CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 127
SERVIDOR
2020
MAT.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SALVADOR

VOTO EM SEPARADO DO VEREADOR

EVERALDO AUGUSTO

AO PROJETO DE LEI

Nº 201/2014 – MENS 15/2014

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
PL 127-A
SERVIDOR
2020
MAT.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL
PROJETO DE LEI Nº 201/2014- MENSAGEM Nº 15/2014

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL

EMENTA: Dispõe sobre a fórmula de cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do direito de construir e dá outras providências.

VOTO EM SEPARADO perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL sobre o Projeto de Lei nº201/2014, em epígrafe.

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei nº201/2014, de autoria do Executivo Municipal, que altera o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei Municipal nº 7400/2008 nos pontos relativos à outorga onerosa do direito de construir, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador- FUNDURBS e Transferência do Direito de Construir- TRANSCONS.

Não consta, em anexo, qualquer estudo técnico relativo às mudanças que pretende o Projeto. Do mesmo modo, não fora realizada nenhuma audiência pública para tratar do Projeto agora analisado.

A proposição foi distribuída ao Relator, vereador Leo Prates.

II- PRELIMINAR- ILEGALIDADE DO REGIME DE URGÊNCIA

Requer o Prefeito no ofício nº 124/2014, que encaminha a esta Câmara de Vereadores a Mensagem nº 15/2014, com o PL 201/2014, que este Projeto seja apreciado em caráter de urgência, na forma do art. 47 da Lei Orgânica do Município. Desconhece o Prefeito que há disposição expressa no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei nº 7.700/2008, que veda taxativamente esse trâmite para o Projeto de Lei em epígrafe. A saber:

> PDDU, Lei 7.400/2008, artigo 293: "o Poder Público Municipal, em nenhuma hipótese, poderá utilizar-se do expediente da urgência, previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Município do Salvador, ao encaminhar a revisão e/ou modificações do Plano Diretor".

Conforme detalharemos abaixo, o Projeto de Lei 201/2014 altera e extingue institutos previstos na Lei 7400/2008, Plano Diretor, tornando o trâmite de urgência pretendido pelo Executivo um defeito de formação, pela inobservância de princípio de ordem técnica e procedimental. As leis devem ser elaboradas em conformidade com a Constituição e demais Leis, observando as formas estatuídas.

III – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

Não nos parece que a aprovação do Projeto 201/2014 mereça prosperar. Na verdade, em nosso entendimento, o Executivo Municipal busca alterar e extinguir institutos previstos, e inteiramente tratados, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano vigente, Lei Municipal nº 7400/2008: o referido Projeto de Lei trata da modificação do cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir, extingue o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador- FUNDURBS e altera regras da Transferência do Direito de Construir- TRANSCONS, dentre

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 128
SERVIDOR
2020
MAT.

outras providências, sem a observância da especialidade do processo legislativo nesses casos, incorrendo, assim, em vício insuperável de Inconstitucionalidade.

A modificação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei 7.400/2008, tem previsão no artigo 293 e seguintes deste diploma legal. Os parágrafos § 1º e 4º do art. 293 dizem, respectivamente, o que segue:

> O Plano Diretor poderá ser revisto ou modificado, antecipadamente, com base em exposição de motivos preparada pelo órgão de planejamento municipal com a cooperação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, obedecendo no processo legislativo às normas da Constituição da República, da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Orgânica do Município de Salvador.
>
> Na revisão ou modificação do Plano Diretor, inclusive quando antecipadas, serão obedecidas todas as disposições quanto à iniciativa, processo de elaboração, discussão e aprovação exigidas no processo regular.

O PDDU vigente prevê, nos parágrafos § 5º e 6º que qualquer órgão ou entidade integrante do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (Sistema previsto no PDDU vigente), bem como qualquer associação representativa da população do Município pode encaminhar ao órgão de planejamento sugestões devidamente justificadas, visando à modificação antecipada do Plano Diretor. Nesse passo, ao órgão de planejamento municipal caberá a instrução das sugestões apresentadas, inclusive as do Conselho Municipal de Salvador, emissão de parecer e encaminhamento das propostas para a apreciação e deliberação do Prefeito que, se for o caso, encaminhará Projeto de Lei à Câmara Municipal para exame e votação.

Efetivamente, o estabelecimento de mecanismos rígidos que conduzam à modificação da lei do PDDU é totalmente compatível com a lógica do processo de planejamento da nossa cidade que não pode ser vítima de ações descontínuas e alterações injustificadas. Isso ocorre porque o Plano Diretor é instrumento fundamental para que o Poder Executivo oriente o planejamento da cidade, definindo a política de desenvolvimento e expansão urbana, buscando a proteção dos recursos naturais, em defesa do bem-estar da população.

Conforme determina o § 6° do art. 293, o órgão de planejamento municipal deve possibilitar a discussão pública em todas as fases do processo de modificação do Plano e deve providenciar: a disponibilização, em mídia impressa e eletrônica, na medida em que forem sendo produzidos, dos Termos de Referência e de todos os estudos e análises que servirem de fundamentação às propostas para fins de consulta ou aquisição em locais de fácil acesso ao público; a cessão de cópias gratuitas, em mídia eletrônica, às instituições públicas de ensino, conselhos institucionalizados com atuação no Município e associações representativas das comunidades declaradas pobres, nos termos da Lei, a recepção de correspondência, pelos correios e via Internet, garantindo o direito de resposta, acatando o que for considerado pertinente e justificando o que for rejeitado; a disponibilização da sistematização das contribuições por meio de correspondência antes da realização das consultas e audiências públicas, a promoção de ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Está claro que a participação popular na alteração do Plano Diretor é condição para a sua Constitucionalidade e a sua supressão é considerada violação aos princípios da democracia participativa.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 129
SERVIDOR
2020
MAT.

A Lei Orgânica do Município do Salvador nos é cristalina ao estabelecer a exigência da participação popular para modificação do Plano Diretor

> Art. 80. Quando da elaboração e/ou atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e dos planos específicos, o órgão de planejamento municipal deverá assegurar, durante todo o processo, a participação da comunidade, pela Câmara Municipal, e dos setores públicos, que poderão se manifestar de acordo com a regulamentação a ser fixada, devendo ser representados:
> I – a comunidade, pelas entidades representativas de qualquer segmento da sociedade;
> II – a Câmara Municipal, pelos seus membros, no Conselho de Desenvolvimento Urbano, e, através de representantes de suas comissões permanentes;
> III – o setor público, pelos órgãos da administração direta e indireta municipal, estadual e federal.

Nesse sentido, a Constituição do Estado da Bahia, no artigo 64, diz que será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.

