



Caminhos para financiar Cidades Integradas

Orientações para gestão municipal: outras fontes
de recursos para a política urbana

Caminhos para financiar Cidades Integradas

Orientações para gestão municipal: outras fontes
de recursos para a política urbana

Apoio



Por meio da



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



Produto elaborado para

Ministério das Cidades

Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH

Elaborado por

GOPAINfra

Autora

Camila Maleronka

Esse documento foi elaborado no âmbito do Projeto Cidade Presente – Desenvolvimento Urbano Sustentável, resultado de uma articulação bilateral entre os governos do Brasil e da Alemanha, no contexto do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha. O Projeto Cidade Presente envolve diretamente a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, agência executora da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável e o Ministério das Cidades, bem como outros parceiros institucionais.
Data: Janeiro de 2025

Informações Legais

Todas as indicações, dados e resultados deste estudo foram compilados e cuidadosamente revisados pelo(s) autor(es). No entanto, erros com relação ao conteúdo não podem ser evitados. Consequentemente, nem a GIZ ou o(s) autor(es) podem ser responsabilizados por qualquer reivindicação, perda ou prejuízo direto ou indireto resultante do uso ou confiança depositada sobre as informações contidas neste estudo, ou direta ou indiretamente resultante dos erros, imprecisões ou omissões de informações neste estudo. A duplicação ou reprodução de todo ou partes do estudo (incluindo a transferência de dados para sistemas de armazenamento de mídia) e distribuição para fins não comerciais é permitida, desde que a GIZ seja citada como fonte da informação. Para outros usos comerciais, incluindo duplicação, reprodução ou distribuição de todo ou partes deste estudo, é necessário o consentimento escrito da GIZ.

**REPÚBLICA FEDERATIVA
DO BRASIL**

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente da República

Geraldo José Rodrigues Alckmin
Filho

Ministro das Cidades

Jader Barbalho Filho

**Secretário-executivo do
Ministério das Cidades**

Hailton Madureira de Almeida

Assessora Especial

Alice de Almeida Vasconcellos
de Carvalho

**SECRETARIA NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO
URBANO E METROPOLITANO**

**Secretário Nacional de
Desenvolvimento Urbano e
Metropolitano**

Carlos Roberto Queiroz Tomé
Junior

**Diretora do Departamento
de Estruturação do
Desenvolvimento Urbano e
Metropolitano**

Cristiana Scorza Guimaraens

**Coordenadora-Geral de
Desenvolvimento Urbano e
Metropolitano**

Adriana Nemer Afonso

**Coordenador-Geral
de Fortalecimento das
Capacidades Governativas**

Marcel Cláudio Sant'Ana

**SECRETARIA NACIONAL
DE MOBILIDADE URBANA**

**Secretário Nacional de
Mobilidade Urbana**

Denis Eduardo Andia

**Diretor do Departamento de
Regulação da Mobilidade e
Trânsito Urbano**

Marcos Daniel Souza dos Santos

**Coordenadora-Geral de
Planejamento da Mobilidade
Urbana**

Danielle Costa de Holanda

**Coordenador-Geral de
Regulação da Mobilidade
Urbana**

Antonio Maria Esposito Neto

**COORDENAÇÃO DA
PÚBLICAÇÃO**

Cristiana Scorza (Ministério das
Cidades)

Sarah Habersack (GIZ),

EQUIPE DE TRABALHO

**Ministério das Cidades
Gabinete do Ministro**

Alice de Almeida Vasconcellos
de Carvalho

**Assessoria Internacional
Especial**

Ian Marins Seixas

**Secretaria Nacional de
Mobilidade Urbana**

Antonio M. Espósito
Claudio Junior

**Secretaria Nacional de
Desenvolvimento Urbano e
Metropolitano**

Cristiana Scorza Guimaraens

Luciana Gill Barbosa

Tais Pontes

Marina Braga Ramalho

GIZ

Cecilia Martins

Jessica Gama

Letícia Oliveira

Raissa Monteiro

GOPA Infra

Barbara Borges

Camila Maleronka

Guilherme Gonçalves

Paulo Figueiredo

Design

Molde.cc

Identidade visual Cidade Presente

Felipe Cavalcante

Gabriel Menezes

Cecilia Cartaxo

Projeto gráfico da publicação

Gabriel Menezes

Diagramação

Ioná Polaris

Samuel Cavaleiro

Ilustração

Lucas Gehre

**COLABORADORES DA
OFICINA DE SUBSÍDIOS
PARA ELABORAÇÃO DA
PUBLICAÇÃO**

**26 de julho de 2024
Brasília/DF**

**Agência Municipal de Meio
Ambiente e Planejamento
Urbano**

Pollyanna Albuquerque da Silva
Miranda

**Agência Municipal de Meio
Ambiente e Planejamento
Urbano (PLANURB) - Campo
Grande/MS**

Alyne Marques Ávalos
Raína de Alencar Menezes
Vera Bacchi

Consultor Individual

Martim Smolka

**Escritório das Nações Unidas
de Serviços para Projetos
(UNOPS)**

Thomaz Ramalho

Fundação Mário Leal Ferreira

Fagner Cordeiro Dantas

GIZ

Cecília Martins
Jessica Gama
Raissa Monteiro

GOPA

Bárbara Borges de Oliveira
Paulo Figueiredo

**Instituto da Cidade Pelópidas
Silveira (ICPS) - Recife/PE**

Estevão Machado
José Fernandes
Mariana Asfora

**Instituto da Cidade, Pesquisa
e Planejamento Urbano e Rural
de São Luís (INCID)**

Patricia Vieira Trinta

**Instituto de Pesquisa e
Planejamento de Fortaleza
(IPPLAN)**

Bárbara Morais Maia Ferreira
Lara Araújo Veloso
Larissa de Miranda Menescal

**Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano de
Curitiba (IPPUC)**

Amanda Purkot
Daniele Coutinho Moraes
Karin Nohara Carstens Gomes
Lucas Delloso Penteado
Maria Cristina Trovão Santana
Pedro Portugal Sorrentino

**Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano de
Francisco Beltrão (IPPUB)**

Maria Fernanda Miranda Pezente

**Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano de
Maceió**

Davi Beltrão Rossiter

**Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano de
Maringá (IPPLAM)**

Bruna Barbosa Barroca
Guilherme Bordin Catani
Isabela Alves de Paula
Laura Granzotto

**Instituto Municipal de
Planejamento Urbano
(IMPLURB) - Manaus/AM**

Claudemir Jose Andrade

Ministério das Cidades

Luciana Gill Barbosa

Prefeitura de Caruaru/PE

Swami Lima

**Prefeitura Municipal de
Florianópolis**

Cibele Assmann

**Prefeitura Municipal de
Naviraí/MS**

Adriano Chaves de França

**São Paulo Urbanismo
(SP Urbanismo)**

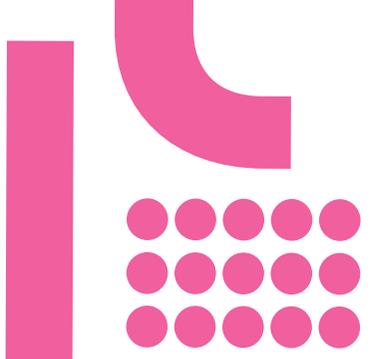
Anna de Moraes Barros
Rita Gonçalves

**Secretaria municipal de plane-
jamento de Itaquaquecetuba**

Alexandre Feijó



Prefácio

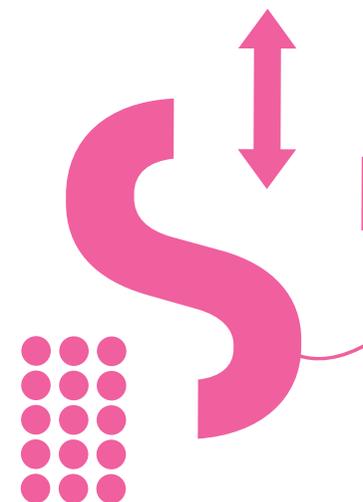


Com a recriação do Ministério das Cidades, a pauta para o alcance de cidades sustentáveis voltou a ser prioridade do Governo Federal, reunindo em uma mesma pasta ministerial as principais políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano: planejamento e gestão territoriais urbanos; habitação; saneamento ambiental; urbanização de áreas periféricas e mobilidade urbana. Desde então, existe um esforço para olhar as cidades de forma integrada, articulando as políticas públicas em busca do desenvolvimento urbano sustentável. Pensar as cidades de forma integrada com o olhar voltado para este cenário contemporâneo de mudanças climáticas e diversidade existente em termos de porte, capacidade e abrangência territorial, é o grande desafio que o Ministério das Cidades tem buscado solucionar. A escassez de recursos para investimento é a realidade da maioria dos municípios do país, tornando comum a dependência de transferências intergovernamentais para amenizar o déficit

acumulado da política urbana, que requer investimentos substanciais. Um caminho para reverter esta situação e ampliar investimentos para o desenvolvimento urbano sustentável seria colocar em prática instrumentos de política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, dentre outros, que mobilizam fonte de financiamento ainda pouco utilizado pelos municípios. Trata-se de reverter a valorização da terra para o benefício da cidade, mobilizando recursos para ampliar a capacidade de investimento do poder público. Nesse sentido, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a utilização desses instrumentos como fontes de financiamento em nível municipal, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, do governo brasileiro, em parceria com o governo da Alemanha, por meio do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ) e da agência executora Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, no âmbito do Projeto Cidade Presente,

elaborou este guia orientador para gestores municipais sobre como explorar outras fontes de recursos para a política urbana. Assim, valorizo a iniciativa e reconheço a importância deste documento para orientar a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, dentre outros, como formas de financiamento para cidades sustentáveis, incrementando a qualidade de áreas urbanas e o bem-estar de seus habitantes.

Carlos Roberto Queiroz Tomé Junior
*Secretário Nacional de Desenvolvimento
Urbano e Metropolitano
Ministério das Cidades*





A Rede Brasileira de Institutos de Planejamento (InREDE) tem a honra de apoiar a elaboração desta publicação, que apresenta caminhos e alternativas para a política urbana no Brasil. A partir do compartilhamento de métodos e experiências adaptadas às diversas realidades do País, esta obra contribui para tornar o planejamento urbano mais acessível e democrático.

A InREDE é uma associação que reúne institutos de planejamento municipais, com a missão de fortalecer o planejamento das cidades de forma institucionalizada, inovadora e contínua, promovendo cidades mais resilientes, inclusivas e sustentáveis. Atuamos como uma voz ativa no diálogo com agentes nacionais e internacionais, incluindo agências de desenvolvimento e em diferentes esferas de governo.

A urbanização traz consigo um conjunto de desafios e oportunidades que moldam a

dinâmica das cidades, muitas vezes ameaçando a equidade social e territorial. Embora impulse o acesso a serviços, infraestrutura e novas oportunidades econômicas, também pode acentuar desigualdades, criando espaços de exclusão e vulnerabilidade. Para enfrentar essa dualidade, o planejamento urbano e a gestão pública desempenham um papel central, equilibrando interesses conflitantes e orientando o crescimento urbano de forma sustentável e justa. Nesta publicação, os instrumentos urbanísticos são apresentados como aliados estratégicos, oferecendo ferramentas práticas para transformar o espaço urbano de maneira planejada e alinhada às necessidades locais.

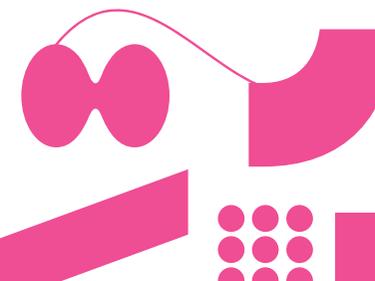
Os institutos de planejamento municipais desempenham um papel fundamental nesse processo, atuando como plataforma para a articulação e o desenvolvimento de soluções que potencializam o uso eficaz dos instrumentos urbanísticos. Ao apoiar os institutos

municipais, a InREDE fortalece a colaboração técnica e aprimora a capacidade de enfrentar os desafios urbanos contemporâneos de maneira integrada e coordenada.

Celebramos esta publicação, que contribui para a popularização do tema de políticas urbanas e para a democratização do conhecimento. Acreditamos que somente com uma sociedade bem informada e engajada será possível promover transformações significativas que beneficiem a todos de maneira equitativa.

**Presidente da inREDE
Instituto de Pesquisa e Planejamento
de Fortaleza (Ipplan Fortaleza)**

*Rede Brasileira de Institutos de Planejamento
(inREDE)*





Nas discussões internacionais sobre o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a necessidade de investimentos em infraestrutura urbana tem sido um tema recorrente. Em eventos com a 29ª Conferência das Partes (COP29) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) realizada em Baku ou no Urban 20 (U20) realizado no Rio de Janeiro, foram feitas solicitações à comunidade internacional para que se disponibilizasse mais recursos de financiamento climático para as cidades no Sul Global.

No entanto, uma grande parte dos municípios brasileiros não tem acesso a financiamentos internacionais, e, em muitos casos, enfrentam dificuldades até mesmo para acessar financiamentos nacionais. Diversos fatores contribuem para isso, sendo que o porte dos municípios desempenha um papel fundamental. As cidades com menos de 50

mil habitantes, por exemplo, frequentemente têm necessidades de investimento porque não atingem o ticket mínimo exigido por muitos bancos. Além disso, a capacidade de endividamento, medida pelo CAPAG, é um limitador relevante. Municípios com índices baixos, muitas vezes, enfrentam desafios em termos de gestão financeira, o que compromete sua sustentabilidade financeira e fiscal.

