

Outorga onerosa do direito de construir: disciplina normativa, fundamentos principiológicos e natureza jurídica.

Alexandre Levin

*Doutor e Mestre em Direito Urbanístico pela PUC-SP.
Professor do Curso de Especialização em Dir. Administrativo da COGAE/PUC-SP.
Procurador do Município de São Paulo, exercendo atualmente a função de assessor jurídico na Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente.
Membro Efetivo da Comissão de Estudos de Combate à Corrupção da OAB-SP.
Advogado em São Paulo.*

SUMÁRIO: 1. Considerações iniciais. 2. Outorga onerosa como instrumento do urbanismo concertado. 3. Regras para a aplicação do instituto. 3.1. Cálculo do preço da outorga. 3.2. Aplicação dos recursos auferidos com a outorga. 4. Natureza jurídica da outorga. 5. Outorga onerosa e plano diretor. 6. Coeficiente básico único. 7. Conclusão.

1. Considerações iniciais.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) foi editado há mais de quinze anos. Mas não parece. Essa afirmação chega mesmo a surpreender. Quase duas décadas após a sua edição, a aplicação de seus preceitos legais ainda é bastante restrita. São poucos os Municípios brasileiros que fazem uso dos instrumentos jurídicos por ele previstos.

Muitos desses institutos ainda causam perplexidade aos agentes públicos responsáveis pela organização do espaço urbano. Há pouquíssima jurisprudência a respeito e a doutrina é escassa.

Não obstante, os graves problemas urbanísticos que afligem nossas cidades ainda estão longe de uma real solução. A população dos grandes e médios Municípios brasileiros, que cresceu de maneira exponencial nas últimas décadas, sofre com a falta de moradia, com a ausência de áreas de lazer, com a distância excessiva entre as áreas residenciais e os locais de trabalho, com as dificuldades de circulação, com a falta de saneamento básico.

O Poder Público – especialmente o municipal, que é o principal executor da política urbana (CF, art. 182, *caput*) – enfrenta diversas dificuldades de ordem financeira e operacional que o impedem de solucionar, ou ao menos equacionar, essas questões. Os Municípios brasileiros, no mais das vezes, não contam com os recursos orçamentários indispensáveis para fazer frente aos desafios impostos pela desordem do espaço urbano. O tamanho das dificuldades é inversamente proporcional ao montante disponível pela Administração para enfrentá-las.

O expressivo déficit habitacional, as enormes deficiências no transporte público, a inadequação do sistema viário são questões que demandam a aplicação de um volume expressivo de recursos, e as limitações orçamentárias tornam-se um obstáculo para que soluções satisfatórias a esses problemas sejam alcançadas.

A questão agravou-se nos últimos anos, diante da crise fiscal pela qual vêm passando os Municípios brasileiros. Há falta de recursos até mesmo para o custeio da máquina pública, que dirá para os investimentos em infraestrutura urbana, que são, no mais das vezes, bastante vultosos.

Mas há outra dificuldade que deve ser levada em conta na busca de soluções para esses problemas: a necessidade de recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos situados nas áreas sujeitas a processos de readequação urbanística.

Deveras, a transformação do espaço urbano em decorrência da construção de obras públicas valoriza a região objeto da ação estatal e eleva os preços de mercado dos imóveis ali localizados. Dessa forma, os seus proprietários acabam especialmente beneficiados pelos investimentos realizados pela Administração Pública. Em outras palavras, a aplicação de recursos públicos provoca a valorização extraordinária dos imóveis privados situados no perímetro em que são realizadas as obras de readequação urbana. O processo é, a toda evidência, contrário ao princípio da isonomia, constitucionalmente assegurado (CF, art. 5º, *caput*).

A discussão não é nova e o ordenamento jurídico pátrio prevê instrumentos que visam recuperar a valorização imobiliária reflexa,¹ como a contribuição de melhoria (CF, art. 145, III; Código Tributário Nacional, arts. 81 e 82; e Decreto-lei 195/67) e a desapropriação por zona (Decreto-lei 3.365/41, art. 4º).²

Ocorre que os meios tradicionais de que dispõe a Administração Pública para reaver os montantes aplicados em processos de reestruturação urbana não se mostraram eficientes. A contribuição de melhoria é tributo que dificilmente pode ser cobrado sem esbarrar em inconstitucionalidades as mais diversas, especialmente em vista da má redação dos dispositivos do Código Tributário Nacional que o regulam (arts. 81 e 82).³ Por sua vez, a desapropriação por zona encontra obstáculos de ordem financeira, pois o

¹ A expressão é utilizada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto. O autor, em obra pioneira sobre direito urbanístico, afirma que tanto do ponto de vista jusfilosófico quanto pela ótica juspositivista é legítima e gratuita a valorização reflexa decorrente de obra *privada*. No entanto, quando derivada da execução de obra pública, a valorização reflexa deve ter outro tratamento, pois o proveito de qualquer investimento realizado com o produto do esforço coletivo também deve ser coletivo. Nesse sentido, “o proveito acessório, produto do esforço coletivo, não pode aceder gratuita, mas onerosamente, ao imóvel privado (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**: instrumentos jurídicos para um futuro melhor. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 139-141).

