

CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA POR MEIO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

M. E. Araujo Jr., A. C. C. Canezin, F. C. Teodoro

RESUMO

O processo de ocupação do solo urbano das cidades brasileiras vem sendo pautado pelo conflito de interesses quanto ao valor da terra urbana. Apresentam-se neste cenário, atores que atribuem um valor de troca ao solo urbano, e aqueles que lhe atribuem um valor de uso. São, em geral, investidores do capital imobiliário que veem na terra urbana um fator de lucro, e também aqueles que procuram atribuir uma destinação voltada a questões ambientais, sociais e culturais. O sucesso dos primeiros será inversamente proporcional à regulação do solo urbano, pois quanto menos condicionantes ao direito de propriedade, maior será a possibilidade de lucro. O artigo pretende analisar sob uma base jurídica a importância do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, e traçar considerações do modelo em implementação no Município de Londrina/PR, a partir de 2015.

1 INTRODUÇÃO

A convivência entre seres diferentes é uma marca da humanidade, e que nem sempre foi realizada de forma pacífica em determinados momentos históricos. Questões culturais, econômicas, ambientais, dentre outras, têm condicionado o modo de comportamento das comunidades, e situações de desequilíbrio e injustiça apontam a necessidade de se construir modelos de convivência que permitam promover o desenvolvimento individual e coletivo destas comunidades. Observações da Natureza realizadas ao longo dos anos indicam um fator fundamental para o equilíbrio do ambiente: o reconhecimento e respeito à diversidade e às minorias. Um ecossistema se mantém em equilíbrio ao permitir que os diversos seres daquele local tenham a possibilidade de ali permanecerem, pois cada qual terá sua função em relação ao todo.

Este equilíbrio geralmente é rompido por acontecimentos naturais ou por interferência da ação humana. E qualquer desequilíbrio tende a receber uma reação do ambiente, na tentativa de se reestabelecer a correlação de forças.

Os ecossistemas têm mais facilidade de se autoregenerarem do que os seres humanos, que necessitam do estabelecimento de novas regras voltadas a restabelecer o equilíbrio.

No campo do desenvolvimento do modelo atual de convivência humana, realizado nas áreas urbanas ao redor do mundo, têm se verificado um certo desequilíbrio na correlação de forças atuantes neste espaço. A ocupação do solo urbano é uma característica deste processo, pois atuam interesses diversos sobre qual a destinação a ser dada nestes espaços territoriais. Sendo, *a priori*, todos os interesses legítimos, desde que pautados na tábua de valores de determinada sociedade, caberá a esta mesma sociedade delimitar os parâmetros do exercício destes interesses, destacando-se as regras de Direito como um elemento que

tradicionalmente vem se apresentando com um mecanismo adequado para a promoção do desenvolvimento de cada localidade.

A ideia de desenvolvimento, e até do próprio Direito, são construções humanas que refletem os valores da época, e exatamente por estas construções em alguns momentos históricos não terem alcançado o objetivo a que se propuseram, que é a ideia de Justiça, consensos que são construídos em escala global.

Na efetivação destes consensos, outras regras de Direito mais específicas são construídas e aperfeiçoadas. Neste trabalho analisa-se a outorga onerosa do direito de construir – OODC, uma destas regras voltadas a promover uma justa ocupação do solo urbana, conformando, ou seja, trazendo os parâmetros de legitimidade de outra regra jurídica: a propriedade imobiliária.

Se a propriedade ao longo da história sempre foi considerada um direito e base para construção das sociedades, sua utilização sempre requereu a adoção de parâmetros para seu exercício, variando desde uma maior liberdade até maiores conformações da legitimidade de seu exercício.

Sobre estes pontos se discorre a seguir.

2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

A propriedade pode ser considerada um dos mais antigos diplomas legais de que se tem notícia. Já o Código de Hamurabi vislumbrava a preocupação com a apropriação individual de bens no capítulo que abarcava crimes de furtos e roubos; reivindicação de móveis; cultivo no campo; e compra e locação de casa. Esta preocupação acompanhou também os povos egípcios, hebreus, hindus, persas e chineses..

