadas à realização do direito à moradia, possam concretizar outros direitos fundamentais e garantir a reversão de um quadro de miséria e pobreza (MOURA; MOTA, 2015, p. 1031).

⁶ “Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos



forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.” (Organização das Nações Unidas, 1991).





3. Estatuto Da Cidade

Houve uma longa trajetória até a idealização final do Estatuto da Cidade. A primeira atenção legislativa com a questão urbana e da moradia foi formalizada pelo Projeto de Lei nº 775/83, ainda sob vigência da Constituição Brasileira de 1967. Nesse período já havia a percepção que a sociedade rural havia tornado-se eminentemente urbana, necessitando ajustes para equacionar a legislação urbanística com a função social da propriedade e com a realidade social.

O Projeto de Lei nº 775/83 era um diploma legislativo avançado e dispunha sobre diversos temas relevantes. Compreendendo a realidade social do seu tempo formalizou instrumentos de política urbana voltados para garantir o acesso à propriedade urbana, objetivando subsidiar o gestor público de ferramentas para coordenar o uso racional do solo urbano.

Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, o PL 775/83 foi retirado sem deliberação. Em uma segunda etapa foi apresentado o Projeto de Lei substitutivo 2.191/1989, posteriormente sucedido pelo Projeto de Lei 5.788/90. Após uma década de tramitação com diversas emendas, esse projeto deu origem ao Estatuto das Cidades transformando-se na Lei Federal nº 10.257/2001.

Com o advento da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), muitos instrumentos de natureza jurídico-política foram incorporados a política urbana, dentre estes temos a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), disposta no artigo 4º, inciso IV, alínea N, do Estatuto.

A Lei nº 10.257/2001 inova no ordenamento jurídico brasileiro possibilitando os governos implantarem políticas visando à justa distribuição dos benefícios da urbanização (MOREIRA, 2002, p. 30), atendendo a resolução dos problemas urbanos da falta de planejamento e instrumentos legais para aplicação de política urbana.

O Estatuto da Cidade surge, portanto, com o propósito de suprir as falhas legislativas e de planejamento, munindo os municípios de instrumentos jurídicos para atuar no ordenamento territorial e, por consequência, promoverem o acesso à cidade para todos (BARANDIER e DOMINGUES, 2018, p. 5).

O Estado, especialmente a sua representação na esfera municipal, tem o dever de fiscalizar a adequada ocupação do território urbano, bem como de promover políticas públicas de natureza habitacional para o enfrentamento da questão do déficit de moradia e das ocupações





irregulares. É urgente visitar o Estatuto da Cidade e buscar implementar os





instrumentos previstos para cumprir com os compromissos assumidos em sede constitucional, objetivando equacionar os efeitos deletérios do processo de urbanização.

Ao comentar o Estatuto da Cidade, OLIVEIRA (2002, p. 22) reafirma a posição central do Direito à Moradia no diploma legislativo e principalmente a necessidade da sua implementação com outras políticas públicas:

[...] o direito à moradia ocupa posição de destaque, na qualidade de coluna cervical da política urbana, merecendo cuidados e dedicação especiais e especializados, uma vez que a moradia não pode ser inapropriada, ou seja, sem esgoto, água, luz, etc. Pelo contrário, deve reunir toda a condição de infraestrutura urbana: do saneamento básico ao transporte público de qualidade, com acesso à cultura, lazer, trabalho, e demais serviços públicos, como educação, saúde, etc. Isso para preservar as presentes e futuras gerações [...].

Avaliando esse processo histórico deve se estabelecer que toda a ação urbanística preconizada no Estatuto da Cidade funda-se na função social da propriedade urbana e na necessidade de efetivar o Direito à Moradia. A idealização do Estatuto da Cidade foi incentivada, dentre outros motivos, por um déficit habitacional ocasionado pela falta de planejamento urbano e, principalmente, por um problema contemporâneo: o crescimento desordenado. A ação urbanística se legitima quando está socialmente orientada, sendo a moradia um dos pontos centrais da política urbana, devendo estar estruturada matricialmente com outras políticas públicas.