² Há controvérsia doutrinária sobre a possibilidade de aplicação do instituto da desapropriação por zona. Kiyoshi Harada, por exemplo, defende a inconstitucionalidade do art. 4º do DL 3.365/41. Afirma o autor que a desapropriação não pode ser utilizada fora das hipóteses constitucionais (interesse público, interesse social, reforma agrária, interesse urbanístico), sob pena de contrariedade a direitos e garantias fundamentais. De outra parte, afirma que a desapropriação para posterior revenda representa uma atividade especulativa por parte do Poder Público, que não encontra amparo no sistema vigente e é contrária ao interesse público primário. (HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.78-86). Em sentido oposto, Adilson Abreu Dallari defende a constitucionalidade do instituto, pois entende ser “perfeitamente legítima a absorção de mais-valia pelo Poder Público quando decorrente de obra por ele realizada, com base no princípio que veda o enriquecimento sem causa e no antiquíssimo princípio da equidade”. Recorda o autor, ainda, que a desapropriação por zona não esgota sua finalidade na obtenção de recursos para o erário; pode ser utilizada, dentre outros fins, para a reserva de área para futura ampliação da obra pública. (DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 80-93). Adotamos a posição de Adilson Abreu Dallari neste particular: para nós, o instituto da desapropriação por zona encontra amparo no princípio da justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística (art. 2º, IX, Lei 10.257/2001), que, por sua vez, decorre do princípio da isonomia (art. 5º, CF). Sobre o tema, ver LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

³ Nas palavras de Geraldo Ataliba, “as normas gerais vigentes (arts. 81 e 82 do CTN) estabelecem tantos requisitos para aplicação da c.m. que a tornam de impossível aplicação, além de deformá-la, descaracterizando-a. São nitidamente inconstitucionais e, pois, não obrigatórias para Estados e Municípios, que têm direito de instituir seus tributos sem serem peiados por lei complementar, em casos, como o da c.m., nos quais a dicção constitucional foi suficiente para delinear a competência”. (ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.179). Na mesma direção, Regina Helena Costa afirma que “os arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional, a pretexto de estabelecerem normas gerais acerca dessa espécie tributária, traçam um procedimento demasiadamente complexo para sua instituição, especialmente considerando a deficiente infraestrutura administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros”. (COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**: (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2003, p.113-114).

Poder Público muitas vezes não conta nem mesmo com os recursos necessários para efetivar as desapropriações destinadas à realização dos melhoramentos urbanísticos. Assim, a destinação de recursos para a expropriação das áreas contíguas – ainda que destinadas a posterior revenda – dificilmente ocorrerá.

Em resumo, os processos de readequação do espaço urbano, essenciais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, encontram dois obstáculos importantes: a ausência de recursos públicos e a valorização reflexa extraordinária dos imóveis privados localizados nas áreas sujeitas à revitalização urbanística. Ou seja, ou faltam recursos, ou a aplicação dos escassos montantes existentes provocam a valorização extraordinária e desigual dos imóveis localizados na área sujeita à revitalização.

Os instrumentos de parcerias público-privadas para fins de urbanização constituem respostas a esses problemas. A sua aplicação possibilita, ao mesmo tempo, equacionar a questão da falta de recursos públicos e distribuir de forma justa os benefícios decorrentes da atividade urbanística (Lei 10.257/2001, art. 2º, inc. IX). Ao invés de buscar, depois de concluídas as obras, a recuperação do investimento realizado, a Administração utiliza-se, de antemão, de recursos de seus parceiros privados, a impedir que a aplicação de montantes provenientes do erário sejam a causa da valorização reflexa extraordinária dos imóveis particulares situados na área urbana beneficiada com a intervenção.

São vários os instrumentos de concertação público-privada previstos no ordenamento pátrio, todos eles fundamentados em instrumentos similares criados pelo direito de outros países, como a França e a Espanha.⁴

⁴ A operação urbana consorciada, por exemplo, é fundamentada em um instituto do direito francês denominado *zone d'aménagement concerté* (ZAC), que é atualmente regido pelos arts. L 311-1 a L 311-8 (parte legislativa) e R 311-1 a R 311-12 (parte regulamentar) do Código de Urbanismo Francês. As ZAC podem ser compreendidas como as zonas no interior das quais a Administração Pública intervém para realizar, diretamente, ou por via de concessão, a (re)ordenação urbanística e a implantação de equipamentos urbanos. A lei francesa permite, ainda, a alienação dos lotes resultantes da operação urbana, previamente adquiridos pela Administração ou pelo concessionário, a fim de que sejam recuperadas as despesas realizadas com a ação urbanística, em respeito ao princípio da recuperação dos investimentos públicos de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos. A operação consorciada guarda semelhanças, ainda, com o sistema de *cooperación* (cooperação), previsto pelo direito espanhol (art. 131 do Texto Refundido da Lei Espanhola de Solo e Ordenação Urbana de 1976). Nesse sistema, os proprietários de imóveis localizados no perímetro da operação aportam os terrenos de cessão obrigatória e arcam com os custos da execução do plano urbanístico. Explica Tomás-Ramón Fernández que o plano é executado pela Administração Pública, que assume a responsabilidade pela execução das obras de urbanização, contratando-as com terceiros ou realizando-as por meio de uma sociedade urbanizadora. É o Poder Público,