Também a civilização greco-romana se dedicou à proteção da propriedade. Helênicos e romanos consagravam três valores interligados, a saber: a religião; a família e a propriedade. Esta servia de veículo pelo qual os indivíduos podiam cultuar seus antepassados. Fustel de Coulanges destaca que:

Há três coisas que, desde as mais remotas eras, se encontram fundadas e estabelecidas solidamente pelas sociedades grega e italiana: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade: três coisas que apresentaram entre si manifesta relação e que parece terem mesmo sido inseparáveis. A ideia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha o seu lar e os seus antepassados. (FUSTEL DE COULANGES, 2005).

Neste período a propriedade se constituiu em direito absoluto, muito embora, lentamente, tenha passado a apresentar ressabos de conteúdo social. Prova disso é que muitas limitações lhe foram traçadas a partir da Lei das Doze Tábuas.

No Brasil, proclamada a Independência, a Carta Imperial de 1824 garantiu o direito de propriedade em toda a sua plenitude, ressalvando, apenas, a hipótese de bem público, legalmente verificável, como única forma de sua perda, implementada ao depois do pagamento de indenização. (NOBRE JÚNIOR, 2015).

Vista através de uma perspectiva histórica, a propriedade se transforma ao longo dos tempos, apresentando contorno e conteúdo variável de acordo com o contexto social e histórico no qual se encontra inserida.

E foi assim que partindo-se da propriedade coletiva do início dos tempos, passou pelos romanos, pelo liberalismo incutido na revolução francesa chegando-se a grande transformação da propriedade que começa a partir do século XX: a funcionalização da propriedade. Esse novo conceito importará também na redefinição do próprio conceito de propriedade, representando uma readequação da propriedade à nova realidade social.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elenca a propriedade privada como garantia individual; e a função social da propriedade como princípio da ordem econômica. Igualmente, a propriedade é objeto da norma constitucional em várias situações especiais, que só vem a corroborar a ideia de que a propriedade não pode mais ser encarada apenas do ponto de vista individual, mas deve ter o foco num todo social.

A Constituição Federal insere a propriedade privada no âmbito dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, estabelecendo no art. 5º que:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros, e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função social;

Igualmente, tem-se a propriedade novamente inserida nos princípios gerais da atividade econômica, através do art. 170 que assim estabelece:

Art. 170. – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando-se os seguintes princípios: [...] II – propriedade privada;III– função social da propriedade.

Assim, é possível definir o direito de propriedade como sendo a faculdade que seu titular possui de usar, gozar e dispor de certos bens, desde que o faça de modo a promover sua função social assim como a dignidade da pessoa humana.

Pietro Pierlingiere discorre sobre o assunto acrescentando ainda que deve se fazer uma leitura conjunta do direito proprietário com os dispositivos constitucionais. Nesta seara, a função social da propriedade não pode ser concebida como um elemento externo à propriedade, mas sim como um elemento componente da mesma, um elemento qualificador, na medida em que irá trazer transformações ao conteúdo e características da propriedade, inclusive, funcionando como elemento validante, na medida em que o texto constitucional estabelece o atendimento a essa função social como condição essencial para o gozo do direito de propriedade. (PIERLINGIERE, 2007).

Sobre o assunto, Maria Elizabeth Fernandez acrescenta que:

O conteúdo do direito de propriedade privada assume natureza complexa, sendo qualificado, por via disso, como um direito fundamental de dupla face ou de duplo carácter. Com efeito, o direito de propriedade privada assume no seu conteúdo constitucional uma vertente ou dimensão objectivo-institucional (derivada da função social que cada categoria de bens se encontra obrigada a cumprir) e, simultaneamente, uma **vertente subjectiva-individual** que integra o conteúdo essencial desse direito. Essas duas vertentes do direito de propriedade privada não se opõem uma à outra, antes pelo contrário, a determinação do aspecto objectivo não visa senão reforçar o aspecto subjectivo do mesmo. (FERNANDEZ, 2001).