3.1 Instrumentos Jurídicos e Políticos

O Estatuto da Cidade promoveu avanços relevantes ao criar instrumentos jurídicos eficazes para controlar o crescimento desordenado das cidades e desenvolver uma política urbana equilibrada. No entanto, nossa realidade urbana ainda é muito marcada por cidades que se expandem de forma injusta e desordenada, permitindo a ocupação do território sem o devido planejamento urbano, este indispensável para a efetivação de direitos fundamentais, dentre eles o direito à moradia.

O referido estatuto formaliza diversas ferramentas de política urbana estabelecendo o plano nacional, regional e estadual de ordenação e desenvolvimento econômico/social, além do plano metropolitano das aglomerações urbanas, microrregiões e do plano municipal (MUKAI, 2008, p. 5).

Os instrumentos não são limitados ao planejamento e programação urbana. A Lei nº 10.257/2001 inova concretizando importantes mecanismos de política urbana, dos quais destacam-se: direito de superfície, concessão do direito real de uso, edificação e parcelamento compulsórios, o direito de preempção, imposto predial urbano progressivo, urbanização



consorciada, concessão de uso especial para fins de moradia, transferência do direito de





construir, o consórcio imobiliário, estudo do impacto de vizinhança (EIA), a outorga onerosa do direito de construir, dentre outros. Todos esses instrumentos são orientados pela necessidade de harmonizar o processo de urbanização e promover a função social da propriedade. Tal diploma legislativo é um dos pilares do direito urbanístico (LIRA, 2006, p. 266).

Dos instrumentos mencionados nesse trabalho, enfatiza-se a utilização da OODC como uma ferramenta de política urbana capaz de promover a ocupação equânime do solo urbano controlando e equilibrando o adensamento construtivo, eficaz na contenção da especulação imobiliária e na distribuição dos benefícios da urbanização.

3.2 Solo Criado

O debate em torno do solo criado tem início na cidade de Roma em 1971, através de uma defesa preliminar da separação entre o direito de construir e o direito de propriedade. Posteriormente, em âmbito internacional, o solo criado foi adotado na França (*Plafond Legal de Densité – PLD*) e em outros países, onde se destaca os Estados Unidos (*Space Adrift*).

No Brasil, a idealização do solo criado como instrumento urbanístico de controle e ordenação das cidades surge no Centro de Estudo e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, atual Fundação Prefeito Faria Lima. Sua idealização é uma tentativa de conter os efeitos deletérios da urbanização, na busca de uma solução para os problemas da cidade (REZENDE, 2011, p. 164).

No cenário nacional, com influências internacionais, a noção de solo criado decorre de experiências urbanísticas a partir dos anos 70 sendo consolidado num documento intitulado Carta de Embú. Em termos gerais, esse documento conceituou o solo criado como toda edificação acima do coeficiente único, que não esteja em contato direto com o solo natural, podendo envolver ocupação de espaço aéreo, acima do nível do solo, ou subsolo. Dessa forma, o solo criado é um conceito que compreende a separação do direito de propriedade do direito de construção.

Como define o professor José Afonso da Silva (2012, p. 255), solo criado são os solos edificáveis artificiais, suportados pelos solos naturais dos lotes. Cabe destacar que o instituto encontra algumas resistências na sua regulamentação (FAGUNDES, 1997, p. 1):

A disciplina do solo criado se depara com três forças negativas: o crescimento populacional dos centros urbanos (populações autóctone e migratória) a exigir, cada vez com maior ímpeto, a construção vertical; a ambição de lucro pelo aproveitamento de cotas de solo natural, sem qualquer consideração pelas más





repercussões sobre a coletividade vizinha; direito de disponibilidade da terra pelo seu proprietário.