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê alguns desses instrumentos, como a *operação urbana consorciada* (arts. 32 a 34), a *transferência do direito de construir* (art. 4º, inc. V, e art. 35) e o *consórcio imobiliário* (art. 46). Há outros instrumentos previstos em outras leis, como a *concessão urbanística*, previsto no atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) e regulado pela Lei nº 14.917/2009 do mesmo Município.⁵

A outorga onerosa do direito de construir também é um desses instrumentos. Sua natureza e as regras que a regulam serão abordados a seguir.

2. Outorga onerosa como instrumento do urbanismo concertado

A aplicação da outorga onerosa ainda causa certa perplexidade para alguns. Afinal, como pode a Administração Pública municipal permitir a construção de edifícios mais altos, com coeficientes de aproveitamento⁶ maiores do que aqueles determinados pela lei de zoneamento, em razão do simples pagamento de determinada quantia pelo interessado? Ora, isso não significa um estímulo à especulação imobiliária e ao processo de *verticalização* das cidades brasileiras, já bastante acentuado?⁷ Por outro lado, como

também, que distribui as cotas de urbanização correspondentes a cada proprietário, podendo exigir antecipadamente os gastos a realizar com toda a operação. (FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Manual de derecho urbanístico**. 22.ed. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011, p. 173, tradução livre). Assim como a operação urbana consorciada e a outorga onerosa do direito de construir, o sistema de *cooperación* fundamenta-se nos princípios da cooperação entre governo e iniciativa privada no processo de urbanização, da justa distribuição dos benefícios e ônus da atividade urbanística e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

⁵ Definimos a concessão urbanística como *uma espécie de contrato administrativo de concessão por meio do qual o Poder Público municipal delega a empresa ou a consórcios de empresas a execução de obras de reurbanização, por sua conta e risco, em determinada área da cidade, com a remuneração pelos investimentos realizados a ser obtida com a exploração dos imóveis resultantes do empreendimento, com a possibilidade de previsão de outras receitas alternativas*. (LEVIN, Alexandre. **Concessão urbanística: Plano Diretor Estratégico e Leis nº 14.917/09 e nº 14.918/09 do Município de São Paulo**. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 147-181, jul/dez. 2012).

⁶ O Estatuto da Cidade define coeficiente de aproveitamento como *a relação entre a área edificável e a área do terreno* (art. 28, §1º).

⁷ O problema já aflige as grandes cidades brasileiras há décadas. Em texto escrito em 1983, Eros Roberto Grau já alertava sobre as pressões que sofre o Poder Público para promover a alteração das leis de zoneamento, “sempre com o fim de que sejam ampliados os coeficientes de aproveitamento”. Nas palavras do autor, “a ampliação dos coeficientes de aproveitamento implica sistematicamente o acréscimo da demanda de equipamentos por parte da comunidade que vai ocupar os locais relativamente aos quais ocorreu tal ampliação: meios de circulação, equipamentos de água, esgoto, transportes públicos, áreas de lazer, áreas de estacionamento etc”. Daí, conclui, o desenvolvimento da noção de solo criado, que implica no pagamento de uma contrapartida pelo proprietário em razão do aumento dos índices construtivos. (GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: RT, 1983, p.56).

negar que o instrumento não constitui apenas mais uma forma de alimentar a sanha arrecadatória do Estado? Quer dizer que, se o proprietário pagar, ele pode construir acima dos limites impostos pelo plano diretor municipal? E, ainda, como pode o Poder Público permitir a utilização do imóvel com finalidade diversa da prevista em lei a partir do simples pagamento do valor da outorga de alteração de uso?

Esses questionamentos têm sua razão de ser, porque muitas vezes o instrumento, assim como outros institutos previstos na legislação urbanística, é utilizado de forma distorcida, sem respeito às finalidades legais para as quais foi criado.

De fato, a outorga onerosa não pode funcionar como mais um meio de arrecadação pelo Estado e também não pode ser aplicada sem limites, sob pena de resultar em verticalização excessiva e incompatível com a infraestrutura urbana local.⁸

Os objetivos da regra legal que prevê o instrumento são a *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* e a *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*, duas diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade (art. 2º, incisos IX e XI).⁹

Mas antes de abordarmos suas finalidades, vamos nos atentar para as origens do instituto, o que nos ajudará a melhor compreendê-lo.