Isso significa que, mesmo que o mundo conseguisse atingir as metas globais de investimentos, a grande parte dos municípios brasileiros não serão capazes de aproveitar essas oportunidades. Além disso, os impactos das mudanças climáticas intensificarão esse desafio, já que, além de precisarem de financiamento para novos serviços e infraestrutura, esses municípios terão que arcar com o aumento dos custos de reconstrução após desastres climáticos.

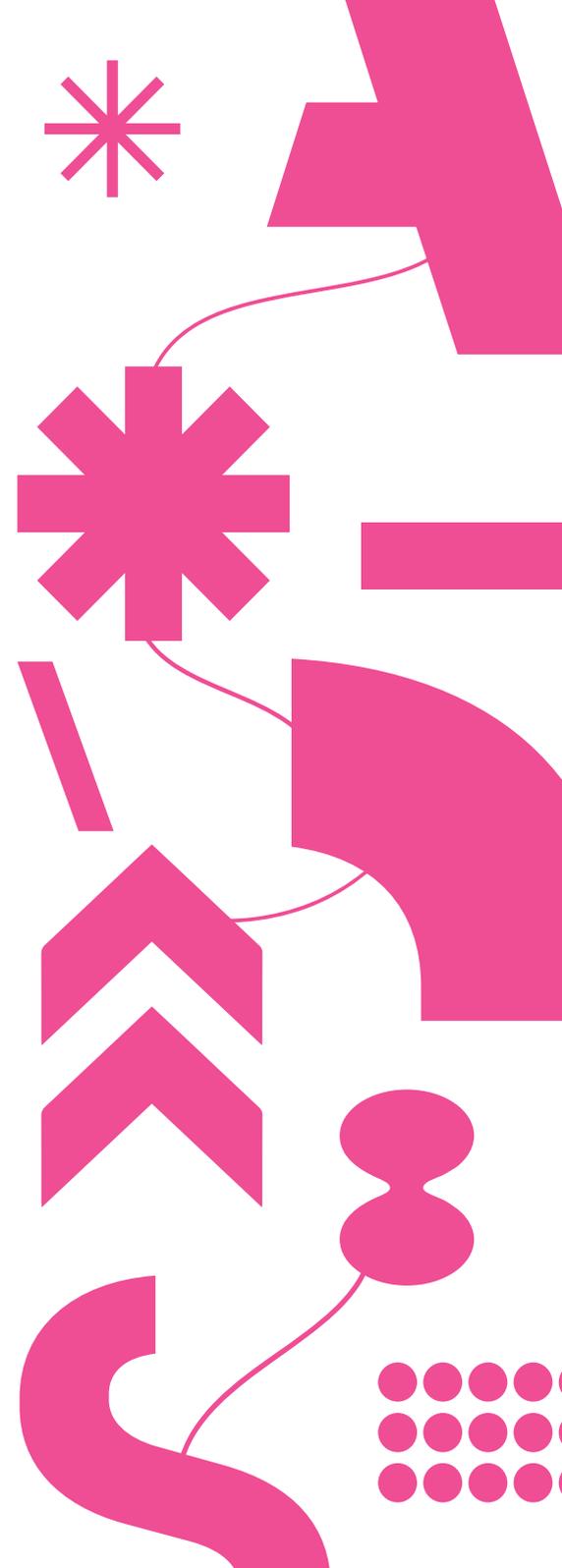
Diante desse cenário, é fundamental revisar as nossas estratégias de financiamento urbano. Devemos colocar a saúde financeira dos municípios no centro de nossos esforços, reconhecendo que a capacidade do setor público de captar recursos do valor do solo urbano é um pilar essencial para enfrentar os desafios climáticos e promover um desenvolvimento mais sustentável.

O Caderno “Caminhos para Financiar Cidades Integradas” é um passo importante nessa trajetória. Desenvolvido em cooperação entre o Ministério das Cidades, a InRede e a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH, e em diálogo com diversos municípios que vivenciam tanto bons exemplos quanto desafios na aplicação dessas abordagens. Essa publicação reflete o compromisso de três parceiros em fortalecer a capacidade financeira dos municípios brasileiros, uma base crucial para qualquer estratégia de adaptação e mitigação às mudanças climáticas.

Gostaríamos de expressar nosso sincero agradecimento pelo esforço coletivo envolvido neste trabalho e parabenizar todas as pessoas envolvidas na elaboração dessa publicação, que representa um importante passo para mostrar novos caminhos para os municípios brasileiros.

Sarah Habersack

*Diretora da Transformação Urbana
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*

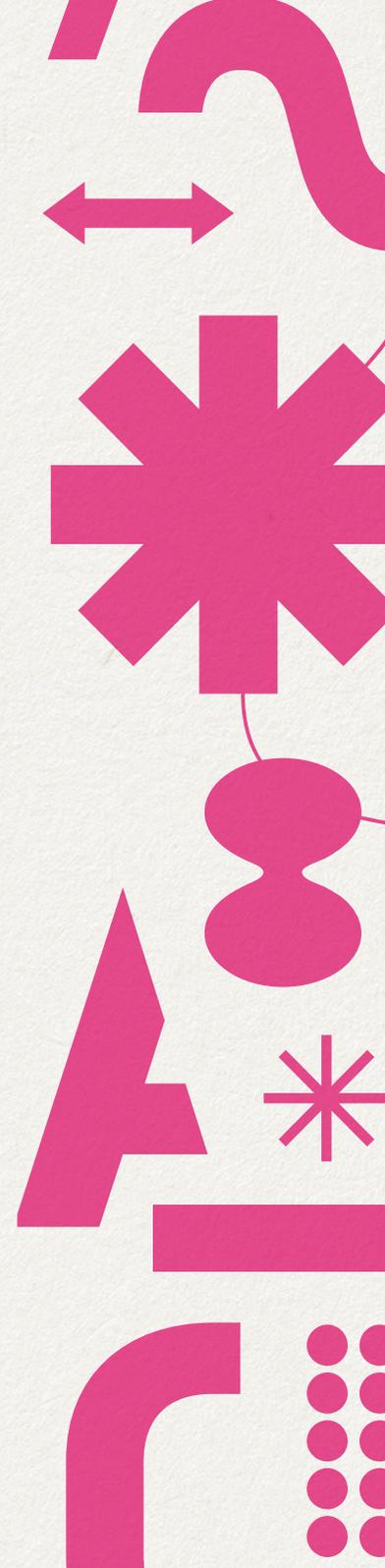


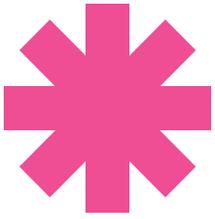
Sumário

| | | | | | |
|----|--|----|---|----|--|
| 6 | Prefácio | | | | |
| 12 | 1. Introdução | 40 | transferência do direito de construir e bônus de densidade Projetos estruturados | 54 | 5. Gargalos, riscos e oportunidades |
| 14 | Que tal pensar a política urbana como solução para ampliação de investimentos? | 42 | 3. Instrumentos para compensação e mitigação de impactos | 60 | 6. Para saber mais: referências |
| 19 | 2. Instrumentos para a gestão da valorização urbana | 45 | Impacto viário | 61 | Material de referência sobre os instrumentos mencionados |
| 21 | IPTU | 46 | Estudo de impacto de vizinhança | 63 | Referências citadas ao longo da publicação |
| 24 | Contribuição de Melhoria | 50 | 4. Outros instrumentos | | |
| 26 | Obrigações urbanísticas | 52 | Naming rights | | |
| 29 | Outorga onerosa de alteração de uso | 52 | Adoção de praças | | |
| 32 | Gestão pública de direitos de construir: outorga onerosa do direito de construir, operação urbana consorciada, | 53 | Concessão de mobiliário | | |
| | | 53 | Estacionamento rotativo / concessão para estacionamento | | |



1. Introdução





A falta de recursos para investimento é a realidade da maioria dos municípios do país. Apesar da diversidade de contextos, há traços comuns, como a forte dependência de transferências intergovernamentais e o comprometimento do orçamento com despesas correntes, os quais culminam em investimentos insuficientes para fazer frente às demandas. Por outro lado, a política urbana requer investimentos substanciais para suprir déficits acumulados, corrigir desigualdades territoriais e direcionar um desenvolvimento ordenado das cidades. Na visão convencional, a política fiscal “controla gastos” enquanto a política urbana “pressiona por aumento de gastos”.

É possível, porém, mudar essa perspectiva e reverter essa tensão aparente entre as políticas fiscal e urbana, direcionando o desenvolvimento urbano como solução para ampliar investimentos, gerar receita e racionalizar despesas. A abordagem nesse sentido, em

linha com as diretrizes nacionais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade¹, além de aliviar os orçamentos públicos, é socialmente mais justa e confere mais autonomia aos gestores municipais.

Para tanto, é preciso colocar em prática instrumentos de política urbana que mobilizem fontes de financiamento ainda pouco exploradas pelos municípios. Trata-se de reverter a valorização da terra para o benefício da cidade. Há um conjunto de instrumentos que podem ser adotados em nível municipal, e há experiências em todo o país que evidenciam suas possibilidades e potencialidades.

¹ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Que tal pensar a política urbana como solução para ampliação de investimentos?

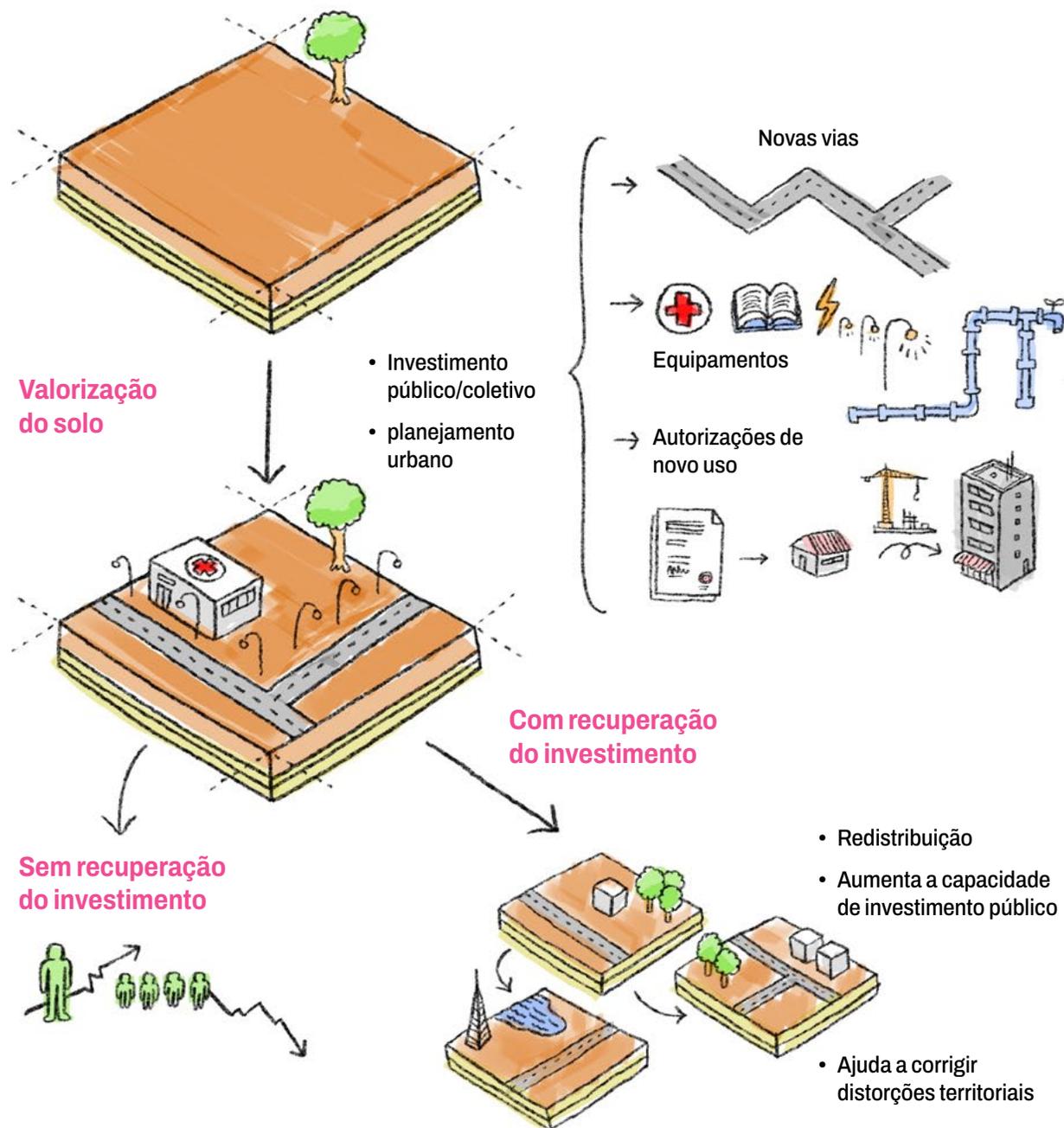
Os chamados instrumentos base-solo ou instrumentos para a gestão da valorização urbana recuperam a valorização de terrenos urbanos, gerada por ações públicas, para a coletividade. O princípio por trás da ideia é simples e inclui uma forte justificativa ética: a valorização urbana é gerada por ações públicas e coletivas, sua apropriação privada é, portanto, indevida e injusta — fazendo sentido recuperar esta valorização e revertê-la em benefício público.

Sem a recuperação da valorização do solo, proprietários privados se apropriam dos investimentos feitos com recursos públicos, contribuindo para a concentração de renda e a reprodução de desigualdades. Com a recuperação da valorização, são mobilizados

recursos que ampliam a capacidade de investimento do poder público e que podem, inclusive, ser usados com uma lógica redistributiva, corrigindo distorções territoriais historicamente acumuladas.

