

PERVERSÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM PROL DOS MEGAEVENTOS ESPORTIVOS: o financiamento das obras na Arena da Baixada

Júlia A. Franzoni¹

Rosângela M. Luft²

Sumário. Introdução. 1. O caso do estádio Joaquim Américo: histórico e engenharia financeira. 2. Instrumentos urbanísticos relativos ao direito de construir: transferência e outorga onerosa. 2.1 Transferência do direito de construir. 2.2 Potencial construtivo e as regras da outorga onerosa. 3. Outorga onerosa do direito de construir na cidade de Curitiba. 4. Transferência ou outorga? O caso da Arena. 5. Considerações finais. Referências. Anexo.

RESUMO

As reformas no Estádio (privado) Joaquim Américo em Curitiba – “Arena da Baixada”, onde ocorrerão jogos da Copa do Mundo da FIFA de 2014, teve como estratégia o uso de potencial construtivo para o financiamento das obras. No entanto, ao estudar a engenharia urbanística e financeira adotada, o artigo mostra que há uma deturpação manifesta do instrumento da outorga onerosa do direito de construir. Se o problema inicial da aprovação do Estatuto da Cidade era a falta de eficácia dos seus instrumentos jurídicos, seu desafio atual é lutar contra a apropriação destes pelo mercado imobiliário para finalidades exclusivamente mercantis.

Palavras-chave: outorga onerosa do direito de construir, planejamento urbano, sistemática urbanística, ilegalidade

ABSTRACT

For the reform works in the (private) Stadium Joaquim Américo in Curitiba - “Arena da Baixada”, where some of the games of World Cup FIFA 2014 will take place, the municipality had adopted a financing strategy by using *constructive potential titles*. However, after studying the urban and financial engineering adopted, the article shows a clear perversion of the instrument “onerous grant of building right”. If the initial problem in Brazilian judicial system, after the approval of the law called City Statute, was the lack of effectiveness of its legal instruments. The challenge today is to fight against the appropriation of its urban instruments for commercial purposes only.

Key-words: onerous grant of building rights, urban planning, urban-law system, illegality

INTRODUÇÃO

A negociação de potencial construtivo, ou de qualquer título jurídico que tenha por objeto a alienação de “direito de construir” ou de “solo criado”, não pode ser tratada independentemente dos regramentos estabelecidos no planejamento urbano municipal e

¹ Bacharel e mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), advogada associada da Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos, e-mail juliafranzoni@gmail.com.

² Bacharel e mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), doutoranda em Direito da Cidade na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Urbanístico na Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Professora da UERJ, e-mail rosangelaluft18@yahoo.com.br.

nas normativas nacionais sobre o tema, pois esses instrumentos integram um mesmo sistema regulatório.

A política urbana foi disciplinada na Constituição Federal em duas partes principais: na fixação das competências constitucionais e em capítulo específico (Título VII, Capítulo II). No que diz respeito ao exercício das competências legislativas em questões de política urbana, a Constituição Federal instituiu que se trata de atribuição em que concorrem a União, os Estados (art. 24, I) e os Municípios (art. 30, I e VIII). Cabe à União estabelecer as normas gerais; os Estados suplementarem a norma nacional naquilo que for de interesse regional, sobretudo quando se tratar de região metropolitana e aglomeração urbana (art. 25, §3º); e os Municípios tratarem dos aspectos de interesse local (art. 30, I, II e VIII).

O segundo âmbito de regulação constitucional está presente nos artigos 182 e 183 da Constituição, dentro do capítulo designado *Política Urbana*. Entre 1998 e 2001 a política urbana estava na dependência da fixação das normas gerais de competência da União, consoante estabelece o art. 182, *caput*. No referido período, vez que os Municípios detinham competência concorrente a respeito do tema, eles podiam criar e regulamentar instrumentos urbanísticos com certa liberdade.

Suprindo o vácuo legislativo federal sobre a matéria, em 10 de julho de 2001 foi promulgada a lei nacional nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que dispõe sobre as “normas gerais” de política urbana. Desde então, nos três níveis federativos este tema passou a ter que observar e ao mesmo tempo se adaptar, aos critérios legais presentes tanto na Constituição Federal, quanto nas normas do Estatuto da Cidade. Essa condicionante implica que todos os instrumentos urbanísticos consolidados em período anterior ao Estatuto, caso contrariem suas diretrizes, serão considerados revogados, tendo em vista os mecanismos de direito intertemporal do sistema jurídico brasileiro, salvo as garantias relativas ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (Decreto-Lei n. 4.657/42).

A partir desses marcos regulatórios federais – Constituição Federal e Estatuto da Cidade as características norteadoras da política urbana são:

- a) A política urbana municipal passa a ser integralmente fundada no **Plano Diretor**, pois segundo prevê o art. 182, §1º, ele é “o instrumento básico da política

de desenvolvimento e de expansão urbana”. Tal previsão gera uma

primazia normativa da lei do plano diretor em relação às demais leis urbanísticas. Ainda que formalmente as leis urbanísticas municipais costumem adotar a mesma forma de aprovação que a lei do plano – lei complementar ou lei ordinária³ – deve sempre ser observada essa preferência material entre a lei do plano e as demais legislações municipais de política urbana;

b) O planejamento urbano passa a determinar o **conteúdo da função social da propriedade** (art. 182, §2º, CF). Ou seja, os atributos dos proprietários de imóveis urbanos previstos no art. 1228 do Código Civil – usar, gozar, dispor e reaver o bem – não são uma mera faculdade do titular, mas passam a ter seu conteúdo conformado pelas leis urbanísticas;

c) O princípio da **justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização** previsto no art. 2º, IX do Estatuto da Cidade funda uma nova lógica de uso e ocupação de bens públicos e privados. Isso implica que nas cidades, quem exerce suas atividades de maneira mais impactante que os demais cidadãos, deve compensar esse *plus* coletivamente. Essa primeira hipótese se aplica aos casos de empreendimentos e edificações que gerem mais adensamento, mais circulação de pessoas, cujo uso seja mais nocivo ao ambiente ou que produzam outro efeito que impacte sobre a coletividade. Em contrapartida, quem sofre restrições especiais em sua propriedade em prol da cidade, deve ter uma compensação em função deste ônus. Exemplo desta segunda hipótese são os imóveis que sofrem restrição no uso – comparativamente aos demais imóveis vizinhos – para fins de proteção do patrimônio histórico ou por questão ambiental;

d) A venda ou a transferência do direito de construir, assim como os demais instrumentos urbanísticos regulados pelo Estatuto da Cidade ou por outras leis nacionais, passam a ter **regras específicas** de operação e de aplicação. Elas devem se enquadrar obrigatoriamente nas normas dos instrumentos previstos pelo

³ A autonomia político-legislativa atribuída aos Municípios pelo poder constituinte, confere-lhes discricionariedade para a estruturação de suas normas e, de consequência, para definir a espécie legislativa de aprovação das leis urbanísticas. Para entender qual a lógica normativa de um Município, deve-se inicialmente

recorrer a sua lei orgânica. Além de sua função organizacional, ela elenca os temas sobre os quais o Município deverá legislar e prevê o formato da lei, se será complementar, ordinária ou se admitirá regulamentação por decreto. Em função disso, existem Municípios em que o plano diretor é lei complementar, outros ordinária, em outros, ainda, toda a legislação urbanística é lei complementar. Mesmo o plano diretor pode mudar a denominação para plano de desenvolvimento estratégico, plano de desenvolvimento integrado, plano diretor de desenvolvimento sustentável, entre outras titulações.

Estatuto da Cidade, que são a outorga onerosa do direito de construir (ou solo criado)⁴ e a transferência do direito de construir, os quais dependem obrigatoriamente de previsão no plano diretor municipal e regulamentação por lei específica (art. 42, II EC).

Toda sistemática nacional deverá, portanto, ser tida como premissa normativa no âmbito municipal quando for realizado o planejamento urbano ou utilizado algum instrumento jurídico-urbanístico. Os Municípios, por questões de constitucionalidade e de legalidade, devem necessariamente respeitar as normas nacionais, eles não podem regular localmente instrumentos urbanísticos que desrespeitem ou sejam incompatíveis com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Tendo em mente os referidos pressupostos, trataremos aqui do caso das reformas no Estádio Joaquim Américo em Curitiba, onde, contrariamente à sistemática jurídico-urbanística aludida, estão sendo utilizadas as verbas do instrumento **outorga onerosa do direito de construir** para financiar e garantir as obras em estádio privado. Mas antes de tratarmos especificamente do uso deturpado do instrumento, vamos descrever o histórico do caso em análise, bem como da engenharia financeira adotada.