Pode-se entender então que, sob o ponto de vista econômico, a propriedade estaria cumprindo sua função social quando produzisse tudo aquilo a que se destina de forma “otimizada”, vez que propicia uma economia nacional produtiva, proporcionando, de alguma maneira, algum tipo bem estar para a coletividade. Igualmente, é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “garantir o desenvolvimento nacional” (art. 3, II).

Por outro lado, a função social assumiria também um papel de perseguir relações sociais mais justas. Aqui é que se vai ter a verdadeira sensibilidade social da expressão função social da propriedade, uma vez que se pretende uma sociedade mais justa, livre e solidária,

e menos desigual, ao invés da ideia tradicional e ineficaz de simplesmente se garantir que todos possam ter acesso à propriedade.

Toda essa premissa condiz com as finalidades elencadas na Constituição Federal de 1988, a saber, “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3, I); “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3, III); “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer formas de discriminação”.

Portanto, ao inserir no art. 5º o direito de propriedade, acompanhado de sua função social, a Constituição Federal traz ainda outras consequências, como, por exemplo, a reafirmação da propriedade como um direito fundamental. De igual modo é garantia de que à propriedade de outrem não se dará um fim nocivo à coletividade e aos interesses sociais maiores, ou mesmo, que a propriedade cumprirá um papel tanto produtivo, no sentido econômico, como no sentido de promoção humana.

Antes todo o exposto, interessante apontar alguns modos da função social da propriedade elencados por João Emílio de Assis Reis, e com os quais se corrobora neste estudo, a saber:

- a) **Como “chave conformadora”** entre os interesses individuais, consubstanciados no direito fundamental à propriedade privada e os interesses coletivos, legitimados em valores constitucionais como “justiça social” e “solidariedade”, funcionando como elo de ligação e como resposta incisiva aos receios da impossibilidade de conciliação de interesses;
- b) **Como um comando dirigido ao Estado**, no sentido de promover políticas públicas de forma a fazer com que as Propriedades (já que a constituição ao se referir a função social da propriedade não se refere a nenhuma delas especificamente), inclusive a Privada, se dirijam a um fim social que comportam, de forma a satisfazer também a interesses coletivos, e fiscalizem de forma eficaz e efetiva a destinação dessas propriedades. É também um comando dirigido ao Estado no sentido de se abster ele mesmo de condutas antissociais na destinação de suas propriedades, bem como dirigi-las a uma finalidade social;
- c) **Como um comando dirigido diretamente ao Legislador**, para orientá-lo na criação de mecanismos que aperfeiçoem e tornem efetiva a vinculação da propriedade a uma função social, como mecanismos de incentivos a comportamentos dos proprietários, bem como melhorar os mecanismos que vedem condutas socialmente nocivas.
- d) **Como um comando dirigido ao julgador**, como princípio orientador e fundamentador de suas decisões;
- e) **A todos os indivíduos enquanto proprietários**, no sentido de dirigirem suas condutas no sentido de consubstanciarem os seus interesses pessoais com os interesses coletivos na gestão de suas propriedades; e também de se absterem de condutas que lesem a interesses coletivos. (REIS, 2010).

Bem resumindo o assunto, a função social da propriedade significa que:

Todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função, na razão direta do lugar que ela ocupa. Ora, o detentor da riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação de necessidades gerais, fazenda valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se cumpri-la e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza. (SUNDFELD, 2008).

E assim a importância da função social da propriedade a fim de operacionalizar e promover políticas públicas que atendam aos anseios da coletividade e à justiça social, inclusive no que tange ao respeito e à preservação do meio ambiente, tal como será analisado adiante. Colocadas estas premissas teóricas, é necessário identificar-se dentro do sistema jurídico os mecanismos disponíveis para sua efetivação, apontando-se no capítulo seguinte uma dessas possibilidades.