Em geral, as dinâmicas de valorização urbana são tomadas como naturais ou aleatórias, de difícil previsão e sujeitas à sorte. Porém, um olhar mais atento reconhece tais dinâmicas como resultado de decisões de planejamento urbano, como a construção de uma via ou a autorização de um novo uso em uma zona ou avenida (por exemplo, de unifamiliar para multifamiliar). Então, os instrumentos para a gestão da valorização urbana devem ser acionados. Sua aplicação considera uma visão integral de desenvolvimento urbano que não se resume a arrecadar recursos, mas que completa um ciclo coerente com o reinvestimento justo dos valores recuperados. Tão importante quanto recuperar a valorização decorrente de ações públicas é direcionar os recursos obtidos para investimentos que considerem as diferenças intraurbanas, com a perspectiva de redistribuição e aplicação em áreas historicamente desassistidas.

No Brasil, os instrumentos para a gestão da valorização urbana podem ser classificados como tributários e não tributários. Contudo,



no capítulo “Instrumentos da Política Urbana” do Estatuto da Cidade constam instrumentos das duas categorias, sem distinção. O ideal é que sejam utilizados em conjunto, conformando um sistema, mas sua implementação depende de condicionantes locais, tanto de ordem técnica quanto política. O Estatuto deixa ainda em aberto a proposição de novos instrumentos pelos municípios, reconhecendo o protagonismo dos governos locais na política urbana.

Com o objetivo de ampliar o repertório de tomadores de decisão em nível municipal, esta publicação apresenta tais instrumentos, descrevendo brevemente sua lógica e oportunidade de utilização, além de mencionar algumas experiências concretas como ilustração das possibilidades e potencialidades que sua implementação traz para os municípios.

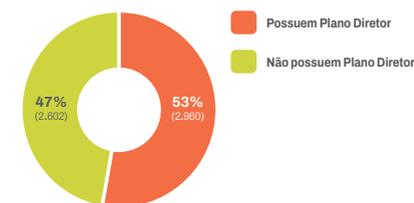
Pensar a partir da realidade de cada município é fundamental. A diversidade municipal é imensa, tanto em termos de porte e abrangência territorial quanto em termos de estrutura político-administrativa e características socioeconômicas. Dados da última Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que levantou informações sobre instrumentos

de política urbana, mostram que mais da metade dos municípios do país (2.960) têm plano diretor aprovado (Gráfico 1), sendo a maioria (98% ou 2.885 municípios) a partir de 2001, ano da promulgação do Estatuto da Cidade (Gráfico 2). Há ainda uma quantidade expressiva de planos com menos de dez anos, ou seja, são municípios que provavelmente já estão na segunda geração de planos diretores, indicando alguma consolidação dos processos de planejamento no país.

Nos Gráficos 3 e 4, apresentam-se outras análises sobre os municípios com Plano Diretor. O Gráfico 3 ilustra a distribuição regional desses municípios, enquanto o Gráfico 4 detalha a distribuição por porte populacional, com valores relativos (percentuais em relação ao total de municípios de cada porte²) e absolutos (números totais de municípios).

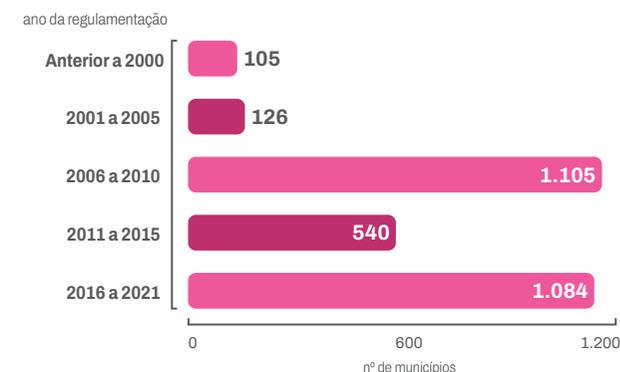
- 2 O total de municípios em cada faixa populacional é:
- Até 5.000 habitantes: 1.250 municípios;
 - Entre 5.001 e 10.000 habitantes: 1.201 municípios;
 - Entre 10.001 e 20.000 habitantes: 1.319 municípios;
 - Entre 20.001 e 50.000 habitantes: 1.120 municípios;
 - Entre 50.001 e 100.000 habitantes: 354 municípios;
 - Entre 100.001 e 500.000 habitantes: 277 municípios;
 - Acima de 500.000 habitantes: 49 municípios.

Gráfico 1: Quantidade de municípios no país com Plano Diretor.



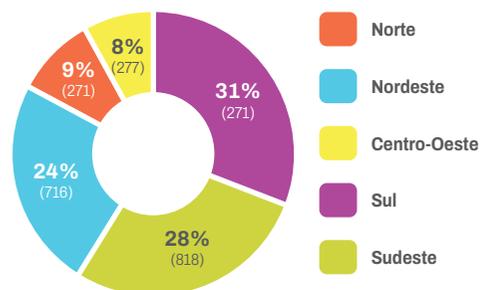
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 2: Ano da última revisão da Lei do Plano Diretor.



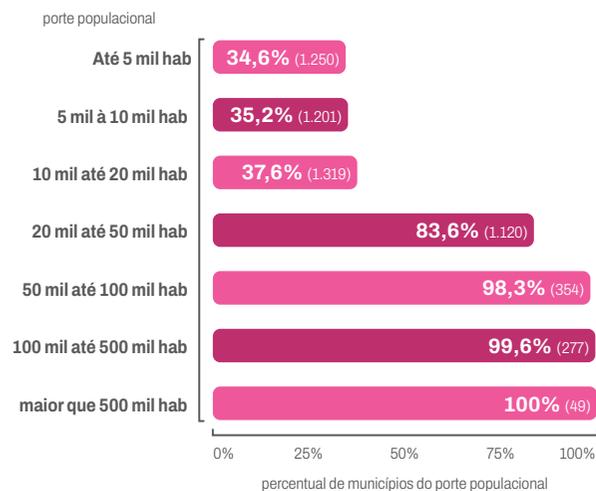
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 3: Distribuição Regional dos municípios que possuem Plano Diretor.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

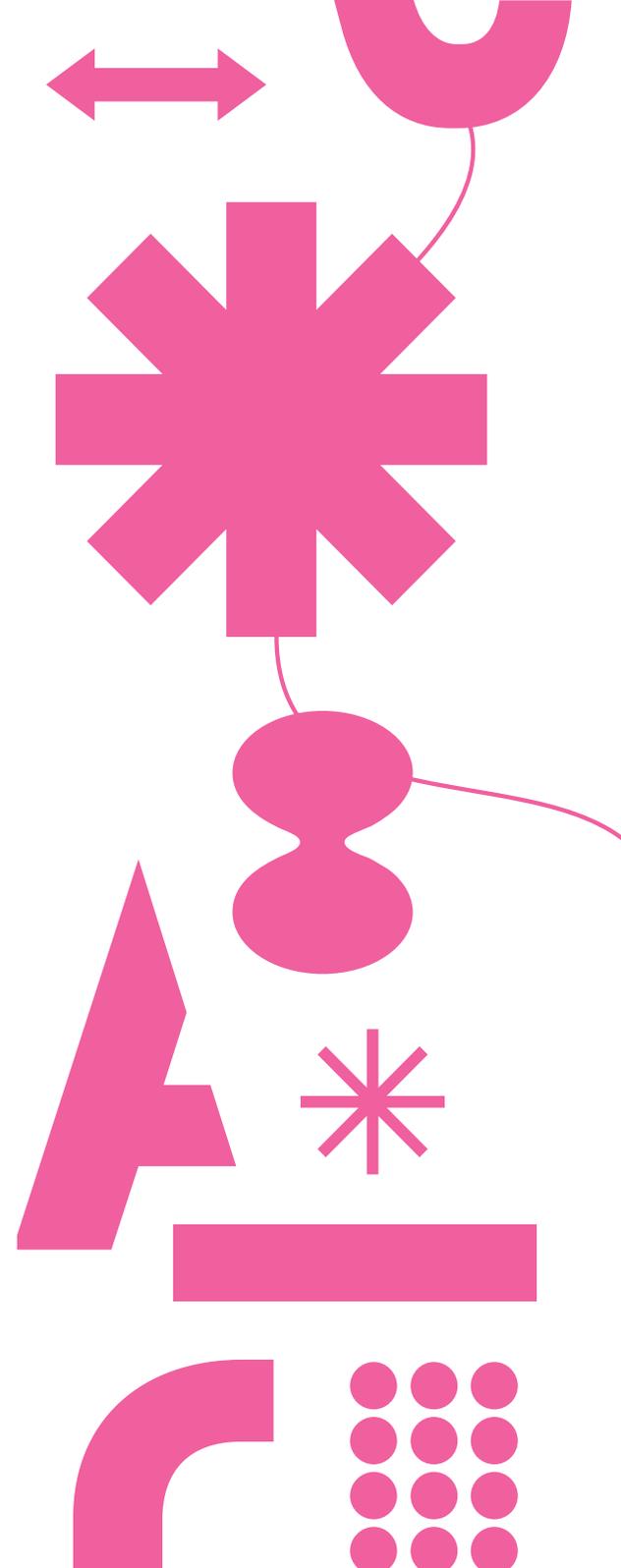
Gráfico 4: Distribuição dos municípios que possuem Plano Diretor por porte populacional.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

É nesse contexto que essa publicação se insere, como mais um recurso para que os diversos municípios sigam aperfeiçoando seus sistemas de planejamento, atentos a novas possibilidades, mas sem desconsiderar suas especificidades. Assim, a matriz a seguir relaciona, de modo indicativo, os instrumentos mais recomendados, em função do porte populacional do município. Contudo, a adoção de um ou outro instrumento dependerá de cada contexto e da oportunidade para sua aplicação.

Há instrumentos que incidem sobre o estoque de imóveis – como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a contribuição de melhoria – e outros que dependem de um fluxo (novos loteamentos ou empreendimentos) para mobilizar valor. Em qualquer caso, uma regulamentação simples e aderente à realidade municipal é fundamental.



Matriz Instrumentos Base-Solo X Porte do Município³.

| Instrumento | Muito pequeno | Pequeno | Médio | Grande | Circunstância |
|---|---------------|----------------------|-----------------------|--------------|---------------------------------|
| | <20 mil hab | 20 mil - 100 mil hab | 100 mil - 750 mil hab | >750 mil hab | |
| IPTU | Verde | Verde | Verde | Verde | propriedade do imóvel |
| Contribuição de melhoria | Verde | Verde | Verde | Verde | obra pública |
| Obrigações urbanísticas | Verde | Verde | Verde | Verde | parcelamento do solo |
| Outorga onerosa de alterações de uso | Verde | Verde | Amarelo | Amarelo | conversão de uso (rural-urbano) |
| Outorga onerosa do direito de construir | Laranja | Amarelo | Verde | Verde | empreendimentos imobiliários |
| Transferência do direito de construir | Vermelho | Vermelho | Amarelo | Amarelo | compensação/ indenização |
| Bônus de densidade | Vermelho | Vermelho | Amarelo | Amarelo | compensação/incentivo |
| Operação urbana consorciada | Amarelo | Amarelo | Amarelo | Amarelo | projeto de intervenção urbana |
| Projetos estruturados | Amarelo | Amarelo | Amarelo | Amarelo | imóveis públicos |



 Pouco recomendado Muito recomendado

Fonte: elaboração própria.

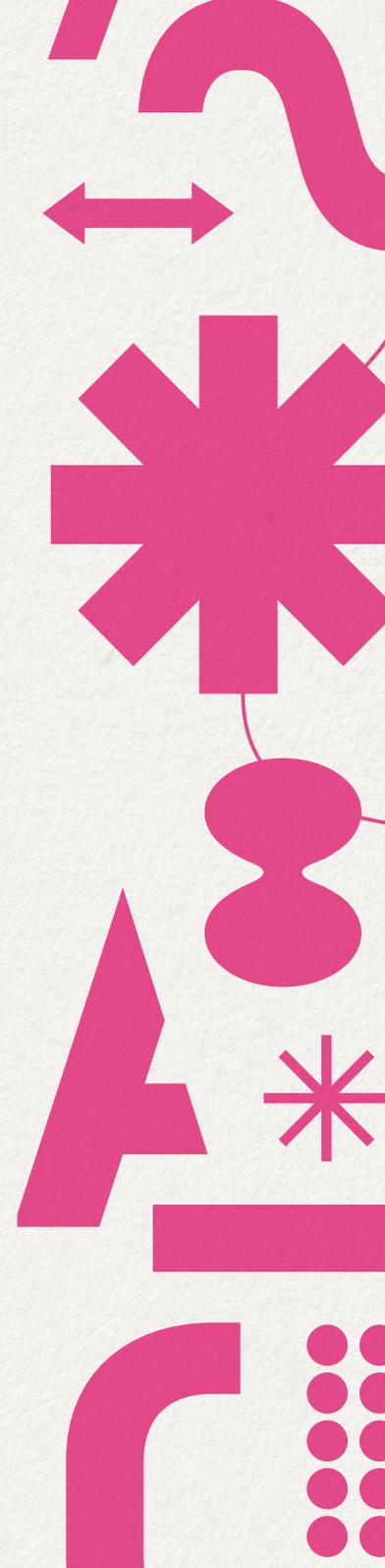
³ A matriz foi elaborada como uma recomendação, desenvolvida pelo Projeto Cidade Presente em consulta aos institutos de planejamento. Ressalta-se que a adoção dos instrumentos deve ser avaliada de acordo com o contexto de cada município.

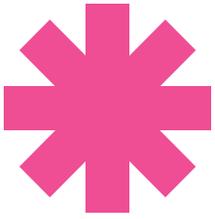
Como esta publicação está organizada?

