

COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

VOLUME 1

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Ministro de Estado
AGUINALDO RIBEIRO

Secretário-Executivo
ALEXANDRE CORDEIRO MACEDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
CARLOS ANTONIO VIEIRA FERNANDES

Gerência de Capacitação
EGLAÍSA MICHELINE PONTES CUNHA
Cleudson dos Santos Machado
Daniel Canovas Feijó Araújo
Diane da Silva Lima
Diogo Ramalho (estagiário)
Everton Sudré Ferreira
Flávio Uriel de Moraes
Ricardo de Sousa Carrijo Barbosa
Thiago de Lima

Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos
LEODEGAR TISCOSKI

Diretor do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano
YURI RAFAEL DELLA GIUSTINA

Equipe
CAROLINA BAIMA CAVALCANTI
Cléo Alves Pinto de Oliveira
Fernanda Ludmila Elias Barbosa
Letícia Miguel Teixeira

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

Diretor do Programa para América Latina e Caribe
MARTIM O. SMOLKA

Equipe de elaboração do Caderno Técnico
FERNANDA FURTADO
Rosane Biasotto
Camila Maleronka

Projeto gráfico, imagens e fotos
Marcelo Vasconcelos Alves Junior
Fernanda Furtado
Rosane Biasotto
Camila Maleronka

COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

VOLUME 1

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

COLABORADORES DA OFICINA NACIONAL DE SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DO CADERNO TÉCNICO
(30 e 31 de agosto de 2011, Brasília/DF)

Camila Maleronka – São Paulo Urbanismo/SP
Cláudia Damásio – Latus - Porto Alegre/RS
Daniel Nicolau Vasconcelos Pinheiro – Prefeitura de Natal/RN
Daniel Toddtman Montandon - Ministério das Cidades/ DF
Egláisa Micheline Pontes Cunha - Ministério das Cidades/ DF
Fernanda Furtado – UFF - Universidade Federal Fluminense/ RJ
Lincoln Botelho da Cunha – Prefeitura de Volta Redonda/RJ
Luís Fernando Valverde Salandia – Prefeitura de Niterói/RJ
Marcelo Bernardini – Universidade Mackenzie – São Paulo/SP
Maria Caldas – Prefeitura de Belo Horizonte/MG
Milton Botler – Instituto da Cidade do Recife/PE
Nilza M^a Antenor – Prefeitura de São Paulo/SP
Paula Santoro – Instituto Polis - São Paulo/SP
Paulo José Villela Lomar – Prefeitura de São Paulo/SP
Paulo Sandroni – FGV - Fundação Getúlio Vargas/SP
Pedro Sales – Escola da Cidade/SP
Rosane Biasotto – IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal/RJ
Sônia Rabello – UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro/RJ
Vera Rezende – UFF - Universidade Federal Fluminense/RJ

© 2012 Ministério das Cidades

É totalmente proibida a reprodução total ou parcial deste material sem a prévia autorização do Ministério das Cidades

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

Furtado, Fernanda; Biasotto, Rosane e Maleronka, Camila

Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

1 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade.

68p. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy.

ISBN: 978-85-7958-030-7

1. Outorga Onerosa do Direito de Construir. 2. Solo Criado. 3. Estatuto da Cidade
4. Captura de mais valias urbanas. 5. Regulação Urbanística. 6. Administração Pública.
7. Furtado, Fernanda. 8. Biasotto, Rosane.

APRESENTAÇÃO

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, completou dez anos em 2011. Neste período, os municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, envolvidos em impactos de grandes empreendimentos de infraestrutura e inseridos em regiões de interesse turístico, tiveram que elaborar seus Planos Diretores seguindo os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. Outros municípios, mesmo não tendo a obrigação de elaborar o Plano Diretor, optaram por avançar na regulamentação desse instrumento, estabelecendo as bases para o planejamento e ordenamento de seu território.

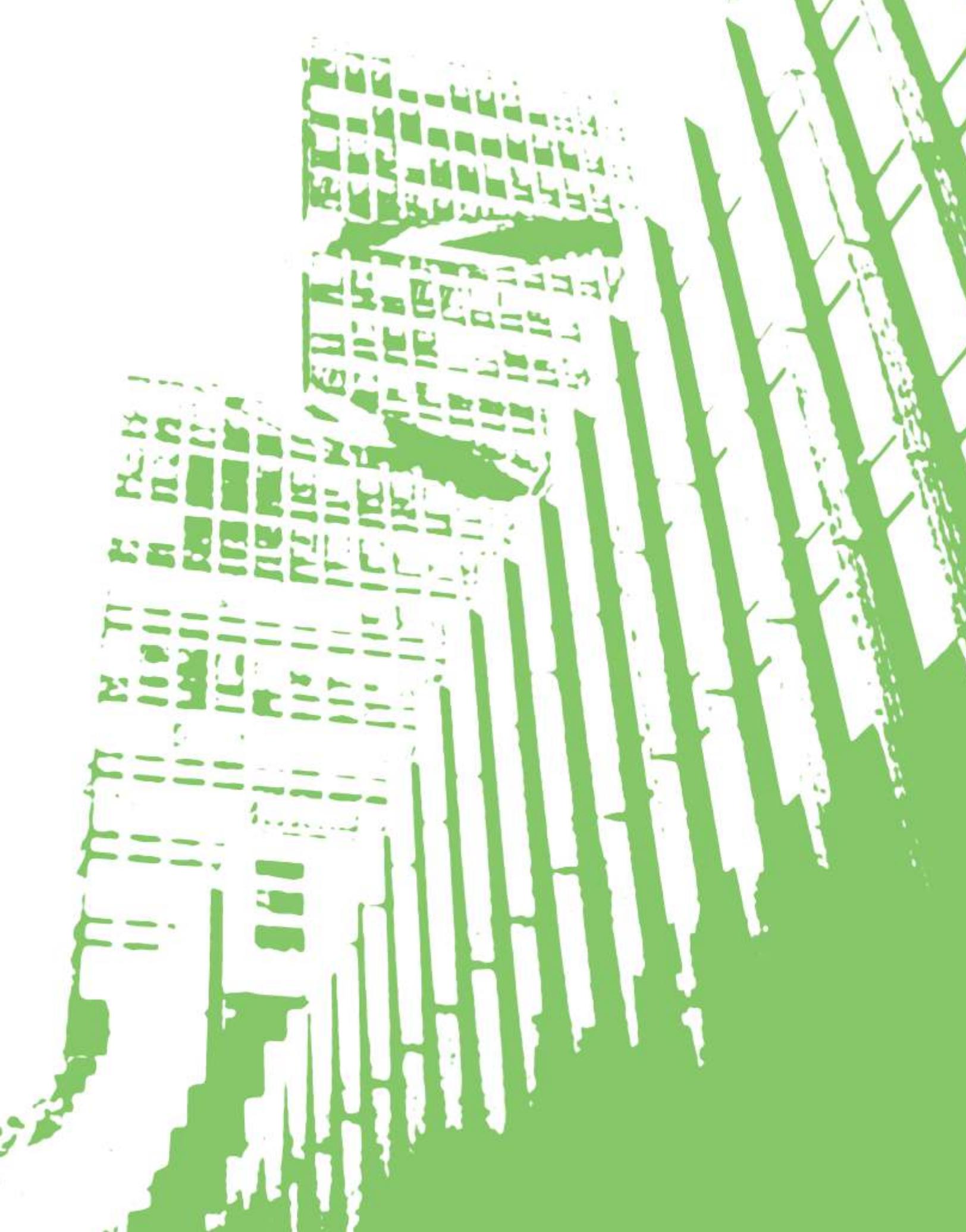
Nestes dez anos, diversos municípios também passaram por intensas transformações, devidas aos robustos investimentos federais em desenvolvimento urbano, especialmente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Por um lado, estes programas disponibilizaram recursos para o enfrentamento de carências urbanas e a superação de déficits nas áreas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana. Por outro lado, estes investimentos públicos, somados aos privados, dinamizaram o mercado de terras e intensificaram a disputa por melhores localizações na cidade.

Essa disputa demonstrou a importância de o município promover a gestão de seu território para equilibrar a oferta de terra urbanizada e bem localizada para todos os segmentos sociais. Neste quadro, é oportuno que as prefeituras tirem partido de seu poder de regulação do uso do solo e intervenham na dinâmica imobiliária, proporcionando uma urbanização mais justa. Para tanto, o município pode lançar mão de instrumentos do Estatuto da Cidade, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que permite a regulação do direito de construir, conforme diretrizes de planejamento urbano, bem como a redistribuição à coletividade da valorização imobiliária gerada a partir da concessão desses direitos.

Apesar da existência dessas ferramentas inovadoras, muitos municípios brasileiros ainda não estão plenamente preparados para regulamentar esses instrumentos, sobretudo devido à falta de recursos técnicos, humanos e institucionais. Para superar este problema, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, em parceria com o *Lincoln Institute of Land Policy* e com o apoio da Caixa Econômica Federal, tem desenvolvido ações de capacitação para preparar equipes municipais para a gestão territorial. Assim, esperamos que esta publicação auxilie os municípios na regulamentação e implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir como forma de promover uma melhor gestão do solo urbano, com redução das desigualdades sociais.

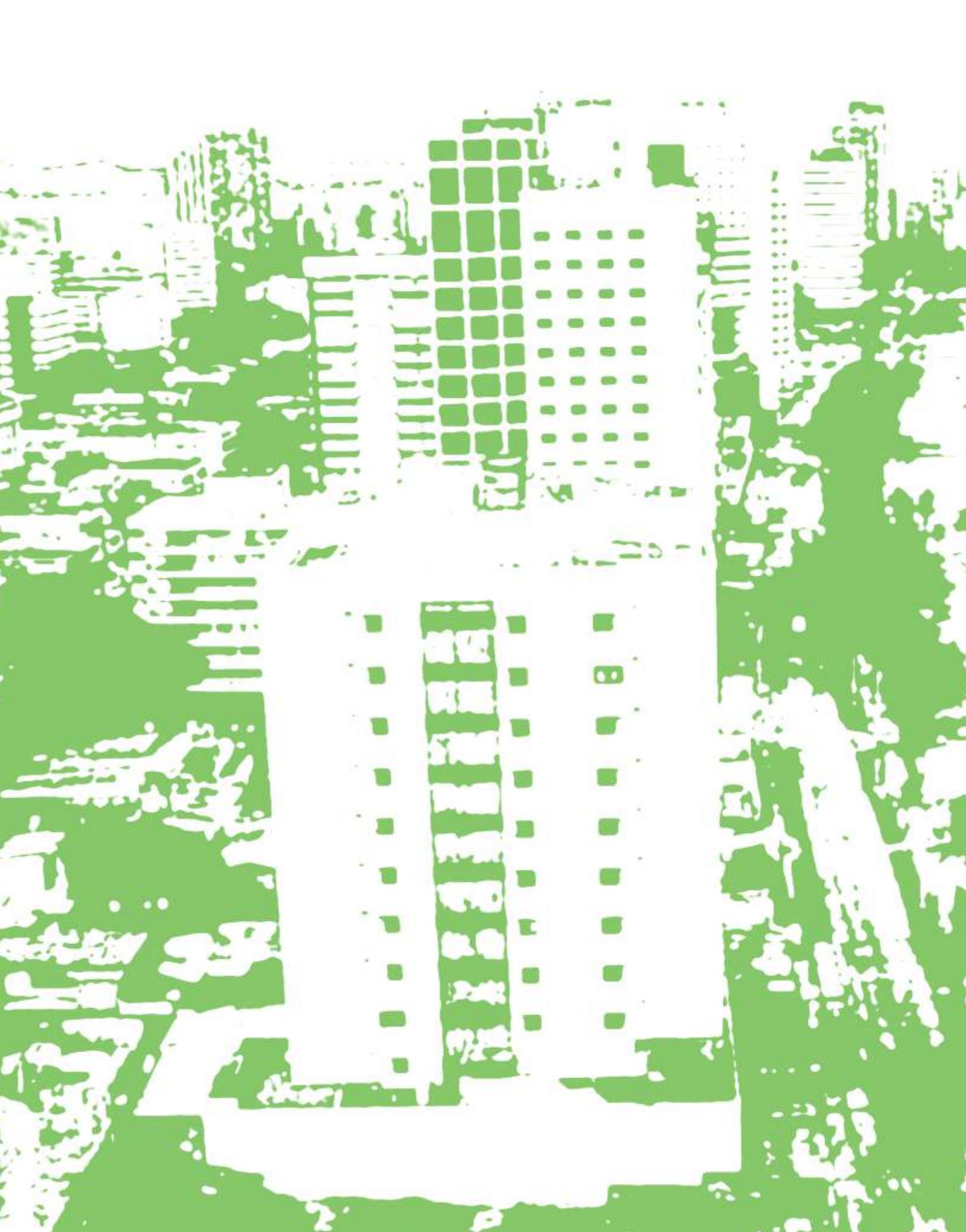
Aguinaldo Ribeiro
Ministro de Estado das Cidades

Martim O. Smolka
Diretor para América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy



SUMÁRIO

09	Introdução
11	Caracterização geral da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC
	a. Conceito
	b. Fundamentos
	c. Inserção da OODC no sistema de planejamento urbano
25	Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC
	a. Introdução
	b. Coeficiente de aproveitamento básico
	c. Fixação de áreas de aplicação da OODC no Plano Diretor
	d. Limites urbanísticos máximos para fins de aplicação da OODC
	e. Contrapartidas e fórmulas de cálculo
	f. Finalidades e aplicação de recursos
	g. Um passo a passo para a regulamentação da OODC
53	Implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC
	a. Introdução
	b. A OODC no licenciamento urbanístico
	c. Controle social na gestão dos recursos obtidos com a OODC
	d. Monitoramento da dinâmica urbana
61	Tira-Dúvidas
66	Bibliografia



INTRODUÇÃO

A utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC pelos municípios tem motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Embora o instrumento da outorga não tenha sido amplamente utilizado pelos municípios, pode-se dizer que parte da motivação política se dá em função da busca por maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, diretriz maior ligada à aplicação da OODC. Uma segunda motivação relacionada à utilização da OODC, de natureza econômica, está vinculada à necessidade atual de buscar meios para ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Outra importante motivação para a aplicação da OODC, de ordem social, é a de colaborar para a efetivação de melhores condições de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos, por meio da aplicação dos recursos auferidos. Por fim, a implementação da OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações.

Este Caderno Técnico apresenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a situa no marco do Estatuto da Cidade e de suas diretrizes fundamentais. Ao assumir a importância do instrumento para a política urbana, o texto visa fornecer subsídios para que a OODC seja regulamentada e implementada pelos municípios brasileiros.

A ideia é, portanto, contribuir para o entendimento da importância da OODC no contexto da gestão urbana municipal, detalhando as motivações para a sua aplicação e explorando os seus potenciais benefícios para o processo de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras.

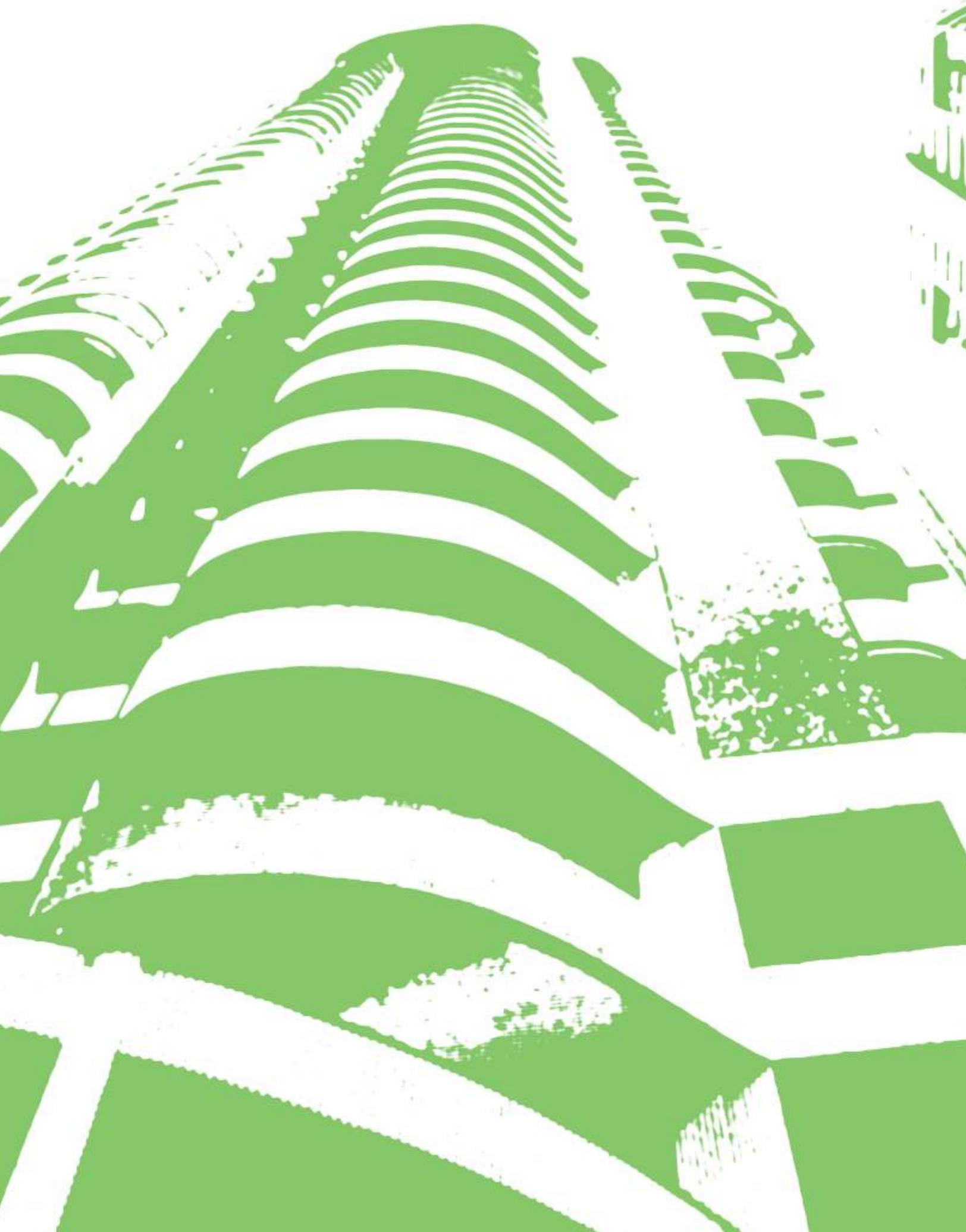
De modo a oferecer o ferramental necessário para que os municípios avancem na utilização da OODC, este trabalho descreve todos os elementos necessários para a sua regulamentação e implementação, percorrendo desde critérios mais amplos como sua inserção no sistema de planejamento urbano municipal, até pontos mais específicos como o cálculo da contrapartida a ser exigida na concessão de potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico, para que assim os municípios possam absorver com mais segurança este importante instrumento para a gestão social da valorização da terra.