Portanto, de pronto, é indiscutível a inconstitucionalidade do projeto de lei 201/2014, em vista da necessidade de ampla participação popular e cumprimento do disposto na Lei 7400/2008 quanto ao rito de formação do Projeto de Lei que pretenda modificar o Plano Diretor vigente.

DO ENVIO DO PROJETO EM DATA ANTERIOR À POSSE DOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE SALVADOR E DA FALTA DE FUNCIONAMENTO EFETIVO DESTE CONSELHO

O Conselho Municipal de Salvador teve seus membros nomeados através do Decreto nº 25.317, publicado no Diário Oficial do Município-DOM de 05 de setembro de 2014. Empossados em 28 de outubro de 2014, conforme noticia o DOM de 29 de outubro de 2014, páginas 1 e 3, os membros do novo Conselho Municipal de Salvador (CMS) realizaram, até a presente data, uma única reunião, em 10 de novembro de 2014, no Auditório da Fundação Mario Leal Ferreira, quando foi colocado em pauta seu regimento interno e sua agenda de trabalhos. Desde então, não mais se reuniu. Inclusive, nada foi decidido sobre seu regimento interno, que encontra-se até hoje pendente de deliberação.

Do quanto exposto, podemos extrair duas conclusões: a primeira é sobre a data de envio do Projeto de Lei 201/2014, em 09 de setembro de 2014, anteriormente à posse do Conselho Municipal de Salvador. A segunda, diz respeito à falta de funcionamento efetivo do Conselho que, obviamente, impossibilitou qualquer discussão sobre o projeto de lei que agora analisamos naquela arena.

O Conselho Municipal de Salvador é ente responsável por promover o controle e a participação social nas etapas de planejamento, execução e acompanhamento dos programas e projetos de desenvolvimento urbano em Salvador. Uma vez empossados, Salvador tem o direito de contar com este canal de gestão democrática. A falta de participação do Conselho Municipal de Salvador na formação do Projeto de Lei 201/2014 afronta a Constituição Federal que assegura a "participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (Art. 204). No âmbito das políticas públicas, a participação social faz parte do eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 130
SERVIDOR
MAT.

A Resolução n° 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades prevê a participação do Conselho da Cidade na etapa de elaboração, revisão e modificação do PDDU nos municípios onde ele estiver constituído.

O PDDU vigente, lei 7.400/2008 trata no art. 297, da competência do Conselho Municipal e, dentre elas, encontram-se as que seguem:

> art. 297. IV - manifestar-se sobre a alteração da legislação referente ou decorrente do Plano Diretor, em especial a legislação específica relativa aos instrumentos da Política Urbana, antes do seu encaminhamento ao Poder Legislativo Municipal; e
>
> VI - convocar audiências públicas sobre matérias relacionadas à Política Urbana e participar dos debates e audiência que se realizem sobre o Plano Diretor;

Repise-se que o vício é evidente quando comprovamos que a data de envio do Projeto de Lei 201/2014 foi anterior à posse dos membros do citado Conselho. A participação do Conselho da Cidade é um direito assegurado em todas as legislações citadas e, ainda, é requisito para a formação da lei que o Executivo pretende alterar.

DO CÁLCULO DA OUTORGA ONEROSA E OUTRAS ALTERAÇÕES

No município de Salvador, o valor da contrapartida financeira pela utilização do instrumento da outorga onerosa é obtido a partir de equação matemática prevista no PDDU vigente. Na Mensagem nº 15, que encaminha o Projeto que ora analisamos, o prefeito informa que o artigo 30 da Lei Federal nº 10.277, de 10 de julho de 2001-Estatuto das Cidades determina que o cálculo deva ser estabelecido por lei específica, justificando, assim, a desnecessidade de que este conste no Plano Diretor.

Além de modificar o calculo da outorga previsto no artigo 257 da Lei 7400/2008, sem qualquer estudo técnico e participação popular, o Projeto de Lei incorre em evidente contradição quanto ao cumprimento do art. 30 do Estatuto da Cidade, pois não trata da Outorga em lei específica. O projeto de lei em comento traz, além do cálculo da outorga onerosa, a extinção do FUNDURBS e alteração das regras relativas às TRANSCONS. São três institutos num mesmo projeto que, evidentemente, não é específico, segundo exige o art. 30 do estatuto da cidade, que transcrevemos aqui:

> Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:
> I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
> II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
> III – a contrapartida do beneficiário.

Passando para o artigo terceiro do Projeto 201/2014, temos que ele convalida as despesas realizadas com a receita da contrapartida financeira da Outorga Onerosa até a data de publicação da lei, bem como autoriza as que vierem a ser realizadas até 31 de dezembro de 2014, desde que, em ambas situações, as despesas constem das leis orçamentárias anuais. Transcrevo o artigo 3º:

> Art. 3º Ficam convalidadas as despesas realizadas com a receita da contrapartida financeira da Outorga Onerosa até a data de publicação desta lei, bem como autorizadas as que vierem a ser realizadas até 31 de dezembro de 2014, desde que em ambas situações as despesas constem das leis orçamentárias anuais.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
PL 131
SERVIDOR
2020

O artigo em questão abre espaço para diversas interpretações, inclusive a de que o Prefeito pretende se eximir da obrigação de aplicar os valores relativos à outorga que arrecadou até o presente momento nas despesas vinculadas determinadas pelo Plano Diretor e Estatuto das Cidades. O único requisito que o PL 201/2014 impõe com relação a essas despesas é que conste das leis orçamentárias anuais. Com a dita convalidação, poderíamos concluir que não existirá a obrigação de reversão dos valores da outorga já arrecadados para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, pelo PDDU de 2008, e que só poderiam ter sido aplicados nos termos do art. 31 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, conforme manda expressamente o §2º do art. 257 da Lei 7400/2008, Plano Diretor de Salvador.

DA EXTINÇÃO DO FUNDURBS

O art. 3º do Projeto de Lei 201/2014 propõe a extinção do FUNDURBS, revogando, assim, os art. 257, § 3º do art. 263 e arts. 320 e 321, da Lei nº 7.400/2008.

O FUNDURBS foi criado na lei 7400/2008, PDDU vigente, para dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor e para operacionalização dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

O FUNDURBS é administrado por um Conselho Gestor indicado pelo Poder Executivo entre os membros do Conselho Municipal de Salvador, que deve acompanhar a programação e a movimentação do Fundo (art. 297, XIV da Lei 7400/2008). Os recursos do FUNDURBS serão depositados em conta corrente, mantida em instituição financeira aberta para esta finalidade e serão aplicados, necessariamente, em elaboração de estudos, revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, planos setoriais e projetos associados à aplicação dos instrumentos de Política Urbana, regularização fundiária, aquisição de imóveis para constituição de ZEIS, implantação de Habitação de Interesse Social, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, saneamento, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros, tudo expressamente previsto no art. 321 e parágrafos da lei 7400/2008.