Além dos instrumentos para a gestão da valorização urbana (objeto do [capítulo 2](#)), são apresentados outros dois grupos de instrumentos que podem complementar o investimento em infraestrutura: instrumentos para compensação e mitigação de impactos de empreendimentos ([capítulo 3](#)) e outros instrumentos que mobilizam receitas ([capítulo 4](#)), não diretamente vinculados aos processos de valorização do solo urbano, mas que têm a cidade como suporte. Em qualquer caso, é importante não perder de vista o que motiva a utilização de cada instrumento. A ânsia por recursos pode jogar contra a efetividade de sua aplicação. Esses e outros alertas serão destacados ao longo do texto, sempre que pertinente, e retomados no [capítulo 5](#), que conclui esta publicação. A [sessão de referências](#) inclui, além da bibliografia citada ao longo do texto, guias e manuais publicados pelo Ministério das Cidades sobre alguns dos instrumentos apresentados.



2. Instrumentos para a gestão da valorização urbana





Neste capítulo, são apresentados os instrumentos que mobilizam a valorização do solo urbano como fonte de financiamento para os municípios. Inicialmente são apresentados dois instrumentos tributários: o imposto predial e territorial urbano (IPTU) e a contribuição de melhoria. Em seguida, vêm as obrigações urbanísticas requeridas em projetos de parcelamento do solo e a outorga onerosa de alteração de uso. Os instrumentos para a gestão pública dos direitos de construir são apresentados em bloco, começando pela outorga onerosa do direito de construir, passando pela transferência do direito de construir e pelos bônus de densidade e, por fim, pela operação urbana consorciada. O capítulo se encerra com uma menção a projetos estruturados, que, embora não se configurem exatamente como instrumentos, vêm ganhando espaço na gestão municipal para a ativação de imóveis públicos.

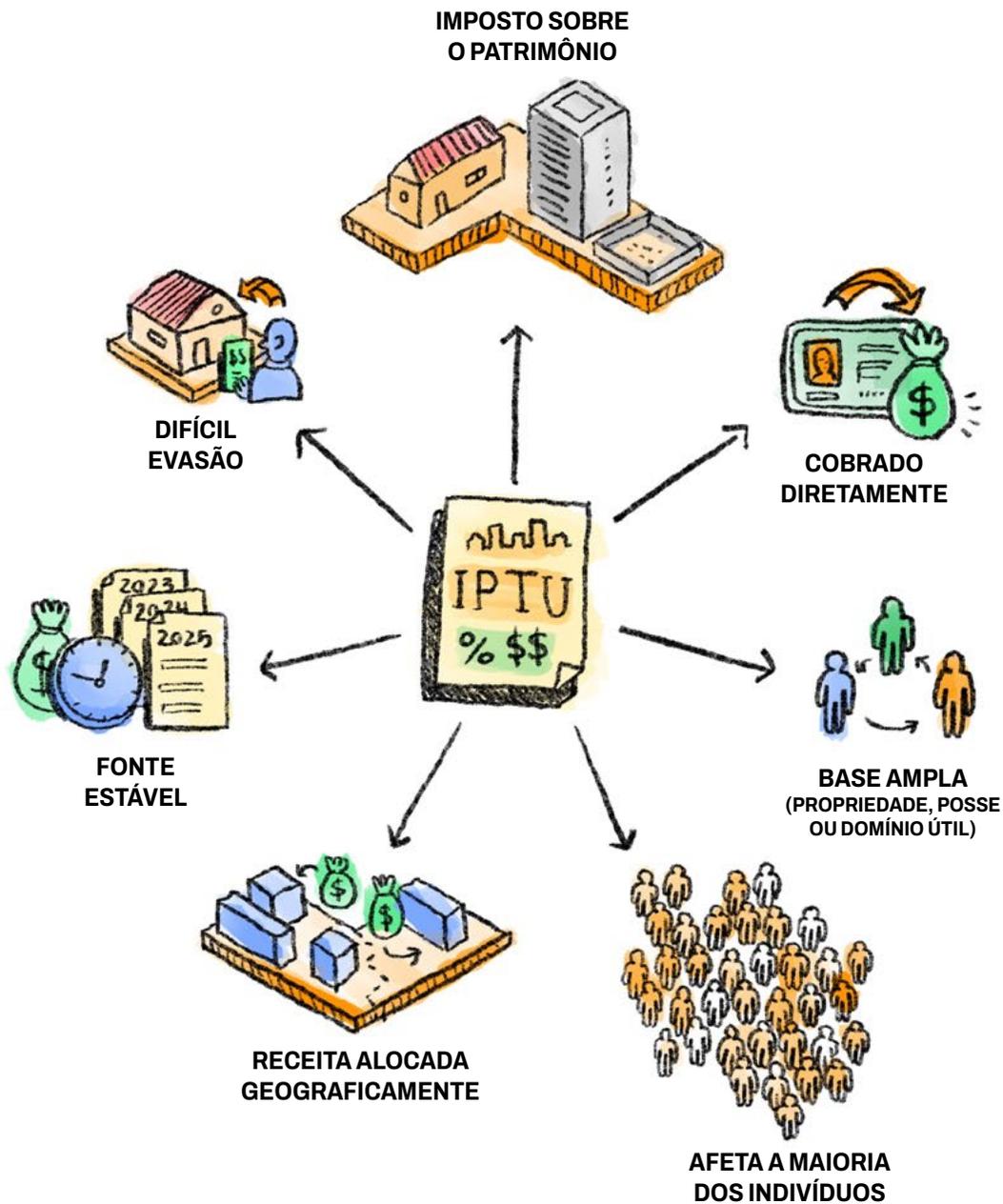
IPTU

O IPTU é um imposto que incide sobre a propriedade imobiliária considerando dois componentes: o predial, que se refere à parte construída do imóvel, e o territorial, que considera o valor do terreno. Quando sua base de cálculo – a planta genérica de valores (PGV)² – está atualizada, acompanhando valores de mercado, a incidência do imposto na parcela “territorial” do imóvel recupera parte da valorização urbana absorvida pelos terrenos. Esse instrumento pode trazer muitos benefícios

² A PGV, ou Planta Genérica de Valores, é um instrumento utilizado pelas prefeituras no Brasil para definir os valores venais dos imóveis. O valor venal é uma estimativa do preço pelo qual um imóvel seria vendido em condições de mercado. A PGV é geralmente composta por mapas e tabelas que indicam os valores por metro quadrado de terreno e de construção, divididos por zonas ou regiões dentro da cidade. Além da localização, os valores podem variar conforme a categoria de uso dos imóveis (residencial, comercial, industrial, etc.), e outras características como o padrão construtivo e a infraestrutura disponível.

para a política municipal, que vão além da arrecadação.

O IPTU apresenta diversas características marcantes e virtudes. Primeiro, é um imposto sobre o patrimônio, baseado no valor do imóvel, que representa um componente importante de riqueza para muitas famílias. Segundo, sendo cobrado diretamente dos cidadãos, possui alta visibilidade, o que favorece o controle social. Terceiro, sua base tributável é ampla, abrangendo a propriedade, a posse ou domínio útil de imóveis urbanos. Quarto, afeta a maioria dos indivíduos, promovendo a cidadania fiscal ao alertar sobre a responsabilidade no financiamento dos gastos públicos e os direitos relacionados aos serviços públicos. Quinto, a receita pode ser facilmente alocada geograficamente, minimizando disputas. Sexto, é uma fonte estável de receitas, adequada para o financiamento sustentável de gastos públicos contínuos. Sétimo, a evasão fiscal é difícil, devido à impossibilidade de ocultar



imóveis e à garantia que os imóveis oferecem em caso de inadimplência (De Cesare *et al.*, 2015).

Um IPTU forte aumenta o custo de retenção de imóveis ociosos, na medida em que reduz o retorno econômico para especuladores. Por isso, um dos efeitos do fortalecimento do IPTU seria a otimização do uso e ocupação do solo, com menos imóveis vazios e subutilizados. O IPTU progressivo no tempo – instrumento associado ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) – potencializa esses efeitos ao penalizar imóveis que não cumprem sua função social (por estarem sem uso ou considerados subutilizados, segundo critérios definidos pela legislação municipal), com a majoração da alíquota do imposto.

Parâmetros para aplicação do PEUC

- * Imóvel Subutilizado: aproveitamento inferior ao mínimo definido pela legislação municipal.
- * Imóvel Não edificado: terreno baldio, sem construção.
- * Imóvel Não utilizado: edificação total ou parcialmente sem uso.

A PEUC obriga o proprietário de imóvel urbano subutilizado, não edificado ou não utilizado a parcelar, edificar ou utilizar o imóvel. As condições e prazos para o cumprimento das obrigações da PEUC, estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, são: 1 ano para início do licenciamento e 2 anos, a partir da licença, para início das obras.

A pessoa proprietária notificada que não cumprir a obrigação pode ter o IPTU progressivo no tempo aplicado.

Contudo, para além das alíquotas, um desafio para grande parte dos municípios brasileiros é a atualização periódica da base de cobrança

do IPTU – a chamada PGV, ou planta genérica de valores. Sem uma base atualizada, que reflita os valores de mercado, o desempenho do imposto será fraco. Essa fragilidade será visível tanto em termos de arrecadação quanto nos efeitos extrafiscais potenciais.

A reforma tributária aprovada em 2023 introduziu um inciso no Código Tributário Nacional que permite que a base de cálculo do IPTU seja atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal, sem necessidade de aprovação legislativa da planta genérica de valores. Essa novidade, aliada ao Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e às campanhas para a realização de cadastros territoriais multifinalitários tende a contribuir para um melhor desempenho do tributo.

Segundo um estudo de 2016³, aproximadamente 1.500 dos 5.570 municípios brasileiros não arrecadavam o IPTU de maneira eficiente, o que corresponde a cerca de 27% dos municípios. Este desempenho pode ter diversos impactos negativos no município,

3 Potencial e Exploração do Imposto Patrimonial Imobiliário no Brasil por José Roberto Afonso, Kleber de Castro e Fabrício Santos. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/publicacoes/artigos/potencial-e-exploracao-do-imposto-patrimonial-imobiliario-no-brasil-por-jose>

principalmente a subarrecadação de recursos para serviços públicos e, conseqüentemente, maior dependência de transferências de recursos dos governos estadual e federal. São exemplos de boa gestão com uma base de dados robusta e atualizações frequentes no cadastro imobiliário São Paulo (SP), Campinas (SP), Curitiba (PR), Maringá (PR), Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS).

A implementação de um cadastro multifinalitário e a adesão ao SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais) são passos em direção a uma boa gestão do território urbano e rural. Esses instrumentos melhoram o planejamento e a arrecadação de tributos, além de facilitar a regularização fundiária e a expansão de infraestrutura e serviços públicos. Eles promovem a transparência, a segurança jurídica e a eficiência administrativa ao centralizar informações territoriais, beneficiando a gestão tributária e o desenvolvimento sustentável, resultando em uma administração pública mais integrada. De acordo com informações de 2022, a maioria dos municípios do país não têm cadastro multifinalitário (1.111) e outros possuem de forma precária (3.300), demonstrando a necessidade de avanços nesse sentido.

Você sabia?

O Ministério das Cidades disponibilizou um conjunto de Termos de Referência modulares e adaptáveis às necessidades municipais, alinhados à Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022. Esses documentos visam apoiar os municípios na atualização e contratação dos cadastros.

Os Termos de Referência desenvolvidos apresentam pelo menos três níveis de complexidade para cada temática (baixa, média e alta) e são divididos em quatro áreas essenciais para a construção do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM):

1. Cartografia
2. Cadastro
3. Avaliação em Massa de Imóveis
4. Sistema de Informação

A escolha da opção econômica e tecnicamente mais viável deve levar em conta diversos fatores, como as necessidades específicas, a dinâmica urbana, a cartografia e o cadastro atuais, e a capacidade institucional.

Saiba mais em:

<https://www.redus.org.br/comunidade-ctm/biblioteca/pasta/25c2d63d-6d48-4e92-gecd-8ff7d88982d>

Contribuição de Melhoria

A contribuição de melhoria, assim como o IPTU, é um instrumento tributário que possibilita repor custos de obras públicas que valorizem imóveis adjacentes. É um instrumento antigo, previsto desde a Constituição de 1934, e vinculado diretamente à diretriz do Estatuto da Cidade que estabelece a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (Lei nº 10.257, de 2001, Art. 2º, inciso XI).

A valorização gerada por obras públicas, em geral, supera em muito seu custo. Há vários exemplos registrados na literatura especializada, entre os quais um estudo sobre uma obra de drenagem em Porto Alegre que gerou uma valorização estimada em sete vezes o custo da obra (Lenglere, Mendes, 2013). O limite para a recuperação da contribuição de melhoria corresponde ao menor valor entre o incremento de valor e o custo da obra. Ou seja, em geral, mesmo cobrindo os custos, os proprietários se apropriam de uma parte significativa da valorização, havendo um alinhamento de interesses entre as partes.

Diferente da maioria dos instrumentos abordados nesta publicação, a contribuição

de melhoria pode ser aplicada por qualquer ente da Federação, sempre que seja realizada uma obra pública que resulte em valorização imobiliária. Este tributo está previsto no art. 145 da Constituição Federal de 1988, descrito pelos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional (CTN, 1966) e indicado como instrumento urbanístico pelo Estatuto da Cidade (2001).

A contribuição de melhoria pode ser cobrada até cinco anos depois de terminadas as obras. Sua base de cálculo é o valor total da obra ou a valorização dos imóveis, o que for menor. Para cada obra que enseje a aplicação do tributo é necessária uma lei específica.