Para tanto, o documento foi estruturado em quatro partes: (i) caracterização geral do instrumento, que trata dos conceitos e fundamentos da OODC; (ii) regulamentação da OODC, que desenvolve os elementos necessários para a adequada regulamentação do instrumento; (iii) implementação da OODC e (iv) tira-dúvidas.

Por fim, cabe destacar que os trabalhos de formulação deste caderno foram iniciados com a realização de uma oficina nacional em Brasília/DF, de 30 a 31 de Agosto de 2010, que reuniu especialistas nos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e das Operações Urbanas Consorciadas, com o objetivo de conhecer experiências municipais e promover um debate sobre estes instrumentos. As discussões deste evento contribuíram para a identificação de problemas e potencialidades na implementação da OODC.



CARACTERIZAÇÃO
GERAL DA OUTORGA
ONEROSA DO
DIREITO DE CONSTRUIR



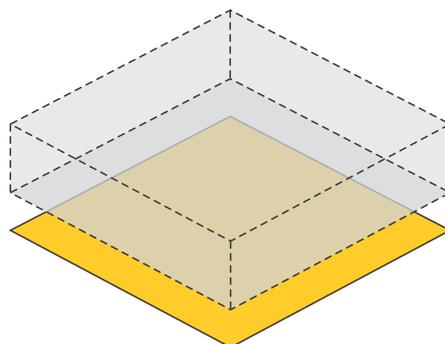
Caracterização Geral da OODC

a. Conceito

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01. Consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento.

Para entender adequadamente a abrangência da OODC, é preciso acionar alguns conceitos.

*Relação entre a
área edificável e a
área do terreno
(coeficiente de
aproveitamento)*



Em primeiro lugar, é necessário qualificar a noção de coeficiente de aproveitamento. Conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, o coeficiente de aproveitamento de um terreno é a relação entre a área edificável e a área do terreno (Art. 28, § 1º). O coeficiente de aproveitamento, de forma genérica, determina limites para as edificações urbanas. Assim, se o coeficiente de aproveitamento de um terreno é igual a 1,0 (um), isto significa que se poderá construir neste terreno uma edificação com área total igual à superfície do terreno. Vale notar que essa edificação poderá conter uma quantidade variável de pisos, dependendo de outros parâmetros urbanísticos como a taxa de ocupação¹ ou a taxa de permeabilidade²; entretanto, a soma da área dos diversos pisos da edificação deve ser, neste caso, no máximo igual à área do terreno.

Em segundo lugar, cabe delimitar a abrangência da OODC, que deve sempre estar contida entre dois critérios: o critério do Coeficiente de Aproveitamento - CA básico, que define a utilização autorizada para todos os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida, e o limite máximo de aproveitamento, que define a maior utilização permitida para o terreno, a partir de critérios urbanísticos.

¹ A Taxa de Ocupação é definida pela relação entre a projeção da edificação e a área do terreno. Uma taxa de ocupação de 50%, por exemplo, significa que a projeção da edificação poderá ter a metade da área do terreno. Neste caso, o coeficiente de aproveitamento de 1,0 será alcançado com uma edificação de dois pisos.

² A Taxa de Permeabilidade define o percentual de terreno que deve permanecer como solo natural.

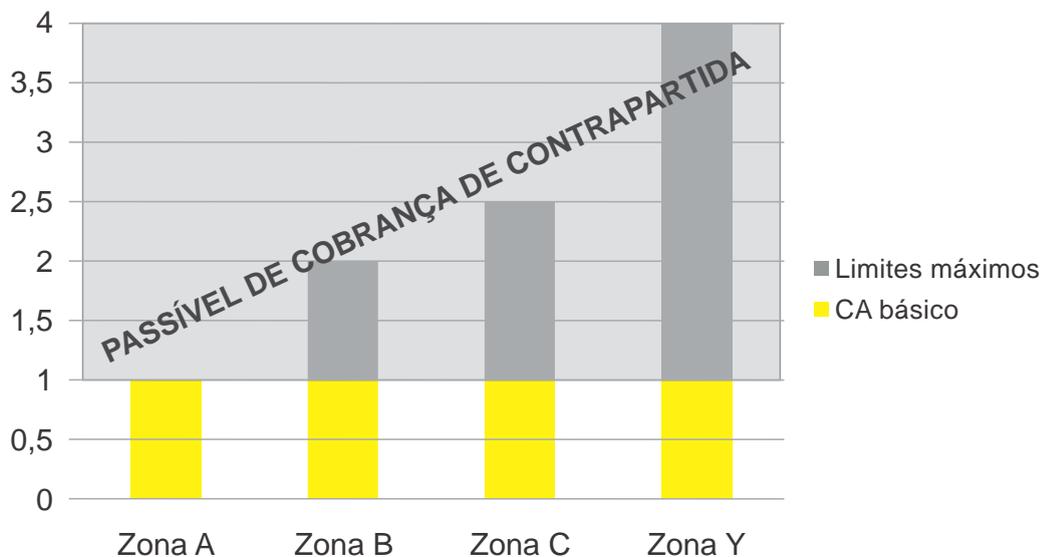


Sempre que o Plano Diretor do município delimitar áreas onde o direito de construir possa ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento - CA básico, incidirá a OODC sobre os terrenos beneficiados. A lógica que embasa este critério é a de que os direitos adicionais ao definido pelo CA básico não pertencem a cada proprietário, e sim à coletividade como um todo, e por isso são passíveis de uma concessão, ou outorga, para sua utilização.



É legítimo que o poder público recupere para a coletividade parte do efeito da valorização.

Por exemplo, em uma cidade que tenha adotado um Coeficiente de Aproveitamento - CA básico de 1,0 para toda a sua área urbana, e um limite máximo de aproveitamento dos terrenos de 4,0, a concessão de direitos de construir acima do coeficiente 1,0 e até o limite de 4,0 se dá através da aplicação da OODC. Esta cidade pode também definir diferentes limites máximos para diferentes zonas do município, segundo critérios urbanísticos tais como o do adensamento desejável e a preservação da paisagem.



Definição de potenciais construtivos adicionais por zona da cidade

Fonte: Maleronka, 2010

Vejamos o exemplo de uma cidade hipotética que tenha definido 4 zonas urbanísticas com diferentes critérios para os limites máximos de edificação, e como ficariam os critérios para a cobrança de OODC:

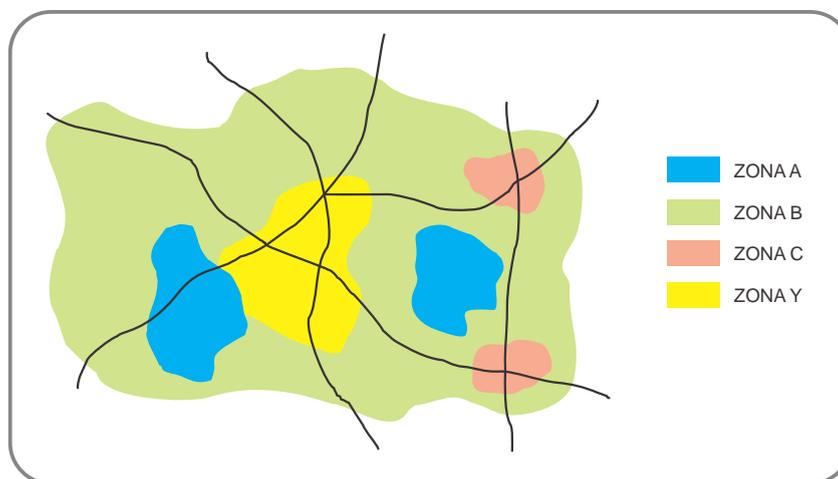
Zona A – áreas destinadas prioritariamente ao uso residencial horizontal, por isso o limite máximo nas áreas pertencentes a esta Zona coincide com o CA básico. Não existe nessas áreas a possibilidade de construir além de uma vez a área do terreno e, portanto, não cabe a cobrança de OODC;

Zona B – áreas onde se admite o uso misto, de caráter local, por isso a previsão adotada é de um adensamento médio, o qual resulta em um limite máximo que permite construir duas vezes a área do terreno. Neste caso, a OODC, ao incidir sobre a diferença entre o limite máximo e o CA básico, deve ser aplicada às construções que ultrapassem o CA 1,0, até o limite máximo de 2,0;

Zona C - corresponde a centralidades secundárias, nas quais se decidiu permitir um adensamento maior, de até 2,5 vezes a área do terreno. Neste caso, a OODC deve ser cobrada no caso de construções que ultrapassem o CA 1,0, até o limite de 2,5;

Zona Y – é a que admite o maior limite de edificabilidade da cidade, permitindo que se construa até 4 vezes a área do terreno, mediante contrapartida. Na cidade hipotética que tomamos como exemplo, esta zona corresponde à área central, na qual a OODC deve ser aplicada às construções que ultrapassem o CA 1,0, até o limite de 4,0.

O mapa de zoneamento desta cidade hipotética pode ser representado pelo esquema a seguir:



Mapa de zoneamento de uma cidade hipotética

Outro parâmetro a ser considerado com relação às bases necessárias para a aplicação da OODC é o da definição do coeficiente de aproveitamento básico. Conforme o Estatuto da Cidade, o coeficiente de aproveitamento básico poderá ser único para toda a zona urbana, ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana (Art. 28§2º).

Entretanto, é importante entender que a função do coeficiente de aproveitamento básico é a de definir um patamar que corresponda à utilização básica prevista para os terrenos urbanos. Neste sentido, a adoção de coeficientes diferenciados para áreas específicas tem a finalidade de demarcar áreas onde por razões de interesse especial (urbanístico, ambiental, etc.) não seja do interesse coletivo adotar o mesmo coeficiente básico definido para as demais áreas urbanas, como, por exemplo, nas áreas de proteção ambiental ou do patrimônio arquitetônico, onde o coeficiente de aproveitamento básico poderá ser menor que o definido para as demais áreas da cidade, e inclusive menor que 1,0.



A possibilidade do exercício de direitos de construção adicionais ao definido pelo coeficiente de aproveitamento básico aumenta a densidade construtiva das áreas onde esses direitos adicionais sejam expressamente autorizados e, por isso, depende da capacidade de infraestrutura instalada ou prevista nessas áreas. Os limites máximos de aproveitamento dos terrenos urbanos devem ser sempre definidos a partir deste critério (Art. 28, § 3º), ou seja, somente as áreas adequadamente servidas de infraestrutura, ou onde esta infraestrutura esteja prevista, poderão ser passíveis de atribuição de direitos construtivos adicionais àquele definido pelo coeficiente de aproveitamento básico. Se esta condição prévia estiver atendida, então outros critérios e parâmetros urbanísticos podem ser acionados para a definição de limites máximos de edificabilidade para as diferentes zonas urbanas



*Onde se pode construir acima do coeficiente de aproveitamento básico?
Onde a infraestrutura instalada ou prevista permita absorver o excedente construtivo.*



*Quanto se pode construir a mais?
Os limites máximos de edificabilidade são dados pela capacidade da infraestrutura, traduzida por meio de critérios urbanísticos.*

Os limites máximos de aproveitamento podem ser delimitados seja por um coeficiente máximo de aproveitamento geral, seja por meio da atribuição de limites urbanísticos para as diferentes áreas urbanas, ou mesmo através de ambos. Outra forma de definir limites máximos de aproveitamento é mediante a atribuição de estoques de área adicional de construção por área ou zona da cidade, os quais podem ser incluídos na regulamentação da OODC. Os estoques são uma quantidade definida de metros quadrados de construção para as diferentes zonas da cidade, a serem consumidos dentro das balizas colocadas pelos limites máximos de aproveitamento definidos para as zonas urbanas. Sempre que se licenciar uma edificação cuja área de construção ultrapasse o CA básico, até o limite máximo, essa área adicional de construção será descontada do estoque pré-definido para a zona em questão.

Os estoques podem ser estabelecidos separadamente para os diferentes usos urbanos ou independentemente do tipo de uso do solo, e as unidades territoriais consideradas podem ser áreas de planejamento, bairros ou até mesmo quadras. Por exemplo, podem se definir estoques diferenciados para usos residenciais e não residenciais por bairros, conforme o adensamento e a utilização que se considere adequada para cada bairro. Seja qual for o parâmetro adotado, os critérios para a definição da quantidade de estoque são sempre urbanísticos e devem levar em conta a *proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área* (art. 28, §3º).



A definição de estoques é uma das formas possíveis de se estabelecer limites máximos para a aplicação da OODC ³. Os estoques oferecem um parâmetro que regula os limites máximos de edificabilidade por unidade territorial ou uso, isto é, consideram uma visão de conjunto da cidade ou de zonas da cidade.

Mas os limites máximos também podem ser definidos individualmente para cada terreno urbano, a partir da delimitação de um coeficiente de aproveitamento máximo de edificabilidade para cada lote (CA ou IAA, IAT, IA)⁴. Essas duas abordagens não são excludentes e podem ser sobrepostas. É importante, contudo, considerar que a definição de limites máximos a partir desses dois critérios pode gerar controvérsias: por exemplo, o estoque pode se esgotar e haver lotes passíveis de receber edificações, ou por outro lado pode sobrar estoque e não haver mais lotes vazios ou passíveis de transformação. Por isso, este critério duplo de definição de limites máximos requer um monitoramento adequado da utilização do estoque, da utilização de terrenos disponíveis e das transformações de uso e substituição das edificações existentes.

Outra conceituação importante se refere aos objetivos da aplicação da OODC. São dois os principais objetivos da introdução deste instrumento no sistema municipal de planejamento urbano: contribuir para a regulação do mercado e complementar o financiamento urbano.

A regulação do mercado de terrenos urbanos é favorecida com a aplicação da OODC porque há uma redução das expectativas daqueles ganhos decorrentes da atuação pública urbanística realizada através da regulamentação de índices urbanísticos e coeficientes de aproveitamento, e com isso reduz-se a oportunidade da especulação fundiária. Quanto à complementação do financiamento urbano, a OODC permite auferir recursos para a implantação e adequação de infraestrutura pública e equipamentos urbanos. Conforme o Art. 31 do Estatuto da Cidade, os recursos auferidos devem ser aplicados para as seguintes finalidades, listadas em seu Art. 26:

- 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.

³ Em São Paulo, os estoques foram estabelecidos por uso residencial e não residencial em distritos (divisão administrativa da cidade, que conta hoje com 96 distritos). Já em Porto Alegre foi estabelecido um estoque por quadras e também por Unidades de Planejamento.

⁴ O Coeficiente ou Índice de Aproveitamento é denominado nas normativas urbanísticas por diversos termos: Coeficiente de Aproveitamento, Índice de Aproveitamento de Área, Índice de Aproveitamento do Terreno, Índice de Aproveitamento, etc.



É importante frisar que a obtenção de recursos com a OODC não pode ser considerada a principal finalidade da aplicação do instrumento, sob pena de se perder a sua motivação original de equidade. Por isso, regulação e financiamento urbanos devem estar lado a lado na aplicação da OODC, de modo a promover cidades menos desiguais e, portanto, socialmente mais justas.

O Estatuto da Cidade inclui ainda, como parte da seção dedicada à OODC, a possibilidade da fixação de *áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário* (Art. 29). Trata-se de instrumento complementar, ao qual se convencionou chamar de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU). Assim como a OODC, a OOAU oferece a possibilidade de recuperar para a coletividade a valorização originada por uma atuação pública normativa, que neste caso está vinculada à atribuição de usos mais rentáveis para os terrenos urbanos. Além da possibilidade da implementação da OOAU para alterações de uso de forma mais geral, uma forma interessante de utilização da OOAU está relacionada à cobrança de contrapartidas nos processos de formação de novas centralidades em áreas anteriormente residenciais; outra está associada à transformação de uso rural para urbano, sobretudo nas áreas sujeitas a desmembramento (por oposição ao parcelamento). Vale dizer que, em qualquer dos casos, a adequada instituição da OOAU no Plano Diretor do município é condição básica para sua aplicação pelos municípios.