1. O CASO DO ESTÁDIO JOAQUIM AMÉRICO: HISTÓRICO E ENGENHARIA FINANCEIRA⁵

Em janeiro de 2010 foi firmado um acordo de Matriz de Responsabilidades em razão da Copa do Mundo de 2014, entre a União, o Governo do Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba, na qual foram definidas as competências de cada ente. Intervenções em portos e aeroportos ficaram a cargo da União, porquanto intervenções de mobilidade urbana, nos Estádios e seus entornos, nos terminais turísticos, nas adjacências dos aeroportos e portos ficariam a cargo do Estado do Paraná e da Prefeitura de Curitiba⁶.

⁴ Com um tratamento específico quando for empregado em uma operação urbana consorciada.

⁵ O levantamento dos dados analisados neste arquivo foi fruto de trabalho coletivo realizado pelo Comitê Popular da Copa de Curitiba, do qual as autoras são integrantes. Esse coletivo tem promovido importante trabalho de monitoramento e incidência nos órgãos públicos, denunciado práticas violadoras de direitos relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014 na cidade. Em relação à reforma e ampliação

da Arena da Baixada, o Comitê acompanha o caso desde o início e promoveu ações de denúncia, divulgando notas de repúdio contra a utilização do instrumento do potencial construtivo, realizando eventos públicos de discussão e oficiando autoridades responsáveis.

⁶ Em alguns casos também da Prefeitura de São José dos Pinhais, onde se situa o Aeroporto Afonso Pena.

Considerando que em Curitiba optou-se por um estádio privado para sediar os jogos da Copa do Mundo 2014, o Estádio Joaquim Américo conhecido como “Arena da Baixada”, foi firmado, consequentemente, um Termo de Compromisso. Neste, figuraram os entes públicos que acordaram a Matriz de Responsabilidades (Estado do Paraná e Município de Curitiba) e o presidente do Clube Atlético Paranaense, clube detentor do estádio.

No “Anexo I” da Matriz de Responsabilidade, foi apresentada uma tabela (Anexo B – Estádio/Arena) na qual se coloca que a reforma e ampliação do Estádio Joaquim Américo se daria com recursos do próprio Clube Atlético Paranaense e da União, via BNDES.

Diante disso, em setembro do mesmo ano, foi estabelecido o **Convênio 19.275** entre o *Estado do Paraná*, a *Prefeitura de Curitiba* (que intervinha através do IPPUC), e o *Clube Atlético Paranaense*, para a adequação do estádio Joaquim Américo às condições impostas pela FIFA.

No Convênio 19.275 ficou estabelecido, por sua vez, que cada parte seria responsável por **1/3** do valor estimado para execução da obra, o que significou à época um valor equivalente a 45 milhões para cada parte e um limite global de 130 milhões. Ressalta-se que na cota parte do Clube Atlético Paranaense estavam incluídos os incentivos fiscais e os projetos de obras executados e pagos pelo Clube antes de firmar o Convênio; o que mascarou, em certa medida, que o valor a ser pago pelo Clube seria efetivamente menor em relação aos entes públicos.⁷

O Convênio também determinou que o Estado do Paraná não repassasse de forma direta o valor equivalente a sua cota parte para as obras do estádio, de forma que os 45 milhões de reais devidos por ele seriam destinados para obras conjuntas com o município em demais projetos, medidas e programas relacionados à Copa do Mundo de 2014.⁸ Dessa maneira, seria o Município de Curitiba quem ficaria responsável diretamente por 2/3, ou seja, 90 milhões em recursos para a reforma da Arena da Baixada.⁹

As contrapartidas previstas para Clube Atlético Paranaense, frente a esses investimentos dos entes públicos, seriam:

-
- 7 Clausula Segunda, Parágrafo Primeiro, Inciso III
8 Clausula Segunda, Parágrafo Primeiro, Inciso I do Convênio e item V do Plano de Trabalho
9 Clausula Segunda, Parágrafo Primeiro, Inciso II

- a) Intensificação da parceria existente relativa às Escolinhas do Atlético Paranaense, em especial em áreas carentes;
- b) Cedência, pelo período de 5 (cinco) anos após o encerramento da Copa do Mundo, de um espaço junto à sua Sede Administrativa correspondente a 50% do total da área da Sede, para instalar área da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;
- c) Cedência, pelo período de 50 (cinquenta) meses a partir da assinatura do convênio, de espaços para a realização de eventos de interesse do ESTADO e/ou do MUNICÍPIO, compatíveis com o espaço já existente, e sem qualquer utilização dos espaços destinados à prática do futebol e de seus meios para treinamento, sem ônus, ressalvado o reembolso de despesas tais como iluminação, segurança e limpeza (*considerando que o convênio foi assinado em setembro de 2010 e imaginando que as obras acabem em março de 2014, a contrapartida seria utilizada somente de março de 2014 a novembro de 2014*);
- d) Viabilização de espaço para a instalação de quiosques dos programas “LEVE CURITIBA” e “FEITO AQUI PARANÁ”, como forma de apoiar o artesanato local;
- e) Manutenção da parceria com o Instituto Municipal de Turismo quanto ao espaço para o ponto de parada da Linha Turismo na Arena do CAP;
- f) Cedência, sem ônus, de dois camarotes na Arena do CAP, sendo um para o MUNICÍPIO e outro para o ESTADO, para o desenvolvimento de programas e eventos de interesse municipal e estadual, pelo período de 50 (cinquenta) meses a partir da assinatura do convênio (*mesmo caso do item c*); e
- g) Realização, ao final do ano, de um evento das escolinhas de futebol do Clube, do qual participem os alunos das escolas parceiras.

Percebe-se que nenhuma das contrapartidas previstas para o Clube Atlético Paranaense significa o dispêndio de recursos na mesma proporção dos entes públicos, de forma que, seria um equívoco chamá-las de “contrapartidas”.

A estratégia que o poder público municipal encontrou para repassar valores ao Clube foi através da instituição de títulos de potencial construtivo em nome do Atlético Paranaense, resolvendo que do valor total de 90 milhões de reais, 45 milhões poderiam ser

destinados à construtora responsável pela obra e 45 milhões seriam dados em garantia em um possível empréstimo realizado junto ao Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná,¹⁰ ou ainda, os 90 milhões de reais poderiam ser repassados integralmente como remuneração da construtora selecionada para a obra.¹¹

Para que essa estratégia pudesse se concretizar, em novembro de 2010, foi publicada a Lei Municipal 13.620, que instituiu o potencial construtivo relativo ao estádio Joaquim Américo. No mesmo sentido, foi aprovada a Lei Estadual 16.733, que permite que o Tesouro do Estado, através do Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, apoiasse financeiramente o Projeto de reforma e ampliação do estádio Joaquim Américo, embasado no interesse público e coletivo que este envolveria (o que se questiona por se tratar de investimento em bem privado, vinculado a contrapartidas de caráter público-social duvidoso).

Com a atualização dos custos das obras, foram firmados o Termo Aditivo à Matriz de Responsabilidade e os Termos Aditivos ao Convênio celebrado por Estado, Município e Atlético, em que se apontou o novo valor do projeto em um total de 234 milhões de reais – valor a ser repartido igualmente entre os três entes responsáveis.

Em agosto de 2011 ocorreu o primeiro repasse de verbas por parte do Estado do Paraná para a Prefeitura no valor de 7 milhões de reais, sem que as obrigações da Cláusula 1º, §2 do Convênio – melhoria na drenagem das bacias do rio Água Verde e desapropriação dos imóveis em torno do Estádio – tivessem sido cumpridas.

No intuito de viabilizar a recepção dos recursos da Prefeitura através do potencial construtivo, foi criada ainda em agosto do mesmo ano pelos conselheiros do Clube Atlético Paranaense uma Sociedade de Propósito Específico, a CAP S/A ARENA DOS PARANAENSES, com participação acionária total do clube.

Apenas em dezembro é que foi publicado o Decreto Municipal 1.957/2011, que decretou de interesse público os imóveis do entorno da Arena da Baixada, cumprindo-se o primeiro passo para as desapropriações, conforme exigia o Convênio 19.275.