Na Mensagem que encaminha o PL 201/2014, o Prefeito declara que pretende a extinção do FUNDURBS "pela sua desnecessidade, tendo em vista que a receita auferida com a arrecadação da outorga onerosa já tem fonte específica e vinculada, definida no orçamento municipal, código 13–Outorga Onerosa do Direito de Construir, e pela onerosidade na sua constituição e manutenção". Nesse sentido, afirmamos que o Prefeito omite que, além da outorga onerosa, outros recursos compõem o FUNDURBS, conforme art.321 da Lei Municipal 7400/2008, in verbis:

> Constituem recursos do FUNDURBS:
> I - dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;
> II - aqueles decorrentes da aplicação dos instrumentos da Política Urbana:
> a) contribuição de melhoria;
> b) revogado;
> c) revogado;
> d) direito de superfície onerosa, individual ou coletiva, concedida em terreno de propriedade pública municipal;
> e) Outorga Onerosa do Direito de Construir;
> f) Outorga Onerosa de alteração do uso do solo;
> g) Outorga Onerosa da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como, alterações das normas edilícias;

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
PL 132
SERVIDOR
2020
MAT.

III - 10% (dez por cento) dos produtos de taxas e preços públicos relativos ao licenciamento de construções e de atividades;
IV - 10% (dez por centro) do produto de multas impostas por infrações administrativas e condenações judiciais;
V - rendimentos, de qualquer natureza, que o município venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;
VI - resultante de doações em dinheiro ou bens móveis ou imóveis que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas;
VII - provenientes de ajuda e ou cooperação internacionais;
VIII - provenientes de acordos, convênios, contratos e consórcios;
IX - provenientes de contribuições, subvenções e auxílios;
X - provenientes de operações de crédito destinadas ao desenvolvimento de planos, programas e projetos pelo órgão de planejamento, para a implementação do Plano Diretor;
XI - receitas derivadas da alienação de bens imóveis municipais ocupados por terceiros e demais bens dominiais não utilizados pelo serviço público;
XII - outras receitas eventuais.

Então, a importância do FUNDURBS não se reduz a assegurar a transparência da aplicação da outorga onerosa, apenas. Os outros recursos que compõem o FUNDURBS, todos eles, devem ser aplicados na implantação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor, nos pontos expressos no art. 321, parágrafo 2º da lei 7400/2008.

O FUNDURBS é um instrumento de política urbana de grande importância para a cidade, incluso no PDDU, e que não pode ser extinto levando em conta apenas a vontade do Executivo, sem a observância da participação popular e demais procedimentos previstos no próprio plano diretor para a sua modificação.

MODIFICAÇÃO DAS REGRAS DA TRANSCONS

O artigo 4º do Projeto 201/2014 modifica o § 2º do art. 263, da Lei nº 7.400/2008, alterando a redação original, conforme segue abaixo:

> [vigente] artigo 263 § 2º Fica assegurado aos titulares de TRANSCON na data de publicação desta Lei, o direito de utilização do referido instrumento integralmente em terreno receptor situado em qualquer Zona de Uso ou Corredor de Uso Diversificado com exceção da Área de Borda Marítima.
>
> [redação proposta pelo PL 201/2014] § 2º Os titulares de TRANSCON poderão utilizar o referido Instrumento em terreno receptor situado em qualquer Zona de Uso ou Corredor de Uso Diversificado, à exceção da Área de Borda Marítima, à razão de 50% (cinquenta por cento) do incremento do potencial, devendo os direitos correspondentes aos restantes 50% (cinquenta por cento) do incremento pretendido, ser objeto de aquisição de Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Sem entrar no mérito da modificação, novamente, estamos diante de norma que sem qualquer estudo técnico e participação popular pretende alterar o Plano Diretor vigente, Lei 7400/2008.

IV- CONCLUSÃO

O Executivo, ao enviar o Projeto em epígrafe, nos moldes que se encontra, diante de todo o exposto, descumpre procedimentos formais, incorrendo em inconstitucionalidade e ilegalidades quando tenta modificar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei nº 7.400/2008, sem a participação do Conselho Municipal de Salvador, sem observar o rito imposto pelo próprio Plano

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 133
Lei
SERVIDOR
2020
MAT.

Diretor, descumprindo o que dispõe o Estatuto da Cidade, Resoluções do Conselho Nacional das Cidades, Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica do Município.

Ao contrário do que conclui o Relator do Projeto de Lei 201/2014, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, traz conteúdo mínimo a ser observado pelos municípios, fazendo o seu papel de norma geral. Assim, o conteúdo do PDDU deve respeitar o mínimo previsto e, no uso da sua competência concorrente, pode e deve ampliá-lo, considerando, inclusive, as especificidades locais. A norma federal não se propõe a produzir planos em séries. A boa técnica legislativa manda que não se passe por cima da legislação vigente ou se infira juízos autoritários sobre ela, no caso, conclusões unilaterais sobre o que deve ou não deve fazer parte do Plano Diretor da nossa cidade.

V- VOTO

Diante do exposto, VOTO PELA INCONSTITUCIONALIDADE E REPROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 201/2014.

É o parecer.

18 de março de 2015
Vereador Everaldo Augusto
Membro da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final

SIC EST
ILLAD ARCAM REVERSA
CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
Fl. 134
SERVIDOR
2020
MAT.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SALVADOR

VOTO EM SEPARADO DO VEREADOR

LUIZ CARLOS SUÍCA

AO PROJETO DE LEI

Nº 201/2014 – MENS 15/2014

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 134-A
SERVIDOR
2020
MAT.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de **Projeto de Lei n.º 201/2014,** de iniciativa do Executivo Municipal, protocolado em **11 de setembro de 2014** e publicado no **DOL n.º 4373, de 12/09/2014**. O referido propositivo dispõe *sobre a fórmula de cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do direito de construir e dá outras providências*.

Após tramitação pelo Setor de Análise e Pesquisa, foi anexado Relatório favorável e, em seguida, foi encaminhado à esta Comissão de Constituição e Justiça, sendo o Edil Leo Prates, designado como relator.

O propositivo recebeu parecer do Ilustre Relator votando pela sua constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e boa técnica.

Foi requerido pelo Vereador que ora subscreve, vista do projeto pelo prazo de 48 (quarenta e oito) horas, o qual faz da forma fundamentada e pelas razões fáticas e jurídicas que a seguir descortina.

II – FUNDAMENTAÇÃO DO PARECER

É de notório conhecimento que à Comissão de Constituição e Justiça, incumbe o desiderato de apurar a legalidade e constitucionalidade dos propositivos submetidos ao seu crivo.

