

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR PROCURADOR DO ESTADO – MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – CURITIBA – PR**

***Ref: Representação para abertura de inquérito e providências para apuração de ilegalidades em procedimento de concessão de verbas para a reforma do Estádio Joaquim Américo em Curitiba.***

**Ilustríssimo Senhor Procurador Geral,**

O Comitê Popular da Copa de Curitiba, fórum amplo constituído por sujeitos e entidades da sociedade civil de diversos setores, tais como movimentos sociais, universidades, sindicatos, coletivos e organizações não-governamentais, com sede na Rua Desembargador Ermelino de Leão, 15, conjunto 72, 7º andar, Centro, Curitiba, Paraná, CEP 80410-230, vem, perante Vossa Excelência, apresentar

**REPRESENTAÇÃO**

a fim de informar as irregularidades na utilização de verbas do instrumento outorga onerosa do direito de construir para financiar e garantir as obras no Estádio Joaquim Américo e a falta de contrapartidas por parte do Clube Atlético Paranaense, bem como requerer providências quanto aos fatos narrados a seguir.

**1. DOS FATOS**

Em Curitiba, o Estádio Joaquim Américo (“Arena da Baixada”), estádio privado que tem como detentor o Clube Atlético Paranaense, será o estádio a sediar os jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 na cidade. Em razão disso, foi firmado um acordo de Matriz de Responsabilidades em janeiro de 2010. O acordo foi firmado entre a União, o Governo do Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba e define as competências de cada ente: a União fica

responsável pelas intervenções em portos e aeroportos e o Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba<sup>1</sup> têm definida a sua competência relativa a intervenções de mobilidade urbana, nos estádios e seus entornos, nos terminais turísticos e nas adjacências dos aeroportos e portos.

Por ter-se optado por um estádio privado como sede dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 em Curitiba, foi firmado um Termo de Compromisso entre os entes públicos que acordaram a Matriz de Responsabilidades (Estado do Paraná e Município de Curitiba) e o presidente do Clube Atlético Paranaense.

No Anexo B da Matriz de Responsabilidades (Anexo I) no qual se coloca que a reforma e ampliação do Estádio Joaquim Américo se daria com recursos do próprio Clube Atlético Paranaense e da União, via BNDES.

Diante disso, em setembro do mesmo ano, foi estabelecido o **Convênio 19.275** (Anexo II) entre o *Estado do Paraná*, a *Prefeitura de Curitiba* (que intervinha através do IPPUC), e o *Clube Atlético Paranaense*, para a adequação do estádio Joaquim Américo às condições impostas pela FIFA. Este documento estabelecia que cada parte ficaria responsável por 1/3 do valor estimado para a execução da obra (à época, um valor equivalente a 45 milhões para cada parte e um limite global de 130 milhões). Na cota relativa ao Clube Atlético Paranaense, estavam incluídos os incentivos fiscais e os projetos de obras executados e pagos pelo Clube antes de firmar o Convênio, o que mascarou que o valor a ser pago seria efetivamente menor que aquele devido pelos entes públicos.<sup>2</sup>

Ainda, o referido Convênio estabelece que o valor devido pelo Estado do Paraná seja repassado para o Município<sup>3</sup>, que intermediaria sua destinação para as obras de reforma, de forma que este ficaria responsável diretamente por 2/3 (90 milhões) dos recursos para a reforma da Arena da Baixada.<sup>4</sup>

Os repasses para o Clube Atlético Paranaense foram realizados através da instituição de títulos de potencial construtivo em nome do Clube. Foi definido que do valor total de 90 milhões de reais, 45 milhões poderiam ser destinados à construtora responsável pela obra e 45 milhões seriam dados em garantia em um possível empréstimo realizado junto ao Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná,<sup>5</sup> ou ainda, os 90 milhões de reais poderiam ser repassados integralmente como remuneração da construtora selecionada para a obra.<sup>6</sup>

---

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

2 Clausula Segunda, Parágrafo Primeiro, Inciso III

3 Clausula Segunda, Parágrafo Primeiro, Inciso I do Convênio e item V do Plano de Trabalho

4 Clausula Segunda, Parágrafo Primeiro, Inciso II

5 Clausula Quarta, Parágrafo Único

6 Clausula Quinta, Parágrafo Único

Desta forma, em novembro de 2010, a Lei Municipal 13.620 (Anexo III) foi publicada, instituindo o potencial construtivo relativo ao estádio Joaquim Américo. No mesmo sentido, foi aprovada a Lei Estadual 16.733 (Anexo IV) que permite que o Tesouro do Estado, através do Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, apoie financeiramente o Projeto de reforma e ampliação do estádio Joaquim Américo, embasado no interesse público e coletivo que este envolveria. Ora, este suposto interesse público e coletivo é bastante questionável, uma vez que se trata de investimento em bem privado, vinculado a contrapartidas de caráter público-social duvidoso, como será exposto adiante.