Em abril de 2012 foi lançado o relatório número 1 da Comissão de Fiscalização Copa de 2014 do Tribunal de Contas do Estado Paraná. O Tribunal através do relatório

-
- ¹⁰ Clausula Quarta, Parágrafo Único
¹¹ Clausula Quinta, Parágrafo Único

apontou irregularidades, a falta de transparência e objetividade nos dados apresentados, especialmente no que concerne às obras no Estádio Joaquim Américo, que resultaram numa série de recomendações, dentre elas: *que as partes dessem efetividade às obrigações estabelecidas no Convênio 19.275 atentando a como seria feita a fiscalização dos recursos a serem repassados e a prestação de contas; formalização e publicação de qualquer alteração dos contratos por meio de termos aditivos; a reavaliação das obrigações que caberiam ao Clube Atlético Paranaense.*

Seguido desse relatório, em maio do mesmo ano, foi editado o Decreto Municipal n. 826/2012, que regulamentava a Lei Municipal 13.620. Esse decreto estabeleceu que o potencial construtivo transferível ao Programa Especial da Copa do Mundo FIFA 2014, corresponderá a 60.000 cotas de 1,00 m² cada uma. Como havia sido mencionada, a estratégia que o poder público municipal encontrou para transferir recursos para as obras na Arena foi a criação de títulos de potencial construtivo. Esse instrumento de política urbana é regulado por lei específica, Lei Municipal 9.803/00, pelo Plano Diretor da cidade, Lei Municipal 11.266/04, e pela Lei de Zoneamento Urbano, Lei Municipal 9.800/00. Vale ressaltar, no entanto, que os indicadores utilizados nos anexos do Decreto não são os mesmos estabelecidos na Lei de Zoneamento Urbano (ver tabela ao final), além de não respeitarem outras disposições das leis regulamentadoras e as destinações específicas a que esse instrumento deve respeito, conforme disposto do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) – Lei Federal que dispõem sobre as normas gerais dos instrumentos de política urbana.

A instituição de novas normas e as alterações legislativas, no entanto, não pararam por aí. Em junho foi publicado o Decreto Estadual 4.913/12, que criou um comitê de gestão e acompanhamento das ações do FDE com relação à Copa, denominado “Comitê de Financiamento da Copa”; lembrando que parte do FDE havia sido dada em garantia do empréstimo do BNDES para a realização das obras no Estádio Joaquim Américo.

No mesmo sentido, ainda em junho, publicou-se a Lei Estadual 17.206/12 que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, até o montante de R\$ 138.450.000,00 a ser aportado no Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, sendo que este valor

deverá ser utilizado exclusivamente para reforma e ampliação do Estádio (art. 1º).

Em seguida, foi firmado novo Termo Aditivo ao Convênio 19.275, que determinava, principalmente, que o CAP até dezembro de 2014 entregasse à prefeitura de

Curitiba imóveis com valor equivalente aos desapropriados em torno do Estádio para sua ampliação.

Nesse meio tempo, tem-se o lançamento do relatório número 2 da Comissão de Fiscalização da Copa de 2014 do TCE, que buscou verificar as providências cumpridas pelos atores envolvidos, conforme determinado no relatório número 1.

Em agosto veio o relatório número 3 da Comissão, cujo escopo era verificar a execução dos projetos e obras relacionadas ao megaevento tendo como base o estabelecido na Matriz de Responsabilidades para cada ente federativo.

No mês de novembro, o órgão pleno do Tribunal de Contas do Estado julgou questão referente à **natureza jurídica** dos recursos transferidos por meio de potencial construtivo, decidindo que se tratava de *recursos públicos*.

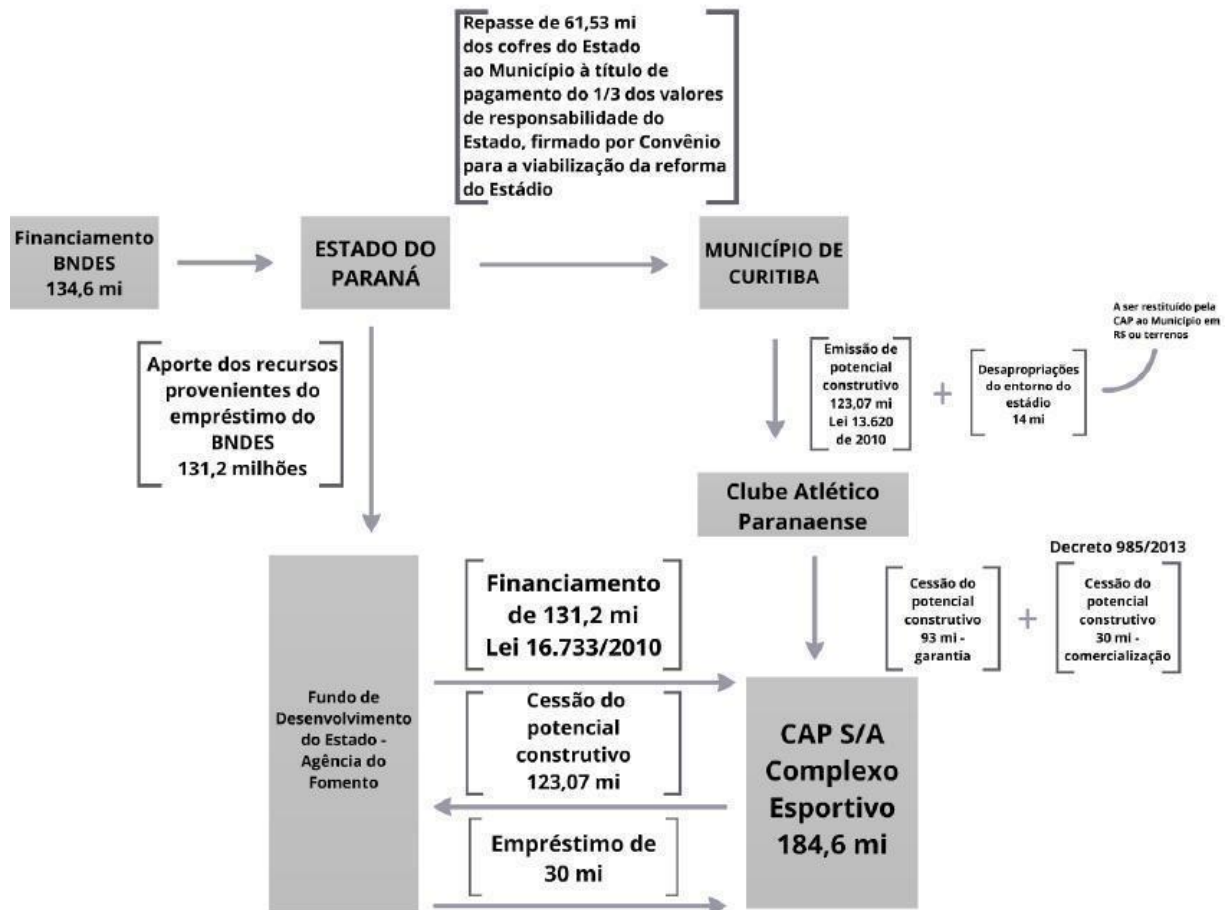
Em dezembro, na última sessão da Câmara Municipal sob antiga gestão da Prefeitura de Curitiba, foi aprovada a Lei Municipal 14.219/12, que alterava dispositivos da Lei 13.620/10, aumentando o valor máximo para concessão de potencial construtivo ao estádio para R\$ 123.066.666,67. Além de estabelecer que o CAP teria que dar as contrapartidas sociais ao Município por receber tal crédito, sem, contudo, especificá-las.

O primeiro acontecimento referente ao caso relatado no ano de 2013 foi o repasse de recursos financeiros pelo Governo do Estado do Paraná à CAP S/A, por meio de financiamento via FDE, sem cumprir todas as determinações estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Em 26 de junho de 2013 foi publicado o Decreto Municipal n. 985/2013, que “dispõe sobre a forma de pagamento das cotas oriundas da concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010”. Este decreto não esclarece quem vai efetuar a venda dos títulos de potencial construtivo, mas em seu artigo 1º prevê que: os valores arrecadados serão recolhidos em conta bancária vinculada, em nome do Município de Curitiba. Isto demonstra de que a venda deste potencial continuará sendo realizada pela Prefeitura e não transferida ao CAP. A verba é que será direcionada ao pagamento das obras. No mesmo decreto foi inserida tabela com a relação de algumas

das zonas e setores da cidade e respectivos potenciais de construção – coeficiente de aproveitamento básico (COEF) e máximo (COEF. MÁX).