A aplicação do instrumento no Brasil tem tido um desempenho bastante restrito, em geral vinculado a obras de pavimentação ou melhoramento viário e, paradoxalmente, municípios menores têm aplicado mais o tributo do que municípios maiores. Segundo Pereira *et al.* (2016), isso ocorre porque, em municípios menores, a população tem consciência das dificuldades de obtenção de recursos para financiar obras públicas e dos benefícios trazidos por elas, enquanto nas grandes cidades, a população acostumou-se a receber obras públicas sem pagar diretamente por elas. Além disso, municípios pequenos enfrentam

dificuldades para arcar com o financiamento total das obras públicas devido à capacidade de endividamento limitada (Pereira *et al.*, 2016, p. 23).

Ainda assim, é importante ter em conta o instrumento como uma possibilidade para o financiamento, devido ao seu potencial de mobilização de recursos para repor caixa de investimentos realizados e financiar um ciclo de investimentos sustentável, tanto do ponto de vista financeiro quanto do ponto de vista social.

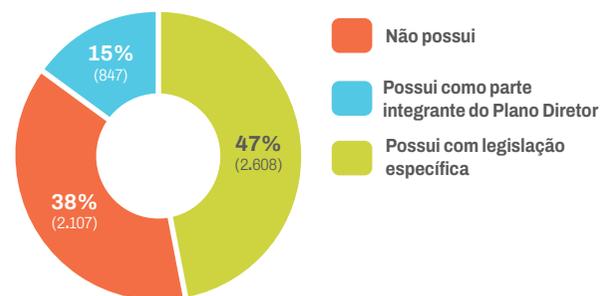
Implementação do instrumento

De acordo com a última Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE em 2021, 3.455 municípios brasileiros possuem legislação sobre a Contribuição de Melhoria (Gráfico 5). Desses, a maioria (2.697 municípios) regulamentou o instrumento após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001 (Gráfico 6).

O instrumento está presente em municípios de todas as regiões do país e de diferentes portes populacionais. O Gráfico 7 apresenta a distribuição regional, enquanto o Gráfico 8 detalha a distribuição por porte populacional, com valores relativos (percentuais em relação

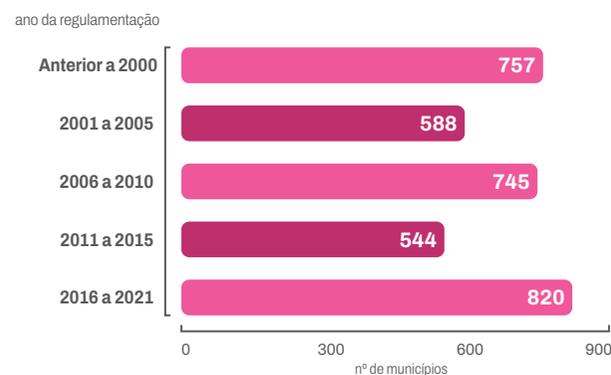
ao total de municípios de cada porte) e absolutos (números totais de municípios).

Gráfico 5: Quantidade de municípios do país com legislação sobre Contribuição de Melhoria.



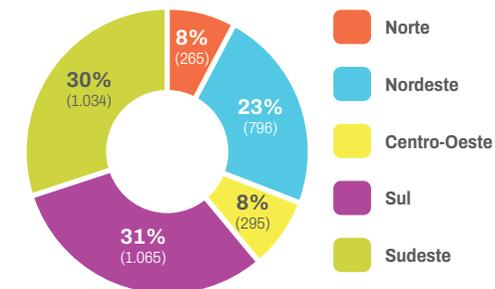
Fonte: Munic, IBGE, 2021

Gráfico 6: Ano da regulamentação da legislação sobre Contribuição de Melhoria.



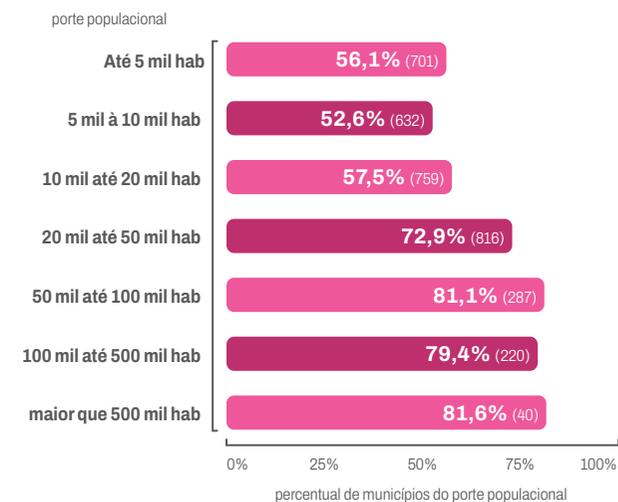
Fonte: Munic, IBGE, 2021

Gráfico 7: Distribuição Regional dos municípios que possuem legislação sobre Contribuição de Melhoria.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 8: Distribuição dos municípios que possuem legislação sobre Contribuição de Melhoria por porte populacional.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Em um estudo⁴ que compilou dados sobre o desempenho da Contribuição de Melhoria entre 2000 e 2010, alguns municípios do país se destacaram. Neste período, a média nacional de receita per capita foi de R\$ 7,35. O município de Itanhaém (112 mil habitantes, IBGE 2022) no litoral de São Paulo, chegou a R\$ 283,63 per capita neste período e Bacabal (103 mil habitantes, IBGE 2022), no interior do Maranhão, registrou R\$ 150,30 per capita. Já Maringá (409 mil habitantes, IBGE 2022), no norte do Paraná, e Campo Grande (898 mil habitantes, IBGE 2022), capital do Mato Grosso do Sul, tiveram receitas per capita relativamente menores, R\$ 80,12 e R\$ 39,74, mas destacaram-se pelo valor total.

Nesses casos, a Contribuição de Melhoria foi utilizada em obras gerais de infraestrutura, como pavimentação, iluminação pública e saneamento. Em Maringá, cerca de 90% do custo das obras foi recuperado pela Contribuição de Melhoria.

4 PEREIRA, Gislene, *et al.* Recuperação de mais valias urbanas por meio de Contribuição de Melhoria. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Publication Date: April 2014. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/recuperacao-mais-valias-urbanas-por-meio-contribuicao-melhoria/>. O estudo traz os valores em dólares norte-americanos. Para a conversão para real foi usada a taxa média do período, de 2,3035.

Dados mais recentes indicam que Itanhaém e Bacabal seguem utilizando o instrumento. Em 2020, a arrecadação por Contribuição de Melhoria no município paranaense foi de R\$ 1.097.145,38, enquanto no maranhense, em 2019, R\$ 8.377.734,16. Outra experiência que merece destaque é a de Lajeado (93 mil habitantes, IBGE 2022), no Rio Grande do Sul, que desde 2022 já arrecadou R\$ 15 milhões por obras de pavimentação e melhorias viárias entre os anos de 2013 a 2017.

Obrigações urbanísticas

A denominação ampla “obrigações urbanísticas” refere-se a contrapartidas previstas em processos de parcelamento do solo. A regulamentação nacional estabelece parâmetros gerais, na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 1979), que são complementados por normas estaduais e municipais.

O parcelamento é o processo que transforma uma gleba em lotes. Pode ser realizado por desmembramento ou loteamento, quando há abertura de vias, além da divisão do terreno maior em parcelas menores. Em qualquer modalidade, o que difere gleba de lote é o acesso à infraestrutura básica, que a lei nacional define como: equipamentos urbanos de escoamento

das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (Lei nº 6.766, de 1979, Art. 2º, § 5º).

Além disso, há requisitos mínimos a serem atendidos. Quando foi promulgada, a lei nacional estabeleceu para loteamentos um mínimo de 35% em destinação obrigatória de áreas públicas – sistema viário, áreas verdes e institucionais⁵. Uma mudança legislativa em 1999 passou essa definição para o nível municipal, atrelada ao zoneamento. Ou seja, cada cidade deve estabelecer em seu regramento específico os requisitos mínimos a serem atendidos tanto em loteamentos, como em desmembramentos⁶.

Apesar de ser uma legislação bastante consolidada, é importante reforçar dois pontos relacionados às obrigações urbanísticas que ainda são objeto de mal-entendidos em alguns contextos:

1. O processo de parcelamento do solo não envolve doação de áreas públicas.

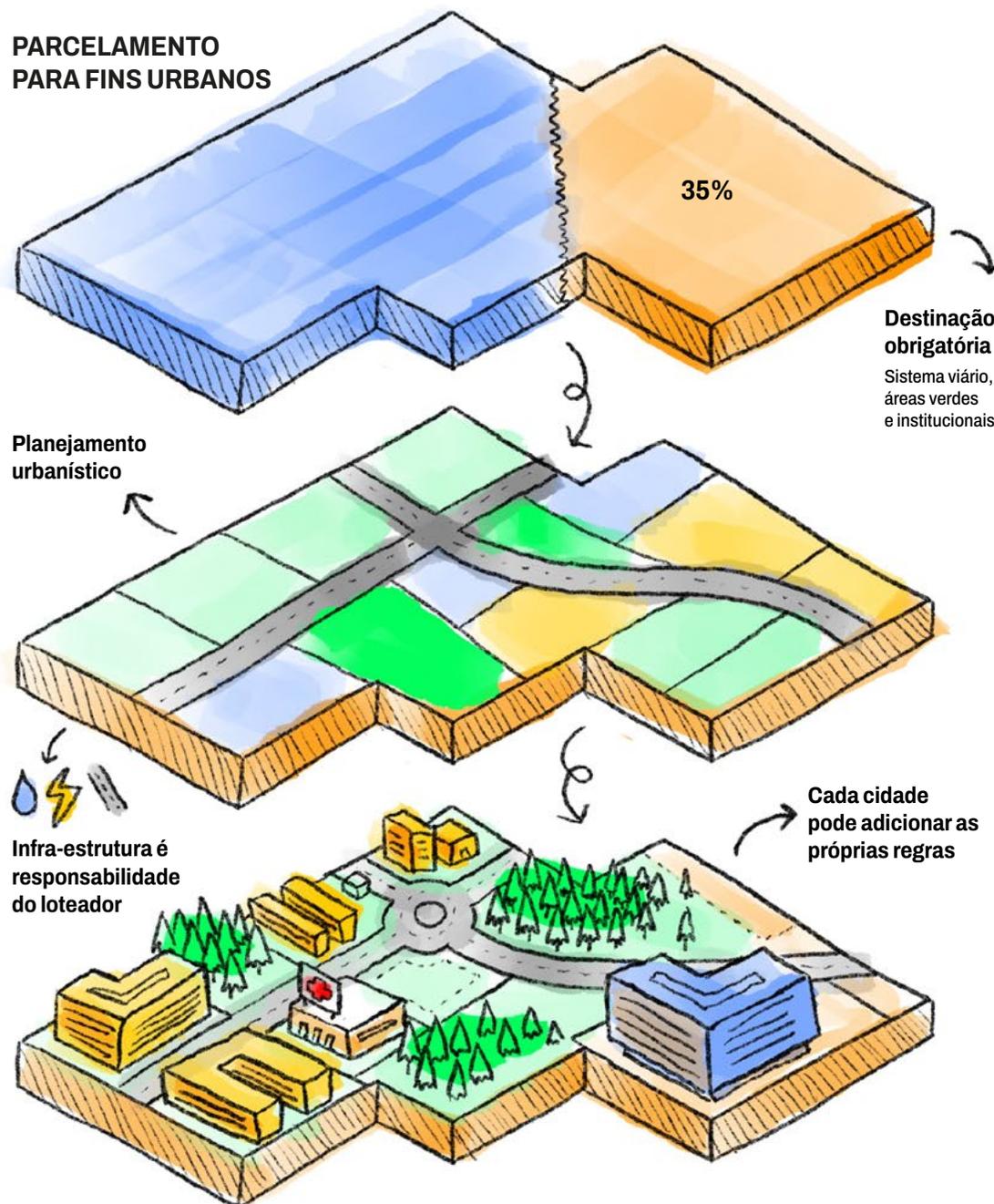
5 Salvo em loteamentos industriais, com lotes superiores a 15.000 m², que poderiam ter esse percentual reduzido.

6 Quando não houver requisitos específicos para desmembramento estabelecido pela legislação municipal, estes deverão seguir as regras de loteamento (Lei nº 6.766, de 1979, Art.11).

Doação é algo voluntário, que o loteador pode fazer ou não. A destinação obrigatória de áreas públicas é uma condição, estabelecida pelo poder público que o loteador deve sempre atender;

2. A implantação da infraestrutura básica é obrigação do loteador, condição para registro dos lotes no cartório de imóveis.

Os estados também podem editar normas complementares para o parcelamento do solo, ajustando-as às particularidades locais, como características geográficas, econômicas e sociais de cada região, e estabelecendo as competências dos órgãos estaduais para a fiscalização e licenciamento. Os municípios têm competência para editar normas complementares e específicas que garantam a adequação do parcelamento às demandas locais, como infraestrutura, uso e ocupação do solo e proteção ambiental. Os órgãos municipais são responsáveis pelo licenciamento e fiscalização do parcelamento do solo urbano, assegurando o cumprimento das normas e condições estabelecidas e verificando a existência de infraestrutura básica e a regularidade das edificações.

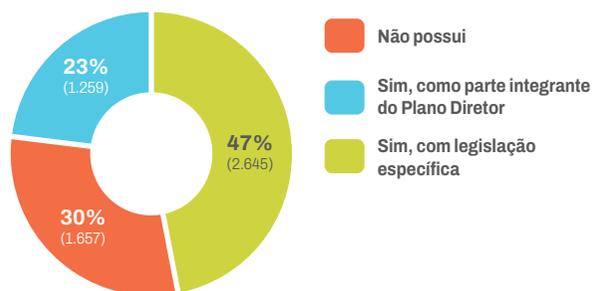


Implementação do instrumento

De acordo com a última Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE em 2021, 3.904 municípios no país, 70% do total, têm normas locais sobre parcelamento do solo, ou seja, estabelecem obrigações urbanísticas específicas para seu território (Gráfico 9). Há uma parcela significativa dessas legislações (16,6%, 647 municípios) que é anterior a 2000, mas a maioria é mais atual (Gráfico 10).