Com a atualização dos custos das obras, foram firmados o Termo Aditivo à Matriz de Responsabilidade e os Termos Aditivos ao Convênio 19.275 celebrado por Estado, Município e Atlético, em que se apontou o novo valor do projeto em um total de 234 milhões de reais – valor a ser repartido igualmente entre os três entes responsáveis.

O primeiro repasse de verbas por parte do Estado do Paraná para a Prefeitura ocorreu em agosto de 2011. Foram repassados 7 milhões de reais, sem que as obrigações da Cláusula 1º, §2º, do Convênio (melhoria na drenagem das bacias do rio Água Verde e desapropriação dos imóveis em torno do Estádio) tivessem sido cumpridas.

Em agosto do mesmo ano foi criada pelos conselheiros do Clube Atlético Paranaense uma Sociedade de Propósito Específico, a CAP S/A ARENA DOS PARANAENSES, com participação acionária total do clube. Isto ocorreu de forma a viabilizar a recepção dos recursos da Prefeitura através da transferência de títulos de potencial construtivo.

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

Em abril de 2012 foi lançado o Relatório número 1 da Comissão de Fiscalização Copa de 2014 do Tribunal de Contas do Estado Paraná. Foram apontadas irregularidades, assim como a falta de transparência e objetividade nos dados apresentados, especialmente no que concerne às obras no Estádio Joaquim Américo, que resultaram numa série de recomendações. Dentre tais recomendações, consta a de “que as partes dessem efetividade às obrigações estabelecidas no Convênio 19.275 atentando a como seria feita a fiscalização dos recursos a serem repassados e a prestação de contas; formalização e publicação de qualquer alteração dos contratos por meio de termos aditivos; a reavaliação das obrigações que caberiam ao Clube Atlético Paranaense”.

Em maio do mesmo ano, foi editado o Decreto Municipal n. 826/2012, que regulamentava a Lei Municipal 13.620, estabelecendo que o potencial construtivo transferível ao Programa Especial da Copa do Mundo FIFA 2014 corresponderia a 60.000 cotas de 1,00 m<sup>2</sup> cada uma.

A criação de títulos de potencial construtivo é um instrumento de política urbana regulado por lei específica, Lei Municipal 9.803/00, pelo Plano Diretor da cidade, Lei Municipal 11.266/04, e pela Lei de Zoneamento Urbano, Lei Municipal 9.800/00.

É importante ressaltar, no entanto, **que os indicadores utilizados nos anexos do Decreto Municipal n. 826/2012 não são os mesmos estabelecidos na Lei de Zoneamento Urbano (vide tabela na pág. 6) além de não respeitarem outras disposições das leis regulamentadoras e as destinações específicas a que esse instrumento deve respeito, conforme disposto do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)**– Lei Federal que dispõe sobre as normas gerais dos instrumentos de política urbana.

Em junho foram publicados ainda: a) o Decreto Estadual 4.913/12, que criou um comitê de gestão e acompanhamento das ações do FDE<sup>7</sup> com relação à Copa, denominado “Comitê de Financiamento da Copa”; e b) a Lei Estadual 17.206/12(Anexo V), que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, até o montante de R\$ 138.450.000,00, a ser aportado no Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, sendo que este valor deverá ser utilizado exclusivamente para reforma e ampliação do Estádio (art. 1º).

Em seguida, foi firmado novo Termo Aditivo ao Convênio 19.275, que determinava, principalmente, que o CAP entregasse à Prefeitura de Curitiba imóveis com valor equivalente aos desapropriados em torno do Estádio para sua ampliação, até dezembro de 2014.

A Comissão de Fiscalização da Copa de 2014 do Tribunal de Contas lança então seu Relatório número 2, verificando as providências cumpridas pelos atores envolvidos, conforme determinado no relatório número 1. Em agosto foi lançado o Relatório número 3 da Comissão, com o intuito de verificar a execução dos projetos e obras relacionadas ao megaevento tendo como base o estabelecido na Matriz de Responsabilidades para cada ente federativo.

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

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

---

<sup>7</sup> Ressalte-se que parte do FDE havia sido dada em garantia do empréstimo do BNDES para a realização das obras no Estádio Joaquim Américo.



potencial construtivo e da sua **adequação ao ordenamento urbanístico**, a ponto de ter-se chegado a afirmar que se tratava de um novo instituto criado pelo Município de Curitiba. Demonstraremos, assim, que não se trata de um novo instrumento urbanístico, mas do **desvirtuamento do instituto denominado outorga onerosa do direito de construir**.

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

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

Fica claro, desta forma, que nenhuma das contrapartidas a serem realizadas pelo Clube Atlético Paranaense significa o dispêndio de recursos na mesma proporção dos entes públicos. Seria, portanto, um equívoco chamá-las de “contrapartidas”.