O esquema abaixo representa sinteticamente a engenharia financeira adotada para o financiamento das obras:



A complexidade da engenharia financeira e urbanística utilizada neste caso, levou a uma série de confusões a respeito da natureza jurídica deste potencial construtivo e da sua adequação ao ordenamento urbanístico. Chegou-se até a afirmar que se tratava de um novo instituto criado pelo Município de Curitiba. Iremos debater em detalhes este tema para demonstrar que não se trata de um novo instrumento urbanístico, mas sim do desvirtuamento da outorga onerosa do direito de construir.

2. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS RELATIVOS AO DIREITO DE CONSTRUIR: TRANSFERÊNCIA E OUTORGA ONEROSA

No caso da cessão de potencial construtivo para custear a reforma do Estádio Joaquim Américo são perpetradas confusões entre os instrumentos da **transferência do potencial construtivo** e da **outorga onerosa do direito de construir** ou **solo criado**. A própria Lei Municipal nº 13.620/2010 que autorizou o uso do potencial construtivo em benefício das obras no Estádio Joaquim Américo utiliza de modo confuso e equivocado a expressão transferência de potencial construtivo em seus artigos 5º e 6º¹², assim como o faz seu decreto regulamentador (nº 826/2012)¹³ e várias outras leis e regulamentos do Município de Curitiba. Argumenta-se, inclusive, nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)¹⁴ que no caso da Arena teria sido criado um terceiro instrumento jurídico. Cabe, portanto, analisar os dois instrumentos do Estatuto da Cidade para dirimir estes conflitos e verificar que não é compatível com o sistema jurídico este que intitulam ser um “novo instrumento”.

2.1 Transferência do direito de construir

Ambos os instrumentos, a transferência e a outorga, giram em torno do **direito de construir**. Os dois, também, podem envolver uma negociação onerosa. No entanto, como o Estatuto da Cidade chama o solo criado de “outorga onerosa”, usamos a expressão apenas para esse último instrumento. A lógica que os move é o já citado princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

¹² Art. 5º As transferências do potencial construtivo, serão efetuadas na forma de acréscimo ao potencial construtivo dos lotes, nos parâmetros máximos previstos na Lei Municipal nº 9.803, de 3 de janeiro de 2000. Art. 6º As condições e critérios para a concessão e transferência de potencial construtivo de que trata esta lei serão regulamentadas pelo Município de Curitiba, através de decreto, conforme estabelece a Lei Federal nº 10.257/2001 e Lei Municipal nº 11.266/2004.

¹³ Art. 1º Parágrafo único. O incentivo que trata do caput deste artigo consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação em vigor.

¹⁴ Processo n. 229047/2012 do TCE/PR, pauta da sessão de 01/11/2012: ““A comissão que estudou o assunto disse em primeiro passo que não enquadrava nem na outorga onerosa, nem na transferência de potencial construtivo, mas sim, que se apoiava numa outra hipótese prevista no estatuto da cidade que é justamente outras práticas de intervenção urbana na qual a comissão vislumbrou que através desse dispositivo então, o Município estava criando uma unidade especial de potencial construtivo que em nada está similarizado com a transferência do potencial construtivo que é o instrumento que realmente foi incorporado na política urbana””.

A legislação municipal de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano tem, por metodologia, a segmentação do perímetro urbano municipal em diferentes zonas e/ou setores. Para cada uma destas zonas ou setores são **fixados critérios equânimes de uso e ocupação do solo**, como, por exemplo, tipos de uso, taxas de ocupação, taxas de permeabilidade, metragens de afastamento, coeficientes de aproveitamento etc.

A justa distribuição dos benefícios e ônus deve ser avaliada a partir de delimitações territoriais e/ou temáticas específicas. É o que Fernando Correia denomina “o caráter relativo do conceito de igualdade”, o que implica que o problema da igualdade “seja circunscrito ao âmbito de um mesmo plano ou de cada uma das zonas ou sectores em que ele se subdivide e que a localização dos terrenos na área abrangida por cada um deles e a sujeição às mesmas regras jurídicas urbanísticas se transformem no *critério de comparação* entre as situações jurídicas dos diferentes proprietários”¹⁵.

A premissa que move esta normatização é que todos aqueles proprietários que tiverem um imóvel dentro de uma mesma zona ou setor deverão ter iguais direitos de uso e ocupação do seu bem, comparativamente aos demais proprietários de imóveis dentro da mesma zona ou setor. Se houver tratamento diferenciado entre eles, aquele que sofrer algum prejuízo ou ônus específico em prol do interesse público deverá ser compensado e aquele que explorar de maneira mais intensa e impactante seu imóvel, deverá oferecer uma contrapartida para a cidade.

A transferência do direito de construir se aplica quando algum proprietário, no âmbito de uma zona, sofre compulsoriamente ou assume voluntariamente algum ônus específico em função de uma demanda de interesse público. Assim sendo, o uso deste instrumento jurídico se justifica pelo **motivo** que gerou um prejuízo especial ao proprietário em relação ao uso do seu bem. O Estatuto da Cidade delimita quais seriam os motivos que justificariam o emprego da transferência do direito de construir. Eles se manifestam quando o imóvel é considerado necessário para fins de (art. 35 EC):

- i) Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- ii) Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico,

ambiental, paisagístico, social ou cultural;

¹⁵ CORREIA, Fernando Alves. Manual de Direito do Urbanismo. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2006, p. 623.

iii) Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Em relação a essas três hipóteses, a transferência do direito de construir poderá ser usada não somente quando forem impostas as condições ao proprietário em prol das referidas hipóteses de interesse público, mas também quando ele se dispõe **voluntariamente** a doar seu bem ao poder público para as mesmas finalidades.

Ocorrendo alguma das mencionadas situações, faz-se uma análise comparativa entre o morador específico e os demais moradores da mesma zona ou setor para dimensionar quanto de direito de construção lhe foi privado. É essa diferença que permitirá o dimensionamento de quanto de direito de construção que o proprietário especialmente onerado poderá transferir. Ou seja, uma vez que o proprietário não pode construir no seu imóvel ou que ele doa este bem para as hipóteses de interesse público previstos na lei, o Município lhe confere o direito de construir em outro imóvel capaz de receber este potencial suplementar de construção – seja o imóvel do proprietário em si, seja de um terceiro.

O caso da Arena do CAP não se identifica com nenhuma das hipóteses tratadas, pois o imóvel não está sofrendo nenhuma das restrições referidas no seu direito de construir. E, ainda, o CAP não irá doar imóvel de sua titularidade para os fins referidos na lei. Logo, **não é caso de transferência do direito de construir**. Ademais, o Clube Atlético Paranaense não consta da “Relação de imóveis com disponibilidade para transferência” disponível no site da Secretaria de Urbanismo de Curitiba¹⁶.

2.2 Potencial construtivo e as regras da outorga onerosa

O potencial construtivo pode ser definido como a proporção de edificabilidade estabelecida em lei, dimensionável em metros quadrados, para o exercício do direito de construir em determinado imóvel. Uma série de critérios da legislação urbanística municipal devem ser combinados para se estabelecer quando e como se pode construir em cada imóvel urbano. Em relação a esse potencial de construção, destaca-se um indicador

fundamental presente nas legislações urbanísticas, que é o **coeficiente de aproveitamento**.

<http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao/potencial-construtivo-relacao-de-imoveis-com-disponibilidade-para-transferencia/1118>¹⁶

<http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao/potencial-construtivo-relacao-de-imoveis-com-disponibilidade-para-transferencia/1118>, consulta em 26/08/2013.

A lei conceitua coeficiente de aproveitamento como “a relação entre a área edificável e a área do terreno”. Em um imóvel, por exemplo, em que a área do terreno seja de 500m² e a lei permita construir 750m², o coeficiente de aproveitamento será 1.5.