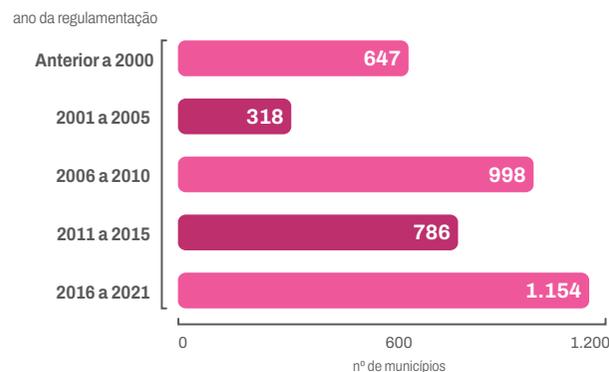
O instrumento está presente em municípios de todas as regiões do país e de diferentes portes populacionais. O Gráfico 11 apresenta a distribuição regional, enquanto o Gráfico 12 detalha a distribuição por porte populacional, com valores relativos (percentuais em relação ao total de municípios de cada porte) e absolutos (números totais de municípios).

Gráfico 9: Quantidade de municípios no país com legislação sobre Parcelamento do Solo.



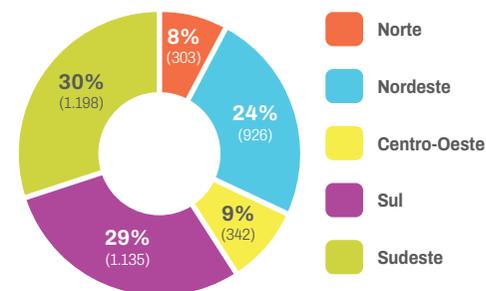
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 10: Ano da regulamentação da legislação sobre Parcelamento do Solo.



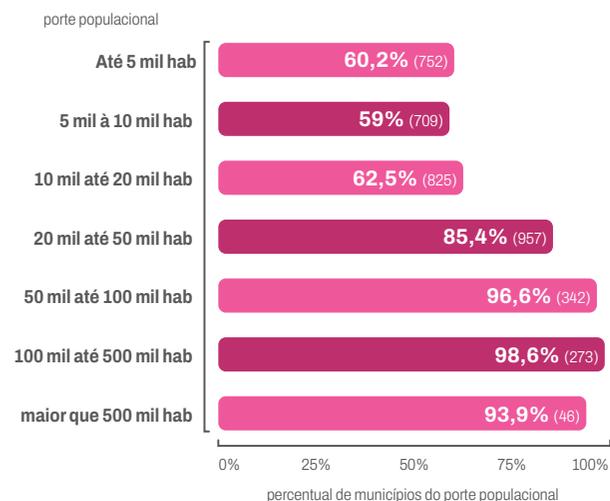
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 11: Distribuição Regional dos municípios que possuem legislação sobre Parcelamento do Solo.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 12: Distribuição dos municípios que possuem legislação sobre Parcelamento do Solo por porte populacional.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Após a mudança legislativa de 1999, alguns municípios revisaram suas leis específicas de parcelamento do solo, ajustando os percentuais de destinação específica de áreas públicas. Maringá (409 mil habitantes, IBGE 2022) e Londrina (555 mil habitantes, IBGE 2022), ambas no norte do Paraná, adotaram uma regra parecida, que não define percentual mínimo para o sistema viário, cuja área é definida caso a caso, conforme diretrizes emitidas pelo órgão competente. Em relação às áreas verdes e institucionais, Maringá estabeleceu 10% como

mínimo, enquanto Londrina define 12% de destinação mínima para estes usos, conforme a seguir:

Art. 39. Nos parcelamentos do solo para fins urbanos as áreas a serem transferidas ao domínio público são compostas de, no mínimo: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.550, de 21 de agosto de 2017).

- I. 12% (doze por cento) da área loteável destinado à área edificável de praça e área de uso institucional, definidas por meio de diretrizes expedidas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL;
- II. sistema viário definido por meio de diretrizes expedidas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL; e
- III. setores especiais de fundos de vale, se houver.

Outorga onerosa de alteração de uso

Quando a legislação urbanística muda o uso do solo, os valores dos terrenos afetados pela mudança devem mudar. Isso porque o valor de um terreno está atrelado ao que pode ser construído sobre ele. Terrenos com permissão de usos mais rentáveis – por exemplo, um centro comercial – tendem a valer mais que terrenos com usos mais restritos – como, por exemplo, usos institucionais.

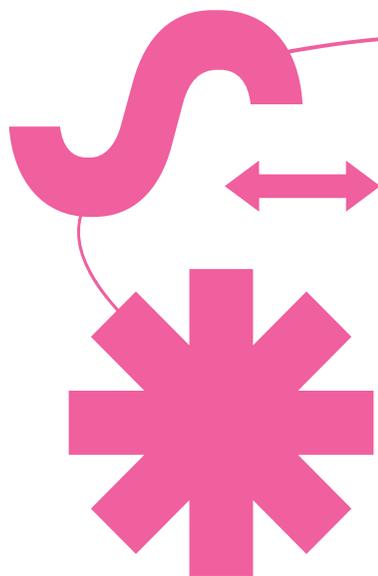
Nas regras gerais de uso do solo, nem sempre é possível prever a geração de valor, já que há outros fatores a se considerar – a exemplo das demandas de mercado e das próprias características físicas do imóvel, como forma, tamanho e declividade. Já na conversão rural-urbano, a valorização em decorrência da mudança normativa é explícita⁷. Nesses casos, a utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso é sempre recomendada.

Importante que a lógica causal seja respeitada: se houver necessidade de conversão de uso, aplica-se o instrumento. Porém, não se trata de

⁷ A literatura especializada registra valorização superior a 400% em exemplos em diferentes cidades no mundo (Smolka, 2014).

sinal verde para autorizar qualquer mudança de uso, especialmente em casos de ampliação do perímetro urbano, que geram uma série de deseconomias para a gestão urbana, dificilmente compensadas pela contrapartida paga.

O Estatuto da Cidade estabelece que as áreas passíveis de alteração de uso por meio de outorga onerosa devem estar previstas no Plano Diretor e os recursos obtidos por meio do instrumento só podem ser utilizados para as finalidades específicas listadas no quadro seguinte.



Destino dos recursos obtidos por Outorga Onerosa

- * regularização fundiária;
- * execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- * constituição de reserva fundiária;
- * ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- * implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- * criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- * criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- * proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Finalidades para aplicação dos recursos aferidos por Outorga Onerosa do Direito de Construir e por Outorga Onerosa de Alteração de Uso. Fonte: Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, Artigo 26, incisos I a IX e Artigo 31.

São todas finalidades relacionadas à política de desenvolvimento urbano que demandam investimentos, os quais podem ser viabilizados por contrapartidas em dinheiro, ou realizados diretamente pelo beneficiário,

dependendo de como cada município regulamentar o instrumento.

Os valores dos terrenos antes e depois da alteração de uso podem ser estimados caso a caso, com base em laudos de avaliação imobiliária, ou pré-definidos a partir de bases de dados disponíveis nos municípios, como a planta genérica de valores para fins de IPTU ou os valores de referência para cobrança do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

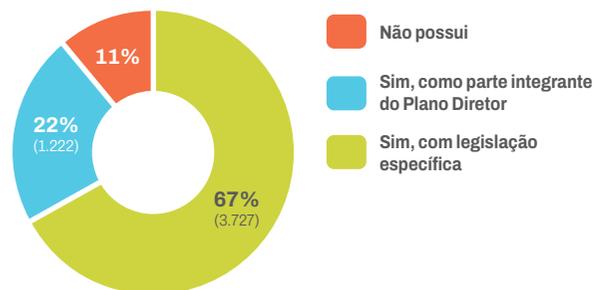
Implementação do instrumento

Segundo a última Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE em 2021, desde 2001, mais de 4.000 municípios editaram leis definindo seu perímetro urbano (Gráfico 13). Não há informação na pesquisa sobre quantas dessas cidades converteram áreas rurais em urbanas, mas pode-se supor que tenha sido a maioria. São poucos os casos, porém, de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU). A maior parte da legislação sobre perímetro urbano é posterior a 2001 (82%, 4.039 municípios) (Gráfico 14).

O Gráfico 15 apresenta a distribuição regional da legislação, enquanto o Gráfico 16 detalha a distribuição por porte populacional, com

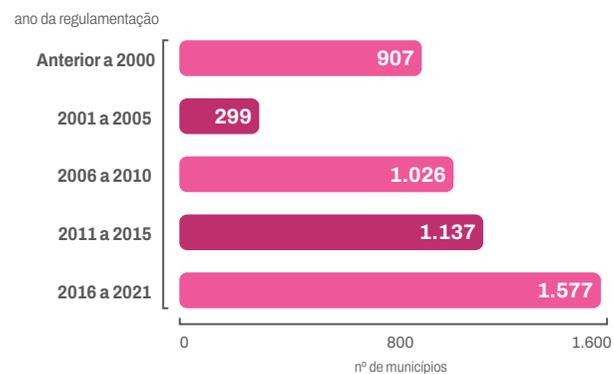
valores relativos (percentuais em relação ao total de municípios de cada porte) e absolutos (números totais de municípios).

Gráfico 13: Quantidade de municípios no país com legislação sobre Perímetro Urbano.



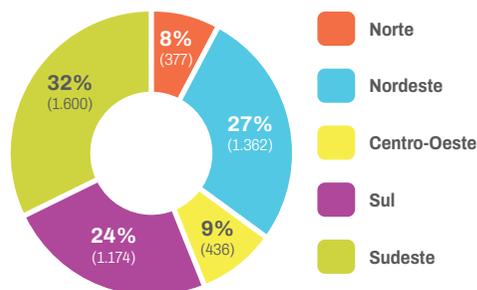
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 14: Ano da regulamentação da legislação sobre Perímetro Urbano.



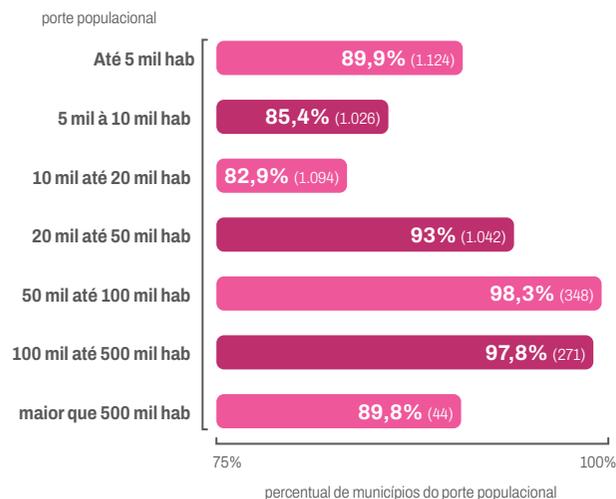
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 15: Distribuição Regional dos municípios que possuem legislação sobre Perímetro Urbano.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 16: Distribuição dos municípios que possuem legislação sobre Perímetro Urbano por porte populacional.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

O Distrito Federal (2,8 milhões de habitantes, IBGE 2022) utiliza a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo há mais de 20 anos. Entre janeiro de 2015 e fevereiro de 2018, arrecadou R\$ 30.941.800,00 com este instrumento. Os recursos são direcionados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e vêm sendo utilizados para execução de obras, como equipamentos comunitários e urbanização e fortalecimento institucional⁸. O cálculo da Outorga, conforme a norma vigente no Distrito Federal, usa uma tabela que visa compensar o aumento de valor do imóvel decorrente da alteração de uso, garantindo que a cidade receba uma parte justa desse incremento. O método utilizado compara o valor do terreno antes e depois da alteração, indicando a valorização do uso pretendido: o uso rural tem a menor valorização, enquanto o comércio varejista de combustíveis tem a maior. O cálculo considera a área do imóvel, o valor venal, coeficientes de valorização específicos para diferentes usos, a localização e possíveis fatores de correção.

⁸ Adriano, Henrique Soares Rabelo (2018). A gestão pública da valorização da terra no DF: uma análise a partir das Outorgas Urbanísticas. Dissertação (Mestrado em Projeto e Planejamento Urbano) Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília.

Incidência de Valorização

Valorização crescente



| USOS | ATIVIDADE |
|-------------------------------------|--|
| Uso comercial | Grupo 47.3 - Comércio varejista de combustíveis para veículo automotores |
| Uso residencial | Habitação coletiva |
| Uso comercial/Prestação de serviços | Todas as atividades, grupos, classes e subclasse, exceto grupo 47.3 do uso comercial |
| Uso industrial | Todas as atividades, grupos, classes e subclasse |
| Uso institucional | Todas as atividades, grupos, classes e subclasse |
| Uso residencial | Habitação unifamiliar |
| Uso rural | Todas as atividades, grupos, classes e subclasses |

Tabela de Valorização Imobiliária do Distrito Federal.

Fonte: Decreto nº 40.285, de 2019.