## 2. DO DIREITO

### DA SISTEMÁTICA DA POLÍTICA URBANA NACIONAL

A negociação de potencial construtivo, ou de qualquer título jurídico que tenha por objeto a alienação de “direito de construir” ou de “solo criado”, não pode ser tratada independentemente dos regramentos estabelecidos no planejamento urbano municipal e nas normativas nacionais sobre o tema, pois esses instrumentos integram um mesmo sistema regulatório.

O sistema regulatório da política urbana foi estabelecido na Constituição Federal em duas partes principais: na fixação das competências constitucionais e em capítulo específico (Título VII, Capítulo II).

A União, os Estados (art. 24, I) e os Municípios (art. 30, I e VIII) têm competência legislativa concorrente em relação a questões de política urbana, cabendo à União estabelecer as normas gerais, aos Estados suplementar a norma nacional naquilo que for de interesse regional (sobretudo quando se tratar de região metropolitana e aglomeração urbana (art. 25, §3º)) e aos Municípios tratar dos aspectos de interesse local (art. 30, I, II e VIII).

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

Em 10 de julho de 2001 foi promulgada a lei nacional nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, para suprir a lacuna legislativa federal sobre a matéria, dispondo sobre as “normas gerais” de política urbana. A partir de tal marco, o tema da política urbana passou a ser norteado pelo Estatuto (além da própria Constituição), ao qual as leis promulgadas nos três níveis federativos deveriam se adaptar. Assim, os instrumentos urbanísticos anteriormente consolidados, caso não adequem-se ao Estatuto, são considerados revogados, tendo em vista os mecanismos de direito intertemporal do sistema jurídico brasileiro, salvo as garantias relativas ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (Decreto-Lei n. 4.657/42).

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

- a) A política urbana municipal passa a ser integralmente fundada no **Plano Diretor**, pois segundo prevê o art. 182, §1º, ele é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Tal previsão gera uma **primazia normativa da lei do plano diretor em relação às demais leis urbanísticas**. Ainda que formalmente as leis urbanísticas municipais costumem adotar a mesma forma de aprovação que a lei do plano – lei complementar ou lei ordinárias – deve sempre ser observada essa preferência material entre a lei do plano e as demais legislações municipais de política urbana;
- b) O planejamento urbano passa a determinar o **conteúdo da função social da propriedade** (art. 182, §2º, CF). Ou seja, os atributos dos proprietários de imóveis urbanos previstos no art. 1228 do Código Civil – usar, gozar, dispor e reaver o bem – não são uma mera faculdade do titular, mas passam a ter seu conteúdo conformado pelas leis urbanísticas;
- c) O princípio da **justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização** previsto no art. 2º, IX do Estatuto da Cidade funda uma nova lógica de uso e ocupação de bens públicos e privados. Isso implica que nas cidades, quem exerce suas atividades de maneira mais impactante que os demais cidadãos deve compensar isso à coletividade, e aqueles que sofrem restrições especiais em seu direito de propriedade em prol de interesses coletivos da cidade devem ser por isso compensados;
- d) Os instrumentos urbanísticos, entre eles **a venda ou transferência do direito de construir**, passam a ter regras específicas de operação e aplicação. Devem, assim, enquadrar-se nas normas dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, podendo assumir a forma de **outorga onerosa do direito de construir** (ou solo criado)<sup>9</sup> ou de **transferência do direito de construir**, os quais dependem obrigatoriamente de **previsão no plano diretor municipal e regulamentação por lei específica** (art. 42, II EC).

Toda a sistemática nacional deverá, portanto, ser tida como premissa normativa no âmbito municipal quando for realizado o planejamento urbano ou utilizado algum instrumento jurídico-urbanístico. Os Municípios, por questões de constitucionalidade e de legalidade, devem

---

<sup>8</sup> A autonomia político-legislativa atribuída aos Municípios pelo poder constituinte, confere-lhes discricionariedade para a estruturação de suas normas e, de consequência, para definir a espécie legislativa de aprovação das leis urbanísticas. Para entender qual a lógica normativa de um Município, deve-se inicialmente recorrer a sua lei orgânica. Além de sua função organizacional, ela elenca os temas sobre os quais o Município deverá legislar e prevê o formato da lei, se será complementar, ordinária ou se admitirá regulamentação por decreto. Em função disso, existem Municípios em que o plano diretor é lei complementar, outros ordinária, em outros, ainda, toda a legislação urbanística é lei complementar. Mesmo o plano diretor pode mudar a denominação para plano de desenvolvimento estratégico, plano de desenvolvimento integrado, plano diretor de desenvolvimento sustentável, entre outras titulações.