Enquanto as experiências com a OOAU são ainda iniciais, a OODC, por outro lado, já tem um histórico de aplicação municipal bastante desenvolvido, como veremos ao longo deste Caderno, e seus contornos jurídicos já estão consolidados. De fato, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou, desde 2008, sobre a questão da natureza do instrumento, estabelecendo que a OODC (ou Solo Criado) não se configura como imposto, e nem mesmo como tributo, uma vez que não se trata de obrigação, e sim de “faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite, mediante contrapartida a ser por ele prestada, o exercício do direito de construir acima do coeficiente básico adotado em determinada área”. Assim, a OODC é reconhecida como um ônus, “um vínculo imposto à vontade do sujeito como condição para a satisfação do seu próprio interesse”.



«A OODC não é um imposto ou tributo, é um ônus vinculado à faculdade de exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, atribuível a proprietários de imóveis urbanos»

Supremo Tribunal Federal, Relator: Ministro Eros Grau – em 06 de março de 2008

⁵ Acórdão de 06 de março de 2008, sobre Recurso Extraordinário 387.047-5, Santa Catarina, sobre a natureza tributária do Solo Criado instituído pela Lei 3.338 de 1989 do município de Florianópolis.



b. Fundamentos

A noção que fundamenta o instrumento da OODC é a de Solo Criado, desenvolvida no Brasil nos anos de 1970. O documento a partir do qual esta noção é disseminada explica: *“De um ponto de vista puramente técnico, toda vez que uma construção proporcionar uma área utilizável, maior do que a área do terreno, haverá criação de solo. De um ponto de vista prático, poderá ser considerado como Solo Criado, a área construída que exceder uma certa proporção de área do terreno.”* (Azevedo Netto et al, 1975, p.9)

O documento também defende a adoção de um coeficiente de aproveitamento único para todos os terrenos urbanos, a partir do argumento de que a fixação de coeficientes de aproveitamento diferentes para as diversas zonas de uso e ocupação do solo das cidades, através do zoneamento, leva a uma valorização diferenciada dos terrenos, o que torna a legislação de zoneamento uma fonte de injustiça.

Outro documento divulgado na mesma época, e que veio a tornar-se o documento mais importante produzido sobre a questão, é a Carta de Embu (1976), que consolida esta ideia do ponto de vista jurídico, ao concluir que:

“1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1. A fixação deste coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diferentes de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

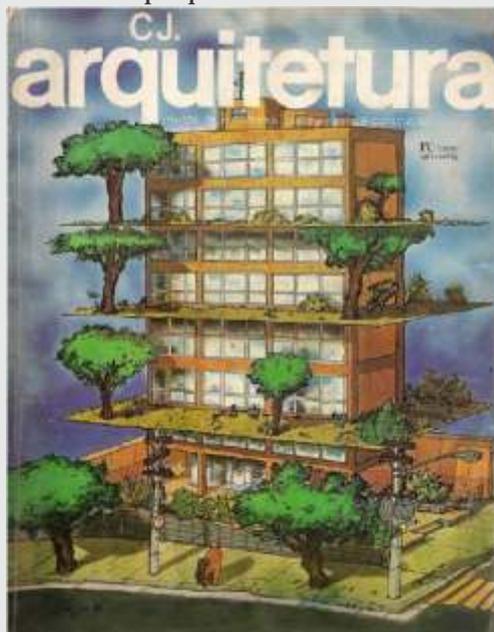
1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.” (Carta do Embu, 1976)

A partir do desenvolvimento das ideias expostas neste documento, muitas cidades começaram a inserir em suas legislações municipais ferramentas para a recuperação pelo poder público da valorização diferenciada causada pela atribuição, em função de critérios urbanísticos, de limites superiores a um coeficiente de aproveitamento básico previamente definido para os terrenos urbanos. Nessas experiências, esta fundamentação é absorvida de diferentes formas, gerando um panorama bastante diversificado de aplicação de instrumentos associados à noção do solo criado.



A genealogia do Solo Criado

As discussões sobre mecanismos semelhantes ao Solo Criado começaram na Europa, na década de 1970, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas e especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano defenderam em documento ser necessária a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, argumentando que o direito de



construir deve “pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa a particulares”.

(C.J. ARQUITETURA, 1977).

Os países europeus desenvolveram formas distintas para a aplicação do instrumento de acordo com a legislação urbanística e a formulação jurídica local. A Itália, por exemplo, separa de maneira absoluta o direito de propriedade do direito de construção e este último é entendido como uma concessão do Poder Público aos proprietários. Já na França, o direito de construção é considerado inerente ao direito de propriedade. Há, porém, uma definição para o limite legal do seu

exercício, além do qual o direito de edificar subordina-se ao interesse da sociedade, ou seja, a partir desse limite, os acréscimos construtivos são passíveis de cobrança para ressarcir o Estado dos investimentos públicos na infraestrutura urbana. (SOUZA; MARASQUIN, 2001).

No Brasil, o tema começou a ser discutido também na década de 1970, em consonância com as propostas que estavam sendo desenvolvidas em outros países. Essas primeiras discussões, e a constitucionalidade do Solo Criado foram consolidadas na “Carta do Embu”, documento final de um Seminário sobre Solo Criado organizado pelo CEPAM – Centro de Pesquisas da Administração Municipal, em 1976 – que hoje se tornou um documento de referência sobre o tema.

Ilustração Solo Criado

Fonte: CJ Arquitetura, 1977.

A Experiência com as Operações Interligadas em São Paulo (extraído de MONTANDON, 2009)

As Operações Interligadas consistiam em um mecanismo que possibilitava a obtenção de recursos para o financiamento (parcial) de uma política habitacional, e para tanto possibilitavam a concessão de 'exceções' à lei de zoneamento como forma de obtenção desses recursos para a construção de unidades habitacionais de interesse social.

Entretanto, as propostas de operações interligadas concentraram-se no centro expandido da cidade, enquanto as contrapartidas, em conjuntos de HIS, localizaram-se quase que em sua totalidade nas regiões periféricas da cidade. Tal condição, aplicada pontualmente e negociada isoladamente, fazia com que, por um lado, a excepcionalidade das interligadas possibilitasse ganhos extraordinários aos investidores imobiliários, e por outro, a localização periférica dos conjuntos de HIS fazia com que a lógica de segregação territorial se acentuasse (WILDERODE, 1994).

Em 1998, o mecanismo das interligadas foi suspenso e posteriormente proibido em 2000 devido à ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, por estar em desacordo com a lei de zoneamento (CMSP, 2002, p. 53).

De um modo geral, a experiência com as Operações Interligadas em São Paulo apresentou diversos problemas. Interessa aqui destacar que a primeira experiência de Solo Criado em São Paulo por meio das Interligadas distorceu o conceito original de se promover uma urbanização justa, racional e sustentável. Do contrário, o mecanismo utilizado nas interligadas “inverteu completamente os princípios éticos que norteiam as idéias de justiça e legalidade, quais sejam, a universalidade e a equidade” (CMSP, 2002, p. 45). Portanto, se o Solo Criado pressupunha a recuperação de mais-valias fundiárias fazendo com que a propriedade cumprisse com sua função social, os princípios de mercado adotados nas interligadas tomaram força de tal maneira, que tornaram a recuperação de mais-valias e sua justa distribuição no território municipal um mero argumento para a legitimação do mecanismo interligado, que por sua vez permitia que empreendedores e proprietários explorassem ainda mais a apropriação exclusivista e patrimonialista da propriedade privada.

O Estatuto da Cidade veio então homogeneizar os critérios de apropriação desta noção, através da instituição da OODC. Ao apoiar-se na diretriz geral da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, expressa no item IX do Art. 2º do Estatuto da Cidade, a OODC retoma a ideia da necessidade de compensar a injustiça contida na definição de diferentes coeficientes de aproveitamento segundo os critérios do zoneamento urbano.

Assim, podemos entender que o Solo Criado é o conceito, necessariamente apoiado no coeficiente de aproveitamento básico, e que OODC é o mecanismo que

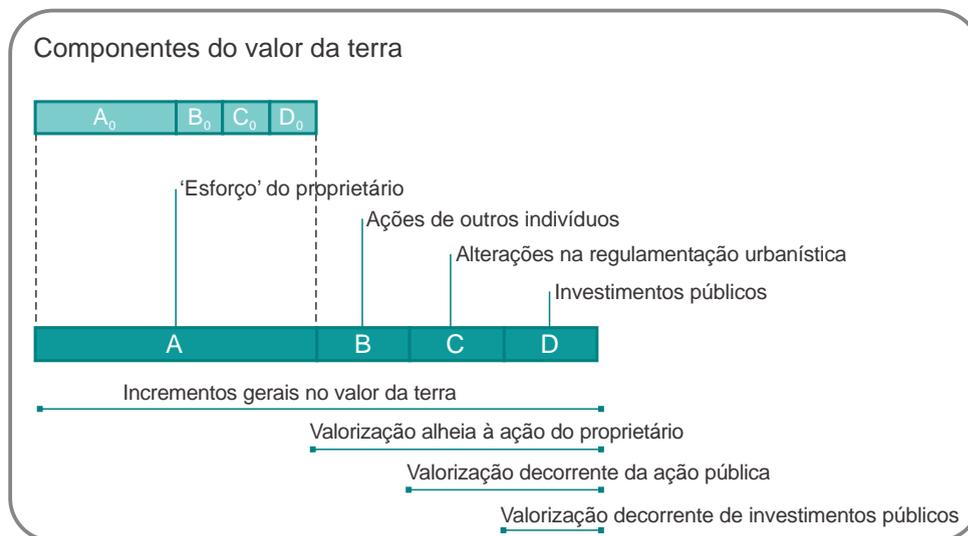
instrumenta o conceito, ao possibilitar a cobrança de contrapartidas dos beneficiários de legislações urbanísticas que permitam aproveitamentos de terrenos acima do coeficiente básico previamente definido, e até os limites máximos de aproveitamento atribuídos às diferentes áreas urbanas.

A vinculação da diretriz da justa distribuição à OODC, por sua vez, subordina o instrumento ao objetivo primordial da política urbana, definido no Estatuto da Cidade como “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.” (Art. 2º, Caput). Sua subordinação a este objetivo maior é a que orienta o conteúdo social da aplicação dos recursos obtidos com a OODC.



As mais-valias fundiárias se referem à valorização da terra que ocorre ao longo de todo o processo de urbanização. São os incrementos de valor da terra que se acumulam sobre os terrenos urbanos, sem a intervenção de seus proprietários e que se não forem recuperados pelo poder público em benefício da coletividade, são apropriados privadamente pelos proprietários.

Uma primeira justificativa que legitima a implementação da OODC é a da recuperação pública das chamadas mais-valias fundiárias, ou seja, a recuperação da valorização da terra que ocorre sem a intervenção de seu proprietário, e que, sem a instituição de mecanismos para que retorne à coletividade, acabaria por ser apropriada de forma privada pelos proprietários dos terrenos beneficiados.



Entretanto, este caráter da OODC, embora necessário para uma distribuição mais justa dos benefícios decorrentes da atuação pública urbanística, não seria suficiente para proporcionar uma compensação às áreas e populações mais carentes das cidades, historicamente excluídas dos benefícios da urbanização. Para que isto



ocorra, conferindo real caráter redistributivo à OODC, é necessário também que os recursos auferidos com a sua implementação sejam aplicados em infraestrutura e equipamentos urbanos naquelas áreas desassistidas pelos processos tradicionais de urbanização.

Podemos então dizer que o entendimento mais amplo da OODC envolve três momentos distintos da atuação pública urbanística (Furtado, 1999): em primeiro lugar, o momento da origem da valorização diferenciada de terrenos, que é o da distribuição socioespacial de infraestruturas urbanas e correspondentes autorizações de uso e aproveitamento dos terrenos urbanos; em segundo lugar, o momento do processo de recuperação, em benefício da coletividade, da valorização decorrente da atuação pública; finalmente, em terceiro lugar, mas não menos importante, o momento relativo à destinação dos recursos auferidos com a aplicação da OODC.

Cabe ainda, com relação aos fundamentos da OODC, esclarecer que o seu fato gerador não é a incidência de maior aproveitamento sobre grupos de terrenos ou imóveis em determinadas zonas da cidade, e sim a autorização concreta para a utilização deste maior aproveitamento em um terreno determinado, através do licenciamento de um empreendimento. Portanto, a OODC incide exclusivamente sobre novos empreendimentos que se utilizem de aproveitamentos autorizados superiores ao básico.

c. Inserção da OODC no sistema de planejamento urbano

Uma primeira questão que surge sobre a operacionalidade da OODC é a da obrigatoriedade jurídica de sua instituição pelos municípios. Sobre isto, o Estatuto da Cidade é claro quando afirma, como já mencionado, que “o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (Art. 28). Aqui, fica esclarecida a competência municipal para decidir se cabe considerar limites de aproveitamento superiores ao estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico para certos terrenos urbanos, porém não resta dúvida de que, no caso em que seja efetivada esta possibilidade, deve ser cobrada a contrapartida correspondente, a qual se materializa através da instituição da OODC.

Sobre esta questão, há que se considerar ainda, como apontado por Sônia Rabello (2009), que a apropriação privada da valorização decorrente da distribuição desigual de índices construtivos está vedada não só pelo Estatuto da Cidade, mas também no novo Código Civil, através do princípio geral de direito do enriquecimento sem causa.⁶

Relacionada a esta primeira questão, apresenta-se uma outra, sobre os critérios a considerar para a utilização da OODC, ou seja, em que contextos urbanos ela deve ser utilizada. A solução é simples: a OODC deve ser prevista para todo o território urbano, para que possa ser acionada sempre que a legislação urbanística defina limites máximos

⁶ Código Civil, Art. 884 a 886.



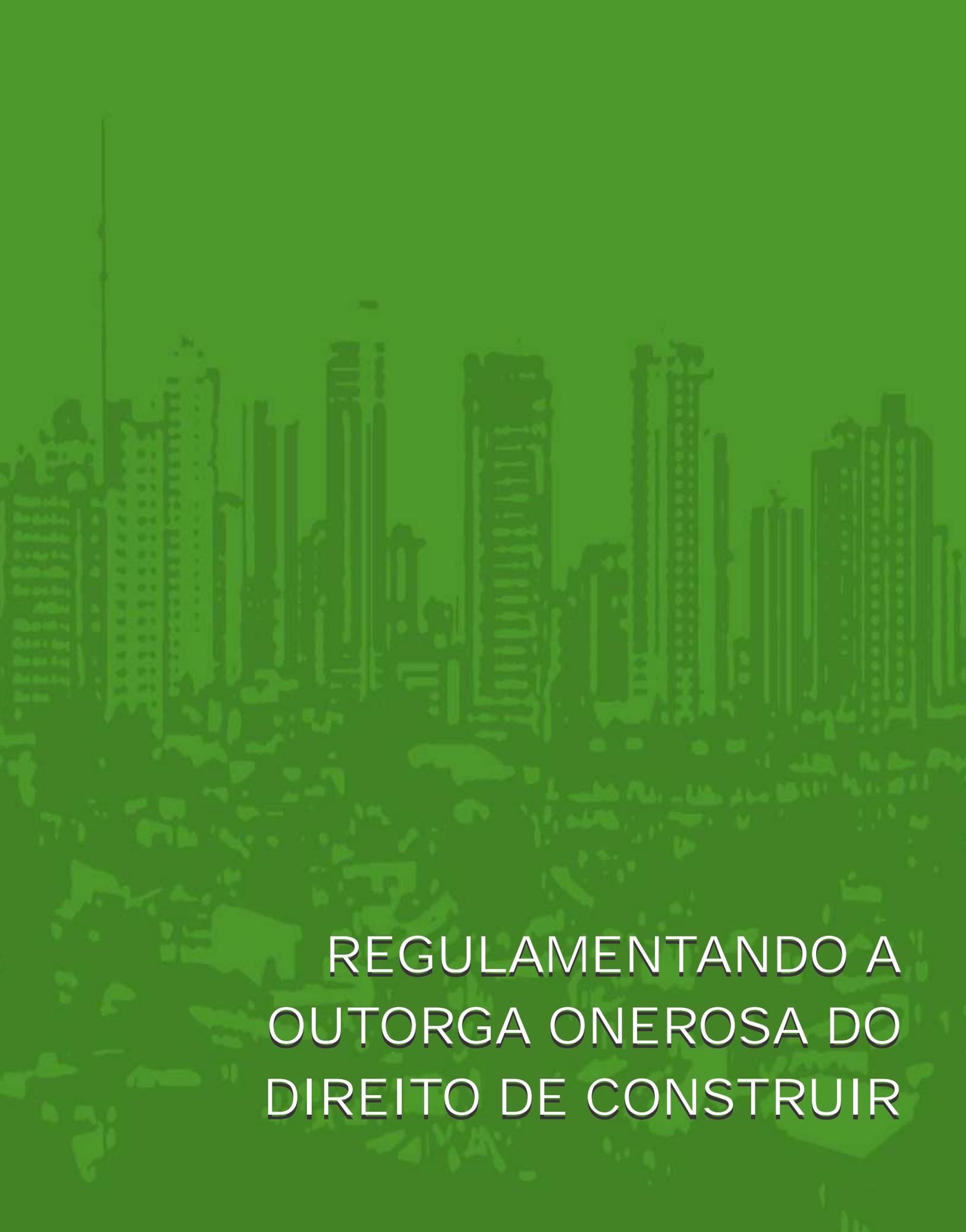
que permitam ultrapassar o coeficiente de aproveitamento básico. Neste sentido, é importante ressaltar que mesmo naquelas cidades, ou regiões das cidades, que ainda não apresentem uma dinâmica imobiliária que justifique a adoção de coeficientes de aproveitamento acima de um patamar básico, ou naquelas que estejam passando por períodos de menor atividade imobiliária, é conveniente prever a OODC, de modo a facilitar sua implementação imediata quando se fizer necessário.