Para o emprego da outorga onerosa do direito de construir, também denominada solo criado, é necessário que a legislação municipal crie dois tipos diferentes de coeficiente de aproveitamento para os imóveis, o **coeficiente de aproveitamento básico (CAb)** e o **coeficiente de aproveitamento máximo (CAm)**, este último sempre maior que o primeiro. O CAb é o direito de construir ou o potencial construtivo conferido a todos os proprietários da área em caráter gratuito. Dito de outro modo, todo proprietário poderá construir a metragem do CAb sem ter que pagar pelo direito de construir, basta apenas que o seu projeto de edificação esteja de acordo com todos os critérios legais estabelecidos para a sua zona ou setor.

Quando o proprietário quiser construir acima do CAb, mas dentro dos limites máximos do CAm, ele deverá comprar essa diferença, esta metragem que será construída a mais. Por isto, quando se fala de outorga onerosa do direito de construir, emprega-se também a expressão “solo criado”, pois a lei institui a possibilidade de construir acima do limite básico de construção para a zona ou setor. Luiz Alocchio afirma que “a figura da criação artificial do solo – em verdade, a adição de mais uma possibilidade de aproveitamento do potencial construtivo – corresponde a todo espaço advindo para construção, que sobrepuje uma certa proporção (coeficiente) entre a obra erigida e a área natural do terreno onde se achará encravada tal edificação”¹⁷.

Esse solo criado, montante admitido em lei para construção acima do CAb, não pertence ao proprietário do imóvel, mas sim ao Município, razão pela qual é a Prefeitura quem negocia onerosamente este potencial adicional de construção.

Por isso afirmamos que sempre será outorga onerosa do direito de construir ou solo criado quando o potencial construtivo utilizado vier desse “**banco de potencial construtivo**”¹⁸ criado pelas leis municipais ao diferenciarem o CAb do CAm para setores

¹⁷ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Do solo criado (outorga onerosa do direito de construir) - instrumentos de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 64.

¹⁸ A Prefeitura não pode criar solo para além do limite estabelecido na legislação. O coeficientes de aproveitamento do tipo CAb e CAm foram estabelecidos nas leis de 2000, sem muitas modificações posteriores. Esse banco estabelecido pela Prefeitura, portanto, está lastreado nos permissivos provenientes dos índices urbanísticos cuja quantidade não é conhecida só pelo Município, mas também pelo mercado imobiliário que atua na cidade.

ou zonas da cidade. A lei municipal estabelece, portanto, um crédito de potências de construção que integram o patrimônio do Município, através dos índices urbanísticos previamente prescritos.

O emprego do CAM também tem como fundamento o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Contudo, diferentemente da lógica própria à transferência do direito de construir referida acima, no caso da outorga onerosa do direito de construir o raciocínio é que aquele que constrói mais do que o coeficiente básico de aproveitamento, gerando um adensamento superior no local, deverá compensar coletivamente este seu benefício pessoal.

Uma observação de extrema importância em relação à outorga onerosa do direito de construir diz respeito à **destinação** que deve ser dada a essa contrapartida adimplida pelo proprietário beneficiado – adimplemento este que não necessariamente precisará ser em dinheiro.

O Estatuto da Cidade estabelece expressamente todas as destinações que poderão ser empregadas pela municipalidade a este recurso da outorga onerosa: i) regularização fundiária; ii) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; iii) constituição de reserva fundiária; iv) ordenamento 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 (artigo 31 c/c 26 do EC).

Esta **vinculação legal** não ocorre sem motivos. Uma vez que a outorga onerosa do direito de construir gera maior impacto urbanístico em determinado local, a Municipalidade terá maior ônus para cumprir seus deveres de manter infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. Logo, ***a receita obtida com a venda do potencial construtivo deve obrigatoriamente ser revertida em benefícios coletivos para a cidade.***

Desse modo, uma regra específica e fundamental para diferenciar a transferência do direito de construir da outorga onerosa do direito de construir (solo criado) é a **origem**

do potencial construtivo, ou seja a procedência dos metros quadrados que serão utilizados.

a) Se o potencial de edificação vem de um outro imóvel específico, cujo proprietário não pode construir a integralidade do coeficiente de aproveitamento básico (CAb) previsto na lei para a sua zona ou setor, ou, ainda, ele doou imóvel seu para a execução de projeto de interesse público (ambiental, histórico, de habitação social etc), está-se diante da transferência do potencial construtivo.

b) Agora, se a metragem de edificação utilizada vem do “banco geral de potencial construtivo” do Município, está-se diante de outorga onerosa do direito de construir, também chamada solo criado ou concessão do direito de construir.

Esse banco de potencial surge da diferença entre os CAb e os CAM de todas as zonas e setores da cidade nas quais existam esses dois critérios fixados em lei. Aquilo que for CAb é dos proprietários dos imóveis. O que se situa acima do CAb até o limite do CAM é do Município. É esse “banco de potencial construtivo” que recebeu a qualificação de recurso/bem público pelo

Tribunal de Contas do Estado do Paraná no processo nº 229047/2012 do TCE¹⁹.

No caso da Arena do Atlético, consoante trataremos a seguir, o potencial construtivo previsto no convênio, nas leis e nos regulamentos específicos da Arena seguem a lógica do solo criado. Chega-se a tal conclusão porque a venda do potencial construtivo para financiar as obras na Arena somente pode emanar desse banco de potencial construtivo, vez que não está ocorrendo a transferência de potenciais entre bens. Mas, no episódio específico da Arena veremos que existem algumas particularidades que deturpam as regras legais de emprego desse instrumento.

3. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA CIDADE DE CURITIBA

Considerando as premissas e análises feitas nos itens anteriores, cabe ponderar, neste momento, a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir em Curitiba. Parte-se, inicialmente, da lei básica do planejamento urbano municipal: o plano diretor.

¹⁹ Processo n. 229047/2012 do TCE/PR, pauta da sessão de 01/11/2012: “a conclusão do relatório sustenta a natureza de bem público ou de recurso público, não orçamentária, mas um patrimônio público que será destinado, na forma da lei municipal, em consonância com a lei do Estatuto das Cidades para atividade especial”.

Nos anos de 2003 e 2004 o Plano Diretor de Curitiba passou por um amplo processo de revisão e adaptação das suas normas ao Estatuto da Cidade.²⁰ Em 16/12/2004 foi promulgado o Plano Diretor através da Lei Municipal Ordinária nº 11.266/2004.

Os artigos 59 e seguintes do Plano Diretor regulamentam a outorga onerosa do direito de construir²¹. A lei do plano, na mesma lógica do Estatuto da Cidade, prevê que a este instrumento será aplicado as seguintes finalidades: i) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária; ii) promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental; iii) ordenamento e direcionamento da ocupação urbana; iv) criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes e; v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários (art. 60 PD). O parágrafo 2º do artigo 63 do Plano Diretor reforça essa vinculação ao prever que “os recursos auferidos deverão ser **utilizados exclusivamente para as finalidades expressas nos incisos I a V do art. 60 desta lei**” (sem grifos no original).

Além disso, o Plano Diretor de Curitiba prevê, no artigo 61, as macrozonas onde poderá ser aplicada a outorga onerosa²² e no artigo 62 foram estabelecidos os acréscimos máximos possíveis àqueles indicados na legislação de zoneamento²³.

A previsão e o emprego da outorga onerosa do direito de construir deveria ter como consequência lógica a adequação dos coeficientes de aproveitamento e demais indicadores previstos na lei de zoneamento. Ou seja, a revisão do plano diretor e a respectiva promulgação da lei deveria gerar a revisão da legislação urbanística municipal, sobretudo da lei de zoneamento e seus coeficientes de aproveitamento, para permitir o emprego do solo criado. Ocorre que essa adequação não ocorreu até o presente momento e

²⁰ Esse processo foi amplamente criticado por movimentos sociais e academia. Alegam ter-se tratado de mera atualização dos planos já existentes, sendo as adaptações meramente principiológica.

²¹ Art. 59. A outorga onerosa do direito de construir, também denominado solo criado, é a concessão emitida pelo Município, para edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos ou alteração de uso, e porte, mediante contrapartida financeira do setor privado, em áreas dotadas de infraestrutura.

²² I - eixos estruturantes; II - eixos de adensamento; III - áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade; IV - áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade; V - áreas com destinação específica. Aplica-se, também, nos lotes com testadas para os eixos viários

principais e para a regularização de edificações.