<sup>9</sup> Com um tratamento específico quando for empregado em uma operação urbana consorciada.

necessariamente respeitar as normas nacionais, não podendo regular localmente instrumentos urbanísticos que desrespeitem ou que sejam incompatíveis com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Tendo em mente os referidos pressupostos, trataremos aqui do caso das reformas no Estádio Joaquim Américo em Curitiba, onde, **contrariamente à sistemática jurídico-urbanística aludida, estão sendo utilizadas as verbas do instrumento outorga onerosa do direito de construir para financiar e garantir as obras em estádio privado.**

No caso em tela, os instrumentos da **transferência do potencial construtivo** e da **outorga onerosa do direito de construir** (ou solo criado) têm sido confundidos. A própria Lei Municipal nº 13.620/2010, que autorizou o uso do potencial construtivo em benefício das obras no Estádio Joaquim Américo, **utiliza de modo confuso e equivocado a expressão transferência de potencial construtivo em seus artigos 5º e 6º<sup>10</sup>, assim como o faz seu decreto regulamentador (nº 826/2012)<sup>11</sup> e várias outras leis e regulamentos do Município de Curitiba.** Argumenta-se, inclusive, nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)<sup>12</sup> que no caso da Arena teria sido criado um terceiro instrumento jurídico. Cabe, portanto, analisar os dois instrumentos do Estatuto da Cidade para dirimir estes conflitos e verificar que a solução que tem sido aplicada como um “novo instrumento” não é compatível com o sistema jurídico.

## **DA TRANSFERÊNCIA DO POTENCIAL CONSTRUTIVO E DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

Ambos os instrumentos giram em torno do direito de construir e podem envolver uma negociação onerosa. **No entanto, como o Estatuto da Cidade chama o solo criado de “outorga onerosa”, usamos a expressão apenas para este último instrumento, e não para a**

---

<sup>10</sup> Art. 5º As transferências do potencial construtivo, serão efetuadas na forma de acréscimo ao potencial construtivo dos lotes, nos parâmetros máximos previstos na Lei Municipal nº 9.803, de 3 de janeiro de 2000. Art. 6º As condições e critérios para a concessão e transferência de potencial construtivo de que trata esta lei serão regulamentadas pelo Município de Curitiba, através de decreto, conforme estabelece a Lei Federal nº 10.257/2001 e Lei Municipal nº 11.266/2004.

<sup>11</sup> Art. 1º Parágrafo único. O incentivo que trata do caput deste artigo consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação em vigor.

<sup>12</sup> Processo n. 229047/2012 do TCE/PR, pauta da sessão de 01/11/2012: ““ A comissão que estudou o assunto disse em primeiro passo que não enquadrava nem na outorga onerosa, nem na transferência de potencial construtivo, mas sim, que se apoiava numa outra hipótese prevista no estatuto da cidade que é justamente outras práticas de intervenção urbana na qual a comissão vislumbrou que através desse dispositivo então, o Município estava criando uma unidade especial de potencial construtivo que em nada está similarizado com a transferência do potencial construtivo que é o instrumento que realmente foi incorporado na política urbana”.”.

**transferência de potencial construtivo.** A lógica que os move é o já citado princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

A legislação municipal de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano tem, por metodologia, a segmentação do perímetro urbano municipal em diferentes zonas e/ou setores. Para cada uma destas zonas ou setores são **fixados critérios equânimes de uso e ocupação do solo.**

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

- i) Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- ii) Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- iii) Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A transferência do direito de construir poderá ser usada tanto nas hipóteses em que o proprietário tenha tais condições elencadas impostas a sua propriedade quanto em hipóteses em que o proprietário voluntariamente coloca seu bem à disposição do poder público para as referidas finalidades.

Para averiguar a dimensão do ônus imposto ao proprietário nas situações em que cabe a transferência do direito de construir, é feita uma análise comparativa entre a propriedade afetada e as demais propriedades da mesma zona ou setor, de forma a quantificar o direito de construção que lhe foi privado e, assim, verificar o direito de construção que o proprietário especialmente onerado para fins de interesse público poderá transferir. Ou seja, uma vez que o proprietário não pode construir no seu imóvel ou que ele doa este bem para as hipóteses de interesse público previstos na lei, o Município lhe confere o direito de construir em outro imóvel capaz de receber este potencial suplementar de construção – seja o imóvel do proprietário em si, seja de um terceiro.

Não é aplicável, portanto, a transferência do direito de construir ao caso da Arena do Clube Atlético Paranaense, uma vez que o caso não se encaixa em nenhuma das hipóteses acima tratadas. O imóvel não está sofrendo nenhuma das restrições referidas no seu direito de construir

e tampouco está doando imóvel de sua titularidade para os fins referidos na lei. Logo, **não é caso de transferência do direito de construir**. Ademais, o Clube Atlético Paranaense sequer consta da “Relação de imóveis com disponibilidade para transferência” disponível no site da Secretaria de Urbanismo de Curitiba<sup>13</sup>.