Uma terceira questão refere-se ao momento em que a OODC pode ser efetivada em determinado município, uma vez que algumas vezes, apesar de que o instrumento conste no Plano Diretor, não estão dados os parâmetros necessários a sua implementação, ou seja, os critérios de regulamentação são ainda insuficientes. Neste caso, sua introdução concreta pode estrategicamente acompanhar uma revisão da legislação de uso e ocupação do solo urbano, com a atualização dos parâmetros urbanísticos vigentes.

Entre os benefícios da aplicação da OODC, encontra-se a possibilidade de conferir maior liberdade às decisões urbanísticas e à definição de parâmetros urbanísticos, uma vez que a cobrança de contrapartidas funciona como contrapeso à valorização diferenciada causada pela atribuição de diferentes aproveitamentos aos terrenos urbanos.

Outro benefício evidente, ligado à destinação social dos recursos oriundos da OODC, é o de possibilitar uma melhor capacidade de investimentos públicos nas áreas carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, contribuindo para a criação de um ambiente urbano mais homogêneo e com menor desigualdade entre as diferentes áreas urbanas, no que se refere aos padrões e à disponibilidade de infraestrutura.

Essa homogeneização do território, por sua vez, é um fator de barateamento da terra urbana, uma vez que a escassez de terras urbanizadas é um importante componente para o alto preço dos terrenos urbanos. Quer dizer, quando os terrenos que contam com infraestrutura não são suficientes para acomodar toda a população, como é o caso na maioria das cidades brasileiras, aqueles terrenos com melhores condições tornam-se muito caros, e com isso o preço aumenta em toda a cadeia de terrenos urbanos.



REGULAMENTANDO A
OUTORGA ONEROSA DO
DIREITO DE CONSTRUIR



Regulamentando a OODC

a. Introdução

A decisão sobre o grau de detalhamento do Plano Diretor ou até que ponto todas as condições para a aplicação da OODC devem estar nele contidas depende muito do contexto político e da capacidade institucional de cada município, ou mesmo da cultura local de legislar sobre o uso e a ocupação do solo. Entretanto, algumas recomendações devem ser observadas para garantir a legitimidade da regulamentação da OODC, resguardando a coerência entre o conteúdo e a abrangência do Plano Diretor e as demais normas urbanísticas complementares que possam vir a ser criadas.

Podemos dizer que esta preocupação está implícita no Art. 28 do Estatuto da Cidade, pois a fixação de áreas de incidência da OODC depende do reconhecimento das condições pré-existentes no território e do estabelecimento de uma base territorial de planejamento que oriente também os demais instrumentos e mecanismos de controle do uso e ocupação do solo urbano.

Embora o próprio Estatuto da Cidade tenha previsto que a regulamentação plena da OODC possa ser feita através de leis municipais específicas, é preciso que sua aplicação esteja suficientemente integrada ao sistema municipal de planejamento e gestão urbanos sem criar contradições ou conflitos em relação ao conjunto das demais normas municipais que compõem a legislação urbanística ordinária.

Sobre o conteúdo e abrangência do Plano Diretor, ver Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 14 de julho de 2005, Seção 1, p. 89, a qual emite recomendações e orientações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor.



Ainda que os critérios estabelecidos no Plano Diretor⁷ sejam suficientes para a aplicação da OODC, outras normas urbanísticas complementares podem ser editadas; neste caso, porém, há que se cuidar para que não sejam alteradas as condições previamente definidas no Plano Diretor. Mesmo nos casos em que a aplicação da OODC depende de regulamentação complementar ao Plano Diretor, é preciso reafirmar que estas regras de detalhamento não podem ser contraditórias nem conflituosas com as diretrizes da política urbana instituídas em leis superiores – quais sejam: o Estatuto da Cidade e o próprio Plano Diretor Municipal.

Não se pode deixar também de considerar os casos em que o Plano Diretor deve ser revisto para que a OODC seja incorporada ao sistema de planejamento e gestão urbana de maneira completa e conceitualmente coerente com as diretrizes e demais dispositivos do Estatuto da Cidade. Observa-se que ambiguidades e imprecisões conceituais que fragilizam a definição das áreas de aplicação da OODC e a determinação

⁷ Ver Resolução nº 34 do Conselho das Cidades.



dos limites máximos urbanísticos, assim como fórmulas de cálculo inadequadas, indicam a necessidade de revisão do Plano Diretor. A revisão do Plano Diretor⁸ por razões justificadas não é uma prática incomum ou indesejada, até porque o processo de planejamento deve admitir correções de rumo para que os objetivos superiores da política urbana sejam alcançados plenamente.



De acordo com a Resolução Recomendada Nº 83 do Conselho das Cidades, de 08 de dezembro de 2009, a revisão do Plano Diretor deve garantir a participação social, considerando as diretrizes e demais determinações do Estatuto da Cidade.

O processo de planejamento urbano é contínuo e, em geral, depende de uma série de procedimentos normativos para que as leis sejam efetivamente aplicadas de maneira legítima. O mais importante é garantir que as diretrizes, os critérios e os parâmetros que orientam o controle do uso e ocupação do solo urbano sejam adequadamente consagrados no Plano Diretor.

Os argumentos mais frequentes em defesa de planos diretores completos e contendo todos os parâmetros e regramentos necessários à implementação da OODC são fundamentados na idéia de que a participação social durante a elaboração dos Planos Diretores fortalece os instrumentos; além disso, se critérios essenciais para a aplicação da OODC, ainda que não obrigatórios no Plano Diretor, forem remetidos a leis complementares, podem não ser devidamente regulamentados e por consequência podem não ser aplicados.

CRITÉRIOS ESSENCIAIS PARA A APLICAÇÃO DA OODC

- ⇒ Previsão no Plano Diretor
- ⇒ Fixação do coeficiente de aproveitamento básico e de limites máximos
- ⇒ Definição das áreas de incidência do instrumento
- ⇒ Natureza da contrapartida
- ⇒ Fórmula de cálculo da contrapartida
- ⇒ Destinação dos recursos auferidos

De fato, muitos Planos Diretores que deixaram para depois a regulamentação da OODC não complementaram todos os requisitos necessários à sua aplicação. Neste caso, é recomendável que a regulamentação da OODC mediante leis específicas observe com

⁸ Ver Resolução nº 83 do Conselho das Cidades.



maior cuidado o que dizem o Estatuto da Cidade e o próprio Plano Diretor, para não ficar em desacordo com os objetivos e as finalidades do instrumento.

b. Coeficiente de Aproveitamento Básico

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico é o elemento mais importante para o embasamento da OODC. Seu papel e sua definição na política urbana municipal precisam ser bem entendidos para que a OODC e outros instrumentos possam ser implementados de forma adequada e harmônica.

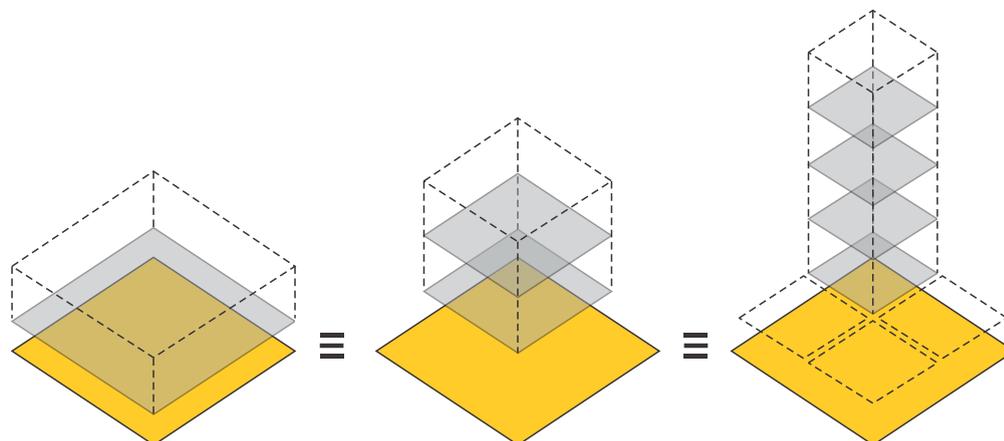
Em seu entendimento, é necessário destacar que o CA básico não tem caráter urbanístico, nem conteúdo fiscal. Ele está na verdade vinculado à ideia da equalização de direitos, neutralizando os efeitos da legislação urbanística, como expresso na Carta de Embu (1976), ao considerar que “um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça”. Ele tem como base a noção de Solo Criado, que em sua origem envolvia a ideia de um coeficiente único de edificação, sendo qualquer edificação acima do coeficiente único relacionada ao Solo Criado. E como salientado por José Afonso da Silva (1981, p.234), ele permite também que, através da aplicação do Solo Criado, o zoneamento “continue a existir com todo o rigor requerido pelo interesse da ordenação urbana”. O mesmo autor justifica:

“Quando a legislação de uso e ocupação do solo fixa coeficientes variáveis, como têm que ser, para os vários terrenos edificáveis, isso gera desigualdade de tratamento entre os seus proprietários, porquanto os que podem construir com coeficiente mais elevado têm seus terrenos mais valorizados. Com isso o conteúdo econômico dos terrenos urbanos edificáveis varia também em razão do volume possível de construção que neles pode ser implantado. Se uma nova lei de uso do solo modificar a situação existente no interesse mesmo da coletividade, trará, como consequência, a alteração da relação econômica dos terrenos, gerando outros tantos tratamentos desiguais. Pois bem, a fixação do coeficiente único iguala esta equação econômica.” (ibid.)

Desde o momento de sua formulação, houve a recomendação de que esse coeficiente único fosse também unitário, ou seja, igual a 1,0 (um) para todos os terrenos urbanos: “Intuitivamente seria a possibilidade de cobrir toda a extensão de um terreno; ou deixando-se recuos ou espaços para iluminação e ventilação, a construção poderia ter dois pavimentos conservando a mesma extensão da área construída.” (Azevedo Netto, 1977, p.50). Ele foi inclusive encaminhado desta forma ao anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana, conforme seu Art.50: “O proprietário tem o direito de construir em seu terreno área equivalente à do lote. § 1.º No solo urbano (art. 8.º) em que houver conveniência de aumento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir



construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença da prefeitura. § 2.º A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada...” (CNPU, 1977).



Possibilidades de ocupação de um lote a partir do mesmo CA básico

A adoção de um coeficiente único e unitário de edificação foi realizada ou recomendada em diversas cidades brasileiras,⁹ porém outras cidades se apropriaram da ideia de maneira diferente, seja adotando um coeficiente único não unitário, seja adotando coeficientes de aproveitamento básicos diferenciados. Vale também destacar que em algumas cidades ocorreu um processo de transição. Em Natal, por exemplo, foi adotado desde 1994 o coeficiente único de 1,8, o qual mais tarde, em 2007, foi reduzido para 1,2.

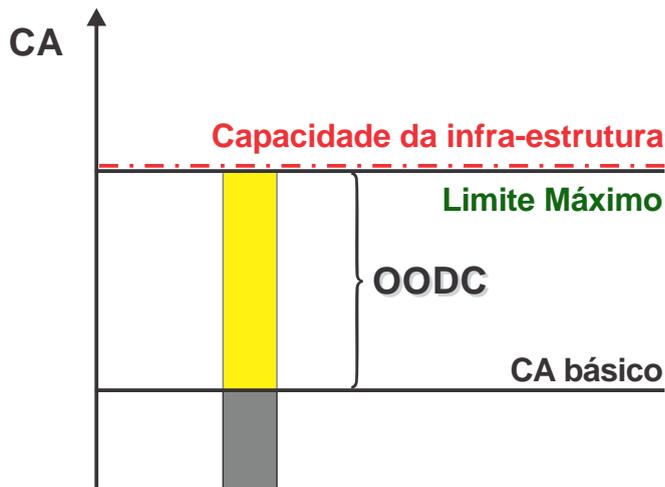
Assim, a ideia do coeficiente de aproveitamento único evoluiu, ao longo de mais de duas décadas de experiências municipais, para a do CA básico, sendo deste modo cristalizado através do Estatuto da Cidade, em seu Artigo 28, § 2º. Esta absorção permitiu incorporar ao entendimento do CA básico apropriações diversas, as quais muitas vezes, equivocadamente, atribuem caráter urbanístico ou conteúdo fiscal ao CA básico, utilizando coeficientes de aproveitamento básicos variáveis conforme as zonas urbanísticas, ou definindo coeficientes básicos diferenciados segundo a capacidade fiscal das áreas urbanas. Com isso, abriu-se também a possibilidade de que um município, contraditoriamente, estabeleça a OODC sem que seja definido um CA básico que lhe dê suporte.

Para que o CA básico possa manter seu papel e oferecer uma base sólida para a aplicação da OODC, alguns critérios devem ser rigorosamente observados: em primeiro lugar, a adoção do CA básico deve ser entendida como condição prévia para a instituição da OODC; além disso, o CA básico deve ser entendido como um patamar mínimo de edificação que confira utilidade aos terrenos urbanos, ou seja, que lhes garanta algum conteúdo econômico; por último, deve ser observada a ideia de que quanto mais uniforme seja o CA básico, maior a igualdade proporcionada às propriedades urbanas.

⁹ Florianópolis, por exemplo, adotou o coeficiente unitário de edificação em 1989; no Rio de Janeiro, ele foi incluído no Plano Diretor aprovado em 1992, embora não tenha sido implementado; em São Paulo ele constava do Plano Diretor de 1991, que não foi aprovado.

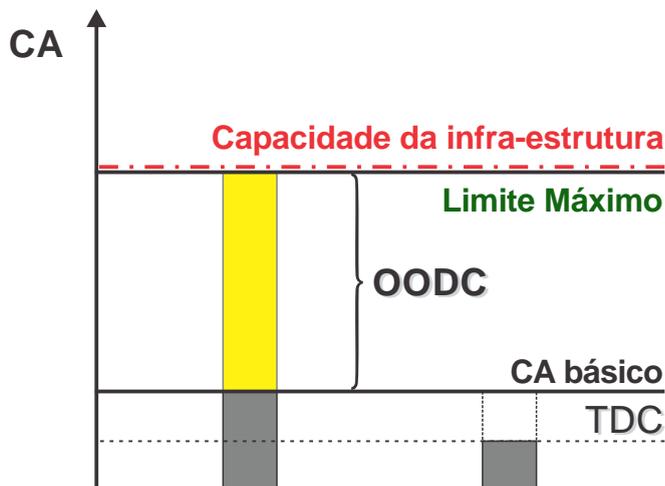
Porém, mais além do seu papel como elemento essencial para a implantação da OODC, o CA básico deve ser entendido como verdadeiro princípio balizador da política fundiária urbana, uma vez que muitos dos instrumentos e ferramentas da política urbana municipal incidem sobre o conteúdo econômico das propriedades urbanas e sobre a valorização diferenciada de áreas e terrenos urbanos.

O coeficiente de aproveitamento básico e a OODC



Há uma forte interação entre a OODC e outros instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, sobretudo no que se refere à Transferência do Direito de Construir (TDC), instrumento definido no Art. 35 do Estatuto da Cidade. A TDC tem a função de permitir o exercício do direito de construir (ou a alienação desse direito) aos proprietários de imóveis que por razão de interesse coletivo não possam exercer seu direito associado à propriedade do imóvel. Ora, se a todos os imóveis é atribuído um coeficiente de aproveitamento básico vinculado aos direitos de construir elementares para a utilização dos referidos imóveis e, se os direitos adicionais são entendidos como pertencentes à coletividade e, por isso, passíveis de pagamento de contrapartida para sua efetivação, através da OODC, então os direitos à que a TDC se referem, vinculados à propriedade, são aqueles equivalentes ao coeficiente de aproveitamento básico definido para o conjunto dos terrenos urbanos.