A Carta de Embú define que nos centros urbanos, diferente da zona rural, a terra tem seu valor determinado pela sua capacidade de suporte para as atividades urbanas.





Essa capacidade de suporte é ampliada pela disposição de equipamentos e serviços públicos que conseqüentemente torna a terra urbana mais atrativa e interessante para o investimento. Assim, a valorização da terra urbana é fruto do esforço e investimento público financiado pela coletividade, sendo razoável a cobrança de uma contrapartida onerosa capaz de devolver a sociedade parte do seu investimento através da disposição de serviços públicos e demais benefícios da urbanização.

O coeficiente de aproveitamento básico em regra deve ser equivalente ao tamanho da propriedade. Se o proprietário deseja adensar a região e construir acima desse coeficiente estará sobrecarregando o equipamento público e obtendo uma mais-valia fundiária. Logo, o proprietário interessado em construir acima do coeficiente básico, deverá adquirir o direito através de uma contraprestação onerosa.

Nesse sentido, o solo criado estabelece que somente através dessa contrapartida poderá ocorrer a edificação acima do coeficiente de aproveitamento fixado pela legislação municipal, com a previsão de um patamar máximo de utilização dentro dos limites da função social da propriedade.

Existem duas modalidades de contrapartida do proprietário beneficiário do solo criado. A cessão à comunidade de área que corresponde ao excesso artificial criado para o estabelecimento de áreas verdes ou equipamentos comunitários. Há ainda uma segunda possibilidade de contraprestação, adotada pelo Estatuto da Cidade, a modalidade financeira inspirada no modelo adotado pelo Código de Urbanismo Francês. Nessa espécie o criador do solo compensa a coletividade com pagamento em dinheiro (LIRA, 2006, p. 269).

Desse modo, cabe sustentar uma distinção entre o direito de propriedade e o direito de criar solo novo. O direito de edificar não constitui um direito subjetivo do proprietário, pois pertence à coletividade necessitando de uma contrapartida.

A partir da incorporação da noção de solo criado na gestão da cidade, as políticas públicas de planejamento urbano começam a intervir no uso e controle do solo, definindo taxas de ocupação dos terrenos, limites construtivos e outros instrumentos de política urbana voltados para a correção de injustiças do processo de urbanização. Dessa forma, o solo criado surge como uma ferramenta urbanística redistributiva capaz de fomentar o desenvolvimento das cidades e promover a justiça social, impedindo a apropriação da mais-valia fundiária, além de distribuir os benefícios da urbanização (BARANDIER e DOMINGUES, 2018, p. 3).

Da experiência urbanística com o solo criado são introduzidos em nosso ordenamento



jurídico instrumentos de política urbana para gestão do solo e controle ordenado do





crescimento das cidades. O Estatuto da Cidade positiva a possibilidade da outorga onerosa desse solo criado através da OODC.

A OODC permite a criação de pisos artificiais acima de um determinado coeficiente de aproveitamento considerado como básico. No entanto, para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, será necessário pagar uma contraprestação a municipalidade, cuja finalidade será restaurar o equilíbrio urbano, garantindo um desenvolvimento sustentável ao município, bem como melhores condições de infraestrutura urbana a todos os habitantes.

Os objetivos da política urbana orientam-se por diretrizes gerais dispostas no artigo 2º da Lei nº 10.257/2001. Dentre estes objetivos destacamos a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização elencado no inciso IX do artigo supramencionado. Nesse contexto, a OODC se adapta como um importante instrumento de política urbana com objetivo de conter a mais valia fundiária, inibir a especulação imobiliária e a valorização diferenciada dos imóveis e promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização.

O artigo 28 do Estatuto da Cidade regulamenta a aplicação da OODC como instrumento de política urbana, cuja efetivação deve estar disposta no Plano Diretor, que irá fixar “áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Portanto, a OODC é uma ferramenta urbanística que amplia o direito de construir, possibilitando ao proprietário exercê-lo acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo Município.