Portanto, algumas questões necessitam ser tecidas.

Primeiramente, é inegável que o Projeto n.º 201/2014 guarda afinidade com a Constituição Federal de 1988, vez que, conforme preceitua o art. 30, incisos I e II, vez que ao Município cabe deliberar sobre causas de interesse local. Vejamos:

> "Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 135
SERVIDOR
MAT.

Portanto, não sendo matéria usurpada dos Poderes Estadual e Federal, não há que se falar em inconstitucionalidade, neste quesito. Todavia, outras inconstitucionalidades podem ser identificadas.

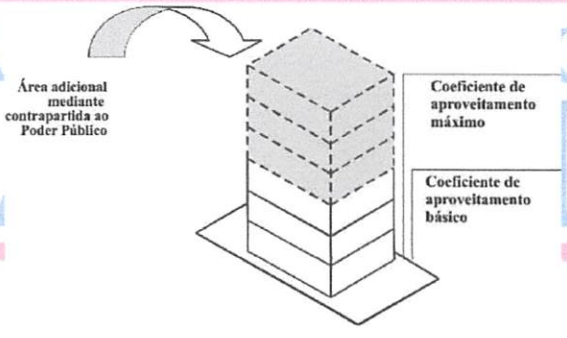
Primeiramente, imperioso pontuar que o propositivo em questão refere-se à Outorga Onerosa. Este é um dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, também conhecida como "*solo criado*", refere-se à concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário.

O Coeficiente de Aproveitamento Básico é um índice que indica o quanto pode ser construído no lote sem que a edificação implique numa sobrecarga de infra-estrutura para o Poder Público.

Tipicamente, esse coeficiente é igual a 01, o que significa que o proprietário pode edificar uma área igual à área do lote que possui. Caso o proprietário deseje edificar uma área maior que a estabelecida pelo coeficiente básico, ele deve dar ao Poder Público uma contrapartida financeira, ou seja, ele deve "comprar" do município o direito de construir uma área maior.

Essa área construída, entretanto, deve estar abaixo da estipulada pelo coeficiente de aproveitamento máximo. Portanto, a área máxima a ser outorgada equivale à diferença entre o coeficiente máximo e o coeficiente básico estipulado para a área.

A Figura abaixo ilustra esquematicamente o funcionamento desse instrumento.



CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
Fl. 136
SERVIDOR 2020
MAT.

Além disso, a outorga, na sua origem, também tinha como objetivo "*equalizar*" os preços dos terrenos, evitando que os índices urbanísticos causassem supervalorização de algumas áreas (onde era possível verticalizar) e desvalorização de outras (onde não era possível verticalizar).

Salta aos olhos, contudo, a questão da publicidade do PLE 201/2014. Além de ser um dos pilares da Administração Pública, serve para conferir transparência aos atos do Poder Público, sendo portanto, indissociável da prerrogativa estatal. Vejamos, neste sentido, o art. 37 da Constituição Federal:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"

Este primado é um vetor da Administração Pública, e diz respeito à obrigação de dar publicidade, **levar ao conhecimento de todos os seus atos ou instrumentos jurídicos** como um todo.

Isso dá transparência e confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a atividade administrativa que, repito, deve representar o interesse público, por isso não se justifica, de regra, o sigilo.

No caso concreto, o propositivo feriu o art. 293, §6º, incisos I a IV da Lei n.º 7.400/2008. Senão, vejamos o motivo:

> **"Art. 293** A revisão do Plano Diretor, a que se refere o art. 4º desta Lei, será procedida em tempo hábil pelo órgão de planejamento do Município, de modo a atender ao prazo máximo fixado para sua conclusão, cabendo-lhe, para este efeito, a coordenação dos procedimentos de todos os órgãos e entidades da Administração, que serão co-responsáveis pela elaboração, implantação e avaliação dos resultados, assim como, pelo fornecimento das informações requeridas para o controle pela sociedade.
> (...)
> § 6º **Quando da elaboração, revisão ou modificação do Plano Diretor**, o órgão de planejamento, com vista a possibilitar a discussão pública em todas as fases do processo, providenciará:
> I - **a disponibilização, em mídia impressa e eletrônica, na medida em que forem sendo produzidos, dos Termos de Referência e de**

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
PL 137
SERVIDOR 2020
MAT.

> **todos os estudos e análises** que servirem de fundamentação às propostas para fins de consulta ou aquisição em locais de fácil acesso ao público;
> II - **a cessão de cópias gratuitas, em mídia eletrônica, às instituições públicas de ensino**, conselhos institucionalizados com atuação no Município e associações representativas das comunidades declaradas pobres, nos termos da Lei;
> III - a recepção de correspondência, pelos correios e via Internet, garantindo o direito de resposta, acatando o que for considerado pertinente e justificando o que for rejeitado;
> IV - a disponibilização da sistematização das contribuições por meio de correspondência antes da realização das consultas e audiências públicas."

Portanto, o que se conclui da análise do art. 293, §6º, incisos I a IV da Lei n.º 7.400/2008, em confronto com o art. 37 da Constituição Federal, é que nenhuma das formas de publicidade ali elencadas, foram adotadas com precedência pelo Executivo Municipal, esbarrando pois, em vício de constitucionalidade.

As modificações no PDDU só podem acontecer se houver ampla participação pública no processo, de outra forma são mudanças inconstitucionais. Fica o questionamento: como tal projeto pôde estar na pauta desta Casa dos Edis sem que tenham sido organizados debates com a população?

Questiona-se também a posição ambígua do autor do projeto. A proposição faz desacreditar o discurso difundido pela mesma de seu interesse em construir um Plano Estratégico de Desenvolvimento, o "Salvador 500", e realizar a revisão do PDDU e LOUOS, cumprindo com as indispensáveis etapas da participação popular.

Se há esse comprometimento, por que a o Executivo Municipal enviou o PL 201 à Câmara Municipal, um projeto que altera o PDDU vigente e que não foi discutido apropriadamente com a sociedade soteropolitana?

Se ela diz que está construindo um novo PDDU, com a participação popular que faltou e deslegitimou alterações neste mesmo PDDU anteriormente, como pode levar o PL 201 adiante? Válido até reproduzir trecho de entrevista do Prefeito que afirmou:

> "Diferente do passado, eu não vou legislar por emendas, eu não vou trazer surpresas no dia da votação do plenário da Câmara introduzindo

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 138
SERVIDOR 2020
MAT.

> coisas que não foram debatidas e discutidas pela sociedade a luz do dia. Eu não vou levar surpresas que não tenham sido anteriormente tratadas da maneira mais ampla por toda a comunidade, por toda a sociedade da nossa capital".