3 NORMAS JURÍDICAS URBANÍSTICAS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR¹

Colocadas as premissas acerca da função social da propriedade imobiliária urbana, bem como da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, pretende-se ao longo deste capítulo apresentar argumentos em que o segundo – ODCC pode contribuir para o cumprimento da primeira – função social.

Sobre o aspecto urbano, o desenvolvimento pressupõe, dentre outras questões, o estímulo à construção de moradias e estabelecimentos comerciais, infraestrutura, equipamentos públicos e urbanos, etc.

Ocorre que toda forma de desenvolvimento acaba por gerar impactos ao meio ambiente, sendo que para BECK (2010), vive-se atualmente na “sociedade de risco”. A sociedade de risco pressupõe a existência de diversas atividades com potencial de gerarem riscos à qualidade ambiental, social e econômica.

E a atividade urbana não é diferente. A construção civil criou impactos irreparáveis ao meio ambiente. Com o aumento cada vez maior destes riscos na atividade urbana, urge a necessidade de criarem-se mecanismos de intervenção e efetivo controle ao desenvolvimento, sobretudo o econômico. Afirma-se este fato a partir da constatação de que a valorização da terra urbana aumentou de maneira vertiginosa, na medida em que se tornou alternativa segura de investimento.

Martin SMOLKA (2007) afirma que:

A capacidade do capital incorporador atuar sobre a estruturação da cidade reflete uma subordinação do planejamento urbano aos imperativos da valorização capitalista; a força dessa atuação varia na razão inversa da existência de controle sobre o uso do solo e sobre as rendas fundiárias urbanas.

Os Municípios brasileiros têm papel de destaque no enfrentamento desta questão, pois têm a prerrogativa e o dever de promover um espaço urbano adequado.

No caso de atividades imobiliárias com relevante impacto negativo ao meio ambiente, as denominadas compensações para a aprovação do projeto têm sido alternativas utilizadas de maneira expressiva pelos Municípios quando se trata de ordenamento territorial, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Em geral, as compensações são traduzidas em obras ou serviços voltados para a área urbana do Município, próximos aos empreendimentos a serem construídos, tais como a construção de uma creche ou asfaltar uma rua. Uma vez que estas compensações não obedecem a critérios técnicos que enxergam a cidade como um todo, não contam com a participação das comunidades afetadas, e não procuram enfrentar efetivamente a questão fundiária, acabam se tornando medidas meramente paliativas, contribuindo muito pouco para o adequado ordenamento territorial e para o processo de urbanização.

Este mecanismo da compensação atribui, portanto, um ônus ao proprietário, na medida em que lhe impõe uma conduta, mas que não estará necessariamente relacionada com o impacto possível do empreendimento realizado naquela propriedade imobiliária.

¹ Este tópico tem como base um artigo apresentado no XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, nos dias 05 a 08 de novembro de 2014, em João Pessoa/PB, realizado pelos coautores deste artigo Miguel Etinger de Araujo Junior e Fabiana Cristina Teodoro.

3.1 Planejamento urbano e Direito urbanístico

Há no Brasil um sistema jurídico normativo devidamente estruturado que identifica a qualidade ambiental como um valor fundamental a ser tutelado pelo poder público e pela sociedade, decorrendo deste sistema um conjunto de normas voltadas à prevenção do dano ambiental e à responsabilização quando tal fato venha a ocorrer.

Dentre as várias atividades atinentes ao poder público, toma-se como destaque neste trabalho a atividade de planejamento urbano, que ao longo das últimas 40 décadas vem ganhando cada vez mais importância, dado o vertiginoso processo de urbanização desordenado pelo qual vem passando o Brasil.

No ano de 2008, a população mundial passou de uma maioria rural para uma maioria urbana (ONU, 2008)². No Brasil, diversos fatores, sobre os quais não se pretende aprofundar neste trabalho, têm conduzido à população ao seu estabelecimento em áreas urbanas. Dados recentes demonstram que aproximadamente 85% da população brasileira residem em centros urbanos.