A outorga onerosa do direito de construir, também conhecida pela doutrina como *solo criado*, é decorrência direta da aplicação de um método do urbanismo denominado *urbanismo concertado*.

Trata-se de um método de organização do espaço urbano caracterizado pela ação conjunta, concertada, entre o Poder Público e a iniciativa privada. A Administração

⁸ Vale lembrar que uma das diretrizes da política urbana é a *ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana* (Lei 10.257/2001, art. 2º, inc. VI, c)

⁹ Marco Aurélio Greco explica que “se o particular pretende extrair de um imóvel uma utilidade excepcional (construindo acima de um parâmetro) o plus de serviços e infraestrutura gerados por essa ação encontram na ação do particular a causa do seu surgimento e por ele devem ser recompostos”. (GRECO, Marco Aurélio. O solo criado e a questão fundiária. In: **Direito do urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. (Coord.) Álvaro Pessoa. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p.19).

Pública deixa de ser a única responsável pelo planejamento, execução e financiamento da reforma urbana e passa a atuar em conjunto com os proprietários e demais particulares interessados em efetivar o processo de (re)urbanização.

Antonio Carceller Fernandez explica que a expressão *urbanismo concertado* deve ser compreendida dentro do conceito de *administración concertada*. Nos dizeres do autor, o conceito teve origem na planificação econômica francesa, como uma *terceira via*, a superar as opções que dominavam a sociedade na segunda metade do século XX: o capitalismo e o socialismo. Trata-se de um sistema no qual as decisões do Poder Público harmonizam-se com as dos sujeitos econômicos, visando alcançar resultados ótimos. A Administração, sem abdicar de suas funções nem renunciar aos seus poderes, busca o concurso voluntário, a livre adesão dos particulares, a partir da convicção de que somente desse modo serão alcançados os objetivos traçados. Intenta-se obter a colaboração da iniciativa privada para complementar ou substituir uma gestão pública impotente para fazer frente por si só às necessidades da sociedade.¹⁰

Por sua vez, o conceito de *administración concertada*, ou *administración consensual*, foi criado a partir do desenvolvimento de uma nova concepção do exercício da função administrativa.

De acordo com a doutrina administrativista que se debruça sobre o tema, o processo que leva às decisões da Administração deixou de ser marcado pela unilateralidade e passou a ser caracterizado pela consensualidade. O Poder Público não mais impõe sua vontade à sociedade: passa a decidir em conjunto com os diversos setores que a compõem. A imperatividade estatal dá lugar à concertação de interesses públicos e privados.¹¹

¹⁰ FERNANDEZ, Antonio Carceller. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. 2 ed. Madrid: Montecorvo, 1981, p.278 (tradução livre).

¹¹ Nas palavras de Fernando Dias Menezes de Almeida, um dos vetores da evolução do Direito Administrativo, na democracia, é “a substituição dos mecanismos de imposição unilateral – tradicionalmente ditos de “império” – por mecanismos de consenso, ou seja, mecanismos que propiciem o acordo entre os sujeitos envolvidos na ação administrativa, tanto os governantes, como os governados, sobre as bases da ordem a que estarão submetidos, respeitando-se os limites da legalidade”. (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.337).

Pois bem. O direito brasileiro abraçou o urbanismo de concertação. Há previsão legal, como visto, de diversos instrumentos próprios desse método urbanístico. Inclusive, uma das diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade é justamente a *cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social* (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. III).

A outorga onerosa é uma dessas ferramentas do urbanismo concertado e está expressamente prevista no art. 4º, inc. V, *n*, do mesmo diploma legal, como um dos instrumentos de política urbana à disposição do Poder Público no exercício de sua função urbanística. Há duas modalidades de outorga previstas no dispositivo: a outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração de uso.

Nas duas espécies de outorga está presente o elemento fundamental da administração consensual: a concertação entre o Poder Público e o setor privado, realizada com o intuito de alcançar os objetivos traçados pela lei, em prol do interesse de toda a coletividade.

A seguir, abordar-se-á as regras que definem a aplicação do instrumento, previstas nos arts. 28 a 31 da Lei nº 10.257/2001.

3. Regras para a aplicação do instituto

O art. 28 do Estatuto da Cidade prevê que *o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário*.

Em outras palavras, o plano diretor, principal instrumento legal da política urbana municipal (CF, art. 182, §1º), pode definir determinadas áreas em que seja possível construir acima dos limites de edificação traçados pelo mesmo plano diretor ou pela lei de zoneamento local.¹²

¹² Há Municípios que definem o plano diretor e o zoneamento urbano em diplomas legais distintos, como é o caso do Município de São Paulo, que editou a Lei nº 16.050/2014 (Plano Diretor Estratégico) e a Lei nº 16.402/2016 (lei de zoneamento). Isso não significa dizer que são independentes. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182, §1º) e todas as leis municipais reguladoras de matéria urbanística devem ser editadas de acordo com os seus preceitos. Nesse sentido, decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário 607.940/DF, DJ de 26.2.2016,

Como é sabido, a lei que institui o plano diretor impõe diferentes coeficientes de aproveitamento¹³ para as diversas áreas em que se divide o território municipal, com o intuito de promover a adequada ocupação do espaço urbano. Há coeficientes de aproveitamento mínimo, que indicam o mínimo de edificação presente em cada lote da cidade, e coeficientes máximos, acima dos quais não se pode construir.