Relação entre a OODC e a Transferência do Direito de Construir





Neste sentido, entende-se que a OODC e a TDC têm funções complementares na distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização. Ou seja, através da TDC é possível compensar proprietários que não podem usufruir dos correspondentes coeficientes de aproveitamento básico, conferindo-lhes a possibilidade de transferir seu direito para outras propriedades, ou proprietários, que estejam aptos a receber direitos construtivos acima do básico, e até os limites máximos definidos pela normativa urbanística.¹⁰

Como princípio balizador da política fundiária urbana, o CA básico tem repercussão também sobre vários outros instrumentos além da OODC e da TDC: a Operação Urbana Consorciada,¹¹ que também se utiliza do conceito do Solo Criado, a definição de áreas ambientais ou ambientes de preservação, o direito de preempção, que confere preferência ao poder público municipal na aquisição de imóveis urbanos, e mesmo o tradicional instituto da desapropriação.¹² Sobre esta relação entre os instrumentos e o CA básico, e em especial entre a desapropriação e a lógica da supressão da valorização acrescentada por coeficientes superiores ao básico, Sônia Rabello (2009) argumenta:

“Entendemos que o Estatuto da Cidade já não mais permite esta injusta, porque não equânime, distribuição dos benefícios decorrentes de índices urbanísticos (aí entendido que estes são a expressão mais antiga do próprio processo de urbanização). E como fazer isto, mesmo conservando a diferenciação de índices? Ora, não parece difícil estabelecer um índice-padrão básico e, a partir dele, se inferir, com moderação e cautela, a diferença de valor que foi acrescida pelo uso dos outros índices.” (p.219)

A autora continua:

“Ora, se os estudos econômicos nos demonstram, com clareza irrefutável, que há uma portentosa valorização do imóvel, decorrente da atribuição a ele de um índice urbanístico mais favorável; e se esta distribuição, que até o momento vinha se fazendo como uma liberalidade (não equânime) deste fator urbanístico pelo poder público, parece elementar que o Poder Público, hoje, não só não pode mais deixar de captar essa liberalidade conferida a alguns, como lhe é vedado, quando das desapropriações, pagar por elas.” (ibid., grifos da autora)

O argumento desenvolvido pela autora, embora enfocando mais especificamente a desapropriação, é válido para os demais instrumentos, quer os que se

¹⁰ Vale dizer, enquanto para os imóveis de origem a TDC funciona como uma compensação, para os imóveis de destino ela é uma alternativa à OODC de aquisição de direitos construtivos.

¹¹ Instrumento abordado em outro Caderno desta série.

¹² Lei 3.365 de 1941 e outras complementares.



baseiem na captação pelo ente público das valorizações decorrentes de aproveitamentos superiores ao básico, quer os que envolvam o pagamento de indenizações ou compensações, nas quais a valorização excedente à proporcionada pelo coeficiente de aproveitamento básico deve ser excluída do cálculo do pagamento. Ou seja, trata-se de expurgar, do cálculo da indenização por desapropriação, a expectativa de ganhos futuros.

O CA básico deve funcionar como princípio balizador da política fundiária urbana municipal.



Portanto, a OODC compartilha a noção do coeficiente de aproveitamento básico com vários outros instrumentos, e deve ser considerada dentro de um sistema coerente de instrumentos de política urbana, no qual seu papel exclusivo é o de recuperar valorizações decorrentes da autorização de maiores aproveitamentos dos terrenos urbanos.

c. Fixação de áreas de aplicação da OODC no Plano Diretor

Vale lembrar que, desde a Constituição de 1988, o Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana e, por isso, deve expressar tanto as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, como estabelecer as orientações básicas para o uso e a ocupação do território municipal. Nesse contexto, o Plano Diretor assume uma posição superior em relação ao conjunto das normas que, tradicionalmente, compõem a legislação urbanística que incide sobre o território municipal: lei municipal de perímetro urbano, lei municipal de parcelamento da terra (baseada na lei Federal 6.766 de 1979 e legislações subsequentes) e leis municipais de uso e ocupação do solo ou de zoneamento urbano.

O Estatuto da Cidade reforça esse entendimento quando no Art. 28 determina que sejam indicadas no Plano Diretor as áreas onde o coeficiente de aproveitamento básico poderá ser ultrapassado mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário. Ao mesmo tempo, essa condição mínima para a regulamentação da OODC também reforça a dimensão estratégica do território no planejamento e gestão das cidades. Portanto, quanto mais o Plano Diretor reflete o reconhecimento das condições objetivas que caracterizam e qualificam o território municipal, mais o Município avança em direção à regulamentação da OODC, assim como dos demais instrumentos da política urbana que afetam o aproveitamento dos imóveis urbanos.

As áreas onde o coeficiente de aproveitamento básico poderá ser ultrapassado, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário, devem ser fixadas no Plano Diretor.





A partir da idéia de que o Plano Diretor seja uma espécie de “chave-mestre” para a integração das políticas setoriais e coerência entre as normas urbanísticas municipais que incidem sobre o território, sublinhamos a seguir duas escalas de aproximação do território que devem ser levadas em conta na hora de indicar as áreas passíveis de aplicação da OODC no Plano Diretor.

1) Inserção da cidade no território municipal – Perímetro Urbano

O primeiro passo é distinguir no território municipal as áreas que serão passíveis de urbanização através da delimitação do perímetro urbano, incluindo as áreas de expansão futura, quando necessário. Esta definição é essencial para que se possa lançar um olhar mais detalhado sobre a parcela reservada ao desenvolvimento das atividades urbanas.

Embora a OODC tenha sua incidência prevista para as áreas urbanas, é também recomendável que sejam consideradas as relações que se estabelecem entre as atividades urbanas e as demais atividades econômicas que se realizam no território municipal. Sabemos que as alterações do perímetro urbano afetam, diretamente, a dinâmica interna das cidades. Portanto, esse perímetro deve ser solidamente definido no Plano Diretor para que se possa, efetivamente, potencializar os efeitos dos demais instrumentos que incidirão sobre o território urbano, entre eles a própria OODC.



As alterações na delimitação do perímetro urbano afetam o uso e a ocupação do solo na cidade. Em nenhum caso as decisões sobre o perímetro urbano devem ficar em aberto.

Muitas vezes, a regulamentação do perímetro urbano através de uma descrição técnica precisa é remetida para uma lei municipal específica, complementar ao próprio Plano Diretor. Isso não se traduz em problema, desde que os conceitos, critérios e parâmetros essenciais presentes no Plano Diretor sejam observados. Ou seja, que as regras do jogo estejam claramente pactuadas no Plano Diretor e não sejam alteradas nas leis complementares.

2) Diferenciação interna das cidades - Macrozoneamento

A dinâmica de crescimento e expansão das cidades reproduz, em geral, condições diferenciadas de uso e ocupação do solo urbano. Essas condições são reflexos da distribuição desigual da infraestrutura e dos valores simbólicos e culturais construídos historicamente em cada lugar, assim como dos parâmetros da legislação urbanística que estejam sendo praticados a partir das regras urbanísticas anteriores ao próprio Plano Diretor.



As condições para o melhor aproveitamento do território estão associadas à capacidade da infraestrutura existente e, mais ainda, das expectativas de crescimento e expansão futura de cada cidade. A leitura e a interpretação dessas condições e dessas expectativas são pontos de partida elementares. Podemos dizer que, de maneira geral, as áreas passíveis de aplicação da OODC são aquelas que acumulam melhores condições de infraestrutura e, ainda mais, possuem atributos urbanos e ambientais que favorecem dinâmicas de renovação urbana através do aumento do potencial construtivo e das transformações de usos. Portanto, estabelecer a proporcionalidade entre infraestrutura e capacidade de adensamento nas cidades, conforme previsto no § 3º do Art. 28 do Estatuto da Cidade, requer o reconhecimento dessas diferenciações e das desigualdades territoriais que são geradas no processo de urbanização.



Áreas adensáveis e não adensáveis no tecido urbano - Belém/PA

Foto: Fernanda Furtado

Desse modo, compreende-se, a partir do Art. 40 do Estatuto da Cidade,¹³ que o Plano Diretor deve contemplar todo o território municipal e fundamentar o controle do uso e da ocupação do solo urbano, assegurando a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes do próprio Estatuto da Cidade definidas em seu Art. 2º. Neste sentido, tanto a concessão para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até limites máximos a serem fixados, assim como a alteração de usos dependem, por um lado, das condições

¹³ Art. 40, § 2º O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.



pré-existentes no território e, de outro, das expectativas futuras de crescimento e expansão das cidades.

A indicação das áreas de aplicação da OODC consta no Estatuto da Cidade como parte do conteúdo mínimo para sua aplicação. Uma das maneiras mais utilizadas para a definição das áreas passíveis de aplicação da OODC parte da divisão do território municipal em macrozonas que apresentam características e potencialidades específicas. Podemos dizer, em linhas gerais, que as áreas sujeitas à aplicação da OODC são as que estão aptas a receber maior adensamento populacional e construtivo. Aqui vale um destaque para o fato de que nem sempre o aumento do aproveitamento construtivo dos imóveis urbanos significa, necessariamente, o aumento real da densidade populacional de uma área ou bairro da cidade, de modo que os usos urbanos devem ser pensados em conjunto com o adensamento esperado.

Desse modo, sempre que for detectada a possibilidade de admitir em uma determinada parcela do território edificações com índices construtivos acima do coeficiente de aproveitamento básico previamente adotado pelo Município, a ocupação deve ser condicionada à aplicação da OODC. Isto pode ocorrer em toda a extensão da área urbana ou em macrozonas e áreas especiais que estejam indicadas no próprio Plano Diretor. A escolha da categoria espacial mais adequada (macrozonas, zonas, distritos, bairros, setores...) para indicar essas áreas vai depender também do grau de complexidade de cada cidade e da abrangência do Plano Diretor.

É fundamental esclarecer também que indicar áreas de aplicação da OODC é o mesmo que definir as áreas onde será permitido ultrapassar o coeficiente de aproveitamento básico. Portanto, se o Plano Diretor excluir determinadas áreas da incidência da OODC também estará excluindo a possibilidade de permitir o maior aproveitamento dos imóveis urbanos nessas áreas. A demarcação destas áreas pode ser descrita por meios técnicos sofisticados, através de regulamentos complementares, desde que obedeça ao espírito da lei maior.



Ao definir que determinadas zonas da cidade não estão incluídas nas áreas de incidência da OODC, o Plano Diretor estará também excluindo a possibilidade de permitir maiores aproveitamentos dos terrenos nessas áreas

Quanto mais clara for a definição das áreas de aplicação da OODC, mesmo que o instrumento não esteja totalmente regulamentado no Plano Diretor, mais fácil sua regulamentação através do detalhamento dos parâmetros contidos nas leis municipais de uso e ocupação solo. Essa medida é importante para evitar distorções e conflitos que possam ser gerados na aplicação das normas urbanísticas e mesmo na regulamentação de outros instrumentos como a Transferência do Direito de Construir.

d. Limites urbanísticos máximos para fins de aplicação da OODC

A instituição no Plano Diretor do coeficiente de aproveitamento básico e dos limites urbanísticos máximos tem sido interpretada pelos municípios de diferentes



maneiras. É importante ressaltar que os limites máximos são aqueles já incluídos nas legislações urbanas tradicionais, uma vez que antes da instituição do Solo Criado (e mesmo após o Estatuto da Cidade, com a criação da OODC) os municípios não utilizavam para o controle do uso e ocupação do solo urbano parâmetros semelhantes ao coeficiente de aproveitamento básico, e sim limitações ou coeficientes máximos para as diferentes zonas urbanas.

Existe uma variedade de parâmetros urbanísticos que podem ser utilizados para a definição dos limites máximos a serem atingidos no aproveitamento dos terrenos urbanos. A novidade com o Estatuto da Cidade é que o aproveitamento máximo permitido nas áreas urbanas passíveis de adensamento e renovação do estoque construído passa a ser concedido mediante contrapartida pelo beneficiário.

Neste sentido, o que o Estatuto da Cidade introduz de novo na regulamentação de uso e ocupação do solo é o coeficiente de aproveitamento básico não oneroso, que permite o aproveitamento dos imóveis urbanos sem que haja expectativas de ganho fundiário com esta utilização, ao contrário dos limites máximos que já são utilizados na legislação urbanística tradicional.

Diferentemente do coeficiente de aproveitamento básico, os limites máximos de aproveitamento são definidos em função de parâmetros urbanísticos.



Enquanto o coeficiente básico é compreendido como um balizador da política urbana para buscar uma justa distribuição dos benefícios e ônus gerados com a urbanização, os limites máximos de maneira coerente adquirem maior conteúdo urbanístico como parâmetro de controle do adensamento populacional e construtivo. O conteúdo urbanístico inerente aos limites máximos abrange tanto as capacidades máximas da infraestrutura como aspectos urbanísticos.¹⁴ Estes limites máximos não são obrigatórios, mas facultativos e dependem do interesse dos proprietários e promotores imobiliários. Podem não ser atingidos e são buscados em maior ou menor grau em função da dinâmica urbana, mas não podem ser ultrapassados.

A compreensão sobre a dinâmica de produção e reprodução das cidades é fundamental para determinar os parâmetros urbanísticos que, na prática, irão orientar os limites máximos que poderão ser atingidos por cada imóvel urbano. Justifica-se diferenciar os parâmetros urbanísticos por unidades territoriais distintas de acordo com as diretrizes do macrozoneamento instituído no Plano Diretor. Observa-se que na maioria dos municípios brasileiros a incidência dos limites urbanísticos é estabelecida por zonas urbanas ou por bairros, quando estes são adotados como unidade territorial de planejamento.

Na prática, os limites máximos dependem de um plano urbanístico geral que pode estar totalmente inserido no Plano Diretor, ou pode ser detalhado na Lei de Uso e

¹⁴ Por exemplo, em situações específicas, os parâmetros urbanísticos podem ser definidos no sentido de preservar o patrimônio cultural, a vista de um perfil natural de montanhas ou outra paisagem significativa.



e Ocupação do Solo. Entretanto, para que o Plano Diretor seja de fato uma peça chave do planejamento do desenvolvimento urbano, é importante que as diretrizes urbanísticas mais importantes estejam nele previstas. Esse entendimento é reforçado pelo Estatuto da Cidade no § 3º do Art. 28: “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 esperada em cada área”.¹⁵

A relação entre capacidade da infraestrutura e a densidade populacional esperada para uma determinada área, conforme indicado no artigo citado acima, é um dos princípios mais elementares do planejamento urbano, que inclui diagnósticos multissetoriais, envolvendo as várias dimensões da vida urbana - econômica, social, ambiental e cultural. Portanto, cada município deve qualificar esta proporcionalidade desejada entre infraestrutura urbana e densidade populacional de acordo com a dinâmica do seu desenvolvimento local. Nesta avaliação devem ser contempladas questões sobre mobilidade urbana e transporte, o mercado imobiliário local, o saneamento ambiental, a suficiência dos serviços e equipamentos públicos urbanos, o acesso à moradia digna, a qualidade dos espaços públicos, entre outros componentes que reflitam os desafios a serem enfrentados no processo de planejamento municipal.

Desse modo, as estimativas de densidades populacionais esperadas nas cidades e a avaliação sobre a capacidade da infraestrutura existente devem anteceder a definição dos limites máximos. Os parâmetros urbanísticos adotados para determinar objetivamente esses limites podem ser substituídos por zonas urbanas específicas ou por bairros, o que depende da base territorial de planejamento que vai ser adotada para o licenciamento urbanístico e para o monitoramento da dinâmica de produção e reprodução da cidade.

O coeficiente de aproveitamento (máximo), a taxa de ocupação, a área total edificada e a altura máxima das edificações são alguns dos parâmetros mais utilizados para controlar o uso e a ocupação do solo urbano. Para facilitar a aplicação da OODC, observa-se que grande parte dos municípios, após o Estatuto da Cidade, passou a adotar o coeficiente de aproveitamento máximo como o principal parâmetro definidor das fórmulas de cálculo da contrapartida do beneficiário.

Observa-se, portanto, duas formas mais frequentes de aplicação da OODC a partir das experiências recentes no Brasil:

1 - Quando os limites máximos urbanísticos são determinados pelo coeficiente de aproveitamento máximo dos imóveis urbanos:

- os parâmetros urbanísticos que influenciam a definição do coeficiente de aproveitamento máximo, tais como altura máxima das edificações, a taxa de

¹⁵ O dimensionamento da infraestrutura é associado à densidade populacional, ou seja, à quantidade de pessoas que aquela infraestrutura é capaz de servir. Este critério não deve ser confundido com o da densidade construtiva, pois embora nas áreas de expansão e de adensamento das cidades esses critérios costumem ter uma correspondência direta, este nem sempre é o caso nas áreas mais consolidadas ou passíveis de renovação. Também deve ser observado que a densidade construtiva é relativamente mais alta que a densidade populacional nas áreas de mais alta renda.



ocupação, os afastamentos, etc., devem estar previstos nas leis municipais de maneira coerente com as diretrizes e demais determinações do Plano Diretor;

- a implementação da OODC depende de uma fórmula de cálculo para a definição do montante da contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O cálculo do valor total da contrapartida deverá então considerar a relação entre o CA básico e CA pretendido – que jamais poderá exceder os limites máximos admitidos.

Esta maneira de aplicação da OODC é facilmente incorporada ao processo de licenciamento ordinário, sem a necessidade da criação de condições especiais e que estejam fora do protocolo padrão posto em prática na maioria dos municípios.

2 – Quando os limites urbanísticos estabelecidos integram um estoque construtivo máximo:

- os estoques construtivos que estão na base da aplicação da OODC, em geral, são diferenciados por unidades territoriais de planejamento de maneira compatível com a capacidade da infraestrutura urbana pré-existente;

- a aplicação da OODC depende da forma como esse estoque adicional será disponibilizado, acima do CA básico. Pode ser por meio de leilão público ou através da “venda” de certificados (ou metros quadrados construtivos) com os quais o poder público autoriza a construção de determinados empreendimentos acima do CA básico;

- o valor da contrapartida a ser prestada pelo beneficiário é calculado da mesma forma, porém sua efetivação pode ocorrer de diversas maneiras, sendo a mais comum a prévia apresentação do projeto onde o potencial construtivo a ser adquirido será utilizado.