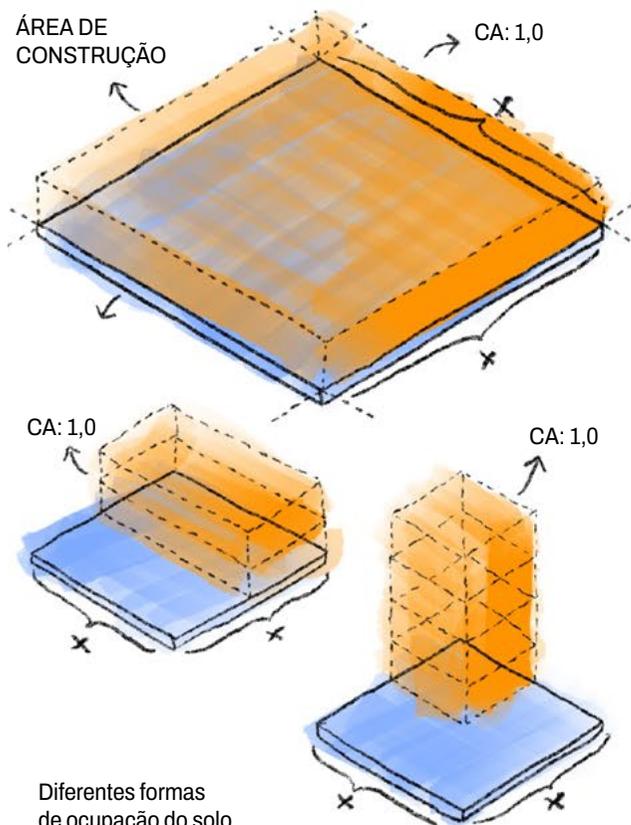
O Distrito Federal pode ser considerado um caso atípico, porque aplica à alteração entre usos urbanos, além da alteração mais comum de aplicação do instrumento, que é a conversão de solo rural para solo urbano. São exemplos de aplicação “convencional” de OOAU os casos de São Carlos (254 mil habitantes, IBGE 2022), Jundiaí (443 mil habitantes, IBGE 2022) e São José dos Campos (697 mil habitantes, IBGE 2022), no interior de São Paulo.

Gestão pública de direitos de construir: outorga onerosa do direito de construir, operação urbana consorciada, transferência do direito de construir e bônus de densidade

Assim como o uso muda o valor de um terreno urbano, o potencial construtivo – o quanto se pode construir em cada terreno – também deve afetar o valor dos terrenos. Como regra, terrenos em que se pode construir mais têm um valor maior que terrenos parecidos nos quais a possibilidade de construção é mais restrita. O potencial construtivo dos terrenos urbanos é definido por um parâmetro chamado coeficiente de aproveitamento (CA). O CA define a relação entre a área do terreno e seu potencial construtivo.

Há instrumentos específicos que mobilizam a valorização da terra por meio da gestão dos direitos de construir, ou do potencial construtivo. Neste grupo, com aplicações diversificadas, estão os bônus de densidade: instrumentos que premiam determinadas condutas – como a inclusão de tipologia de habitação de interesse social em parte do novo

Coefficiente de aproveitamento (CA)



Diferentes formas de ocupação do solo podem corresponder ao mesmo coeficiente de aproveitamento

empreendimento – oferecendo edificabilidade⁹ adicional.

Com a mesma natureza, o Estatuto da Cidade definiu três instrumentos: a Outorga Onerosa do Direito de Construir – instrumento básico que organiza a aplicação de todos os outros –, a Transferência do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada. O princípio é que o direito de propriedade inclui um direito básico de construção, igual para todos os imóveis urbanos, definido pelo coeficiente de aproveitamento básico (CA básico). Os potenciais construtivos adicionais são definidos por critérios urbanísticos (de acordo com a zona em que se encontra o terreno, por exemplo) e constituem patrimônio público, passível de outorga onerosa, ou seja, concessão desse potencial adicional mediante pagamento de contrapartida, o que se pode chamar de “solo criado”.

⁹ A edificabilidade ou aproveitamento de um terreno é a área construída permitida pela legislação urbanística, em função da área do terreno.

Outorga onerosa do direito de construir (OODC)

(arts. 28-31 do Estatuto da Cidade)

oferece a base para a gestão pública da valorização da terra pelo manejo dos direitos de construir, atendendo à diretriz da justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização ao estabelecer a cobrança de contrapartidas pela autorização de aproveitamentos urbanísticos superiores à edificabilidade definida pelo coeficiente de aproveitamento básico.

Operação urbana consorciada (OUC)

(arts. 32-34 do Estatuto da Cidade)

instrumento para a implementação de projetos urbanos, destinado a áreas que necessitem de transformações urbanas estruturais, ou seja, investimento em infraestrutura que possa oferecer a base para o adensamento.

Transferência do direito de construir (TDC)

(art. 35 do Estatuto da Cidade)

permite ao proprietário de um determinado terreno urbano exercer em outro local, ou alienar para este fim, o direito básico de construir quando esse direito não puder ser exercido, no todo ou em parte, no terreno de origem em virtude do interesse público.

Partindo do conceito de “solo criado”, estes instrumentos implicam na introdução de um parâmetro urbanístico comum para todos os imóveis urbanos, o CA básico, citado anteriormente. Este índice define o potencial construtivo inerente à propriedade imobiliária, ou seja, a edificabilidade que está atrelada ao imóvel (Furtado, Maleronka, 2023).

A introdução da cobrança pela edificabilidade adicional, acima daquela estabelecida pelo CA básico, tem o intuito de neutralizar a valorização dos terrenos urbanos gerada pela definição dos diferentes coeficientes de aproveitamento máximos (CA máximo). A todos os proprietários de imóveis cabe o mesmo potencial construtivo, proporcional à área de seu terreno. Ou seja, o conteúdo econômico dado pela normativa urbanística (CA básico) é igual para todos. Já os coeficientes máximos são diversos, definidos segundo critérios de adequação à infraestrutura (como a proximidade ao sistema de transporte de massa) e outros critérios urbanísticos, como a composição morfológica ou a preservação de certas paisagens.

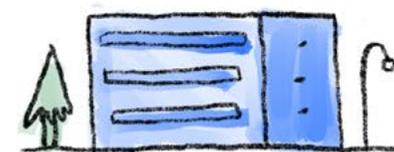
Porém, não é justo que a valorização proporcionada por essa diferenciação – criada pela regulação urbanística e vinculada à oferta de infraestrutura – seja apropriada

individualmente. Por isso, o intervalo entre o CA básico e os CAs máximos define a contrapartida a ser paga para o poder público, como forma de recuperação de valorização. Sempre que houver diferença entre o CA básico e o CA máximo, aplica-se a **Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)**.

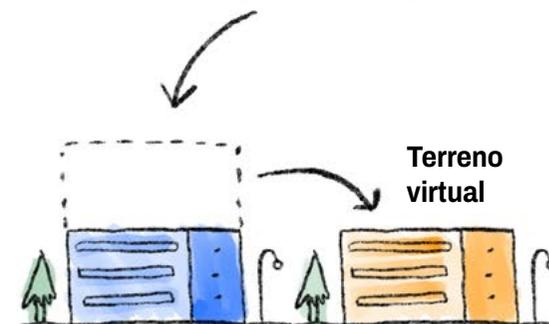
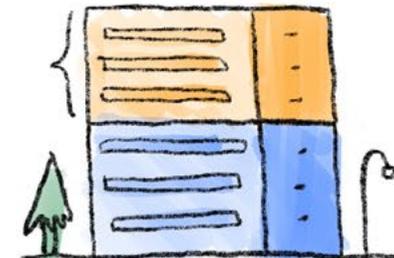


Um segundo instrumento que funciona de modo complementar à OODC, é a **Operação Urbana Consorciada (OUC)**. A OUC é o instrumento urbanístico previsto na legislação brasileira para a intervenção em trechos do território, ou seja, para a viabilização de projetos urbanos. Por projeto urbano entende-se a transformação coordenada de espaços públicos e privados em um determinado recorte territorial para atingir um determinado objetivo, o que inclui a execução de obras públicas (intervensões) e a adequação de normas urbanísticas (medidas).

Aproveitamento básico



Aumento do aproveitamento



Certificado de potencial adicional de construção (CEPAC)

O CEPAC foi idealizado com um duplo objetivo: antecipar a receita de contrapartidas por direitos de construção (os títulos são previamente adquiridos, para só depois serem vinculados a um determinado imóvel) e precificar a contrapartida por um mecanismo de mercado, o leilão, possibilitando a captura de parte da valorização imobiliária de uma operação urbana.

O CEPAC é um título de valor mobiliário que pode ser emitido pelo município no âmbito de uma Operação Urbana Consorciada. Ele funciona como uma moeda de troca para pagamento de contrapartidas por direitos adicionais de construção. Isto é, respeitados os limites máximos estabelecidos pela Operação, o interessado em ampliar o

potencial construtivo de seu terreno deve trocar CEPACs por metros quadrados adicionais de construção, vinculando os títulos ao seu terreno.

A ideia de titularizar os direitos adicionais de construção introduz complexidade na gestão das OUCs que optam por adotar este mecanismo. Os CEPAC são instrumentos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Sua emissão envolve uma série de procedimentos regulamentados por instruções normativas emitidos por este órgão e sua comercialização se dá em leilões supervisionados pela CVM. Ou seja, a precificação da contrapartida é definida pela competição entre os participantes do leilão.

Nem toda OUC precisa usar CEPAC, mas os CEPAC só podem ser utilizados em OUC.

Enquanto a OODC tem um caráter de regulação geral e de recuperação da valorização por conta de uma infraestrutura já instalada (que permite densidades adicionais), a OUC é um instrumento que permite ampliar a infraestrutura de uma determinada área da cidade para suportar um adensamento maior. Por isso, os recursos obtidos pela OODC são aplicados no conjunto da

cidade¹⁰, enquanto os recursos da OUC devem ser reinvestidos na própria operação.

A precificação da contrapartida por direitos adicionais de edificabilidade é baseada em um método chamado “terreno virtual”. Por esse método, calcula-se a área de um terreno

¹⁰ Com as mesmas finalidades apresentadas para a Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

virtual – idêntico ao terreno real, ou seja, com a mesma edificabilidade básica – necessária para acomodar a edificabilidade adicional. O valor da contrapartida é obtido pela multiplicação da área do terreno virtual pelo valor por metro quadrado do terreno real. Vale lembrar que nem todas as construções devem pagar contrapartidas. Até o limite definido pelo CA básico – em geral, o suficiente para construção de casas e sobrados – não há cobrança. A contrapartida só é devida se a edificabilidade básica for ultrapassada, ou seja, quando do licenciamento de projetos mais densos em área construída, como edifícios em altura, quando a edificação pretendida tem área maior que aquela estabelecida pelo CA básico.

Quando aplicados corretamente, esses instrumentos não inibem a atividade imobiliária, já que suas contrapartidas não incidem sobre os empreendedores e sim sobre os proprietários de terrenos. Essa lógica é contraintuitiva, mas é bastante conhecida pelos profissionais do setor, que fazem a conta de viabilidade dos empreendimentos de trás pra frente, usando o chamado método involutivo ou residual. Parte-se da receita de venda, subtrai-se custo e margem e o que sobra, ou o resíduo, é o valor máximo que o empreendedor estará disposto a pagar pelo terreno.

Sem a aplicação desses instrumentos, são justamente os proprietários quem se apropriariam integralmente da valorização decorrente da autorização de aproveitamento superior ao básico. Essa é uma das características mais mal compreendidas destes instrumentos: quem paga a contrapartida é o promotor imobiliário, quando do licenciamento do projeto, mas quem arca com esse valor da contrapartida é o proprietário do terreno.

O terceiro instrumento dessa família, a **Transferência do Direito de Construir (TDC)**, não é diretamente um instrumento de financiamento, mas uma forma de compensar proprietários que, por diferentes motivos, não podem exercer seu direito de construir até o limite definido pelo coeficiente de aproveitamento básico. A lógica é a seguinte: se, por algum motivo de interesse público – como é a preservação de imóveis de valor histórico – um imóvel tem seu potencial construtivo restrito, autoriza-se que o potencial não utilizado (até o limite estabelecido pelo CA básico) possa ser transferido para outro imóvel.

Motivações para utilização da TDC (Estatuto da Cidade, art. 35)

- I. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II. preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III. servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A TDC também pode ser usada como alternativa à desapropriação. Caso o proprietário concorde com essa forma de indenização, o imóvel é doado ao município e o proprietário recebe certificado de TDC que pode ser utilizado em outro imóvel. Em qualquer caso, a TDC só deve ser utilizada para finalidades de interesse público.

Sobre a utilização da TDC, é importante fazer alguns alertas:

- * A referência para se autorizar a TDC do imóvel emissor é o CA básico, que

define o potencial construtivo pertencente ao proprietário;

- * Já no imóvel receptor, o limite para aquisição de potencial via TDC é definido pelo CA máximo;
- * Autorizar o recebimento de TDC acima dos limites definidos pelo CA máximo põe em xeque a própria existência de tais limites;
- * A TDC será mais eficiente quanto mais consolidada for a OODC no município. Uma OODC fraca, com contrapartidas simbólicas ou inexistentes, tira valor da TDC;
- * Autorizar TDC implica em abrir mão de receitas via OODC, ou seja, antes de se optar pela TDC, é importante avaliar os impactos dessa renúncia de receitas.

Finalmente, há os chamados “bônus de densidade”. Não é um instrumento único, mas são diferentes aplicações que operam segundo a lógica do incentivo, premiando determinadas práticas com edificabilidade adicional. Estes também não são exatamente instrumentos

de financiamento, porque não geram caixa de maneira direta para o poder público. Contudo, podem desonerar o governo de realizar certas intervenções – por exemplo, implementar praças e áreas verdes – na medida em que estas estão sendo viabilizadas por agentes privados, em troca da bonificação. Outro exemplo é o aumento de potencial construtivo como forma de promover fachadas ativas ou incentivar a produção de habitação social.

Este tipo de instrumento deve ser calibrado para que o benefício recebido pelo privado seja proporcional ao benefício público gerado pelo comportamento que se está incentivando. E, assim como a TDC, o potencial oferecido como bônus não será objeto de contrapartida de OODC, reduzindo o potencial de receita deste instrumento. Por isso, esses instrumentos devem ser considerados somente para casos específicos e muito bem dimensionados.