O potencial construtivo pode ser definido como a proporção de edificabilidade estabelecida em lei, dimensionável em metros quadrados, para o exercício do direito de construir em determinado imóvel. Uma série de critérios da legislação urbanística municipal deve ser combinada para se estabelecer quando e como se pode construir em cada imóvel urbano. Em relação a esse potencial de construção, destaca-se um indicador fundamental presente nas legislações urbanísticas, que é o **coeficiente de aproveitamento** (definido por lei como “a relação entre a área edificável e a área do terreno”). Em um imóvel, por exemplo, em que a área do terreno seja de 500m<sup>2</sup> e a lei permita construir 750m<sup>2</sup>, o coeficiente de aproveitamento será 1.5.

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

Quando o proprietário quiser construir acima do CAb, mas dentro dos limites máximos do CAm, ele deverá comprar essa diferença a ser construída a mais, acima do limite básico de construção para a zona ou setor. Por isto, quando se fala de outorga onerosa do direito de construir, emprega-se também a expressão “solo criado”. Esse potencial adicional de construção consistente no solo criado pertence ao Município, sendo negociado onerosamente pela Prefeitura.

Desta forma, o instrumento a ser utilizado será a outorga onerosa do direito de construir quando o potencial construtivo utilizado vier desse “**banco de potencial construtivo**”<sup>14</sup> criado pelas leis municipais ao diferenciarem o CAb do CAm para setores ou zonas da cidade. A lei

---

<sup>13</sup> <http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao/potencial-construtivo-relacao-de-imoveis-com-disponibilidade-para-transferencia/1118>, consulta em 26/08/2013.

<sup>14</sup> A Prefeitura não pode criar solo para além do limite estabelecido na legislação. Os coeficientes de aproveitamento do tipo CAb e CAm foram estabelecidos nas leis de 2000, sem muitas modificações posteriores. Esse banco estabelecido pela Prefeitura, portanto, está lastreado nos permissivos provenientes dos índices urbanísticos cuja quantidade não é conhecida só pelo Município, mas também pelo mercado imobiliário que atua na cidade.

municipal estabelece, portanto, um crédito de potenciais de construção que integram o patrimônio do Município, através dos índices urbanísticos previamente prescritos.

A outorga onerosa do direito de construir baseia-se na necessidade de compensação coletiva por parte do proprietário que deseja o benefício de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento da zona ou setor, o que gera um adensamento superior no local. A **contrapartida do proprietário beneficiado**, no entanto, não precisa ser necessariamente em dinheiro. O Estatuto da Cidade estabelece expressamente todas as destinações que poderão ser empregadas pela municipalidade a este recurso da outorga onerosa: i) regularização fundiária; ii) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; iii) constituição de reserva fundiária; iv) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; vi) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; vii) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e; viii) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (artigo 31 c/c 26 do EC).

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

Desse modo, uma regra específica e fundamental para diferenciar a transferência do direito de construir da outorga onerosa do direito de construir (solo criado) é a **origem do potencial construtivo**, ou seja, a **procedência dos metros quadrados que serão utilizados**:

- a) Se o **potencial de edificação vem de outro imóvel específico**, cujo proprietário não pode construir a integralidade do coeficiente de aproveitamento básico (CAb) previsto na lei para a sua zona ou setor, ou, ainda, ele doou imóvel seu para a execução de projeto de interesse público (ambiental, histórico, de habitação social etc), está-se diante da **transferência do potencial construtivo**.
- b) Se a **metragem de edificação utilizada vem do “banco geral de potencial construtivo” do Município**, está-se diante de **outorga onerosa do direito de construir**, também chamada solo criado ou concessão do direito de construir. Esse banco de potencial surge da diferença entre os CAb e os CAM de todas as zonas e setores da cidade nas quais existam esses dois critérios fixados em lei. Aquilo que for CAb é dos proprietários dos imóveis. O que se situa acima do CAb até o limite do CAM é do Município. É esse “banco de potencial construtivo” que recebeu a **qualificação de**

**recurso/bem público** pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no processo nº 229047/2012 do TCE<sup>15</sup>.

É esta última a hipótese em que se enquadra o caso da Arena do Atlético, uma vez que a venda do potencial construtivo para financiar as obras na Arena somente pode emanar desse banco de potencial construtivo, não ocorrendo transferência de potenciais entre bens. No entanto, o caso em tela apresenta especificidades que deturpam as regras legais de emprego desse instrumento.