Desta maneira, as modificações no PDDU só podem acontecer se houver ampla participação pública no processo, de outra forma são mudanças inconstitucionais. A participação cidadã está assegurada tanto pelo Estatuto da Cidade (lei federal) como pela Constituição do Estado da Bahia.

Nota-se, ainda que este aspecto também foi esquecido pelo Respeitável Relator em seu parecer, que merecia uma manifestação em seu opinativo acerca da efetiva e satisfatória publicização do PLE 201/2014, o que de fato, não se vislumbrou.

É indiscutível, ainda, que o propositivo visa tratar de questão atinente à política urbana e desenvolvimento urbano da cidade de Salvador. Contudo, não se vislumbrou, até o presente momento, uma formal consulta ao Conselho das Cidades. Vejamos o que reza o art. 297, IV da Lei Municipal 8.197/12, dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano do município de Salvador - PDDU e dá outras providências:

> "Art. 297. O Conselho Municipal de Salvador será consultivo nas matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, bem como nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano, competindo-lhe:
> (...)
> IV - **manifestar-se sobre a alteração da legislação referente ou decorrente do Plano Diretor, em especial a legislação específica relativa aos instrumentos da Política Urbana, antes do seu encaminhamento ao Poder Legislativo Municipal;**"

Vê-se, portanto, claramente, que não foi respeitada a determinação, posto que em nenhum momento o Conselho Municipal de Salvador deve se manifestar e opinar sobre os propositivos que alterem a legislação referente ao Plano Diretor, como é o caso em espeque.

Percebe-se ainda que o parecer do Ilustre Relator não abordou essa questão, merecendo uma abordagem detalhada sobre o seu entendimento acerca da submissão do PLE 201/2014 ao Conselho Municipal de Salvador.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 139
SERVIDOR
2020
MAT.

Não é demais lembrar que a publicidade surte os efeitos previstos somente se feita através de **órgão oficial**, que é o jornal, público ou não, que se destina à publicação de atos estatais. Dessa forma, não basta a mera notícia veiculada na imprensa (STF, RE 71.652).

Noutro aspecto, mister se faz analisar o que reza o art. 30 do Estatuto das Cidades:

> "Art. 30. **Lei municipal específica** estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:
> I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
> II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
> III – a contrapartida do beneficiário."

Neste diapasão, não cabe ao Executivo Municipal modificar entendimento expresso do legislador nacional. Foi categórico o *caput* do dispositivo retro ao prever a necessidade de lei específica para tratar de outorga onerosa, no entanto, o PLE 201/2014 trata não só da Outorga Onerosa, mas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e TRANSCONS. Veja-se:

> "Art. 4º o § 2º da art. 263, da Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2007 passa a vigorar com a seguinte redação:
> § 2º Os titulares de TRANSCON poderão utilizar o referido instrumento em terreno receptor situado em qualquer Zona de Uso ou Corredor de Uso Diversificado, à exceção da Área de Borda Marítima, à razão de 50% (cinquenta por cento) do incremento do potencial, devendo os direitos correspondentes aos restantes 50% (cinquenta por cento) do incremento pretendido, ser objeto de aquisição de Outorga Onerosa do Direito de Construir."

Portanto, não encontramos respaldo jurídico na proposição do Executivo Municipal nem na fundamentação do parecer do Preclaro Relator que, alegando ser o presente projeto de lei uma norma-procedimento e que por isso não encontraria óbices no art. 30 do Estatuto das Cidades.

A melhor hermenêutica jurídica entende que, uma norma que deseje tratar da outorga onerosa, deverá fazê-lo com exclusividade, não podendo prever qualquer outro aspecto, como as TRANSCONS e a extinção da FUNDURBS.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 140
SERVIDOR 2020
MAT.

Por fim, somando-se às ilegalidade já apontadas e definitivamente impeditivas à aprovação do PLE 201/2014, citemos ainda a irregular extinção do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador – FUNDURBS. Vejamos a redação do art. 320 da Lei 7400/2007, que a instituiu:

> "Art. 320. Fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, FUNDURBS, com a finalidade de dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor.
> § 1º O FUNDURBS será administrado por um Conselho Gestor indicado pelo Poder Executivo entre os membros do Conselho Municipal de Salvador.
> § 2º O plano de aplicação dos recursos financeiros do FUNDURBS será debatido e aprovado pelo Conselho Municipal de Salvador e encaminhado anualmente, anexo à Lei Orçamentária Anual, LOA, para aprovação do Legislativo Municipal."

O que se percebe é que o FUNDURBS, órgão de importância relevada na política urbana da cidade, não possui apenas a função de gerir os recursos da outorga onerosa.

De acordo com a lei vigente do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), as receitas derivadas da alienação de imóveis municipais devem compor as fontes do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador (FUNDURBS).

O Fundo está destinado à implementação dos planos e programas do PDDU que visam promover o direito à cidade e sua execução passa pelo crivo e controle social do Conselho Municipal de Salvador.

Ele dá suporte financeiro à implementação de diretrizes, planos e programas atrelados ao Plano Diretor, de maneira que extingui-lo no presente propositivo, não só fere o art. 30 do Estatuto das Cidades, como dito alhures, mas também acaba com um órgão indispensável à política urbana da cidade de Salvador.

A intenção do Autor do PLE 201/2014 é que as fontes orçamentárias que hoje compõem o FUNDURBS possam ser utilizadas conforme as determinações do executivo municipal, a seu livre critério e sem o crivo do Conselho da Cidade.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
Fl. 141
SERVIDOR
2020
MAT.

Contrariando o voto do Sr. Relator, não visualizamos legalidade do PLE 201/2014 em excluir o FUNDURBS, por se tratar de norma apenas formalmente integrante do PDDU. *Data venia*, sendo o referido órgão o legalmente obrigado a gerir os fundos da outorga onerosa, sua extinção deveria ser acompanhada da criação de outro órgão que fizesse suas vezes. Rechaçamos, portanto, trecho do parecer do Relator que reza:

> "Portanto, de forma didática, podemos afirmar que a criação do FUNDURBS é desnecessária para o PDDU na medida em que poderia ser criado por lei específica."

Assim, reiterando o quanto dito, em que pese o parecer favorável do Setor de Estudos Técnicos da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final e do Vereador Relator, discordamos que PLE 201/2014 não guarda máculas de constitucionalidade, apresentando ainda sérios e insanáveis vícios de natureza infra legal, razão pela qual existem motivos de sobra para sua não aprovação.