Neste caso, o processo de aplicação do instrumento depende do estabelecimento de uma rotina específica, com o desenvolvimento do aparato institucional necessário para a adequada distribuição dos estoques.

e. Contrapartidas e fórmulas de cálculo

Retomando a nomenclatura da OODC, se a outorga (o primeiro “O”) está vinculada ao potencial construtivo superior ao coeficiente de aproveitamento básico, seu caráter oneroso (o segundo “O”) está referenciado pela noção de contrapartida. Ou seja, a definição da “contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”, estabelecida no Art. 28 do Estatuto da Cidade, deve ser entendida como parte constituinte - e não acessória - do instrumento. É a contrapartida que efetiva a compensação pela injustiça social decorrente da valorização diferenciada dos terrenos urbanos, a qual por sua vez é fruto dos aproveitamentos diferenciados definidos pela legislação urbanística.



Assim, a contrapartida deve ser entendida como um dos critérios essenciais para a regulamentação da OODC. Esta regulamentação envolve a definição de três aspectos relacionados à contrapartida, listados no Art.30 do Estatuto da Cidade: a natureza dessa contrapartida; a fórmula de cálculo para a cobrança; e os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga.



Seja qual for a natureza da contrapartida, seu equivalente monetário deve ser delimitado a partir de uma fórmula de cálculo para a cobrança da OODC.

O primeiro aspecto é o mais simples deles. A contrapartida pode assumir várias formas, entre as quais se destacam: dinheiro, terras, obras ou serviços. A consideração de uma ou mais dentre estas alternativas deve estar vinculada aos objetivos da política de desenvolvimento urbano do município. Por exemplo, se esses objetivos incluem a montagem de um banco de terras público – para a ampliação das áreas verdes na cidade, para a provisão pública de habitação de interesse social, ou outra finalidade dentre as previstas no Art. 26 do Estatuto da Cidade – a alternativa da contrapartida pela doação de terrenos pode ser considerada. Analogamente, pode-se considerar o pagamento em obras ou serviços se o município pretende realizar investimentos públicos sociais, como na implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Vale notar que a política municipal de desenvolvimento urbano não pode depender completamente dessas contrapartidas para se efetivar, uma vez que sua obtenção depende, sobretudo, da dinâmica imobiliária da cidade.

De qualquer forma, ou seja, para contrapartidas de quaisquer naturezas, o montante em dinheiro se mantém como referência para o cálculo do equivalente econômico a ser pago pelo beneficiário. A aferição deste equivalente em dinheiro depende da regulamentação de uma fórmula de cálculo para a cobrança da OODC.

A construção dessa fórmula deve partir da noção elementar de que a valorização decorrente do maior aproveitamento de um terreno incide apenas sobre o terreno. Isto significa que se, por exemplo, um terreno tem seu aproveitamento ampliado para duas vezes o potencial construtivo anterior, embora a quantidade de construção permitida seja duplicada, e com isso duplique o preço total da construção,¹⁶ o preço por metro quadrado dessa construção não se altera; o que realmente é alterado é o preço por metro quadrado do terreno que agora pode abrigar o dobro de construção, e por isso cada metro quadrado de terreno custa mais caro.

Esta noção elementar aponta para o “método do terreno virtual” como o modo mais adequado de aproximação para a definição da fórmula de cálculo da OODC.¹⁷ O método do terreno virtual considera que, para o empreendedor/beneficiário, a

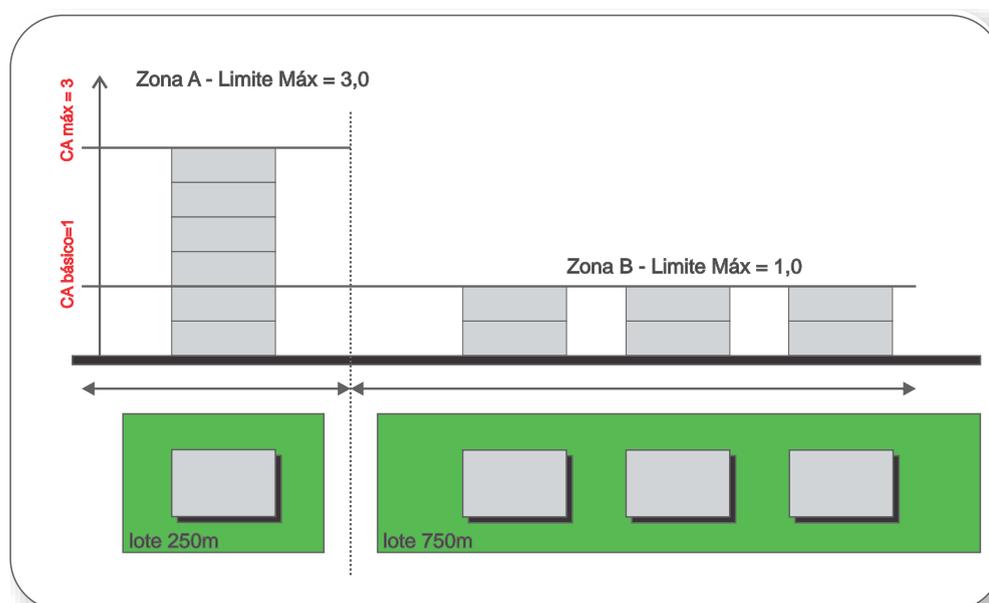
¹⁶ Não havendo alteração de técnicas construtivas ou de condições de construção.

¹⁷ Das várias fórmulas utilizadas no desenvolvimento de experiências municipais com a OODC, a fórmula baseada no terreno virtual vem se consolidando como a mais adequada. Ela foi adotada em cidades como Porto Alegre e Curitiba, e mais recentemente em São Paulo.

aquisição de direito adicional de construção por meio da OODC equivaleria à aquisição de uma parcela de terreno adicional que possibilitasse edificar a área desejada, considerando o coeficiente de aproveitamento básico e os limites máximos definidos para a zona em que o terreno se encontra.

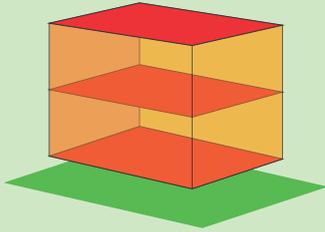
Por exemplo, se a intenção do empreendedor é construir um imóvel de 750 m² em uma cidade na qual o coeficiente de aproveitamento básico é 1,0, ele poderia, alternativamente, comprar um terreno de 750 m² ou comprar um terreno de 250 m² em área onde o limite máximo de construção fosse equivalente a um coeficiente de aproveitamento de 3,0 e adquirir, por meio da OODC, o direito de construir os 500m² adicionais neste terreno.

Possibilidades de construção em cidade com CA=1



Assim, ao adquirir o direito de construir metros quadrados adicionais, o empreendedor estaria adquirindo um terreno virtual, equivalente ao terreno original em termos de localização e dos parâmetros urbanísticos incidentes sobre ele, e por isso com o preço por metro quadrado idêntico ao do terreno original. Globalmente, o preço desses metros quadrados adicionais equivaleria ao preço desse terreno virtual, que varia conforme a sua área total, ou seja, conforme o adicional construtivo previsto para o terreno original.

LÓGICA DO TERRENO VIRTUAL

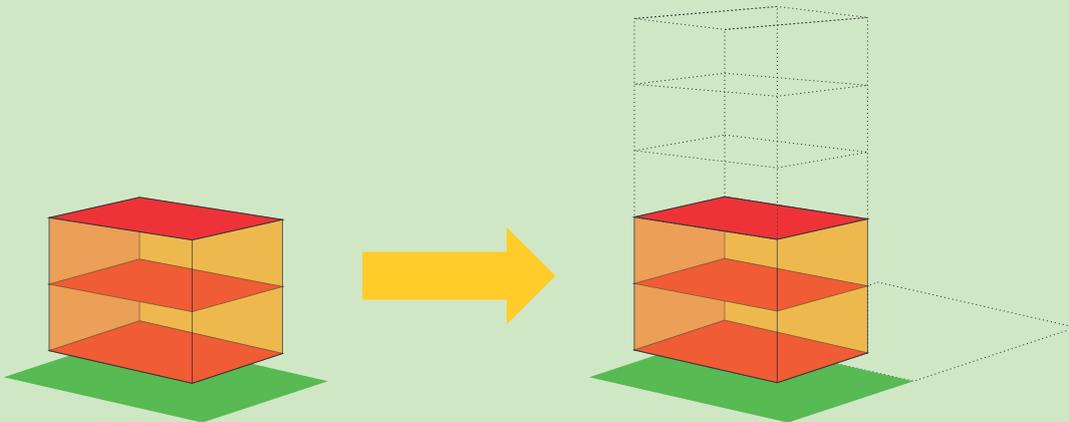


Dados:	
Terreno	→ 2.000 m ²
CA básico	→ 1,2
Valor do terreno por m ²	→ R\$ 100,00/m ²

Edificabilidade básica → 2.000 m² x 1,2 = 2.400 m²
Valor original do terreno → 2.000 m² x R\$ 100,00/m² = R\$ 200.000,00

Limite máximo de edificabilidade → 2.000 m² x 3,0 = 6.000 m²
Edificabilidade adicional → 6.000 m² - 2.400 m² = 3.600 m²

Que 'terreno virtual', idêntico ao anterior em suas condições originais, seria necessário para acomodar 3.600 m² adicionais de construção?



Área do terreno virtual → 3.600 m² : 1,2 = 3.000 m²

Valor do terreno virtual = valorização do terreno
Área do terreno virtual x valor do m² terreno → 3.000 m² x R\$ 100,00 / m² = R\$ 300.000,00

Entendido o critério do terreno virtual, torna-se muito fácil definir uma fórmula de cálculo para o valor de cada metro quadrado adicional. Basta considerar o quanto esse terreno virtual (equivalente ao terreno original) possibilita construir, o que é dado pelo coeficiente de aproveitamento básico. Ou seja, para se calcular a contrapartida da OODC por metro quadrado de construção adicional (Cp) é preciso parametrizar o valor do metro quadrado do terreno (Vt) pelo CA básico¹⁸:

$$Cp = Vt / CA \text{ básico}$$

A partir desta fórmula simples, basta então considerar quantos metros quadrados adicionais estão sendo requisitados pelo empreendedor¹⁹. Os elementos necessários para construção da fórmula de cálculo são, portanto, o CA básico, definido pela política de desenvolvimento urbano do município, e o valor do terreno, cuja aferição também é uma decisão que cabe ao município.

Para a definição do valor do terreno a ser utilizado na fórmula de cálculo, é importante sublinhar que, quanto mais próximo seja este valor do valor de mercado, mais eficiente será a OODC para cumprir sua finalidade de contrapeso à valorização diferenciada causada pela atribuição de diferentes aproveitamentos aos terrenos urbanos. É possível usar como base os valores venais utilizados para o cálculo do IPTU, acrescidos, se necessário, de multiplicadores que os tornem o mais próximo possível de valores de mercado,²⁰ ou adotar outros critérios como a elaboração de uma planta de valores específica para a OODC ou a elaboração de laudos de avaliação para cada proposta de licenciamento em que esteja prevista a OODC.

Além desses dois elementos, a fórmula de cálculo poderá conter fatores de diversos tipos, que alterarão para mais ou para menos o valor por metro quadrado do potencial adicional, de modo que a fórmula final de cálculo a ser considerada é:

$$Cp = F. (Vt / CA \text{ básico})$$

Esses fatores serão incluídos de acordo com uma série de critérios que o município decida adotar (com os devidos cuidados com relação à acumulação de fatores), como por exemplo:

- um fator de correção do valor do metro quadrado do potencial adicional de construção (ou seja, do valor por metro quadrado do terreno virtual) para garantir a preferência do empreendedor em adquirir o potencial adicional, em vez de comprar outro terreno ao lado para viabilizar a quantidade de construção pretendida. Um fator de correção de 0,8, por exemplo, fixa o em 80% o valor do metro quadrado adicional

¹⁸ Em algumas cidades a fórmula de cálculo já considera a área total excedente (Sexc.), para chegar à contrapartida total (CP); neste caso, considera-se também o valor total do terreno original (VT), parametrizado pelo CA básico, chegando a $CP = (Sexc. / CA \text{ básico}) \cdot VT$

¹⁹ O possível efeito de custos crescentes de construção na verticalização (causados pelos maiores custos estruturais ou pela exigência de equipamentos mais sofisticados de segurança e outros itens) poderá ser corrigido a partir de fatores de correção inseridos na fórmula. Ver mais adiante.

²⁰ Como os valores utilizados para a cobrança do IPTU não podem ser atualizados automaticamente, em geral encontram-se defasados em relação aos valores de mercado. Para a cobrança da OODC não há essa limitação, sendo aconselhável que se busquem formas de atualização desses valores.



ao coeficiente de aproveitamento básico. Este tipo de fator é útil quando existe ainda grande disponibilidade de terrenos na zona em questão, desde que haja o interesse de maior adensamento da área.²¹

- um fator de ajuste segundo certos critérios, como por exemplo a natureza da contrapartida. Há cidades que fixam, por exemplo, uma contrapartida de 100% para o caso de ela ser em obras, e de 80% para o caso de ser em dinheiro. Isto equivale a um desconto de 20% para o pagamento em espécie.

- fatores de redução negociados politicamente. Este tipo de fator pode variar no tempo, inclusive para permitir uma implementação gradual da cobrança da OODC. Pode ser, por exemplo, de 0,2 no primeiro ano, 0,4 no segundo ano e assim por adiante, até alcançar 1,0 no quinto ano (o que equivale a ser suprimido da fórmula). Este fator permite uma transição para o novo ambiente de planejamento urbano, com uma absorção mais fácil pelos diversos agentes envolvidos na dinâmica imobiliária da cidade.

- fatores de planejamento, entendidos como incentivos para a promoção de determinados usos. Este fator pode ser definido por bairro ou região da cidade, e pode, inclusive, ser maior que 1,0, quando se deseja limitar determinados usos. Em São Paulo, por exemplo, são adotados para o bairro Jardim Paulista os fatores 0,80 para uso residencial e 1,10 para uso não residencial.

- fatores ditos de interesse social que, de forma similar ao fator de planejamento, tem a função de incentivar certos tipos de empreendimentos de especial interesse social, como escolas e hospitais públicos. Reclamem nesta categoria também os fatores utilizados para promover a construção de habitação de interesse social. Em São Paulo são aplicados os seguintes fatores para habitação social²²:

SP - Fatores de Interesse Social - Fs	
Uso Habitacional	Fs
Habitação de Interesse Social - HIS	0,0
Habitação de Mercado Popular - HMP - até 50m ²	0,5
Habitação de Mercado Popular - HMP - até 70m ²	0,9
Habitação de Mercado Popular - HMP - acima de 70m ²	1,0

Vários dos fatores citados, e mais notoriamente este último, remetem ao terceiro aspecto relacionado à contrapartida: o dos casos passíveis de isenção do pagamento da outorga, conforme o inciso II do Art. 30 do Estatuto da Cidade. Na verdade, a definição

²¹ Vale lembrar que a verticalização não corresponde necessariamente a adensamento. De fato, imóveis de maior altura / nº de pavimentos podem ser obtidos com a utilização apenas do CA básico, bastando para isso que se use uma taxa de ocupação reduzida e a quantidade de terreno necessária para manter a edificação dentro do patamar definido pelo CA básico.

²² Quadro nº 16^a, da Parte I, Anexo à Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.



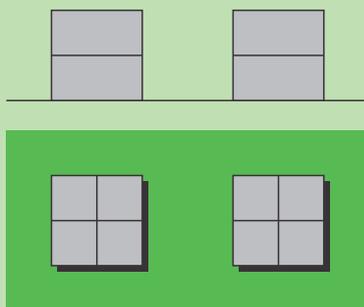
de um fator de interesse social igual a zero equivale a isentar do pagamento da outorga aqueles empreendimentos voltados para este tipo de produção imobiliária, assim como podemos dizer que os demais fatores implicam uma isenção parcial do pagamento da outorga.

O que deve ficar claro, porém, é que esta isenção não vai baratear o custo total dos imóveis, como pode parecer à primeira vista²³. Na verdade, assim como a OODC não encarece o preço final das unidades imobiliárias, não cobrá-la em determinadas situações não torna as unidades imobiliárias mais baratas. Esta afirmação está contida na noção básica de que o valor excedente dos terrenos, em função do seu maior aproveitamento, não se transfere ao preço final dos imóveis.

²³ No caso da isenção para a produção de habitação de interesse social, assim como a isenção parcial para outros usos, o que pode ocorrer é um incentivo a que o proprietário dê preferência ao comprador que proponha esses usos.

A OODC NÃO AUMENTA O PREÇO DO PRODUTO IMOBILIÁRIO!