### **DA FALTA DE REVISÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL EM RELAÇÃO AO INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA CIDADE DE CURITIBA**

Em 16/12/2004 foi promulgado o Plano Diretor através da Lei Municipal Ordinária nº 11.266/2004, após adequação de suas normas ao Estatuto da Cidade (adequação esta bastante criticada pelos movimentos sociais, por ter sido meramente principiológica).

A outorga onerosa do direito de construir é regulamentada pelos artigos 59 e seguintes do Plano Diretor<sup>16</sup>, prevendo que poderá ser utilizada com as finalidades de: i) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária; ii) promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental; iii) ordenamento e direcionamento da ocupação urbana; iv) criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes e; v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários (art. 60 PD). O parágrafo 2º do artigo 63 do Plano Diretor reforça essa vinculação ao prever que “os recursos auferidos deverão ser utilizados exclusivamente para as finalidades expressas nos incisos I a V do art. 60 desta lei”. O Plano Diretor de Curitiba prevê ainda, no artigo 61, as macrozonas onde poderá ser aplicada a outorga onerosa<sup>17</sup> e no artigo 62 foram estabelecidos os acréscimos máximos possíveis àqueles indicados na legislação de zoneamento<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Processo n. 229047/2012 do TCE/PR, pauta da sessão de 01/11/2012: “a conclusão do relatório sustenta a natureza de bem público ou de recurso público, não orçamentária, mas um patrimônio público que será destinado, na forma da lei municipal, em consonância com a lei do Estatuto das Cidades para atividade especial”.

<sup>16</sup> Art. 59. A outorga onerosa do direito de construir, também denominado solo criado, é a concessão emitida pelo Município, para edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos ou alteração de uso, e porte, mediante contrapartida financeira do setor privado, em áreas dotadas de infraestrutura.

<sup>17</sup> I - eixos estruturantes; II - eixos de adensamento; III - áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade; IV - áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade; V - áreas com destinação específica. Aplica-se, também, nos lotes com testadas para os eixos viários principais e para a regularização de edificações.

<sup>18</sup> a) eixos estruturantes: até 2 (dois); b) eixos de adensamento: até 2 (dois); c) áreas de ocupação mista alta, média e baixa densidade: até 2 (dois); d) áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade: até 1 (um); e) áreas com destinação específica: até 1 (um). E, para os terrenos com testada para eixos viários principais, legislação específica poderá indicar acréscimos máximos de até 01 (um) coeficiente.

A previsão e o emprego da outorga onerosa do direito de construir deveria ter como consequência lógica a adequação dos coeficientes de aproveitamento e demais indicadores previstos na lei de zoneamento. Ou seja, a revisão do plano diretor e a respectiva promulgação da lei deveria gerar a **revisão da legislação urbanística municipal, sobretudo da lei de zoneamento e seus coeficientes de aproveitamento, para permitir o emprego do solo criado**. Ressalte-se que o **artigo 87 do Plano Diretor de Curitiba estabeleceu prazo de 3 anos para a apresentação dos novos projetos de lei**. No entanto, essa adequação não ocorreu até o presente momento e continuam em vigor as leis anteriores<sup>19</sup>.

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

Percebe-se que as normas que regulamentam a política urbana em Curitiba são bastante confusas e de difícil compreensão mesmo para o gestor público, não havendo compatibilização entre o Plano Diretor e as demais leis. As denominações de setores e zonas ora são compatíveis, ora criam subzonas de zonas, ora criam zonas inéditas.

Existem ainda inúmeras leis e decretos municipais posteriores à promulgação do Plano Diretor de Curitiba que regulamentam os instrumentos da transferência e da outorga onerosa do direito de construir sem sequer fazer remissão ao Plano Diretor de Curitiba em sua parte introdutória. São exemplos as leis n.º 12.080/2006 (transferência de potencial para Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal – RPPNM) e n.º 12.767/2008 (outorga e transferência de potencial construtivo para os Pólos da Linha Verde), e os Decretos n.º 359/2012 (Dispõe sobre a outorga onerosa para a concessão de incentivos ao programa especial de governo) e n.º 606/2007 (Regulamenta a Lei n.º 12.080/2006, que cria reserva particular do patrimônio natural - RPPNM). Isso demonstra um **descaso do Município em relação à supremacia da lei do plano**

---

<sup>19</sup> Lei n.º 9.800, de 03 de janeiro de 2000, que dispõe sobre o Zoneamento, uso e Ocupação do Solo do Município de Curitiba e dá outras providências; Lei n.º 9.801, de 03 de janeiro de 2000, que dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba; Lei n.º 9.802, de 03 de janeiro de 2000, que institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social; Lei n.º 9803, de 03 de janeiro de 2000, que dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo; Lei n.º 9.804, de 03 de janeiro de 2000, que cria o Sistema de Unidades de Conservação do Município de Curitiba e estabelece critérios e procedimentos para implantação de novas Unidades de Conservação; VI - Lei n.º 9.805, de 03 de janeiro de 2000, que cria o Setor Especial de Conservação Sanitário Ambiental e dá outras providências; VII - Lei n.º 9.806, de 03 de janeiro de 2000, que institui o Código Florestal do Município e dá outras providências.