A atividade repressiva é extremamente relevante na busca do meio ambiente adequado, no entanto, é necessário ir além dos tradicionais mecanismos de comando e controle ambiental. De suma importância, por exemplo, as experiências como o PSA - Pagamento por Serviços Ambientais utilizando-se de instrumentos econômicos para o alcance daqueles objetivos de qualidade ambiental.

Tais instrumentos têm seu campo de atuação bem delimitados, e sendo assim, os mecanismos tradicionais devem passar por uma revisão, ou aperfeiçoamento, como no caso dos instrumentos de planejamento urbano previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Impõe-se uma análise crítica destes instrumentos, analisando-se a efetividade dos benefícios a que se propõem, o que em alguns casos, pode ser aferido com uma simples análise do texto legal, como é o caso da legislação do Município de Londrina/PR.

3.2 A DISCUSSÃO SOBRE A CONTRAPARTIDA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO PLANO DIRETOR DE LONDRINA/PR:

No mês de Julho de 2014, ocorreu uma fase de audiências públicas, em função da proposta de criação da lei no Município de Londrina/PR que regulamenta o Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC, instrumento jurídico-urbanístico que se encontra previsto nos artigos 28 e seguintes do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que assim dispõem:

Art. 28. 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.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

² Esta informação foi divulgada ao largo do ano de 2008 pelos meios de comunicação do Brasil. Já em 19/04/2007, a ONU, por meio da Rádio das Nações Unidas divulgava que a população mundial urbana havia superado os 50%. In: <http://www.un.org/radio/por/story.asp?NewsID=2785>, acesso em 28 maio 2008. O Fundo de População das Nações Unidas, órgão da ONU, divulgou resultados de relatório sobre dados da população mundial (In: http://www.unfpa.org.br/relatorio2007/swp2007_por.pdf, acesso em 28 maio 2008), onde consta uma previsão para 2008 de uma população urbana superior à rural, cerca de 3,3 bilhões de pessoas, sendo que este número deverá chegar a 5 bilhões em 2030.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

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.

A análise do instituto da OODC no Município de Londrina/PR será feita sob a perspectiva de se averiguar sua capacidade de contribuição para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, nos contornos apresentados em capítulo anterior neste trabalho.

Como visto pelos dispositivos de lei acima, a OODC constitui-se em uma contrapartida (ou compensação) que o interessado em construir além da capacidade de suporte da infraestrutura local (art. 29, § 3º) deve pagar ao poder público, a fim de que possa promover esta adequação sem comprometer o orçamento municipal (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012). Trata-se de uma recuperação de mais valia urbana, voltada a promover a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização", prevista no inciso IX do art. 2º do Estatuto da Cidade.

Alguns dispositivos do texto final da legislação londrinense – Lei nº 12.267/2015 serão destacados e comentados, tendo em vista o escopo do presente artigo:

Art. 3º A proposta do interessado na aplicação da outorga onerosa do direito de construir deve atender os seguintes requisitos:

...

Parágrafo único. A concessão de potencial adicional construtivo poderá ser suspensa quando o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) verificar adensamento excessivo nas áreas onde se aplica a outorga onerosa.

Neste particular, é salutar a possibilidade de suspensão pelo órgão técnico municipal adequado, da concessão de potencial construtivo, quando se verificar adensamento excessivo. Efetivamente, o direito de construir em determinada localidade não deve estar desacoplado do seu entorno, fazendo com que o direito daquele proprietário imobiliário seja exercitado em prejuízo da coletividade.

Questão que pode ser aperfeiçoada é a delimitação do conteúdo da expressão "adensamento excessivo", o que deverá ser feito com uma análise integrada e sistemática da legislação municipal, procurando trazer segurança jurídica tanto para o empreendedor/proprietário, como para a coletividade.

Outro dispositivo que merece análise é o do cálculo da contrapartida financeira (que deverá ser feita mediante pagamento em moeda corrente nacional, conforme art. 2º, II da Lei municipal nº 12.267/2015):

Art. 5º A contrapartida financeira será calculada pela seguinte fórmula:

$Cf = aex \cdot vt \cdot 0,12$

onde:

Cf = valor da contrapartida financeira (em reais);

aex = área excedente a ser utilizada (em metros quadrados);

vt = valor do metro quadrado do terreno conforme o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) (em reais).