Projeto original



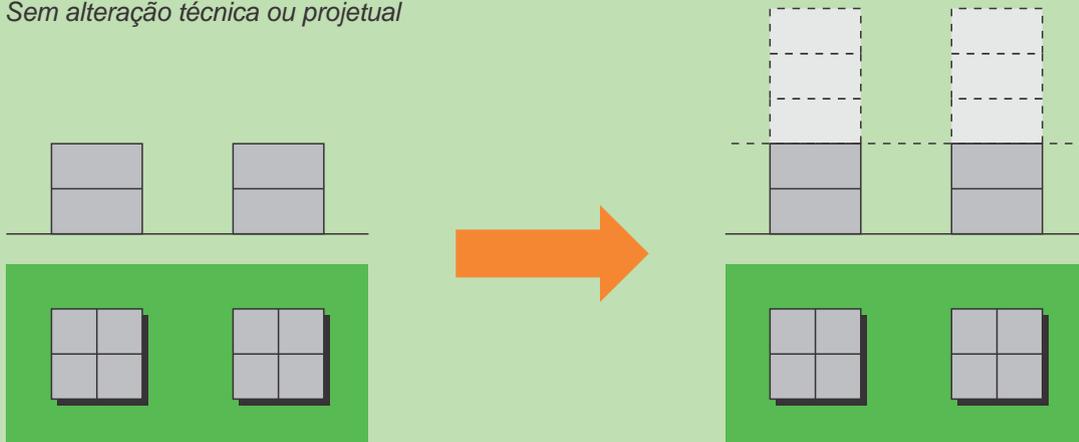
2 pavimentos
4 unidades por pavimento
2 blocos
16 unidades imobiliárias

Valor do terreno: R\$ 200.000,00
Valor residual do terreno por unidade = cota do terreno
 $R\$ 200.000,00 : 16 = R\$ 12.500,00 / \text{unidade imobiliária}$

Área do terreno: 2.000 m²
Área de construção computável (CA básico 1,2) 2.400 m²
Área computável por unidade imobiliária
 $2.400 \text{ m}^2 : 16 \text{ unidades} = 150 \text{ m}^2/\text{unidade}$

Modelo de maior aproveitamento

Sem alteração técnica ou projetual



Área de construção computável (CA 3.0) 6.000 m²
Nova quantidade unidades imobiliárias $6.000 \text{ m}^2 : 150 \text{ m}^2/\text{unidade} = 40 \text{ unidades}$

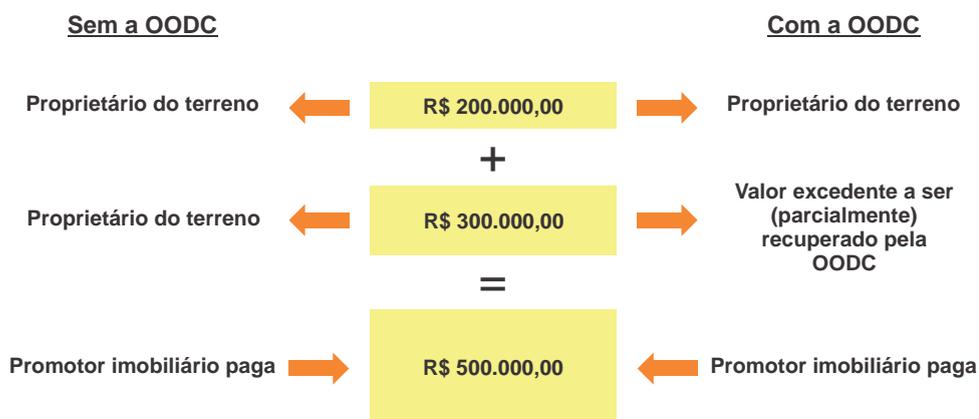
Novo valor do terreno $R\$ 200.000,00 + R\$ 300.000,00^* = R\$ 500.000,00$
** calculado a partir do método 'TERRENO VIRTUAL' (ver box anterior)*

Novo valor residual do terreno por unidade = nova cota de terreno
 $R\$ 500.000,00 : 40 \text{ unidades} = R\$ 12.500,00 / \text{unidade imobiliária}$

Se a cota de terreno por unidade imobiliária se mantém constante, não há transferência de valor para o comprador final.

Ao reconhecer que o valor da OODC é descontado do valor potencial estabelecido pelo proprietário de acordo com a sua expectativa de aproveitamento do terreno, e que se a OODC não for cobrada a tendência é a de que o proprietário absorva o valor excedente do terreno, entende-se facilmente que a função da isenção, total ou parcial, do pagamento da OODC é apenas a de incentivar cada proprietário de terras a dar preferência, na venda de seu terreno ao empreendedor imobiliário, àqueles empreendedores que se dediquem à produção desses itens, uma vez que estes, ao não ter que pagar a OODC (ou pagá-la com um determinado desconto) poderão oferecer mais pelos terrenos disponíveis no mercado. Na prática, pode existir, nestes casos, uma repartição do ganho decorrente da isenção do pagamento da OODC, entre o proprietário e o empreendedor, dependendo das condições específicas do mercado²⁴, mas em nenhum caso (seja da cobrança integral da OODC ou da sua total isenção) o comprador final deste produto específico se vê afetado ou é beneficiado diretamente.

QUEM FICA COM A VALORIZAÇÃO DO TERRENO



A distribuição da valorização do terreno

Indiretamente, porém, os compradores de imóveis em geral são afetados pelo alto valor dos terrenos urbanos, e podemos dizer que qualquer redução do pagamento da OODC, em termos mais genéricos, enfraquece o poder do instrumento em contribuir para diminuir os preços dos terrenos urbanos. Esta diminuição, por sua vez, depende de que sejam menores as expectativas do proprietário em relação à apropriação privada da valorização decorrente de maiores aproveitamentos autorizados pela legislação urbanística.

Por fim, cabe salientar que o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário (igual a 1,0) é não só o que proporciona a melhor absorção dos princípios fundadores da OODC, como é o mais recomendado em vista de proporcionar maior

²⁴ Condições que afetem a negociação, como, por exemplo, tratar-se de um terreno em situação irreprodutível (o que tende a beneficiar o proprietário na negociação) ou tratar-se de um terreno que não tem outro uso / tipologia possível (o que pode beneficiar o empreendedor).

facilidade, simplicidade e transparência por ocasião da definição de uma fórmula de cálculo e de forma permanente na implementação da OODC. Neste caso, basta considerar o próprio valor do metro quadrado dos terrenos como base para o cálculo da contrapartida, sem a necessidade de parametrizar este valor pelo CA básico.

f. Finalidades e aplicação dos recursos

A regulamentação da OODC deve resguardar a coerência entre a forma de cobrança e a forma de utilização dos recursos obtidos com as contrapartidas pagas pelos beneficiários de direitos construtivos, já que essas contrapartidas passam a constituir novas fontes de financiamento público, sobretudo para a promoção de moradia digna e a urbanização de áreas carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, colaborando assim para a diretriz fundamental da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Neste sentido, o controle social deve ser fortalecido por mecanismos que integrem a OODC ao processo de planejamento e gestão da cidade de maneira permanente, diminuindo as possibilidades de casos de isenção e generalizando a sua aplicação sempre que for permitido um aproveitamento construtivo acima do coeficiente básico.



Controle social para redistribuição dos recursos da OODC

Se, por um lado, a administração pública local precisa aperfeiçoar suas práticas para cobrar de maneira eficiente, por outro lado também precisa se capacitar para aplicar adequadamente seus recursos. Os benefícios financeiros obtidos com a aplicação da OODC devem cumprir as finalidades previstas no próprio Plano Diretor, com base em mecanismos de gestão que proporcionem efetivo controle social sobre a sua utilização. Para isso, estes recursos financeiros devem ser geridos de forma diferenciada através de um Fundo Municipal específico.

Há também que se levar em conta que, conforme o Art. 52 do Estatuto da Cidade, o Prefeito incorre em improbidade administrativa²⁵ quando “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” inciso IV, ou seja, em desacordo com as finalidades previstas no Art. 26 da mesma Lei, já citadas anteriormente. Com isto, torna-se imperiosa uma gestão diferenciada dos recursos auferidos com a OODC.

Assim, o Fundo Municipal que receber, entre suas fontes de receita, os recursos financeiros oriundos da aplicação da OODC deve estar sintonizado com as finalidades que já estão previstas no próprio Estatuto da Cidade e com as orientações específicas que venham a ser definidas no Plano Diretor. O ciclo completo recomendado para a boa regulamentação da OODC inclui, portanto, além da recuperação justa de contrapartidas financeiras, a sua aplicação em investimentos programados. A realização destes investimentos programados deve ser acompanhada e monitorada pelos Conselhos Municipais, os quais têm atribuição de atuar na implementação da política urbana.

g. Um passo a passo para a regulamentação da OODC

1. O que deve constar no Plano Diretor:

- ✓ Definição do Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) dos terrenos urbanos.
- ✓ Indicação das áreas urbanas que poderão absorver construções que ultrapassem o CAB dos terrenos, passíveis de aplicação da OODC. Esta indicação pode ser feita com base na definição do macrozoneamento e na delimitação do perímetro urbano.
- ✓ Critérios para o estabelecimento dos limites máximos de aproveitamento dos terrenos.
- ✓ Definição das finalidades a serem atendidas pela aplicação dos recursos financeiros obtidos com a aplicação da OODC.
- ✓ Previsão de criação de um Fundo Municipal que receba os recursos financeiros obtidos com a aplicação da OODC.
- ✓ Indicação, quando for o caso, das situações passíveis de isenção, estando claramente indicados os objetivos e as finalidades a serem atingidas. Vale lembrar que quanto menos casos de isenção houver, maior será a equidade promovida pela regulação do uso e ocupação do solo.

2. O que pode ser levado para lei municipal específica:

- ✓ Detalhamento dos parâmetros de uso e ocupação do solo que sejam compatíveis com os critérios máximos estabelecidos no Plano Diretor. Este detalhamento pode ser feito por lei de uso e ocupação do solo, desde que não seja contraditório com as diretrizes e critérios estabelecidos no Plano Diretor.

²⁵ O Estatuto remete aos termos da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992.



- ✓ Definição da natureza das contrapartidas (monetária, terrenos, obras, serviços), lembrando que em qualquer dos casos a equivalência é dada pela contrapartida financeira. As fórmulas de cálculo para cobrança da contrapartida financeira.
- ✓ A regulamentação do Fundo Municipal que receberá os recursos financeiros obtidos com a OODC.
- ✓ Plano de Trabalho destinado à aplicação dos recursos financeiros obtidos com a OODC.

3. Vantagens quando o Plano Diretor contém todas as condições para aplicação da OODC:

- ✓ Garantir a aplicação da OODC imediatamente após a aprovação do Plano Diretor, potencializando e otimizando os esforços realizados no próprio processo de elaboração do Plano Diretor.
- ✓ Assegurar a coerência entre os instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo e os objetivos a serem alcançados com a aplicação da OODC.

4. Cuidados que devem ser observados quando for necessária regulamentação específica:

- ✓ Não criar contradições entre os objetivos da aplicação da OODC e os parâmetros de controle do uso e ocupação do solo.
- ✓ Respeitar os critérios para definição dos limites máximos de aproveitamento, mesmo que estes tenham sido estabelecidos através de diretrizes gerais do Macrozoneamento.

5. O que pode caracterizar a necessidade de revisão do Plano Diretor para que a OODC possa ser utilizada de maneira coerente com as diretrizes do Estatuto da Cidade:

- ✓ Falta de clareza ou ambiguidades na definição do Coeficiente de Aproveitamento Básico dos terrenos.
- ✓ Indefinição da área de aplicação da OODC que possa dificultar sua regulamentação posterior.
- ✓ Incoerência entre as diretrizes do Estatuto da Cidade e as condições definidas no Plano Diretor.

6. Noções elementares que devem ser compreendidas para a regulamentação da OODC:

a) *Coeficiente de Aproveitamento Básico - CAB*: é aquele que define a utilização autorizada para todos os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida. O CAB é um patamar mínimo de edificação que confere utilidade aos terrenos



urbanos. Quanto mais uniforme o CA básico, maior a igualdade proporcionada às propriedades urbanas.

b) limites máximos de aproveitamento dos imóveis urbanos: são aqueles que orientam a maior utilização permitida para o terreno, combinando as condições urbanísticas pré-existentes (infraestrutura urbana) e a capacidade de investimentos futuro, visando a uma melhor distribuição dos “ônus e benefícios da urbanização”.

7. Considerações gerais para definição da área de abrangência da OODC - sempre que o Plano Diretor autorizar a construção acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico do Terreno:

a) Distinguir as áreas urbanas das áreas rurais. O instrumento, tradicionalmente, utilizado para esta definição é o perímetro urbano, entretanto é fundamental que esta definição esteja claramente estabelecida no Plano Diretor.

b) Identificar as diferenças internas da cidade. Muitas cidades têm adotado como referência para aplicação da OODC modelos híbridos de macrozoneamento e zoneamento urbano. Estes modelos rompem com o tradicional zoneamento funcional, combinando critérios que permitem definir áreas prioritárias para o adensamento populacional e construtivo, áreas de fragilidades ambientais, áreas de especial interesse social, áreas sujeitas a projetos urbanos especiais, dentre outras categoriais. A partir deste tipo de macrozoneamento é mais fácil indicar no Plano Diretor os critérios que fundamentam a aplicação da OODC.



IMPLEMENTANDO A
OUTORGA ONEROSA DO
DIREITO DE CONSTRUIR



Implementando a OODC

a. Introdução

Uma vez regulamentada a OODC, o município parte então para a sua implementação, que pode ser traduzida como a aplicação efetiva dos parâmetros e dos critérios estabelecidos no Plano Diretor e demais normas que possam ter sido criadas para: i) o controle do uso e ocupação do solo, ii) o cálculo da contrapartida financeira e iii) a gestão financeira dos recursos a serem obtidos.

Com relação às normas de controle do uso e ocupação do solo que orientam o licenciamento urbano, vale reforçar que a OODC não requer grandes mudanças nas estruturas das administrações municipais, já que essas estruturas administrativas estão aptas para fazer valer as normas que tradicionalmente são aplicadas. A maioria dos parâmetros urbanísticos utilizados já são conhecidos e praticados pelos municípios. Portanto, no que se refere à integração da OODC aos procedimentos de licenciamento urbano, a implementação da OODC depende, em grande parte, dos recursos que já estão mobilizados pelas administrações municipais no processo de planejamento.

As novidades introduzidas com a OODC que vão requerer das administrações municipais maior atenção e empenho estão associadas a dois aspectos. O primeiro é relativo à gestão dos recursos obtidos com a aplicação da OODC e o segundo refere-se ao aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento da dinâmica de formação dos preços da terra urbana. Entretanto, os desafios derivados destes dois aspectos destacados podem ser enfrentados a partir da integração entre os diferentes setores da administração municipal.

É importante sublinhar ainda que estes desafios não estão restritos, exclusivamente, às necessidades geradas pela aplicação da OODC, mas são relevantes para o próprio aprimoramento do processo de planejamento e gestão das cidades, sobretudo a partir do Estatuto da Cidade. Neste sentido, todo o esforço necessário para a implementação da OODC não deve ser visto de maneira isolada, mas compreendido de maneira abrangente.

Desse modo, entende-se que os recursos humanos e materiais a serem disponibilizados para aplicação da OODC estarão sendo requeridos e utilizados no aperfeiçoamento da capacidade institucional do município em prol de uma gestão urbana mais eficiente e eficaz.

b. A OODC no licenciamento urbanístico

Operacionalizar a OODC no processo de planejamento e gestão da cidade, objetivamente, significa aproximá-la dos procedimentos e dos recursos que já são disponibilizados pela administração municipal. As áreas de aplicação bem identificadas, o CA Básico determinado e os limites urbanísticos máximos a serem



atingidos, claramente definidos, além do estabelecimento de uma fórmula de cálculo de fácil aplicação, são pressupostos essenciais para que a OODC se integre ao licenciamento urbanístico.

A integração mais direta entre a aplicação da OODC e o licenciamento urbanístico ocorre quando os parâmetros orientadores da OODC estão decodificados pelos procedimentos de análise e aprovação dos projetos de construção que são apresentados na Prefeitura para a obtenção de licenças para construir. Em geral, para operar os procedimentos de aprovação de projetos de maneira organizada, as administrações municipais editam normas processuais, por decreto, indicando o que deve constar nos projetos de construção, para que sejam analisados de acordo com a legislação urbanística vigente. Por isso, é recomendável que as regras para aplicação da OODC estejam também associadas aos requisitos exigidos para a análise e aprovação dos projetos de construção.

Os procedimentos do licenciamento, em geral, são editados por regulamentos administrativos que esclarecem o que deve constar nesses projetos de construção, assim como os trâmites processuais de sua aprovação. No caso da OODC, é recomendável que estejam também previstos nesses regulamentos os procedimentos operacionais para a aferição e cobranças dos valores a serem pagos como contrapartida do beneficiário. Como e quando pagar são algumas das respostas que devem constar desses regulamentos. Muitos municípios adotam como referência, por exemplo, o pagamento completo da contrapartida prevista em lei ao final dos trâmites de aceitação da obra concluída. Isso quer dizer que uma vez concluída a obra, o valor total da contrapartida do beneficiário deve também ser quitado junto à administração municipal. Essa é uma maneira de garantir o pagamento integral da contrapartida pela autorização da construção acima do CA Básico.

Quanto mais estes procedimentos forem facilitados e incorporados à rotina do licenciamento urbanístico, menos são os riscos de situações de exceções e interpretações divergentes que possam gerar conflitos e desentendimentos entre o poder público e o requerente do benefício. Sistemas de licenciamento informatizados podem facilitar ainda mais o andamento dessas etapas, encurtando os tempos de aprovação dos pedidos de autorização para construir - que interessa tanto ao poder público, como ao empreendedor que está pretendendo o benefício.

A aderência da OODC aos procedimentos de licenciamento urbanístico deve, portanto, seguir os preceitos da boa administração, tornando todas informações decorrentes da atividade licenciadora de fácil acesso ao público em geral. Além disso, a sistematização dessas informações é essencial para o monitoramento da dinâmica da cidade.