**diretor e da necessária coerência que deve ser mantida entre as leis urbanísticas municipais.**

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

- i) **Geral (“solo criado”)**: da Lei Municipal n. 9.801/2000 que trata dos instrumentos da política urbana, com certa consonância com o Plano diretor de Curitiba, vinculando o uso dos instrumentos, entre os quais se inclui a concessão onerosa do direito de construir para: I - a proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental do Município; II - a desapropriação parcial ou total de imóveis necessários a adequação do sistema viário básico; III - a instalação de equipamentos urbanos e comunitários; IV - a criação de espaços de uso público; V - a implantação de programas habitacionais de interesse social; VI - o aproveitamento de imóveis no Setor Estrutural com potencial construtivo subutilizado por limitações urbanísticas
- ii) **Habitacionais**: potencial construtivo concedido para emprego em locais de execução de programas habitacionais de interesse social - Lei n. 9.802/2000. Recebe o incentivo construtivo aquele que o transferir à COHAB-CT, à conta do Fundo Municipal de Habitação (FMH), imóvel urbano destinado a programa habitacional de interesse social. Fica, também, facultado ao interessado o pagamento em dinheiro, como recursos destinados ao FMH<sup>20</sup>. Neste caso também se observa o respeito ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor;
- iii) **Operação urbana consorciada da Linha Verde**, cujos recursos com a venda de potencial construtivo por meio dos CEPAC (Certificados de Emissão de Potencial Adicionado de Construção) são aplicados obrigatoriamente nas obras realizadas no perímetro da própria operação (art. 8º da Lei Municipal nº 13.909/2011, assim como determina o Estatuto da Cidade.
- iv) **Programas especiais de governo (PEG)**: o Decreto Municipal nº 359/2012, com uma grande quantidade de erros terminológicos e técnicos autorizam de maneira pouco clara o emprego das verbas do potencial construtivo do banco do Município para a execução de programas especiais de governo. O decreto não especifica expressamente o conteúdo destes programas especiais de governo e como será efetuada a contrapartida pelo emprego do potencial construtivo que integra o patrimônio público. Se executarmos

---

<sup>20</sup> Ademais, a Lei Municipal 12.816/2008 dispõe que: “Art. 10. Constituirão recursos do FMHIS: VII. as receitas provenientes da venda ou transferência de potencial construtivo, previstos na Lei Municipal N.º 9.802, de 3 de janeiro de 2000”;

uma simulação de potenciais construtivos no site da Prefeitura Municipal de Curitiba<sup>21</sup>, verificaremos que o valor para a compra dos potenciais de PEG é mais barato que os demais “solos criados”. Isto nos induz a concluir que **este potencial será vendido com prioridade em relação aos demais**. Necessário questionar, portanto, qual a finalidade do dinheiro arrecadado nesta última hipótese.

## **DA UTILIZAÇÃO DA VENDA DO POTENCIAL CONSTRUTIVO PARA FINANCIAR AS OBRAS DO ESTÁDIO JOAQUIM AMÉRICO**

Como já narrado, a engenharia financeira para reforma do estádio empregou o potencial construtivo para duas finalidades:

**a) adiantar a venda para financiar uma parte das obras de reforma (30 milhões de reais);**

**b) dar o restante como garantia ao Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE) pelo empréstimo.**

A opção pela utilização da venda do potencial construtivo para financiar as obras no Estádio surgiu do Convênio nº 19.275/2010, o qual sofreu 5 substanciais modificações até o momento – termos aditivos n. 19275-01, 19275-02, 19275-03, 19275-04, 19275-05<sup>22</sup>. Com base no Convênio, foi aprovada a Lei Municipal nº 13.620/2010 que “instituiu o potencial construtivo para o Estádio Joaquim Américo”, sendo esta lei alterada pela Lei Municipal nº 14.219/2012 e regulamentado o uso do potencial construtivo por meio do já referido Decreto n. 985/2013.

Essas duas leis **municipais não instituem propriamente novos potenciais construtivos para a cidade, elas apenas “autorizam” o emprego de parte do banco de potencial construtivo do Município de Curitiba em benefício das obras do Estádio**. Os coeficientes de aproveitamento estabelecidos nas leis municipais não foram modificados, razão pela qual o potencial de solo criado que pode ser vendido pelo Município, derivado das diferenças entre o CA<sub>B</sub> e o CA<sub>M</sub> fixados para diferentes zonas e setores da cidade, continua o mesmo desde as leis de 2000. Tal conclusão é corroborada pelo (confuso) parágrafo único do art. 1º do Decreto 826/2012 que regulamenta a Lei Municipal 13.620/2010: “o incentivo que trata do caput deste artigo consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, **conforme estabelecido na legislação em vigor**”.