²³

a) eixos estruturantes: até 2 (dois); b) eixos de adensamento: até 2 (dois); c) áreas de ocupação mista alta, média e baixa densidade: até 2 (dois); d) áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade: até 1 (um); e) áreas com destinação específica: até 1 (um). E, para os terrenos com testada para eixos viários principais, legislação específica poderá indicar acréscimos máximos de até 01 (um) coeficiente.

continuam em vigor as leis anteriores²⁴. O artigo 87 do Plano Diretor de Curitiba estabeleceu prazo de 3 anos para a apresentação dos novos projetos de lei. Todavia, estamos há quase dez anos de promulgação da lei do plano diretor e não se tem notícia desses projetos de lei.

Quando vamos analisar a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo de Curitiba, n.º 9800/2000, **não encontramos** em suas tabelas a previsão de coeficientes de aproveitamento básico e máximo. Existe apenas a previsão de “COEF. APROV”. Essa diferenciação de coeficientes é encontrada em leis esparsas, como as que regulam a transferência do direito de construir (Lei n.º 9.803/2000) e na lei que cria incentivos para programas de habitação de interesse social (Lei n.º 9.802/2000), bem como em decretos esparsos (ex: Decreto n. 985/2013 relativo ao Estádio).

Se confrontarmos as tabelas e os indicadores destas referidas leis e decretos, iremos nos deparar com uma incongruência de indicadores (ver tabela ao final). Se compararmos essas mesmas tabelas com a previsão do artigo 62 do Plano Diretor referido acima, percebemos que não há uma compatibilização entre diretivas do plano diretor e opções regulatórias das leis infraplano. As denominações de setores e zonas ora são compatíveis, ora criam subzonas de zonas, ora criam zonas inéditas. Enfim, as normas curitibanas são bastante confusas e de difícil compreensão para o gestor público, o que dirá a um cidadão comum.

Além de toda a dificuldade gerada pela imensa inflação de decretos e leis não sistematizados de maneira clara e coerente, verificamos que existem inúmeras leis e decretos municipais posteriores à promulgação do Plano Diretor de Curitiba, que regulamentam os instrumentos da transferência e da outorga onerosa do direito de construir, mas sequer fazem remissão ao Plano Diretor de Curitiba em sua parte introdutória. São exemplos as leis n.º 12.080/2006 (transferência de potencial para Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal – RPPNM) e n.º 12.767/2008 (outorga e

²⁴ Lei n.º 9.800, de 03 de janeiro de 2000, que dispõe sobre o Zoneamento, uso e Ocupação do Solo do Município de Curitiba e dá outras providências; Lei n.º 9.801, de 03 de janeiro de 2000, que dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba; Lei n.º 9.802, de 03 de janeiro de 2000, que

institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social; Lei nº 9803, de 03 de janeiro de 2000, que dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo; Lei nº 9.804, de 03 de janeiro de 2000, que cria o Sistema de Unidades de Conservação do Município de Curitiba e estabelece critérios e procedimentos para implantação de novas Unidades de Conservação; VI - Lei nº 9.805, de 03 de janeiro de 2000, que cria o Setor Especial de Conservação Sanitário Ambiental e dá outras providências; VII - Lei nº 9.806, de 03 de janeiro de 2000, que institui o Código Florestal do Município e dá outras providências.

transferência de potencial construtivo para os Pólos da Linha Verde), e os Decretos nº 359/2012 (Dispõe sobre a outorga onerosa para a concessão de incentivos ao programa especial de governo) e nº 606/2007 (Regulamenta a Lei nº 12.080/2006, que cria reserva particular do patrimônio natural - RPPNM). Isso demonstra um descaso do Município em relação à supremacia da lei do plano diretor e da necessária coerência que deve ser mantida entre as leis urbanísticas municipais.

No Município de Curitiba existem algumas hipóteses específicas de aplicação da **outorga onerosa do direito de construir** que são geridas pela Secretaria Municipal de Urbanismo:

- i) **Geral (“solo criado”)**: da Lei Municipal n. 9.801/2000 que trata dos instrumentos da política urbana, com uma certa consonância com o Plano diretor de Curitiba, vinculando o uso dos instrumentos, entre os quais se inclui a concessão onerosa do direito de construir para: I - a proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental do Município; II - a desapropriação parcial ou total de imóveis necessários a adequação do sistema viário básico; III - a instalação de equipamentos urbanos e comunitários; IV - a criação de espaços de uso público; V - a implantação de programas habitacionais de interesse social; VI - o aproveitamento de imóveis no Setor Estrutural com potencial construtivo subutilizado por limitações urbanísticas
- ii) **Habitacionais**: potencial construtivo concedido para emprego em locais de execução de programas habitacionais de interesse social - Lei n. 9.802/2000. Recebe o incentivo construtivo aquele que o transferir à COHAB-CT, à conta do Fundo Municipal de Habitação (FMH), imóvel urbano destinado a programa habitacional de interesse social. Fica, também, facultado ao interessado o pagamento em dinheiro, como recursos destinados ao FMH²⁵. Neste caso também se observa o respeito ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor;
- iii) **Operação urbana consorciada da Linha Verde**, cujos recursos com a venda de potencial construtivo por meio dos CEPACs são aplicados

²⁵ Ademais, a Lei Municipal 12.816/2008 dispõe que: “Art. 10. Constituição recursos do FMHIS: VII. as receitas provenientes da venda ou transferência de potencial construtivo, previstos na Lei Municipal N.º 9.802, de 3 de janeiro de 2000”;

obrigatoriamente nas obras realizadas no perímetro da própria operação (art. 8º da Lei Municipal nº 13.909/2011, assim como determina o Estatuto da Cidade.

iv) Programas especiais de governo (PEG): o Decreto Municipal nº 359/2012, com uma grande quantidade de erros terminológicos e técnicos autoriza de maneira pouco clara o emprego das verbas do potencial construtivo do banco do Município para a execução de programas especiais de governo. O decreto não especifica expressamente o conteúdo destes programas especiais de governo e como será efetuada a contrapartida pelo emprego do potencial construtivo que integra o patrimônio público. Se executarmos uma simulação de potenciais construtivos no site da Prefeitura Municipal de Curitiba²⁶, verificaremos que o valor para a compra dos potenciais de PEG é mais barato que os demais “solos criados”. Isto nos induz a concluir que este potencial será vendido com prioridade em relação aos demais. A questão principal que se coloca é: **para que finalidade vai este dinheiro arrecadado pelo Município na execução dos PEG?**

4. TRANSFERÊNCIA OU OUTORGA? O CASO DA ARENA

Conforme narrado na primeira parte, onde foi feito o histórico do caso das obras da Arena do Clube Atlético Paranaense, a engenharia financeira para reforma do estádio empregou o potencial construtivo para duas finalidades: a) adiantar a venda para financiar uma parte das obras de reforma (30 milhões de reais) e; b) dar o restante como garantia ao Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE) pelo empréstimo.

A opção pela utilização da venda do potencial construtivo para financiar as obras no Estádio surgiu do Convênio nº 19.275/2010, o qual sofreu 5 substanciais modificações até o momento – termos aditivos n. 19275-01, 19275-02, 19275-03, 19275-04, 19275-05²⁷. Com base no Convênio, foi aprovada a Lei Municipal nº 13.620/2010 que “**instituiu** o potencial construtivo para o Estádio Joaquim Américo”, sendo esta lei alterada pela Lei Municipal nº 14.219/2012 e regulamentado o uso do potencial construtivo por meio do já referido Decreto n. 985/2013.

- 26 <http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao/potencial-construtivo-simulador/1115>
- 27 <http://www.copa2014.curitiba.pr.gov.br/conteudo/termos-aditivos/828>

Essas duas leis municipais **não instituem** propriamente novos potenciais construtivos para a cidade, elas apenas “autorizam” o emprego de parte do **banco de potencial construtivo** do Município de Curitiba em benefício das obras do Estádio. **Os coeficientes de aproveitamento estabelecidos nas leis municipais não foram modificados, razão pela qual o potencial de solo criado que pode ser vendido pelo Município, derivado das diferenças entre o CAb e o CAm fixados para diferentes zonas e setores da cidade, continua o mesmo desde as leis de 2000.**

Tal conclusão é corroborada pelo (confuso) parágrafo único do art 1º do Decreto 826/2012 que regulamenta a Lei Municipal 13.620/2010: “o incentivo que trata do caput deste artigo consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, **conforme estabelecido na legislação em vigor**”.