III – CONCLUSÃO E VOTO

Ante o exposto, conclui-se pela esmerada técnica legislativa e obediência ao Regimento Interno desta Casa, havendo, contudo, ofensas à Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 e violação flagrante os art. 297, inciso IV da Lei Municipal 8.197/12, art. 293 da Lei Municipal 7400/08 – PDDU –, art. 80 da LOM e art. 30 do Estatuto das Cidades, razão pela qual **opino não aprovação do Projeto de Lei n.º 201/2014**, do Executivo Municipal, s.m.j.

Luiz Carlos Suica
Vereador
Vice-presidente da Comissão de Constituição e Justiça - CCJ

ILLAD ABCAB REVERSA
SIC EST
CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 142
SERVIDOR 2020
MAT.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SALVADOR

VOTO EM SEPARADO DO VEREADOR **WALDIR PIRES**

AO PROJETO DE LEI Nº 201/2014 – MENS 15/2014

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
PL 142-A
SERVIDOR
2020
MAT.

Voto em Separado ao parecer apresentado pelo Vereador-Relator ao Projeto de Lei n. 201/2014, de iniciativa do Prefeito Municipal, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Salvador.

I. Relatório.

Trata-se do projeto de lei nº 201/2014, referente à mensagem 15/2014 do Executivo Municipal, e que dispõe sobre a fórmula de cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do direito de construir e dá outras providências, dentre elas a extinção do FUNDURBS - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador e regulação dos TRANSCONS.

O referido Projeto intenciona a desconsideração do disposto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, acerca da equação matemática que estabelece a contrapartida financeira, em razão de esta poder *"inviabilizar economicamente importantes Empreendimentos a serem implantados"*, por tornar a construção - que excede o Coeficiente de Aproveitamento Básico - demasiadamente onerosa.

É o breve relatório.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 143
SERVIDOR
2020
MAT.

II. Análise do tema.

Hely Lopes Meirelles leciona que a iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do seu respectivo projeto. (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros: 2001, p.631). Assim, a iniciativa para deflagração do processo legislativo pode ser ampla (geral) ou reservada, na forma instituída pela Carta Magna.

No tocante aos casos em que se admite a iniciativa geral, qualquer ente legitimado constitucionalmente possui capacidade para iniciar o processo de formação de uma lei. No âmbito federal, podem iniciar este processo o Presidente da República, Deputados e Senadores, Comissão da Câmara ou do Senado, do Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores (em matérias atinentes ao Poder Judiciário) e o Procurador Geral da República (normas relativas ao Ministério Público) e os demais cidadãos, na forma estabelecida pela Constituição (art.61 da CF/88).

A iniciativa reservada, em seu turno, tem por escopo concretizar o princípio da separação e harmonia entre os poderes, sendo disciplinada também pelas Cartas Federal, Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sempre no âmbito de cada competência.

Os dispositivos da Constituição Federal relativos ao processo legislativo são de compulsória observância pelos demais entes da federação, em conformidade com a jurisprudência pacífica e uniforme do Supremo Tribunal Federal:

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 144
SERVIDOR
2020
MAT.

> *"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros."* (ADIn 1.254-RJ, Rel. Min. Celso de Mello)

Assim, não restam dúvidas de que os dispositivos da Constituição Federal relativos ao processo legislativo são de compulsória observância pelos demais entes da Federação. De igual sorte, os dispositivos análogos constantes na Carta Estadual submetem os Municípios à sua obediência obrigatória. Fulgura, no caso, o princípio da simetria, pelo qual as normas que regulam o processo legislativo, por demarcarem as relações entre os poderes e serem normas cogentes, de ordem pública, são limitações implícitas que devem ser, forçosamente, observadas pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

É evidente que a proposta desta natureza envolve matéria relativa à organização administrativa, o que permite a indicação do Poder Executivo e faz necessária a análise da edilidade.

Entretanto, ainda sob o ângulo formal, o projeto de lei vai de encontro a disposições relativas à elaboração, redação e formulação das leis no âmbito das entidades federativas. Com efeito, o art. 59 da Constituição Federal estabelece que *"Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis"*.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 145
SERVIDOR 2020
MAT.

Neste sentido, em 1998, foi publicada a Lei Complementar Federal nº 95, regulamentando o citado dispositivo da CF. O seu artigo 7º trata de estabelecer alguns limites e diretrizes à produção normativa. Segue a sua transcrição literal:

> Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
> **I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;**
> **II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;**

Da simples leitura do texto do projeto proposto pelo Executivo percebe-se o flagrante descompasso entre ele e a referida Lei Complementar.

O projeto de lei 201/2014 trata, ao mesmo tempo, da mudança de cálculo da Outorga Onerosa, obrigação relativa ao uso do potencial construtivo máximo; dos TRANSCONS, instituto comercializável de natureza jurídica distinta, ainda referente ao direito de construir; e do FUNDURBS, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, criado para dar suporte financeiro aos planos e programas integrantes ou decorrentes do Plano Diretor.

São, assim, temas díspares e que não podem ser tratados no mesmo projeto de lei. Disciplinar na mesma lei a mudança no cálculo da Outorga Onerosa, os TRANSCONS e os FUNDURBS, extinguindo este último, é, além de ilegal, conforme demonstrado acima, ilógico e contraproducente.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 146
SERVIDOR 2020
MAT.

Vislumbra-se, desta maneira, óbice legal formal à aprovação do projeto de lei 201/2014.

Ressalta-se que uma das razões apontadas pela própria mensagem é a necessidade de lei específica para tratar da outorga onerosa, conforme posto no Estatuto das Cidades. Assim, é flagrante a antijuridicidade do presente projeto, que visa permear lei que deve ser específica com matérias diversas.

No mérito, o projeto trata de temas sensíveis do ponto de vista urbanístico, social, democrático e de mercado, devendo ser detidamente analisado.

A cobrança de contrapartida financeira para aquela construção que excede o Coeficiente de Aproveitamento Básico do solo consiste numa espécie de limitação ao direito de construir visando o bem estar social.

A edificação que extrapola o aproveitamento básico estabelecido pelo PDDU está, em alguma medida, prejudicando a estruturação da cidade, o meio ambiente, a circulação de ar e, assim, a coletividade, razão pela qual se onera o outorgado.

Criar facilidades desmedidas para as grandes construtoras, principais beneficiárias do referido Projeto de Lei, concretarem nossa Cidade é afrontar contra a saúde urbana do Município de Salvador.