Concretamente, há um direito mínimo de construir decorrente do coeficiente básico de aproveitamento do terreno. Esse direito pertence à esfera do patrimônio privado do proprietário do terreno. Não obstante, há também um direito suplementar de construir que corresponde aos coeficientes de edificabilidade que extrapolam o direito básico até os limites urbanísticos máximos definidos na lei municipal. Esses direitos suplementares não pertencem à esfera privada. São recursos urbanísticos públicos que podem ser colocados à disposição dos interessados mediante pagamento de uma contrapartida ao poder público.

Conceitua expressamente o §1º do artigo 28, da Lei nº 10.257/2001, que o coeficiente de aproveitamento de um terreno é a relação entre a área edificável e a área do terreno, determinando limites para as edificações. Logo, o direito de construir nos limites do coeficiente de aproveitamento básico (CAB) não é oneroso. Por outro lado, o direito de construir acima do CAB até o limite de aproveitamento máximo é oneroso.





O coeficiente de aproveitamento básico cumpre o seu objetivo ao permitir que cada proprietário possa exercer o seu direito de edificar sem ter que pagar a municipalidade por





isso. Na prática, o coeficiente de aproveitamento básico promove a equidade entre os proprietários, uma vez que todos os proprietários têm o mesmo direito de construir de forma não onerosa. Desse modo, quanto mais uniforme é o CAB maior será a equidade da regulação urbanística. Segundo a recomendação do Conselho das Cidades do ano de 2014, o estabelecimento de um CAB único para toda a cidade é a melhor forma de reduzir as injustiças da legislação urbana.⁷

A aplicação da OODC deve observar critérios essenciais para que a sua utilização como instrumento de política urbana seja implementada de forma efetiva. A OODC deve estar regulamentada no Plano Diretor, que deverá prever o coeficiente de aproveitamento básico e seus limites máximos para adensamento construtivo. Deverá também definir quais áreas no município estarão sob a incidência da OODC, bem com a fórmula de cálculo da contrapartida financeira e a destinação dos recursos auferidos com o instrumento.

O Plano Diretor como instrumento básico de política urbana deverá demarcar as áreas onde o direito de construir possa ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, ou seja, quando e de que forma incidirá a OODC sobre os terrenos beneficiados. Conforme já explicitado, estes direitos adicionais de construção não pertencem ao proprietário, mas sim à coletividade, razão pela qual são passíveis de uma concessão onerosa do poder público.

O fundamento teórico que justifica o pagamento de uma contrapartida pelo exercício do direito suplementar de construir recai sobre a legitimidade do poder público em recuperar para a coletividade parte da valorização imobiliária que o proprietário obteve com o adensamento construtivo. A administração pública na esfera municipal deve promover o uso e a gestão do seu território, visando disponibilizar a oferta de terra urbana em áreas bem localizadas e providas de infraestrutura para todos os habitantes, independente do seu contexto social.

A OODC como instrumento de política urbana permite que o município possa intervir no uso e regulação da terra urbana, especialmente para reduzir a mais-valia fundiária e inibir a especulação imobiliária dos preços dos imóveis, atuando para que o processo de urbanização seja mais justo. A regulação do direito de construir acima do coeficiente básico a partir da OODC cumpre uma importante diretriz de planejamento urbano para redistribuir a coletividade os ganhos decorrentes da valorização imobiliária proporcionados pela concessão onerosa desses direitos.



7 Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Disponível em:

<<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/267/titulo/Outorga+Onerosa+do+Direito+de+Construir>>.

Acesso em: 20 out 2018.





Insta salientar que a utilização da OODC pelos municípios tem motivações de natureza política, econômica, social e urbanística (FURTADO *et al*, 2010, p. 9). A motivação política busca maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização. A econômica visa ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Trata-se de arrecadação não tributária vocacionada para finalidades urbanísticas (infraestrutura pública e equipamentos urbanos). A social pretende efetivar o acesso à terra urbanizada em condições mais justas por todos os cidadãos. E, por fim, a urbanística proporciona mais autonomia as decisões na política urbana, pois os critérios de aplicação dos resultados econômicos da OODC estão voltados para ações urbanísticas específicas regulamentados na Lei nº 10.257/2001.