A fixação desses índices deve obediência ao princípio que veda *o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana* (art. 2º, VI, c, da Lei 10.257/2001). Nas regiões da cidade dotadas de melhor infraestrutura (viária, de transporte público, de saneamento básico, de distribuição de água e energia elétrica, de iluminação), o plano fixa coeficientes de aproveitamento mínimos e máximos maiores, a fim de estimular o adensamento populacional. Em sentido contrário, para as áreas carentes de infraestrutura ou destinadas à preservação ambiental o plano prescreve coeficientes de aproveitamento menores, a fim de desestimular a ocupação.

Segue nessa direção o dispositivo do Estatuto da Cidade que prevê que *o plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperado em cada área* (art. 28, §3º).

O proprietário de imóvel urbano localizado em cada uma dessas áreas deve respeitar o respectivo índice de aproveitamento mínimo, sob pena de sofrer a aplicação do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, seguido do IPTU progressivo e da desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública (CF, art. 182, §4º, e Lei nº 10.257/2001, arts. 5º a 8º).

Por outro lado, está o titular do domínio proibido de construir acima do limite representado pelo coeficiente de aproveitamento máximo, sob pena de interdição e até demolição do imóvel.

Rel. Ministro Teori Zavascki. Nesse julgamento, foi aprovada tese com repercussão geral no sentido de que *os Municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.*

¹³ O próprio Estatuto da Cidade define coeficiente de aproveitamento como *a relação entre a área edificável e a área do terreno* (art. 28, §1º).

Pois bem.

Entre esses dois limites – coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo – podem ser fixados pelo plano diretor coeficientes de aproveitamento básico para cada uma das áreas em que se pretende utilizar a outorga onerosa. Para construir até o coeficiente básico, o proprietário nada paga ao Município. No caso de pretender edificar entre o coeficiente básico e o máximo, o titular do domínio deve pagar pelo direito de construir.

O plano diretor e a lei municipal podem prever, ainda, áreas da cidade em que seja possível a utilização do imóvel para fins diversos daqueles definidos pela lei de zoneamento local, desde que o interessado arque com a contrapartida definida legalmente (Lei nº 10.257/2001, art. 29). Deve-se ter o cuidado para não permitir usos absolutamente incompatíveis, como a instalação de um parque industrial em uma área estritamente residencial. Lembre-se que uma das diretrizes da política urbana é justamente aquela que determina seja evitada a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes (Lei 10.257/2001, art. 2º, inc. VI, *b*).

3.1. Cálculo do preço da outorga

A fórmula de cálculo do preço da outorga deve ser determinada pela lei municipal específica que regula a aplicação do instrumento (Lei 10.257/2001, art. 30). A fixação por lei evita que os princípios da igualdade e da legalidade (CF, art. 37, *caput*) sejam desrespeitados, já que os interessados saberão de antemão os valores a serem pagos pelo direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico ou de alterar o uso do imóvel. Evita-se a fixação do preço público caso a caso, para que ninguém seja favorecido ou prejudicado em razão da ausência de critérios gerais e abstratos para o cálculo.

O Estatuto da Cidade não prevê critérios gerais para o cálculo do preço da outorga. A lei municipal que regular o instrumento deverá definir a fórmula de cálculo (Lei 10.257/2001, art. 30, inc. I), levando em consideração as características de cada uma

das áreas em que a ferramenta será aplicada. O valor a ser pago não pode ser tão alto que afaste eventuais interessados e nem tão baixo que frustrasse os objetivos do instituto.¹⁴

Interessante observar que, pelo texto da Lei nº 10.257/2001, a contrapartida a ser paga pelo interessado em obter a outorga não será, necessariamente, financeira.