A mesma lei fixa que “caberá ao Clube Atlético Paranaense, beneficiário da concessão dos créditos do potencial construtivo, a devida e proporcional compensação e contrapartidas sociais ao Município de Curitiba. (art. 7º). As perguntas que até então não foram respondidas são: que compensação e contrapartidas são essas? Uma vez que a lei vincula o uso dos recursos obtidos com a venda do potencial construtivo, o CAP irá respeitar estas vinculações legais ao realizar as contrapartidas?

A prefeitura de Curitiba liberou 257.143 cotas de potencial construtivo ao Atlético e deixou à disposição do clube para utilizar os papéis como garantia em empréstimos. O primeiro valor apresentado pela Secretaria de Urbanismo indicava que cada título equivalia à R\$ 500,00 totalizando quantia diferente dos 123 milhões indicados (o valor ultrapassa 128 milhões).

Ocorre que, muito embora tenham sido previstas essas duas modalidades de utilização do potencial construtivo, há o risco de que os títulos sejam integralmente utilizados para pagamento dos custos da obra. A parte que seria destinada para atuar como garantia de empréstimo será, na verdade, coloca no mercado para captação de recurso e amortização da dívida. Se não for alterado o quadro atual, o Atlético estará, de fato, utilizando recurso do Município de Curitiba para quitar seus próprios empréstimos, recursos esses que estão vinculados por lei a investimentos em urbanismo, patrimônio

histórico e ambiental e habitação social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização do instrumento do potencial construtivo é o mecanismo-chave para o financiamento da obra de reforma e ampliação da Arena da Baixada. Conforme análise da engenharia financeira montada para a operação, o instrumento permitiu que o Estado do Paraná intermediasse empréstimo com o BNDES para repasse da verba para o Clube Atlético, pois teria como respaldo a venda do potencial construtivo para quitação dessa dívida. Indo além, os títulos de solo criado, trabalhado em lotes na operação, um para garantia de empréstimo, outro para venda no mercado, estão, de fato, lastreando quase a integralidade do custo referente à reforma do estádio. E, para realização do dinheiro de forma a amortizar as dívidas desenvolvidas (empréstimo com BNDES pelo Estado do Paraná, empréstimo da CAP/SA com o FDE), esses títulos terão que ser postos no mercado.

Trata-se, aqui, de claro desvio de finalidade ao atendimento do interesse público, uma vez que o Município de Curitiba, através da cessão de potencial construtivo, está respondendo pela parte referente ao Clube Atlético na divisão dos custos da obra – *poderá o Clube quitar suas dívidas vendendo potencial construtivo?* –, e de perversão de utilização de instrumento urbanístico – *o potencial construtivo não é um título curinga passível de qualquer formatação para captação de recurso atrelada a finalidades não previstas em lei.*

Há quem defenda ser o potencial construtivo utilizado na operação de financiamento da obra do estádio um terceiro instrumento criado pelo Município de Curitiba, especificamente para finalidade envolvendo a preparação para realização da Copa do Mundo de 2014 na cidade. Ora, essa compreensão dos fatos atesta que os instrumentos de política urbana não passam de mecanismos moduláveis pela Administração Pública em negociações com setor privado, que tratam o direito à cidade como negócio e a própria

cidade como mercadoria.

Quando o TCE/PR afirma que a hipótese confirmaria existência de outro instrumento que a transferência de potencial construtivo e a outorga onerosa, encobre a

ilegalidade da utilização perpetrada pela engenharia financeira em comento. Trata-se, sem dúvida, de **utilização ilegal do instrumento da outorga onerosa do direito de construir**. O Município de Curitiba cede potencial construtivo integrante de seu quantitativo de solo criado avaliado (conforme estudo dos parâmetros urbanísticos e das permissões legais), e o repassa para o Clube Atlético, que receberá quantia referente ao valor da venda dos títulos. Essa operação é ilegal porque as hipóteses para repasse dos recursos obtidos com a venda dos títulos estão expressamente previstas em lei e financiar obra de estádio privado não estão entre elas. Está evidenciado que a utilização irregular do potencial construtivo está a serviço da garantia da reforma e ampliação do estádio, frente ao risco alarmado de inviabilidade de financiamento da operação pelo Clube Atlético. O Município de Curitiba opta pela ilegalidade, em prejuízo da ordem urbanística e do interesse público, em prol suposta obrigação de viabilizar o Megaevento esportivo na cidade.

É preciso lembrar, por fim, que nas disposições transitórias da lei do Estatuto da Cidade estão disciplinadas hipóteses de **improbidade administrativa**. O artigo 52 prescreve:

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** (sem grifos no original)

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei²⁸;

Se o potencial construtivo continuar sendo destinado aos negócios jurídicos e atos normativos municipais referidos, ou seja, se os recursos da venda dos títulos de potencial construtivo continuar vinculado especificamente para o financiamento das obras no Estádio Joaquim Américo, sem a imposição de contrapartidas efetivas e compatíveis com as vinculações estabelecidas na lei, está-se diante de ilegalidade manifesta e de hipótese de improbidade administrativa.

²⁸

(Art. 40. § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos).

REFERÊNCIAS

ALCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Do solo criado (outorga onerosa do direito de construir) - instrumentos de tributação para a ordenação do ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 64.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2006, p. 623.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2a edição rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6.^a edição (atualizada por Izabel C. L. Monteiro e Yara D. P. Monteiro). São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

PINTO, Victor de Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: revista dos Tribunais, 2005.

Processo n. 229047/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR

SILVA, José Afonso da.. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4.^o edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

ANEXO :

Quadro comparativo das denominações e coeficientes de aproveitamento definidos em diferentes atos normativos do Município de Curitiba

Zona/Setor	Lei de zoneamento n. 9800/2000	Leis n. 9.802/2000 e 9.803/2000	Decreto 985/2013 CAP	
	Cab (apenas)	Cam	Cab	Cam
Zona Central - ZC	5	***	5	7
Zona Central - ZC Uso Comercial	***	***	5	6
Zona Residencial de Ocupação Controlada - ZR-OC	0,4	***	***	***
ZR-OC - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	0,4	1,5
Zona Residencial 1 - ZR1	1	***	***	***
Zona Residencial 2 - ZR2	1	***	***	***
ZR2 - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
ZR2 - Vias Coletoras 2	***	***	1	1,5
Zona Residencial 3 - ZR3	1	1,5	1	1,5
Zona Residencial 3 - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,8

Zona Residencial 3 - Vias Coletoras 2	***	***	1	1,5
---------------------------------------	-----	-----	---	-----

Zona Residencial 3 - ZR3 Rebouças/Prado Velho	***	2,5	***	***
Zona Residencial 3 Rebouças/Prado Velho	***	***	1	2 (Hb Trans 2)
	***	***	1	2,5 (Hb colet e Trans 1)
Zona Residencial 3 Rebouças/Prado Velho Uso Comercial	***	***	1	2
Zona Residencial 4 - ZR4	2	2,5	2	2,5
Zona Residencial 4 - ZR4 Rebouças	***	2,5	***	***
Zona Residencial 4 - Vias Setoriais e Vias Coletoras 1	***	***	2	Coefficiente máximo da zona
Zona Residencial 4 - Vias Coletoras 2	***	***	2	Coefficiente máximo da zona
Zona Residencial 4 - ZR4 Alto da XV	***	2,5	***	***
Zona Residencial 4 - Alto da XV	***	***	2	2,5 (Hb colet e Trans 1)
	***	***	2	2 (Hb Trans 2)
Zona Residencial 4 - Alto da XV Vias Setoriais e Vias Coletoras 1	***	***	2	2
Zona Residencial 4 - Alto da XV Uso Comercial	***	***	2	2
Zona Residencial 4 - Rebouças	***	***	2	2,5 (Hb colet e Trans 1)