Cabe ressaltar, ainda, que o pagamento desta contrapartida financeira pelo exercício do direito de construir acima do CAB não possui natureza tributária. A OODC não constitui uma espécie de expropriação do município, tão pouco representa a criação de um novo tributo sobre a propriedade urbana. Trata-se de uma compensação financeira paga pelo proprietário a municipalidade diante do adensamento construtivo que deseja empreender acima do coeficiente de aproveitamento básico. É uma limitação administrativa que confere ao poder público a possibilidade de estimular ou não as edificações em diversas regiões da cidade.

Não estamos diante de um novo IPTU, mas sim de uma contrapartida financeira que o proprietário pagará a municipalidade pela sobrecarga na infraestrutura urbana. É notório que o exercício do direito de construir acima do CAB vai impactar na demanda/acréscimo de serviços públicos (arruamento, iluminação, transporte, saneamento e etc).

A OODC é um instrumento de política urbana consistente na arrecadação de recursos não tributários cuja aplicação se dá de forma redistributiva. A cobrança pela criação de solo acima do CAB visa impedir a apropriação integral da mais-valia fundiária pelos proprietários de imóveis, redistribuindo os recursos auferidos para equilibrar a urbanização em favor da coletividade.

O Supremo Tribunal Federal inclusive, já dirimiu qualquer dúvida sobre a constitucionalidade e natureza jurídica do instrumento. Vejamos:

A OODC não é imposto ou tributo, é um ônus vinculado à faculdade de exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, atribuível a proprietários de imóveis urbanos. (STF RE nº 387.047-5 – SC, Relator: Ministro Eros Grau).⁸

⁸STF. Recurso Extraordinário nº 3870475 – SC.





Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2124203>>. Acesso em: 02 nov. 2018





Neste viés, a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um importante instrumento de política urbana quando direcionada para viabilizar projetos de habitação de interesse social, que visa assegurar o direito fundamental à moradia. A OODC representa uma poderosa ferramenta de política pública que privilegia a eficiência de recursos financeiros e racionalidade na execução de uma importante política setorial de moradia, contribuindo, sem dúvida, para a promoção da dignidade da pessoa humana.

O direito à moradia significa, na sua essência, que o cidadão não pode ser privado arbitrariamente de ter uma habitação e dos meios para conquistá-la. Não obstante, o direito à moradia exige a realização de prestações estatais, que somente através de políticas públicas habitacionais contínuas será concretamente efetivado.

4. Planejamento

A Constituição de 1988 inova na ordem jurídica ao dedicar um capítulo a Política Urbana delegando competências específicas ao ente municipal, notadamente para estabelecer diretrizes de planejamento urbano que fortaleçam as funções sociais da cidade.

O art. 182 da Carta Magna institui o Plano Diretor como instrumento básico de política urbana a ser desenvolvido pelo Município, que de forma planejada deve fixar regras, metas e projetos que serão implementados pelo poder público num tempo determinado.

O Plano Diretor deve abranger conteúdos de política urbana de forma ampla. Ou seja, deve contemplar aspectos orçamentários, econômicos, sociais, ambientais e principalmente urbanísticos, disciplinando o uso, parcelamento, ocupação e zoneamento do solo urbano (MUKAI, 2008, p. 37).

A União fixa diretrizes gerais para a elaboração do Plano Diretor em consonância com art. 182 da Constituição, como também específicas, conforme determinação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Não há um modelo de Plano Diretor pré-formatado em nossa ordem jurídica. Este deve ser criado pelo Município em decorrência de um processo de planejamento que esteja adequado, customizado à realidade do Município.