Com efeito, o art. 28, *caput*, do Estatuto da Cidade prevê que poderá ser prestada *contrapartida* pelo beneficiário, mas não impõe seja ela paga obrigatoriamente em dinheiro. No mesmo sentido, o art. 30 da lei federal prescreve que a lei municipal específica que estabelecer as condições para a outorga onerosa deve definir: *I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário*. Depreende-se do dispositivo que, na hipótese de contrapartida financeira, deverá ser definida a fórmula de cálculo para a cobrança (inc. I), mas que outras formas de contrapartida também poderão ser fixadas legalmente (inc. III).¹⁵

Nada impede, entretanto, que a lei que institui o plano diretor municipal prescreva a obrigatoriedade do pagamento da outorga em dinheiro. É o caso do plano diretor do Município de São Paulo, que determina que o potencial construtivo adicional

¹⁴ Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que *vários podem ser os critérios utilizados pelo Poder Público, indo desde a fixação de uma parcela do valor venal do imóvel até uma estimativa de mercado do potencial econômico atribuível ao 'solo criado'*. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) **Estatuto da cidade**: (comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.241). No Município de São Paulo, a contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial é calculada segundo a seguinte equação: $C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp$, onde: *C – contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional; At – área de terreno em m²; Ac – área construída computável total pretendida no empreendimento em m²; V – valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 anexo; Fs – fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um), conforme Quadro 5 anexo; Fp – fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), conforme Quadro 6 anexo. (Lei nº 16.050/2014 do Município de São Paulo, art. 117). O fator de interesse social existe para estimular a construção de habitações de interesse social, escolas, hospitais, equipamentos culturais e instituições de esporte e lazer. As edificações destinadas a tais usos pagarão outorga em valor menor ou não pagarão outorga alguma para construir até o coeficiente máximo da área em que se situam. Da mesma forma, o fator de planejamento tem o objetivo de tornar mais cara a outorga em bairros já saturados e menos cara a outorga em áreas menos desenvolvidas, estimulando a construção nesses locais.*

¹⁵ Na mesma direção, Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que *a outorga onerosa pode estar condicionada não ao pagamento em dinheiro, mas à doação de áreas em outra região ou ao compromisso de efetivar investimentos em infraestrutura urbana na mesma zona ou em outras áreas da cidade*. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) **Estatuto da cidade**: (comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.241).

seja outorgado mediante contrapartida financeira (Lei nº 16.050/2014 do Município de São Paulo, art. 115).¹⁶

3.2. Aplicação dos recursos auferidos com a outorga onerosa

Nos moldes do art. 31 do Estatuto da Cidade, os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa devem ser aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do mesmo diploma, que correspondem aos mesmos objetivos que servem de norte para a aplicação do direito de preempção. São eles: *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; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.*¹⁷

Neste ponto reside a diferença fundamental entre a outorga onerosa e a operação urbana consorciada. Os recursos pagos pelos interessados em participar da operação consorciada devem ser aplicados exclusivamente na área da operação (Lei nº 10.257/2001, art. 33, §1º). Já os montantes pagos a título de outorga onerosa podem ser utilizados para melhorias urbanísticas em outras regiões da cidade e não somente na área em que se localiza o imóvel de propriedade do beneficiário.

4. Natureza jurídica da outorga

Há divergência doutrinária quanto à natureza da outorga onerosa do direito de construir. Há autores que lhe atribuem natureza tributária¹⁸ e outros que afirmam tratar-

¹⁶ Lei nº 16.050/2014 do Município de São Paulo, art. 115, *caput*. *A Prefeitura poderá outorgar onerosamente o direito de construir correspondente ao potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários, nos termos dos arts. 28 a 31 e seguintes do Estatuto da Cidade, e de acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos nesta lei.*

¹⁷ O Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) determina que *os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB (art. 115, parágrafo único).*

¹⁸ É o caso de José dos Santos Carvalho Filho. Para o autor, “inexiste propriamente negócio jurídico que possa dar lugar a preço público, de modo que a contrapartida tem natureza tributária, mais especificamente a de *taxa*, em virtude do exercício do poder de polícia fiscalizatório pelo governo municipal”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 207.)

se de preço público, pois a aquisição do benefício (maior potencial construtivo, alteração de uso) não é compulsória.¹⁹

Para nós, a outorga onerosa tem natureza de preço público. É esse, inclusive, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado no julgamento do Recurso Extraordinário 226.942-7/SC, 1ª Turma, Rel. Ministro Menezes Direito, DJ 15.5.2009 e do Recurso Extraordinário 387.047-5/SC, Tribunal Pleno. Rel. Min. Eros Roberto Grau. DJ 2.5.2008.

Os argumentos apresentados pelo Min. Eros Roberto Grau na decisão proferida no RE 387.047/SC são inatacáveis. Como muito bem aponta o Relator, o beneficiário que paga a outorga para construir acima dos limites impostos pelo coeficiente de aproveitamento básico não está a cumprir uma obrigação. A prestação, no caso, afasta um obstáculo ao exercício do direito de edificar além do índice básico, ou seja, trata-se de um ônus e não de uma obrigação. Como não há, na hipótese, obrigação, não se trata de tributo.

Vale transcrever a ementa do acórdão proferido no RE 387.047/SC:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. **Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.** 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o

¹⁹ Esse é o entendimento de Floriano Azevedo Marques Neto. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2010).

crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido. (grifo nosso)

O acórdão proferido no RE 226.942-7, rel. o Min. Menezes Direito, segue na mesma direção. Afirma o aresto que a outorga onerosa não é tributo e sim uma *forma de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da sobrecarga da aglomeração urbana*.