	***	***	2	2 (Hb Trans 2)
Zona Residencial 4 - Rebouças - Uso	***	***	2	2

Comercial				
Zona Residencial 4 - Batel	***	2,5	2	2,5
ZONA RESIDENCIAL BATEL – ZR-B	1	***	***	***
Zona Residencial 4 Batel - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	2	2
Zona Residencial Batel - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
ZONA RESIDENCIAL ALTO DA GLÓRIA – ZR-AG	1	2,5	1	2,5
ZONA RESIDENCIAL MERCÊS – ZR - M	1	2,5	1	2,5
ZONA RESIDENCIAL SANTA FELICIDADE – ZR-SF	1	***	***	***
ZR-SF - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
ZR-SF - Vias Coletoras 2	***	***	1	1,5
ZONA RESIDENCIAL UMBARÁ – ZR-U	1	***	***	***
ZR-U - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
ZR-U - Vias Coletoras 2	***	***	1	1,5
ZONA RESIDENCIAL PASSAÚNA – ZR-P	1	***	***	***
ZONA DE SERVIÇO 1 - ZS-1	1	***	***	***
ZONA DE SERVIÇO DOIS – ZS-2	1	***	***	***
ZONA ESPECIAL DE SERVIÇOS - ZES	1	***	***	***

ZONA DE TRANSIÇÃO DA AV. MAL. FLORIANO PEIXOTO – ZT-MF	1	1,5	1	1,5
---	---	-----	---	-----

ZONA DE TRANSIÇÃO DA AV. MAL. FLORIANO PEIXOTO – ZT-MF Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
ZONA DE TRANSIÇÃO NOVA CURITIBA – ZT-NC	1	***	***	***
ZONA DE TRANSIÇÃO NOVA CURITIBA – ZT-NC Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
ZT-NC Via externa	***	1,8	1	1,8
ZT-NV Demais Vias	***	1,5	1	1,5
ZONA DE TRANSIÇÃO BR-116 – ZT-BR 116	1	1,8	1	1,8
ZONA DE TRANSIÇÃO BR-116 – ZT-BR 116 Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,8
ZONA DE TRANSIÇÃO BR-116 – ZT-BR 116 Uso Comercial	***	***	1	1,8
ZONA INDUSTRIAL - ZI	1 (ind)	***	***	***
	0,6 (Hb, Com, Ser)	***	***	***
ZONA DE USO MISTO - ZUM	1	***	***	***
ZONA ESPECIAL EDUCACIONAL – ZE - E	0,5	***	***	***
ZONA ESPECIAL DESPORTIVA – ZE - D	0,5	***	***	***
ZONA ESPECIAL MILITAR – ZE - M	0,5	***	***	***
ZONA DE CONTENÇÃO – Z-CON	0,4	***	***	***

SETOR ESPECIAL ESTRUTURAL - SE VIA CENTRAL	1 (Hab Uni)	***	***	***
	4 (Hb colet, Com,	***	4	5 (Hb colet)

	Serv)	***	4	6 (Hab Trans 1 e 2)
SETOR ESPECIAL ESTRUTURAL - SE VIA CENTRAL - Uso Comercial	***	***	4	6
SETOR ESPECIAL ESTRUTURAL - SE OUTRAS VIAS	1 (Hab Uni)	***	***	***
	4 (Hb colet, Hb inst, Com, Serv)	***	***	***
SETOR ESPECIAL ESTRUTURAL - SE VIAS EXTERNAS	1 (Hab Uni, Com, Serv)	***	***	***
	4 (Hb colet, Hb inst, Uso misto)	***	***	***
SETOR ESPECIAL DA BR-116 – SE-BR-116	1	3	1	3
	1	3	1	3
SETOR ESPECIAL DA BR-116 – SE-BR-116 - Uso Comercial	***	***	1	3
SETOR ESPECIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO – SE - MF TRECHO RUA BRASÍLIO ITIBERÊ – RUA PASTOR ANTONIO POLITO	1	2,5	1	2,5
SETOR ESPECIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO – SE - MF Uso Comercial	***	***	1	2,5
SETOR ESPECIAL DA AV. COMENDADOR FRANCO – SE - CF ENTRE A BR-116 E A RFFSA	1	2,5	1	2,5
SETOR ESPECIAL DA AV. COMENDADOR	***	***	1	2,5

FRANCO – SE - CF Uso Comercial				
SETOR ESPECIAL DA AV. PRES.	1	2,5	1	2,5

WENCESLAU BRAZ – SE - WB				
SETOR ESPECIAL DA AV. PRES. WENCESLAU BRAZ – SE - WB - Uso Comercial	***	***	1	2,5
SETOR ESPECIAL DA AV. PRES. AFFONSO CAMARGO – SE - AC	1	2,5	1	2,5
SETOR ESPECIAL DA AV. PRES. AFFONSO CAMARGO – SE - AC Uso Comercial	***	***	1	2,5
SETOR ESPECIAL DA RUA ENGENHEIRO COSTA BARROS – SE - CB TERRENOS COM TESTADA PARA AS RUAS DES. MERCER JUNIOR	1	1,8	1	1,8
SETORES ESPECIAIS CONECTORES – CONEC	1,5	2	1,5	2
CONEC - Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1,5	2
CONEC - Uso Comercial	***	***	1,5	2
SETOR ESPECIAL CENTRO CÍVICO - SE - CC	5 TERRENOS COM FRENTE PARA A CÂNDIDO DE ABREU	***	***	***
	2 DEMAIS VIAS DO SETOR	2,5	2	2,5
SETOR ESPECIAL CENTRO CÍVICO - SE - CC Uso Comercial	***	***	2	2,5
SETOR ESPECIAL PREFERENCIAL DE PEDESTRES – SE - PE	3,6	***	***	***
SETOR ESPECIAL COMERCIAL – SANTA FELICIDADE – SC - SF	1	***	***	***

SETOR ESPECIAL COMERCIAL – SANTA FELICIDADE – SC - SF Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
---	-----	-----	---	-----

SETOR ESPECIAL COMERCIAL – UMBARÁ – SC - UM	1	***	***	***
SETOR ESPECIAL COMERCIAL – UMBARÁ – SC - U Vias Setoriais - Vias Coletoras 1	***	***	1	1,5
SETOR ESPECIAL NOVA CURITIBA – SE – NC PÓLO DE INTEGRAÇÃO	2	***	***	***
SETOR ESPECIAL NOVA CURITIBA – SE - NC	2	***	***	***
TESTADA PARA A VIA CENTRAL E OUTRAS VIAS	2,5 (Hab col + de 200)	***	***	***
SETOR ESPECIAL NOVA CURITIBA – SE - NC	2 (Hab)	***	***	***
VIAS EXTERNAS	1 (Sev, Com, Hab Trans)	***	***	***
SETOR ESPECIAL INSTITUCIONAL - SEI	1	1,5	1	1,5
SETOR ESPECIAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - SEHIS	1 (Hab e Com)	***	***	***
	0,6 (Hab Ins e Comunit)	***	***	***
SETOR ESPECIAL LINHÃO DO EMPREGO – SE - LE TERRENOS COM TESTADA PARA A RUA TIJUCAS DO SUL	1	1,5	***	***
SETOR ESPECIAL LINHÃO DO EMPREGO – SE - LE TERRENOS COM TESTADA PARA O SISTEMA VIÁRIO LINHÃO DO EMPREGO	1	1,5	***	***
SETOR ESPECIAL LINHÃO DO EMPREGO DEMAIS VIAS	1	1,5	***	***

SETOR ESPECIAL DO PÓLO DE SOFTWARE – SE - PS	1	***	***	***

SETOR ESPECIAL DAS VIAS PRIORITÁRIAS 1 e 2	***	Coeficiente máximo da zona atravessada	***	***
SETOR ESPECIAL DAS VIAS SETORIAIS	***	ZR- 2/ZR-OC/ZR-SF/ ZR-U – 1,5 ZR-3 – 1,8 ZR-4 – Coeficiente Máximo da Zona	***	***
SETOR ESPECIAL DAS VIAS COLETORAS 1	***	ZR-2/ZR-OC/ZR-SF/ ZR-U – 1,5 ZR-3 – 1,8 ZR-4 – Coeficiente Máximo da Zona	***	***
SETOR ESPECIAL DAS VIAS COLETORAS 2	***	ZR-2/ZR-OC/ZR-SF/ ZR-U – 1,5 ZR-3 – 1,5 ZR-4 – Coeficiente Máximo da Zona	***	***
SETOR ESPECIAL DAS VIAS COLETORAS 3	***	SEHIS = 1,5		

Tabelas das leis que fixam CAb e CAm em Curitiba (as cores das colunas correspondem às cores das letras com o nomes das zonas ou setores, demonstrando a criação de novas zonas/setores ou a subdivisão de zonas/setores já existentes com a fixação de novos coeficientes)