Primeiramente, em que pese determinada forma de cálculo ser utilizada em outros Municípios, tem-se verificado que tal metodologia não guarda uma relação mais próxima

com a ideia de planejamento urbano, pois não está diretamente relacionada com os impactos causados pelo empreendimento.

Ora, se o cumprimento da função social da propriedade urbana compreende, dentre outros aspectos, não prejudicar o seu entorno, parece que o cálculo da contrapartida não leva em consideração este fator, transferindo para a Lei municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano (Lei nº 12.236/2015) a função de identificar, e determinar, onde poderá ser aplicado o instituto da OODC.

Sob outro aspecto, observe-se que o Município de Londrina vem experimentando uma forte atividade da construção civil desde o ano de 2008, quando programas de governo procuraram facilitar o crédito para a compra de imóveis, e que esta atividade vem se desenvolvendo às custas de um forte impacto ambiental. Em que pese a desaceleração deste mercado nos anos 2015 e 2016, na área mais cobiçada pelo mercado imobiliário do Município, a "Gleba Palhano", diversos prédios residenciais e comerciais vêm sendo erguidos sem uma adequada proteção ao meio ambiente, em função do impacto de sua atividade, considerada de risco ambiental, conforme salientado em capítulo anterior.

O que se verifica é que diversos materiais utilizados nas construções (areia, cimento, brita, etc.) são carreados pelo escoamento das águas pluviais até o principal cartão postal da cidade, o Lago Igapó, que ao longo do tempo já vinha recebendo diversos resíduos, mas que desde o incremento desta atividade vem experimentando um processo de assoreamento acelerado, com "231 mil m³ de sedimentos, o equivalente a 46,2 mil caçambas de 5 m³. Deste total, 90%, ou 207,9 mil m³, são de areia fina e 10%, ou 23,1 m³, são de silte e argila" (JORNAL DE LONDRINA, 2014).

Por certo que o poder de polícia do Município, com suas atividades de licenciamento e fiscalização tem função primordial na proteção ambiental neste caso concreto. No entanto, é recorrente a alegação de falta de recursos técnicos e financeiros para o bom desempenho desta função, podendo então se colocar a contrapartida da OODC como um instrumento na promoção da função social da propriedade urbano, ao direcionar tais recursos oriundos desta localidade para a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, ou proteção de áreas de interesse paisagístico, conforme previsto no artigo 10, VII e VIII da Lei municipal nº 12.267/2015 (OODC), nos moldes do próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 26, VII e VIII.

Por fim, vale registrar a relevância do artigo 13 da lei municipal e sua relação com a promoção da função social da propriedade, que por sua vez deve estar inserida na ideia de função social da cidade. Neste particular a participação da sociedade é um pilar inalienável para a construção de cidades justas, com o exercício pleno da cidadania. O referido artigo, ao prever que o IPPUL deverá "definir os instrumentos de acompanhamento e controle do adensamento com a revisão sistemática, como forma da população afetada manifestar-se quanto aos impactos locais decorrentes da outorga", deixa claro que também neste aspecto se abre mais um campo de batalha para a formação do cidadão.

É certo, no entanto, que serão as características locais que irão indicar os mecanismos mais adequados de implementação da OODC, não se mostrando razoável que após longa espera pela aprovação deste instituto no Município de Londrina/PR (a lei geral do Plano Diretor é de 2008), a proposta apresentada não conte com outros mecanismos.

4. CONCLUSÕES

O presente artigo procurou demonstrar a relação entre os institutos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC e da função social da propriedade urbana, sendo o primeiro um elemento conformador deste último.