O Plano Diretor não deve ser uma peça de ficção, mas sim uma diretriz estratégica e exequível para as ações da administração pública com base na coleta de dados e diagnósticos, que projetarão os programas que serão empreendidos em alinhamento com o Plano Plurianual e planos orçamentários anuais, devendo considerar as necessidades, conveniências, diretrizes e os objetivos determinados (SILVA, 2012, p. 136).

O Estatuto da Cidade no seu artigo 28 dispõe sobre a previsão da Outorga Onerosa do



Direito de Construir no Plano Diretor, ao permitir que o mesmo fixe as áreas em que o direito





de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante o pagamento de uma contrapartida do beneficiário para a municipalidade.

Neste sentido, o Plano Diretor regulará o direito de construir e definirá quais serão os limites máximos do coeficiente de aproveitamento para cada área da cidade, correlacionando a infraestrutura existente com o adensamento construtivo. Dessa forma, o Plano é modo de efetivar e regulamentar a OODC, podendo fixar um coeficiente de aproveitamento básico único ou diferenciado para diversas zonas na cidade.

Ocorre que o Plano Diretor como um instrumento de planejamento foi desmoralizado pela “crença nos milagres do planejamento” justificada pela desconexão entre a cidade formal e a cidade real que impulsiona um modelo territorial excludente. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade deve funcionar como uma caixa de ferramentas à disposição dos municípios, e o plano diretor é a chave para abri-la (ROLNIK, 1997, p. 61).

Portanto, será através do Plano Diretor que a Outorga Onerosa do Direito de Construir ganhará aplicação concreta como instrumento de política urbana capaz de financiar a infraestrutura necessária que suporte o adensamento construtivo autorizado pela municipalidade.

No que concerne especificamente a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política pública para a promoção do direito fundamental à moradia, o Plano Diretor municipal deve delimitar quais áreas serão fomentadas com recursos públicos arrecadados com a OODC.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir representa uma importante fonte de arrecadação não tributária para o Município. O artigo 26 do Estatuto da Cidade vincula a destinação desses recursos para programas urbanísticos específicos, tais como regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Desse modo, cabe aos *policy makers* quando da formulação do Plano Diretor elencar quais serão os programas urbanísticos que receberão recursos da OODC, podendo designar uma, algumas ou todas as ações acima mencionadas.

Não obstante, é importante observar que o Plano Diretor não é um instrumento de



política urbana estático. É necessário sempre atualizá-lo periodicamente para que o mesmo possa acompanhar as mudanças no ambiente social e político. Logo, deve ser o Plano Diretor





um instrumento dinâmico de política urbana, compreendido não somente como um projeto futuro de cidade, como também um conjunto de regras de gestão e planejamento urbano (PINTO, 2011, p. 41).

Considerações Finais

O crescimento desordenado acarreta diversos problemas urbanos, dificultando o desenvolvimento da urbanização e o acesso democrático à cidade. Nesse cenário, a expansão da cidade e a proliferação das grandes metrópoles impõem um grande desafio aos governos, razão pela qual torna-se impositivo idealizar políticas públicas capazes de harmonizar o desenvolvimento das cidades e garantir os direitos dos habitantes, em especial das camadas menos favorecidas mais expostas aos riscos criados nas grandes cidades e ao processo de urbanização excludente.

Desse modo o estudo apresentado defende a necessidade de satisfazer o direito à moradia, sendo uma obrigação do Estado realizar progressivamente planos e políticas habitacionais, além de garantir a alocação de recursos para programas e projetos de moradia (SAULE, 1997, p. 71). Nessa perspectiva, o trabalho defendeu a OODC como um instrumento jurídico e político capaz de financiar projetos habitacionais de interesse social, efetivando previsão expressa do Estatuto da Cidade.