Ainda no entender do Relator, o solo criado existe dentro de um *plano contratual e com isso não há como qualificar de tributo essa parcela*.

Com efeito. O interessado que paga para obter o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico não está a cumprir uma obrigação tributária e sim cumprindo o ônus necessário para o exercício de um direito. Não há compulsoriedade, como no tributo, e sim faculdade do interessado na aquisição do direito. Ele paga somente se quiser edificar acima do índice básico ou alterar a uso do imóvel, nos termos da lei municipal que regula a outorga.²⁰

Outrossim, não há qualquer desrespeito ao direito de propriedade consagrado no art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal. Afinal, edificar até o limite imposto pelo coeficiente básico continua livre do pagamento da outorga onerosa. O pagamento pelo potencial construtivo excedente é opcional e está fundamentado no princípio da função social da propriedade, também previsto constitucionalmente (CF, art. 5º, inc. XXIII). O proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor de seu imóvel como melhor lhe aprouver,

²⁰ O Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) traz uma definição sobre o conceito de potencial construtivo adicional. O art. 116 do diploma municipal prevê que *o potencial construtivo adicional é bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais*. Assim, a outorga onerosa representaria o pagamento pelo uso privativo do bem público dominical pelo particular interessado em edificar acima do coeficiente básico de aproveitamento. O conceito de potencial construtivo adicional apresentado pelo diploma municipal não nos parece correto do ponto de vista científico. De fato, conforme explica Hubert Charles, o argumento segundo o qual o direito de construir acima do limite máximo (na França, tal limite é denominado *plafond legal de densité*) equivaleria ao confisco do próprio direito pela coletividade, para ser em seguida revendido ao proprietário do solo mediante um preço, é infundado. (CHARLES, Hubert. **Les Principes de l'urbanisme**. Paris: Dalloz, 1993, p.9, tradução livre). Não se trata de coletivização da mais-valia do direito de construir, posto que a administração não pode se opor à pretendida revenda, na medida em que não se torna proprietária de um bem público. Ou seja, o potencial adicional não se torna bem público em razão da previsão legal de sua existência. Permanece nas mãos do proprietário do terreno, mas somente pode ser exercido mediante o pagamento de uma contrapartida financeira, que é um ônus a ser cumprido pelo interessado.

mas não pode ignorar as prescrições do plano diretor que limitam essa utilização, em prol do interesse coletivo (CF, art. 182, §2º). Ou seja, o uso da propriedade imobiliária deve atender, ao mesmo tempo, o interesse individual e o interesse de toda a coletividade na adequada organização do espaço urbano.²¹

5. Outorga onerosa e plano diretor

Há um ponto que precisa ficar bem destacado.

As áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante pagamento de outorga, devem estar fixadas no plano diretor municipal (Lei 10.257/2001, art. 28).

O preceito está plenamente de acordo com o que determina o art. 182, §1º, da Constituição Federal. De acordo com esse dispositivo, *o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

O dispositivo constitucional consagra o *princípio da reserva de plano*.²² Esse princípio promove o plano diretor à categoria de principal instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana²³.

²¹ De acordo com Georges Louis Hage Humbert, permanece a liberdade do titular do domínio de utilizar a propriedade, mas o exercício do direito de propriedade *sofre certo temperamento, pois que o antes absoluto interesse individual submete-se, em alguma medida, ao atendimento da função social especificada na lei, sob pena de aplicação da sanção cabível.* (HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana.** Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 104.

²² Victor Carvalho Pinto ensina que o princípio da reserva de plano consiste “na exigência de que as medidas que possam a vir afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas”. Para o autor, o princípio da reserva do plano urbanístico impede que intervenções urbanísticas planejadas convivam com ações não planejadas, o que seria prejudicial para o planejamento urbano globalmente considerado. Através da imposição da previsão das ações urbanísticas na lei que institui o plano diretor, permite-se que tais ações sejam “decididas após cuidadosa ponderação das alternativas e avaliação de seus efeitos”. (PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade.** São Paulo: RT, 2005, p.217-220).

²³ Nesse sentido, o Estatuto da Cidade determina que muitos dos instrumentos urbanísticos indicados em seu texto somente serão aplicados se sua instituição for prevista pelo plano diretor municipal. Dentre eles, pode-se citar: a) o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos (Lei nº 10.257/2001, art. 5º), inclusive no que se refere à delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o instrumento, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização (art. 42, I); b) o direito de preempção (art. 42, II c/c art. 25); c) a outorga onerosa do direito de construir e do direito de alteração do uso (art. 42, II c/c arts. 28 a 31); d) a transferência do direito de construir (art. 42, II, c/c art. 35); e e) as operações urbanas consorciadas (art. 42, II, c/c arts. 32 a 34). A maior parte desses instrumentos (parcelamento, edificação e utilização compulsórios; direito de preempção; transferência do direito de

O texto constitucional é expresso ao determinar que as exigências fundamentais de ordenação da cidade devem estar definidas na lei que institui o plano (CF, art.182, §2º). A finalidade da norma constitucional é evitar que leis municipais esparsas regulamentem – cada qual a seu modo – a organização do espaço urbano, em evidente prejuízo ao planejamento urbano local, que deve ser único para todo o território.