A generalização da aplicação da OODC em todo o território municipal, a clareza dos procedimentos de aplicação, assim como a democratização do acesso à informação são elementos essenciais para a manutenção do controle social sobre a utilização da OODC. Uma vez regulamentada, a aplicação da OODC deve ser orientada por procedimentos operacionais de fácil compreensão não só por parte dos órgãos municipais responsáveis por sua implementação, mas também por parte dos potenciais



requerentes do benefício e dos cidadãos em geral. Procedimentos simplificados e de amplo conhecimento que facilitem o funcionamento do licenciamento urbano são objetivos a serem perseguidos para uma gestão eficiente da OODC.

Cada vez mais, os sistemas de informação das cidades têm favorecido que os resultados obtidos com o licenciamento urbano sejam de acesso público. De maneira semelhante, os resultados obtidos com a aplicação da OODC devem ser disponibilizados ao conhecimento geral por diferentes meios de comunicação social e de publicidade disponíveis, seja através da internet ou mesmo nos postos de atendimento ao público das Prefeituras.

c. Controle Social na gestão dos recursos obtidos com a OODC

A destinação dos recursos obtidos com a aplicação da OODC deve estar claramente definida na sua regulamentação, para que se criem mecanismos de controle social capazes de favorecer a realização das ações prioritizadas. Todos os critérios de gestão do Fundo devem ser previstos em lei municipal, seguindo tanto o Estatuto da Cidade, como o que foi determinado no Plano Diretor.

Observa-se que a instituição de um Conselho Municipal, para acompanhamento da Gestão do Fundo Municipal que terá como fonte de receita os recursos financeiros obtidos com a OODC, é um requerimento básico. Porém, isto não exime o poder executivo de suas prerrogativas e de suas responsabilidades, uma vez que o Fundo Municipal integra a gestão orçamentária municipal.

A instalação de um Fundo Municipal específico para a aplicação dos recursos financeiros pressupõe que sejam elaborados programas de trabalho que atendam às finalidades detalhadas legalmente. Esses programas ou planos de trabalho devem seguir obrigatoriamente os critérios de gestão que fundamentam a operação do Fundo e devem ser encaminhados, anualmente, à Câmara Municipal, simultaneamente à Lei de Orçamento Municipal. Enquanto os recursos obtidos com a aplicação da OODC não forem efetivamente utilizados, eles podem ser aplicados em operações financeiras que objetivem o aumento das receitas do próprio Fundo.

O órgão municipal titular da gestão financeira do Fundo Municipal é o principal responsável pelo ordenamento de empenhos e pagamentos das despesas predefinidas. Em geral, assume esta atribuição o órgão municipal responsável também pelo planejamento urbano e pelo licenciamento urbanístico.

A proposta orçamentária do Fundo Municipal, elaborada pelo órgão gestor, deve ser submetida ao Conselho Municipal que possua esta atribuição. Para desempenhar este conjunto de atividades, o poder executivo deve mobilizar uma base técnica e operacional que seja suficiente.

São critérios e pré-requisitos básicos para gestão do Fundo Municipal, de natureza financeira, criado no próprio Plano Diretor ou regulamentado por lei específica, que terá como fonte de receita os recursos obtidos com a OODC:



- 1 – Identificação de todos os recursos financeiros que constituirão as suas receitas, caso não tenha como fonte exclusiva os recursos da aplicação da OODC;
- 2 - Orientações para a elaboração e a execução de programas de trabalho anuais, a serem submetidos à Câmara Legislativa junto com a Lei de Orçamento Municipal, de acordo com as finalidades pré-estabelecidas;
- 3 - Autorização para que o Município abra uma conta especial para depósito das suas receitas e faça sua manutenção em agência de estabelecimento oficial de crédito;
- 4 - Autorização para que os recursos financeiros possam ser aplicados em operações financeiras enquanto não forem, efetivamente, utilizados, com objetivo de aumentar ou atualizar suas próprias receitas;
- 5 - Divulgação da movimentação financeira realizada, com atualizações periódicas sobre a origem dos depósitos e a destinação das aplicações, prevendo os meios a serem disponibilizados para essa divulgação;
- 6 - Designação nominal do órgão municipal que será responsável por sua gestão. Este órgão, em geral, é o mesmo órgão que assume também a responsabilidade titular pelo planejamento e licenciamento urbano;
- 7 - Definição das atribuições do órgão gestor responsável por disponibilizar os recursos humanos e materiais necessários ao funcionamento do próprio Fundo, garantindo a mobilização de uma base técnica e operacional suficiente para a execução das operações financeiras a serem realizadas;
- 8 - Introdução de mecanismos de controle social e monitoramento com participação do poder público e da sociedade, tanto para pactuar prioridades de investimentos, como para garantir a realização das ações como previsto;
- 9 - Definição do papel do Conselho Municipal na gestão do Fundo e sua competência;
- 10 – Especificação do prazo de vigência do Fundo, que deverá ser indeterminado, mas esta definição deve constar na lei de sua criação.

d. Monitoramento da dinâmica urbana

O monitoramento das transformações urbanas, inerente ao processo de planejamento das cidades, deve ser incrementado para apoiar a aplicação da OODC. Ao conjunto de variáveis e indicadores que normalmente são levados em conta para aferição da qualidade socioambiental urbana (taxas de incremento da densidade populacional e do estoque construtivo, índices de cobertura dos serviços urbanos e sociais, entre outros indicadores) deve-se acrescentar, para bom desempenho da aplicação da OODC, outros indicadores que propiciem também avaliações permanentes sobre a dinâmica do mercado de terras urbanas.



Esse monitoramento integrado deve articular as informações produzidas pelos órgãos municipais que atuam nos setores de licenciamento urbano, arrecadação tributária e gestão de finanças públicas. Isto porque estes órgãos produzem informações valiosas que podem apoiar o monitoramento da dinâmica de formação dos preços da terra. Os órgãos responsáveis pela gestão da arrecadação do IPTU, do ISS e do ITBI²⁶ nas prefeituras são aqueles que potencialmente possuem maior capacidade e recursos para acompanhar a dinâmica de valorização fundiária nas cidades, uma vez que devem manter a atualização do cadastro imobiliário municipal e, portanto, tornam-se importantes aliados na implementação da OODC.

Muitos municípios avançaram nesta direção, estruturando cadastros multifinalitários²⁷ que permitem uma atualização permanente das informações produzidas pelos diferentes setores da administração municipal. Esse é um passo importante para que a aplicação da OODC seja uma ferramenta que de fato contribua para o financiamento do desenvolvimento urbano. A cobrança de contrapartidas financeiras calculadas de maneira justa exige que os Municípios sejam cada vez mais capazes de aferir no mercado os preços das transações de compra e venda com imóveis urbanos.

Entretanto, mesmo que as Prefeituras ainda não tenham seus cadastros e suas bases de informação totalmente informatizadas e integradas, é possível que o monitoramento do mercado de terras para fins de aplicação da OODC seja feito utilizando os recursos que estejam disponíveis, considerando que a própria aplicação da OODC possa contribuir para o aperfeiçoamento do seu monitoramento.

A Portaria Ministerial 511, de 08 de dezembro de 2009, estabelece diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros.



²⁶ IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano. ISS: Imposto Sobre Serviços. ITBI: Imposto sobre Transações de Bens Imobiliários.

²⁷ Ver a Portaria Ministerial 511, de 08 de dezembro de 2009.

A green-tinted photograph of a city skyline with a large crowd of people in the foreground. The skyline features several tall buildings, some with cranes, suggesting a city under development or reconstruction. The crowd in the foreground is dense and appears to be gathered for an event or protest. The overall mood is one of urban activity and public engagement.

PERGUNTAS E RESPOSTAS



Perguntas e Respostas

Se a infraestrutura já permite, por que cobrar para licenciar, qual é a lógica disso?

A lógica da OODC é a de neutralizar os efeitos da valorização diferenciada decorrente da atribuição de diferentes aproveitamentos para os terrenos urbanos, e de cobrar contrapartidas dos beneficiados por essas valorizações, de modo a financiar infraestrutura e equipamentos urbanos nas áreas carentes das cidades.

Qual o principal objetivo da aplicação da OODC?

Em linhas gerais, podemos dizer que a OODC objetiva retirar expectativas do jogo imobiliário. De modo específico, a OODC tem dois objetivos complementares: regular o mercado de terras urbanas, e obter recursos para o financiamento de infraestrutura e equipamentos urbanos em áreas desassistidas.

Onde se pode utilizar OODC?

A OODC pode ser utilizada em todo o território municipal, sempre que a Lei de Uso e Ocupação do Solo admitir um aproveitamento do solo urbano superior ao aproveitamento básico definido pelo município, e que haja uma solicitação para o licenciamento urbanístico de edificação que usufrua deste maior aproveitamento.

A OODC pode ser utilizada em área de expansão urbana?

Hoje em dia, é bastante comum a criação de bairros novos compostos de edifícios de apartamentos e também de áreas comerciais. Assim, nas áreas de expansão em que seja permitido um adensamento superior ao admitido pelo coeficiente de aproveitamento básico, pode-se fazer uso da OODC. Contudo, sugere-se também a análise de viabilidade da utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada nestes casos.

A OODC pode ser utilizada em processos de regularização fundiária?

A OODC não é um instrumento adequado para ser implementado em áreas que devem ser objeto de regularização fundiária. Isso porque a OODC pressupõe a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (Estatuto da Cidade, Art. 28, § 3º), ou seja, as áreas de aplicação da OODC devem contar com infraestrutura instalada para receber algum adensamento. Contudo, os recursos auferidos por meio da OODC podem ser investidos em processos de regularização fundiária (Estatuto da Cidade, Art. 26, Inciso I).

A OODC tem impacto sobre o adensamento?

A OODC não provoca o adensamento, uma vez que ela só é admitida nas áreas em que os critérios do planejamento urbano municipal admitam o adensamento através da utilização de aproveitamentos superiores ao coeficiente de aproveitamento básico. Assim, o que pode provocar o adensamento são os parâmetros estabelecidos pelo zoneamento.



A OODC tem impacto sobre a transformação de usos urbanos?

A OODC é neutra em relação a usos urbanos, isto é, instituir a OODC em determinada área não implica estimular determinado uso em detrimento de outro. O que determina a transformação de usos são parâmetros urbanísticos definidos pelo zoneamento bem como a localização de determinados equipamentos e infraestruturas urbanas.

A OODC fere os direitos adquiridos?

Não, pois quando se trata de propriedades imobiliárias, os direitos adquiridos se referem somente a usos já exercidos e que se concretizaram em edificações. Desta forma, um uso ou aproveitamento potencial que não tenha sido exercido não constitui direito adquirido do proprietário.

A OODC fragiliza o planejamento urbano municipal?

Ao contrário, a instituição da OODC permite maior liberdade ao planejamento urbano municipal e especialmente à instituição de normas urbanísticas diferenciadas para diferentes zonas da cidade, uma vez que ela neutraliza os efeitos de valorizações diferenciadas para essas zonas.

Devem-se utilizar fatores de correção para a OODC? Quando?

Os fatores de correção alteram o valor das contrapartidas. Eles devem ser cobrados apenas em casos especiais ou como regras de transição. Isso porque a redução do valor cobrado pela OODC não interfere no preço final das unidades imobiliárias, apenas incide sobre o preço do terreno (ou seja, cobrar mais ou menos OODC fará apenas com que o proprietário de determinado terreno cobre menos ou mais pela venda de seu terreno).

Quais municípios devem utilizar a OODC?

A OODC deve ser utilizada pelos municípios que tenham previsto, em suas legislações de uso e ocupação do solo, aproveitamentos de terrenos urbanos superiores ao aproveitamento básico legalmente definido. E, ainda que não possuam dinâmica imobiliária que justifique a aplicação da OODC, devem definir um coeficiente de aproveitamento básico que ofereça um claro patamar para a futura aplicação da OODC.

O que acontece se o município vizinho não adota a OODC e o meu sim?

A adoção da OODC por um município não interfere na sua produção imobiliária, ao contrário, pode ser um estímulo à renovação, à produção de novas áreas. A OODC interfere apenas no preço do terreno, isto é, incide sobre os proprietários de terrenos e não se transfere para os produtos imobiliários.

Quais os recursos técnicos e humanos necessários para implantar a OODC nos municípios?

A implementação da OODC está ligada aos setores urbanístico e fazendário da administração municipal, mas não requer das prefeituras recursos técnicos ou humanos



mais sofisticados ou complexos do que aqueles que elas já mobilizam para o licenciamento urbanístico e para a cobrança do IPTU. Se bem desenhada, em pouco tempo a OODC passa a ter aplicação automática, inserindo-se como atividade rotineira da prefeitura.

Quais os pontos de contato/em que se relacionam OODC e Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)?

A OOAU está prevista no Estatuto da Cidade como parte da OODC, incidindo mais especificamente sobre a alteração de usos urbanos para outros usos mais rentáveis, porém as experiências de sua utilização são pontuais e as formas específicas para a sua aplicação ainda não foram devidamente estudadas.

Quais os pontos de contato/em que se relacionam OODC e IPTU?

O IPTU é um tributo obrigatório que incide sobre a propriedade imóvel, com base em seu valor, e que independe de qualquer atuação pública, enquanto a OODC é uma contrapartida que tem como base a valorização causada pelo exercício facultativo de aproveitamentos superiores ao básico definido para os terrenos urbanos de um município.

Quais os pontos de contato/em que se relacionam OODC e Operações Urbanas Consorciadas (OUC)?

A OUC corresponde a um projeto específico de transformação de uma área determinada do território urbano (ainda que seus desdobramentos possam extrapolar os limites territoriais definidos), e com um horizonte temporal finito. Já a OODC é um instrumento de regulação urbanística, para ser aplicado de modo permanente na totalidade do território municipal.

Quais os pontos de contato/em que se relacionam OODC e Transferência do Direito de Construir (TDC)?

A TDC é um instrumento previsto para compensar os proprietários de imóveis que devido a razões de interesse coletivo não possam exercer seu direito de construir equivalente ao aproveitamento básico definido para os terrenos urbanos, enquanto a OODC busca recuperar a valorização resultante do exercício de direitos superiores a este aproveitamento básico.

A OODC inibe a dinâmica do mercado imobiliário?

Se for aplicada corretamente, a OODC não inibe o mercado imobiliário, uma vez que a cobrança de contrapartidas incide sobre o proprietário, que sem a aplicação da OODC vai poder se apropriar da valorização decorrente da autorização de aproveitamento superior ao básico. Para isso, ela deve também incidir em todo o território e de forma permanente.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro et al. O 'solo criado'. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

AZEVEDO NETTO, Domingos, et al. *O solo criado*. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, CEPAM, 1975.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Código Civil Brasileiro, 2002.

_____. Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

_____. CÂMARA DE DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei 10257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana – 2ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Ministerial 511, de 08 de dezembro de 2009.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho Nacional das Cidades, Resolução Nº 34, publicada no *Diário Oficial da União* em 14 de julho de 2005, Seção 1, p. 89.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução Recomendada Nº 83 do Conselho Nacional das Cidades, de 08 de dezembro de 2009.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. Recurso Extraordinário 387.047-5. Ementário 2317-4, 02 de maio de 2008 (p.799).

CJ ARQUITETURA, *Revista de arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

CNPU (Conselho Nacional de Política Urbana). *Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*, 1977.

FPFL (Fundação Prefeito Faria Lima) / CEPAM – Carta do Embu, 1976.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In SANTORO, Paula (Org.) *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis, 9).

_____. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1999.



FURTADO, Fernanda et al. “Outorga onerosa do direito de construir, panorama e avaliação de experiências municipais.” *XII Encontro Nacional da ANPUR*, 2007, Belém: UFPA, 2007.

MALERONKA, Camila. *Financiamento municipal e desenvolvimento urbano*. 74 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (Solo Criado). In DALLARI, A.A. e FERAZ, S. (orgs.) *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 221-244.

MONTANDON, Daniel T. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento eqüitativo de custos e benefícios*. Dissertação de Mestrado, FAUUSP, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de, BIASOTTO, Rosane. “Acesso à terra urbanizada nos planos diretores.” *Relatório Nacional*, com base na pesquisa “Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos.” Convênio Ministério das Cidades e Instituto de Planejamento Regional e Urbano – IPPUR/UFRJ, 2009.

RABELLO, Sonia. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa? *Revista Forense*, v. 388. Rio de Janeiro, 2007. 221-235.

REZENDE, Vera et al. *Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC*. Relatório de Pesquisa, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA, 2006.

SÃO PAULO. PMSP. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SOUZA, Maria Regina Rau de; MARASQUIN, Marilú. “Solo Criado – a experiência em Porto Alegre”. In: MOREIRA, Mariana (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo, CEPAM, 2001. Cap. 23, pp. 334-344.

Presidente da República
DILMA ROUSSEFF

Ministro de Estado das Cidades
AGUINALDO RIBEIRO

Secretário Executivo
ALEXANDRE CORDEIRO MACEDO

Secretária Nacional de Habitação
INÊS MAGALHÃES

Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos
LEODEGAR TISCOSKI

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental
OSVALDO GARCIA

Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana
JULIO EDUARDO DOS SANTOS

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)
FRANCISCO CARLOS CABALLERO COLOMBO

Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)
JULIO FERRAZ ARCOVERDE

Empresa Brasileira de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB)
HUMBERTO KASPER

ISBN 978-85-7958-030-7



9 788579 580307

Apoio:



Realização:



Ministério das
Cidades