Conformador no sentido de atribuir à propriedade as características pelas quais a sociedade está disposta a inseri-la no rol de direitos legitimados por esta mesma sociedade e garantidos pelo Estado. Mais do que garantidor, o Estado deve atuar como indutor de um comportamento ativo do proprietário, fazendo com que este adeque seus interesses aos demais interesses da coletividade. Não se concebe nos dias atuais um direito individual que possa trazer prejuízo à coletividade, e neste caso concreto, a utilização da propriedade urbana deve se ater aos elementos de seu entorno, em especial a infraestrutura disponível, as condicionantes ambientais existentes, o impacto na distribuição socioespacial da cidade, dentre outros não menos importantes.

A esta adequação aos interesses da coletividade se convencionou chamar função social da propriedade. Todos os elementos que compõem o planeta têm uma função a ser exercida, assim como cada elemento de um ecossistema também tem sua função voltada à manutenção do equilíbrio. Certamente que o grau de adequação estabelecido é fruto de uma disputa de interesses, e no cenário urbano, parece mais adequado que os interesses daqueles que vivem ou usam este espaço tenham uma importância em nível superior àqueles interesses advindos de outros locais.

Aqui volta-se à premissa inicial deste trabalho quanto à determinação do valor do solo urbano pelo seu uso ou pela sua troca. Entende-se, por fim, que a OODC se constitui em instrumento jurídico-urbanístico a ser explorado e aperfeiçoado no cumprimento constitucional da função social da propriedade, na busca de cidades mais justas.

5. REFERÊNCIAS

- BECK, U.. (2010) **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**, 1 ed. Tradução de Sebastião Nascimento, Editora 34, São Paulo.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27/07/2014.
- FERNANDEZ, M. E. M. (2001) Direito ao ambiente e propriedade privada; aproximação ao estudo da estrutura e das consequências das “leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais. *In Boletim da faculdade de direito da universidade de Coimbra*, Coimbra, Coimbra, n. 57.
- FURTADO, F.; BIASOTTO, R. e MALERONKA, C. (2014) **Outorga onerosa do direito de construir: Caderno técnico de regulamentação e implementação**, Ministério das Cidades, Brasília. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/267/titulo/Outorga+Onerosa+do+Direito+de+Construir>>. Acesso em 28 jul 2014.
- FUSTEL de COULANGES, N. D. (2005) **A cidade antiga**, Rideel, São Paulo.
- JORNAL DE LONDRINA. (2014) **Lago Igapó tem 231 mil m³ de sedimentos**, disponível em: <<http://www.jornaldelondrina.com.br/m/cidades/conteudo.phtml?tl=1&id=1486356&tit=Lago-Igapo-tem-231-mil-m%3B3-de-sedimentos>>. Acesso em 28 jul 2014.

NOBRE JÚNIOR, E. P. (2015) O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana, **Jusnavigandi**, disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina>>. Acesso em: 6 março de 2015.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (2010) Água Doente? – O papel central da gestão das águas residuais no desenvolvimento sustentável, **Relatório “Sick Water? – The Central Role of Wastewater Management in Sustainable development**, publicado pelo PNUMA em 22 de março de 2010, Dia Mundial da Água, Disponível em: <www.onu.org.br>.

http://www.pnuma.org.br/comunicados_detalhar.php?id_comunicados=69), acesso em 22/07/2014.

PERLINGIERI, P. (2007) **Perfis do Direito Civil**, trad. Maria Cristina de Cicco, 3 ed. Renovar, Rio de Janeiro.

REIS, J. E. de A. (2010) A propriedade privada na Constituição Federal de 1988: Direito fundamental de dimensões sociais. *In Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7375>. Acesso em mar 2015.

SMOLKA, M.. (2007) O capital incorporador e seus movimentos de valorização, **Cadernos IPPUR/UFRJ**, jan-abril, nº1. *Apud* PEREIRA, G.; SILVA, M. N. “Mercado imobiliário e estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba”. *In Revista Metrópole* nº 18/2007.

SUNDFELD, C. A. (1987) Função social da propriedade. *In Temas de Direito Urbanístico*, coord. Adilson Abreu Dallari, Revista dos Tribunais, São Paulo.