No que tange as alterações da fórmula de cálculo da Contrapartida Financeira (CF), percebemos que a mudança na

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 147
SERVIDOR 2020
MAT.

equação se dá pela troca do Valor Unitário Padrão (VUP) pelo produto do Custo Unitário Básico(CUB) e o Coeficiente de Localização (CL):

Fórmula estabelecida pelo PDDU:

> *Art. 257. A contrapartida financeira pela utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir é definida matematicamente pela equação:*
> *CF= AT x (CAE - CAB) x* ***VUP***
> *em que: CF, é a contrapartida financeira a ser paga ao Município em moeda corrente; AT, é a área do terreno; CAE, é o coeficiente de aproveitamento utilizado no empreendimento; CAB, é o coeficiente de aproveitamento básico da zona em que se localiza o lote ou terreno;* ***VUP, é o Valor Unitário Padrão do terreno.***

Fórmula Proposta pelo PL.201/2014:

> *Art. 1º A contrapartida financeira pela utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir, de que trata o art. 30 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é definida matematicamente pela seguinte fórmula:*
> *CF= AT x (CAE-CAB) x* ***CUB x CL***
> *em que:CF = Contrapartida Financeira a ser paga ao Município em moeda corrente; AT = Área do Terreno; CAE = Coeficiente de Aproveitamento utilizado pelo Empreendimento; CAB = Coeficiente de Aproveitamento Básico da zona em que se localiza o lote ou terreno;* ***CUB = Custo Unitário Básico de Construção (CUB) relativo ao Projeto Padrão R8-N constante da Tabela elaborada pelo Sindicato da***

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
Fl. 149
SERVIDOR 2020
MAT.

Indústria da Construção no Estado de Bahia - SINDUSCON-BA; CL = Coeficiente de Localização do imóvel, conforme distribuição constante do Anexo único a esta Lei.

A motivação do Projeto de Lei é que o VUP, Valores Unitários Padrão, ao serem revisados pela Lei 8.473/13 para efeito de lançamento do IPTU, se tornaram demasiadamente custosos quando incluídos na Equação de Cálculo de Contrapartida Financeira da Outorga Onerosa. Recorda-se que a Lei fora proposta e aprovada pela atual gestão do Município de Salvador, que agora se mostra descontente com o valor por ela estipulado.

Curioso é que, para o Executivo Municipal, a atualização dos novos VUP, quando utilizada para o cálculo do IPTU - imposto que incide majoritariamente sobre as residências da população - se faz justa, e é devidamente incluída na fórmula de cobrança aos cidadãos, eis que a municipalidade defende de forma ferrenha a legitimidade atual do referido imposto. Porém, quando se trata de construções - de grandes empresários - que extrapolam o limite de aproveitamento disposto no Plano Diretor as quais deveriam pagar uma contrapartida financeira, os mesmos Valores Unitários Padrão são tidos como injustos e inviabilizadores de empreendimentos, caso constem na fórmula de cálculo.

Seguindo a lógica da justificativa do próprio projeto de Lei 201/2014, pergunta-se se a majoração do valor final do IPTU também não teria inviabilizado projetos econômicos das mais diversas áreas. Decerto que sim.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 149
SERVIDOR 2020
MAT.

A questão repousa então na mácula à isonomia.

Não há critério de discriminem idôneo a justificar o desatrelamento dos índices que regem o IPTU e a outorga onerosa. Em havendo, atualmente, critérios de cálculo iguais, não há razão para tratar de forma diferente cidadãos e construtoras, somente para benefício destas. Se *a majoração de índice referente ao terreno é ilegítima* pelo ônus causado às construtoras, também o é por onerar sobremaneira os cidadãos.

O presente projeto de lei, então, na busca por minorar os efeitos da atualização dos índices relativos terreno que recai sobre as construtoras, traveste a mácula à isonomia perpetrada através da alteração do cálculo do valor da outorga onerosa, desatrelando-o do IPTU.

Ademais, a exclusão do VUP da equação matemática que estabelece a Contrapartida Financeira é uma contraposição ao espirito da Lei Federal 10.257/01, nos termos na própria Mensagem 015/2014 que antecede o Projeto de Lei:

> *"No Município de Salvador, atualmente, o valor da contrapartida financeira pela utilização do instrumento da outorga onerosa em exame é obtido a partir de equação matemática indevidamente prevista no PDDU vigente,* ***pois o artigo 30 da Lei Federal nº 10.277, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades – determina que deva ser estabelecida por lei específica, sendo que um dos elementos utilizados, como multiplicador da área excedente do direito de construir é o do Valor Unitário Padrão – VUP."***

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 150
SERVIDOR 2020
MAT.

O Projeto de Lei 201/2014 pretende substituir o VUP pela multiplicação dos valores de Coeficiente Unitário Básico(CUB) e Coeficiente de Localização do Imóvel(CL).

Faz-se necessário evidenciar que **o COEFICIENTE DE LOCALIZAÇÃO é, invariavelmente, um número decimal,** conforme o documento anexado, entre 0,2 (dois décimos) e 0,6 (seis décimos), **o que se traduz numa divisão do valor do CUB, podendo reduzi-lo em até CINCO VEZES.**

O Coeficiente Unitário Básico, por sua vez, é regulado por Tabela elaborada pelo Sindicado da Indústria da Construção no Estado da Bahia - SINDUSCON-BA - relativo ao projeto padrão R8-N. Ou seja, **quem irá indicar uma das variáveis mais relevantes do cálculo da contrapartida financeira, será justamente a maior interessada, a Indústria da Construção**, o que pode vir a reduzir descontroladamente esta importante arrecadação dos cofres públicos.

Neste sentido, a verificação do valor estipulado pelo SINDUSCON-BA corrobora para a tese de que o Projeto de Lei trará vantagens financeiras para a construção às custas do Município, conforme o site do Sindicato *(www.sinduscon-ba.com.br/conteudo/cub/001/cub/000087.pdf)*

> *"Projeto-Padrão R8-N (JANEIRO/2014)*
> *Variação em JANEIRO/14 = 0,57%*
> ***Nº Índice = 155,041"***

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 151
SERVIDOR 2020
MAT.

Evidente que o CUB, um valor ditado pelas Construtoras, é expressivamente menor que VUP mínimo previsto no Plano Diretor, que não deveria ser menor que R$200,00 (duzentos reais) conforme o disposto na Lei Municipal 7.400/08:

> *Art. 257. A contrapartida financeira pela utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir é definida matematicamente pela equação:*
> ***§ 1º O valor mínimo unitário para o pagamento da outorga de que trata este artigo não poderá ser inferior a R$ 200,00*** *(duzentos reais) quando o VUP tiver valores inferiores a esse patamar, devendo esse mínimo ser corrigido na mesma proporção que o VUP vier a ser reajustado.*

Cumpre salientar que o valor do Coeficiente Unitário Básico ainda deve ser multiplicado por um número decimal (o Coeficiente de Localização), podendo chegar ao valor mínimo de 31,00 (trinta e um), cerca de SEIS VEZES menor que o mínimo previsto pelo Plano Diretor.