A mesma lei fixa que “caberá ao Clube Atlético Paranaense, beneficiário da concessão dos créditos do potencial construtivo, a devida e **proporcional compensação e contrapartidas**

<sup>21</sup> <http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao/potencial-construtivo-simulador/1115>

<sup>22</sup> <http://www.copa2014.curitiba.pr.gov.br/conteudo/termos-aditivos/828>

**sociais** ao Município de Curitiba” (art. 7º). Tais compensações e contrapartidas, no entanto, permanecem abstratas e fictícias, não havendo qualquer indicativo de que se enquadrarão nas regulamentações legais.

A prefeitura de Curitiba liberou 257.143 cotas de potencial construtivo ao Atlético e deixou à disposição do clube para utilizar os papéis como garantia em empréstimos. O primeiro valor apresentado pela Secretaria de Urbanismo indicava que cada título equivalia à R\$ 500,00 totalizando quantia diferente dos 123 milhões indicados, **hoje o valor atualizado do título é de R\$ 618,27 ultrapassando a marca de 158 milhões.**

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

## **DAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS**

Verifica-se, desta forma, a deturpação do instrumento outorga onerosa do direito de construir. Além disso, os títulos de solo criado, que foram concedidos em lotes na operação (um para garantia de empréstimo, outro para venda no mercado), estão, não somente lastreando quase a integralidade do custo referente à reforma do estádio, mas foram postos no mercado para amortizar as dívidas desenvolvidas (empréstimo com BNDES pelo Estado do Paraná, empréstimo da CAP/SA com o FDE).

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

Falar de um novo instrumento criado pelo Município de Curitiba para financiar a obra em questão, que sequer está previsto em lei, é tratar os instrumentos de política urbana como meros mecanismos moduláveis pela Administração Pública em negociações com setor privado, que tratam o direito à cidade como negócio e a própria cidade como mercadoria. Quando o TCE/PR afirma que a hipótese confirmaria existência de outro instrumento que a transferência de

potencial construtivo e a outorga onerosa, **encobre a ilegalidade da utilização perpetrada pela engenharia financeira em comento**. Trata-se, sem dúvida, de **utilização ilegal do instrumento da outorga onerosa do direito de construir**.

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

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

Art., 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

IV – **aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei** (sem grifos no original)

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei<sup>23</sup>;

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

Além de haver a utilização deturpada do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, a inexistência de contrapartidas **concretas e proporcionais** ao emprego do dinheiro público na reforma fere o princípio da moralidade administrativa, caracteriza enriquecimento sem causa e pode gerar dano a terceiros e ao patrimônio público, pela falta de liquidez dos CEPAC dados como garantia para acessar o FDE.

Observa-se ainda ausência de estudos de impacto urbanístico e de vizinhança e falta de transparência em todo o processo.

---

<sup>23</sup> (Art. 40. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos).

## **DAS SOLICITAÇÕES DE PROVIDÊNCIAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**

Considerando o disposto nos arts 127 e 129 da Constituição da República de 1988 e no art. 82, III, do Código de Processo Civil, serve esta representação para solicitar deste Ministério Público Estadual as seguintes providências:

- Diante o desvirtuamento do instituto da transferência de potencial construtivo contido na Lei Municipal n. 13.620/2010, que se configura efetivamente em instituto distinto, qual seja, outorga onerosa do direito de construir (art. 59 do plano diretor e art. 28 do Estatuto da Cidade) que se tomem as medidas necessárias a fim dar tratamento jurídico adequado, na forma da Lei 10.257/2001, mas também da Lei Municipal 11.266/2004;
- Que as cotas de potencial construtivo, postas à disposição da CAP/SA, cujo valor exceda o autorizado pelo convênio 19.275/2010 entre Estado do Paraná, Município de Curitiba e CAP, sejam integralmente devolvidos ao poder público, para que seja dada destinação compatível ao instituto da outorga onerosa do direito de construir;
- Em se tratando de instituto da outorga onerosa do direito de construir, deve ser exigida da CAP/SA contrapartida de acordo com a lei específica, art. 60 da Lei Municipal n. 11.266/04;
- Que os servidores públicos e agentes políticos responsáveis pelo uso indevido do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, sejam responsabilizados por improbidade administrativa de acordo com o Art. 52, IV, da Lei 10.257/2001.

Nestes termos, pedem providências.

Curitiba, 5 de fevereiro de 2014.

**XXXX**

Secretária Executiva  
Comitê Popular da Copa de Curitiba

**XXXX**

Assessora jurídica  
Terra de Direitos