Importante destacar que esse ensaio defende a legitimidade do poder público recuperar para a coletividade parte do efeito da valorização imobiliária decorrente da urbanização. Assim entende que grande parte dos problemas urbanos atuais é fruto da especulação imobiliária e da exploração da mais-valia fundiária que aumenta a desigualdade social e contribui para a perpetuação da formação de uma cidade excludente. A OODC permite a normatização do direito de construir como uma diretriz de planejamento urbano, estabelecendo parâmetros capazes de redistribuir para a coletividade parte do ganho decorrente da valorização imobiliária a partir da concessão onerosa desses direitos.

Assim sendo, pretendeu-se demonstrar a efetividade da OODC como uma ferramenta de natureza política, econômica, social e urbanística. Na esfera política a OODC, dentre outras funções, pode contribuir para um acesso mais democrático à cidade. Na esfera econômica e social entendeu-se a OODC como um importante instrumento de arrecadação e financiamento de projetos para habitação de interesse social. No âmbito urbanístico, a OODC pode atuar na ordenação e controle do solo urbano, contribuindo para um desenvolvimento mais planejado e harmônico das cidades.



Todas essas previsões precisariam da formalização no Plano Diretor. O planejamento da cidade é a chave para progredirmos no desenvolvimento de uma cidade justa e solidária. Nesse sentido, o plano diretor não deve ser entendido meramente como uma peça formal e desconectada da realidade, mas sim compreendido como um instrumento fundamental para promoção de políticas públicas urbanas, contribuindo para controlar e ordenar o crescimento da cidade e o uso do solo, correlacionando as metas e diretrizes fixadas no plano diretor com as previsões da política nacional, regional e local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano; Motta, Maurício; Torres, Marcos Alcino; Frota, L; CARNEIRO, J. **As Implicações da problemática dos resíduos sólidos e o advento da Lei 12.305/2010: O Aterro Sanitário de Jardim Gramacho no Município de Duque de Caxias.** Revista de Direito da Cidade, v.5,nº1,p.234-248, 2013.

BARANDIER, H.G; DOMINGUES, E.G.R.L. **Visões Antagônicas na Regulamentação da outorga onerosa do direito de construir nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.** vol.04, nº 01. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, 2018.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2011.

BRASIL. **Constituição Federal 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 05 out 2018.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 3870475 - SC,** Ministro Relator Eros Grau, julgamento 06.03.2008.

Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2124203>>. Acesso em: 02 nov. 2018

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Moradia não é Mercadoria.** Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 197-233, jun. 2013. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>>. Acesso em: 20 nov 2018.

_____, E.G.R.L. **O direito urbanístico e as transformações das cidades.** In: GOMES, D. M. Direito, Mídia e Sociedade. Rio de Janeiro, 2018.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Carta do Embú.** Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado, Embu, SP, dezembro de 1976.

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

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, **Estatuto da Cidade e regularização fundiária.**





Revista de Direito da Cidade, n. 1, pp.261-276, 2006. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493/8265>. Acesso em 20 out 2018.





- LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MOTA, Maurício; MOURA, E. A. C. **O direito à moradia digna na regularização fundiária da Lei federal nº 11.977/2009: o caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha**. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, nº 03, p. 1292-1310, 2015.
- MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade: anotações à Lei nº 10.257/2001**. 2ed, revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>> Acesso em: 26 set 2018.
- _____. **Recomendação Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Genebra, 1991.
Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaoopronto.html>>. Acesso em: 10 dez 2018.
- PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- REZENDE, Vera 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, dez.2011.
Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>>. Acesso em: 10 nov 2018
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Globalização, sociedade de risco e segurança**. *Revista de Direito Administrativo*, n.246, set, 2007.267-287.
- ROLNIK, R. (1997) **Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas**. In: Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- SÃO PAULO. Secretaria de Urbanismo. **Recursos do FUNDURB oriundos da arrecadação da Outorga Onerosa**. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fund_urb/index.php?p=202443. Acesso em 20 dez 2018.
- SAULE JUNIOR, Néelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.





SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.