Incoerente permitir que as próprias construtoras regulem quanto pagarão pela construção que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento, ainda que tal critério seja previamente estipulado em lei.

É que a utilização do CUB somente atende ao critério de mercado da construção civil, ao arrepio da verdadeira função da outorga onerosa.

A outorga onerosa dialoga com outros elementos: a política social e urbana, o meio ambiente, a função social da

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
Fl. 152
SERVIDOR 2020
MAT.

propriedade, devendo ser criteriosa a permissão para que sejam ultrapassados os limites básicos de construção. É que, *"Além desse limite o direito de construir se dissocia do direito de propriedade e pertence à coletividade, daí porque haveria necessidade, para eventual interessado, de pagar pelo direito de adicionar solos"* (DALLARI, Adilson de Abreu. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo in Direito Urbanístico e Ambiental. Ed Fórum. Belo Horizonte. 2007,)

Nesta linha, a incongruência do critério elencado desponta também em razão deste viciar o instituto da outorga onerosa, eis que somente atenta, inclusive por ter seu cálculo afetado às construtoras, a elementos de mercado. Alheia, portanto, a questões urbanísticas que podem diferenciar o interesse público na concessão de outorga onerosa; por exemplo, em construções de mesmo valor de mercado ou em obras em um mesmo bairro.

Assim, o presente projeto de lei encontra óbice no sistema normativo por desvincular de forma contrária à isonomia os cálculos do IPTU e da outorga onerosa, bem como por desnaturar, através de cálculo alheio à função do instituto, a obrigação imposta para que se possa construir afetando a coletividade.

Por fim, faz-se necessário discorrer sobre o pleito de extinção da FUNDURBS constante no Projeto de Lei, sob os seguintes argumentos:

> *"Ao final, registre-se que por meio do presente projeto, propõe-se, ainda,* **a**

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 153
SERVIDOR 2020
MAT.

> ***extinção do FUNDURBS -Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, pela sua desnecessidade, tendo em vista que a receita auferida com a arrecadação da outorga onerosa já tem fonte específica e vinculada, definida no orçamento municipal,*** *código 13 - Outorga Onerosa do Direito de Construir, e pela onerosidade na sua constituição e manutenção. Deste modo, de forma extremamente transparente, qualquer cidadão pode fazer o acompanhamento, através desta fonte específica, da realização da receita e da execução da despesa vinculadas aos valores arrecadados a título de outorga onerosa."*

A proposta de extinção é bastante desarrazoada, uma vez que o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano recebe recursos com diversas origens, não somente os valores obtidos a título de outorga onerosa, sendo esta apenas uma de suas fontes, como se observa na Lei 7.400/08, o PDDU:

> *Art. 321. Constituem recursos do FUNDURBS:*
> *I - dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;*
> *II - aqueles decorrentes da aplicação dos instrumentos da Política Urbana:*
> *a) contribuição de melhoria;*
> *b) IPTU progressivo no tempo;*
> *c) Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Intervivos", ITIV, de que trata o inciso II, do art.153, da Lei Orgânica do Município do Salvador;*
> *d) direito de superfície onerosa, individual ou coletiva, concedida em terreno de propriedade pública municipal;*
> ***e) Outorga Onerosa do Direito de Construir;***

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL 154
SERVIDOR 2020
MAT.

f) Outorga Onerosa de alteração do uso do solo;
g) Outorga Onerosa da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como, alterações das normas edilícias;
III - 10% (dez por cento) dos produtos de taxas e preços públicos relativos ao licenciamento de construções e de atividades;
IV - 10% (dez por centro) do produto de multas impostas por infrações administrativas e condenações judiciais;
V - rendimentos, de qualquer natureza, que o Município venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;
VI - resultante de doações em dinheiro ou bens móveis ou imóveis que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas;
VII - provenientes de ajuda e ou cooperação internacionais;
VIII - provenientes de acordos, convênios, contratos e consórcios;
IX - provenientes de contribuições, subvenções e auxílios;
X - provenientes de operações de crédito destinadas ao desenvolvimento de planos, programas e projetos pelo órgão de planejamento, para a implementação do Plano Diretor;
XI - receitas derivadas da alienação de bens imóveis municipais ocupados por terceiros e demais bens dominiais não utilizados pelo serviço público;
XII - outras receitas eventuais.

Verifica-se que a Outorga Onerosa do Direito de Construir constitui uma pequena parcela dos recursos destinados à FUNDURBS, inválidas, portanto, as justificativas de

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 155
SERVIDOR 2020
MAT.

desnecessidade da existência do Fundo, que regula a melhor aplicação dos recursos no Desenvolvimento Urbano do Município.

Por outra via, cumpre assentar que a existência do FUNDURBS dialoga com a democracia participativa municipal, atendendo aos anseios populares e republicanos da Constituição Federal.

É que o FUNDURBS é administrado por um concelho gestor do Conselho Municipal de Salvador, composto por autoridades municipais, estaduais e federais, bem como por um diversificado corpo de técnicos e de representantes do movimento popular.

São, ao todo 41 entidades representadas, entre as quais cita-se a Unibairros, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia, a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), a Associação Municipal Metropolitana das Pessoas com Deficiência, o Movimento Nacional de Luta por Moradia, e a União Nacional Por Moradia Popular, somente em caráter exemplificativo.

O FUNDURBS foi instituído, como já citado, justamente com "a finalidade de dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor". Seu caráter popular e democrático dialoga com os princípios do direito urbanístico e com as diretrizes do Estatuto da Cidade: de construir um debate sobre a cidade para além da administração, de construir projetos urbanos que dialoguem com a comunidade, que dela sejam oriundos.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
FL. 156
SERVIDOR
2020
MAT.

A participação popular, pilar inexorável da construção da democracia, deve ser ainda mais destacada, então, quando da concretização das políticas urbanísticas, a fim de que estas espelhem a sociedade soteropolitana: plúrima.

Assim, ainda que a verba possa a estar vinculada a qualquer propósitos urbanísticos, o presente projeto de lei padece de vício ao diminuir pressupostos constitucionais que devem sempre ser buscados, jamais ser reduzidos: a democracia direta, a participação popular e a construção de políticas públicas identificada com a realidade social.

A extinção do FUNDURBS, nesta linha, constitui prática atentatória a caros preceitos constitucionais, pelo que corrobora com a antijuridicidade do presente projeto de lei.

III. Conclusão.

Face ao exposto, estando evidenciados os vícios de inconstitucionalidade e não-juridicidade ao projeto de lei ora apresentado, recomendamos a sua **REJEIÇÃO** e consequente arquivamento no âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação final.

Sala das Reuniões, em 13 de março de 2015.

Vereador Waldir Pires (PT)

Membro da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final