Assim, da lei que institui o plano diretor municipal deve constar a possibilidade de ser utilizado o instrumento da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, bem como as áreas em que poderão ser aplicados.

Afinal, a edificação do imóvel acima do coeficiente básico e com usos diversos do previsto na lei de zoneamento constituem exceções aos limites impostos pelos índices e usos definidos pelo próprio plano diretor para todo o território urbano. Tanto as regras gerais válidas para toda a zona urbana como as normas válidas para regiões específicas do território devem estar previstas no plano diretor municipal, que concentra em seu texto as orientações fundamentais de como deve ocorrer o crescimento urbano.

6. Coeficiente básico único

O Estatuto da Cidade permite seja fixado pelo plano diretor *coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana* (art. 28, §2º).

A fixação de coeficiente básico único evita a disparidade de preços entre propriedades urbanas. Isso porque o valor do imóvel está diretamente relacionado com o seu potencial construtivo: lotes com um coeficiente de aproveitamento maior valem mais. A adoção de um coeficiente básico unificado impede que a aprovação de um novo plano diretor promova a valorização extraordinária de determinados imóveis em detrimento de outros, o que significaria um tratamento desigual injustificado por parte da lei. Podem variar os coeficientes mínimos e máximos – em função da infraestrutura urbana existente em cada área da cidade –, mas ficará a critério de cada proprietário arcar com o preço devido pela construção com base em coeficiente de aproveitamento que se situe entre o básico (único) e o máximo (variável). Na adoção do coeficiente básico único, o ponto de

construir; operação urbana consorciada) dependem, ainda, de lei municipal específica (baseada no plano diretor) que os institua.

partida é o mesmo para todos os proprietários: aquele que quiser construir acima desse índice pagará o preço pela outorga.²⁴

A medida prestigia, portanto, o princípio da isonomia (CF, art. 5º, *caput*) e da justa distribuição de benefícios e ônus da atividade urbanística (Lei 10.257/2001, art. Inc. IX).

7. Conclusão

A outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso é instrumento que, ao mesmo tempo, viabiliza a utilização de recursos privados no processo de urbanização, em atenção à diretriz da cooperação entre o governo e a iniciativa privada no processo de urbanização (art. 2º, III, Lei 10.257/2001), e promove a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística (art. 2º, IX), posto que a valorização decorrente do aumento do potencial construtivo e a utilização mais intensa da infraestrutura instalada são compensadas pelos proprietários por meio dos valores pagos a título de *solo criado*.

Além disso, o instrumento permite que as melhorias na ordem urbanística sejam financiadas justamente por aqueles diretamente beneficiados pelo processo de readequação urbana: os proprietários de imóveis urbanos. Torna-se, assim, desnecessário o processo de recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a mais-valia imobiliária (art. 2º, XI, Lei 10.257/2001), já que são os próprios particulares que arcam com os custos da reestruturação do espaço urbano.

Conclui-se que as perplexidades que a previsão do instituto ainda causa são injustificadas. Se bem utilizada, a outorga onerosa pode contribuir, e muito, para o exercício da função urbanística estatal, em especial diante da insuficiência de recursos

²⁴ Explica Raquel Rolnik que a inspiração para a instituição da outorga onerosa no Brasil foi o *plafond legal de densité*, que em 1975 era instituído para toda a França. Ressalta a autora que, naquele país, “a legislação proposta pelo Ministério do Equipamento visava corrigir a enorme distorção existente entre os altíssimos preços dos terrenos liberados para a construção de prédios altos e os preços baixos num bairro vizinho onde os limites para a construção eram rígidos. A lei francesa definiu então o coeficiente 1 para Paris e 1,5 para o resto da França”. (ROLNIK, Raquel. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p.201).

públicos para fazer frente aos graves problemas urbanísticos que assolam as cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CHARLES, Hubert. **Les Principes de l'urbanisme**. Paris: Dalloz, 1993.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERNANDEZ, Antonio Carceller. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. 2 ed. Madrid: Montecorvo, 1981.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Manual de derecho urbanístico**. 22.ed. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental**. São Paulo: RT, 1983.

GRECO, Marco Aurélio. O solo criado e a questão fundiária. In: **Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. (Coord.) Álvaro Pessoa. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LEVIN, Alexandre. **Concessão urbanística: Plano Diretor Estratégico e Leis nº 14.917/09 e nº 14.918/09 do Município de São Paulo**. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 147-181, jul/dez. 2012).

LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) **Estatuto da cidade: (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico:** instrumentos jurídicos para um futuro melhor. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: RT, 2005.

ROLNIK, Raquel. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana:** novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.