Por fim, é importante destacar alguns pontos que tornam esses instrumentos de gestão dos direitos de construir fundamentais para o planejamento urbano, a regulação do crescimento das cidades e a saúde fiscal dos municípios. Primeiro, eles ajudam a equilibrar os impactos econômicos das decisões de planejamento urbano, dando mais liberdade para

as decisões técnicas. Segundo, eles reduzem a especulação imobiliária, evitando que terrenos fiquem parados à espera de valorização. E por último, eles direcionam recursos adicionais, que não vêm de impostos, para atender às necessidades do desenvolvimento urbano.

Implementação dos instrumentos

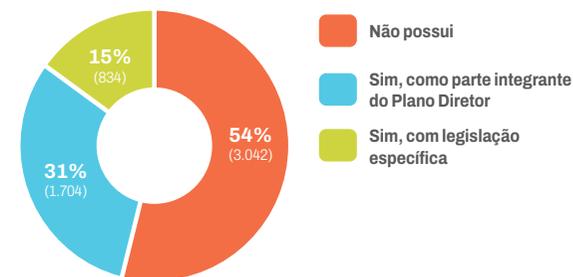
Os dados levantados pela MUNIC (IBGE, 2021) mostram que tanto a Outorga Onerosa do Direito de Construir (e instrumentos correlatos, identificados com o conceito de Solo Criado), quanto a Operação Urbana Consorciada, vêm sendo incluídos nas legislações de muitos municípios no país, que não chegam a efetivar a adoção do instrumento.

Conforme se apresenta no Gráfico 17, 54%, 3.024 municípios ainda não possuem legislação sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Solo Criado. A legislação, na maior parte desses municípios (2.205), é posterior a 2006 (Gráfico 18).

O Gráfico 19 apresenta a distribuição regional da legislação sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir e Solo Criado, enquanto o Gráfico 20 detalha a distribuição por porte populacional, com valores relativos (percentuais

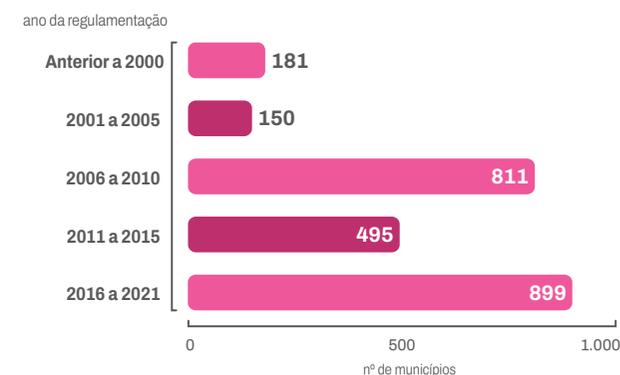
em relação ao total de municípios de cada porte) e absolutos (números totais de municípios).

Gráfico 17: Quantidade de municípios no país com legislação OODC ou Solo Criado.



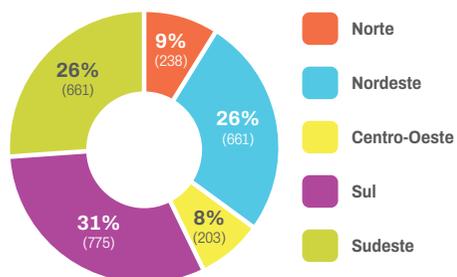
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 18: Ano da regulamentação da legislação sobre OODC ou Solo Criado.



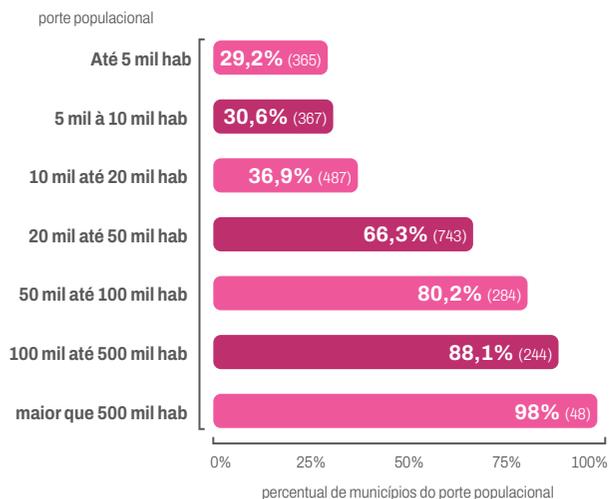
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 19: Distribuição Regional dos municípios que possuem legislação sobre OODC ou Solo Criado.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 20: Distribuição dos municípios que possuem legislação sobre OODC ou Solo Criado por porte populacional.

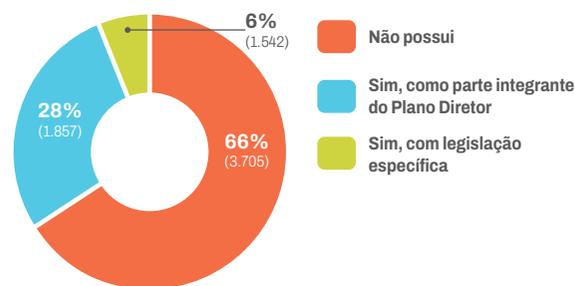


Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Conforme se apresenta no Gráfico 21, 27,6%, 1.857 municípios possuem legislação sobre Operação Urbana Consorciada, destes, 1.879 como parte integrante do Plano Diretor. A legislação, na maior parte desses municípios (3.612), também é posterior a 2006 (Gráfico 22).

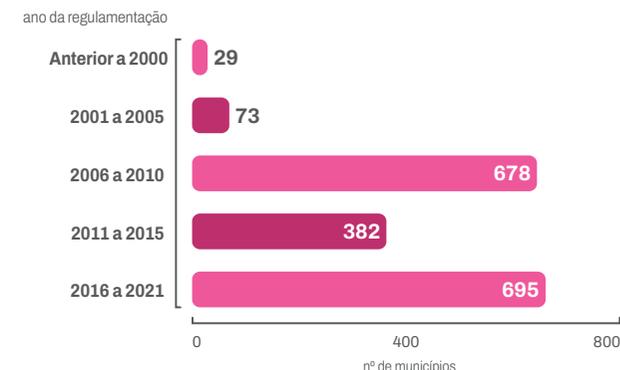
O Gráfico 23 apresenta a distribuição regional da legislação sobre a Operação Urbana Consorciada, enquanto o Gráfico 24 detalha a distribuição por porte populacional, com valores relativos (percentuais em relação ao total de municípios de cada porte) e absolutos (números totais de municípios).

Gráfico 21: Quantidade de municípios no país com legislação sobre Operação Urbana Consorciada.



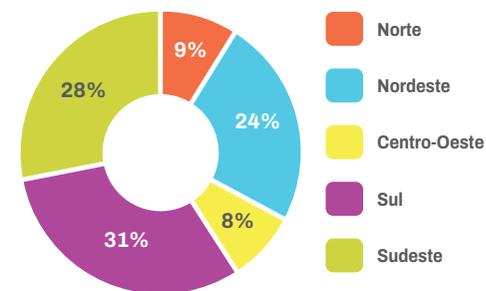
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 22: Ano da regulamentação da legislação sobre Operação Urbana Consorciada.



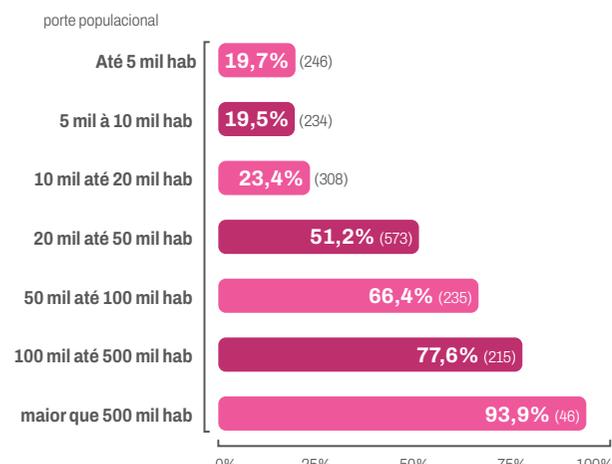
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 23: Distribuição Regional dos municípios que possuem legislação sobre Operação Urbana Consorciada.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 24: Distribuição dos municípios que possuem legislação sobre Operação Urbana Consorciada por porte populacional.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

São Paulo (11,4 milhões de habitantes), capital do estado de mesmo nome, e Manaus (2,1 milhões de habitantes), capital do Amazonas, adotaram a OODC mais ou menos ao mesmo tempo, logo no início dos anos 2000. Manaus introduziu prontamente um CA básico único com valor 2,0; já em São Paulo, apesar da proposta inicial do Executivo ser também por um CA básico único, ele só foi aprovado na próxima revisão do plano diretor da cidade, mais de dez anos depois.

Enquanto São Paulo aprovou no Plano Diretor de 2004 o uso de coeficientes de aproveitamento básicos diferenciados por zona, Manaus já tinha estabelecido o CA básico único igual a 2,0 para todo o município, em 2002. Apenas em 2014, São Paulo estabelece o CA básico único e igual a 1,0 (unitário). Manaus de 2014 a 2022 arrecadou R\$ 19.748.197,72, equivalente a 1,01% do arrecadado com o IPTU, já São Paulo arrecadou R\$ 4.391.649.315,70 no mesmo período, o que equivale a 4,97% da arrecadação do IPTU.

O município de São Paulo vem usando de modo articulado os outros instrumentos de gestão pública de direitos de construir, com resultados que indicam a importância da coordenação entre eles, para que os objetivos da política urbana sejam alcançados.

Belo Horizonte (2,3 milhões de habitantes, IBGE 2022), capital de Minas Gerais, emprega a Transferência do Direito de Construir desde 1996. A ferramenta ganhou maior amplitude e facilidade de utilização com a aprovação do novo Plano Diretor de 2019, que estabeleceu uma regra segundo a qual, para atingir o coeficiente de aproveitamento máximo, 10% do potencial construtivo adicional deve vir de TDC, aumentando assim o número de

possíveis interessados em receber TDC. Por exemplo, em um lote de 1.000 m² com CA máximo 2 é possível construir 2.000 m² de área computável, sendo 1.000 m² de potencial básico, no mínimo 100 m² via TDC e o restante, até 900 m², via OODC.

Em relação à utilização de bônus de densidade, o caso de Recife (1,5 milhão de habitantes, IBGE 2022), capital de Pernambuco, é interessante. O município oferece isenções de cobrança de potencial construtivo para empreendimentos de habitação social, visando estimular a construção de moradias acessíveis para a população de baixa renda. Além disso, projetos que adotam um modelo de uso misto podem receber isenções para estimular o adensamento urbano. Há também incentivos para a preservação do patrimônio histórico, promovendo a revitalização de áreas de interesse histórico, e para empreendimentos que promovem fachadas ativas e espaços públicos de uso coletivo. Por fim, empreendimentos que adotam práticas sustentáveis de construção e operação, como eficiência energética e reuso de água, também podem receber isenções, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável da cidade.

Finalmente, no que diz respeito à utilização da Operação Urbana Consorciada, vale mencionar que o instrumento dá base para o planejamento e gestão de projetos em diferentes arranjos e escalas. Por exemplo, em Curitiba (1,8 milhão de habitantes, IBGE 2022), capital do Paraná, a lei da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, criada em 2011, estabeleceu diretrizes urbanísticas para a área de influência da antiga BR-116 em seu trecho urbano que cruza a cidade de norte a sul. A OUC de Curitiba segue o formato das operações urbanas paulistanas, entre as quais se destacam a OUC Faria Lima e Água Espraiada, também de grande porte e com receitas bilionárias. Já em Fortaleza (2,4 milhões de habitantes, IBGE 2022), capital do Ceará, possui sete Operações aprovadas, de portes diversos, algumas envolvendo um ou dois agentes privados. Em comparação, Curitiba optou por uma grande OUC que abrange várias áreas da cidade, enquanto Fortaleza possui projetos menores localizados em áreas específicas.

Projetos estruturados

Projetos estruturados de base imobiliária não são exatamente novidade, mas vêm ganhando impulso com algumas iniciativas de gestão de ativos públicos. A ideia é que o poder público

promova a utilização de seus imóveis para um propósito público – por exemplo, construir um equipamento e/ou prover um serviço público – e que outros usos possam ser explorados conjuntamente, gerando receita para repor o investimento, bancar a operação do próprio equipamento ou serviço, ou reverter-se em receita adicional para o orçamento público.

Mais uma vez, o racional é que o imóvel se valoriza pela intervenção pública – que pode ser a implantação de uma infraestrutura aliada ou não a mudanças nas regras urbanísticas – e que essa valorização seja apropriada pelo poder público. A diferença é que a recuperação da valorização nestes casos é direta, já que o proprietário do imóvel – neste caso, um ente público – se beneficia diretamente de receitas de venda ou aluguel do empreendimento.

Nos instrumentos anteriores, os governos locais têm papel determinante. Já em projetos estruturados, é mais comum encontrar experiências de gestão compartilhada com o governo nacional e estadual, incluindo empresas públicas subordinadas a essas esferas. Esses projetos podem ter estruturas complexas na forma de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões, ou simplificadas, com editais simples de locação ou cessão de uso mediante contrapartida.

Implementação do instrumento

Há exemplos de empreendimentos associados a terminais de transporte, como centros comerciais ou apartamentos para aluguel. Recife (1,5 milhão de habitantes, IBGE, 2022), capital de Pernambuco, estruturou uma PPP para viabilizar unidades habitacionais no centro da cidade. O projeto inclui a reforma de imóveis públicos (*retrofit*) e também a construção de unidades novas. Parte das unidades será vendida, parte será destinada à locação social¹¹.

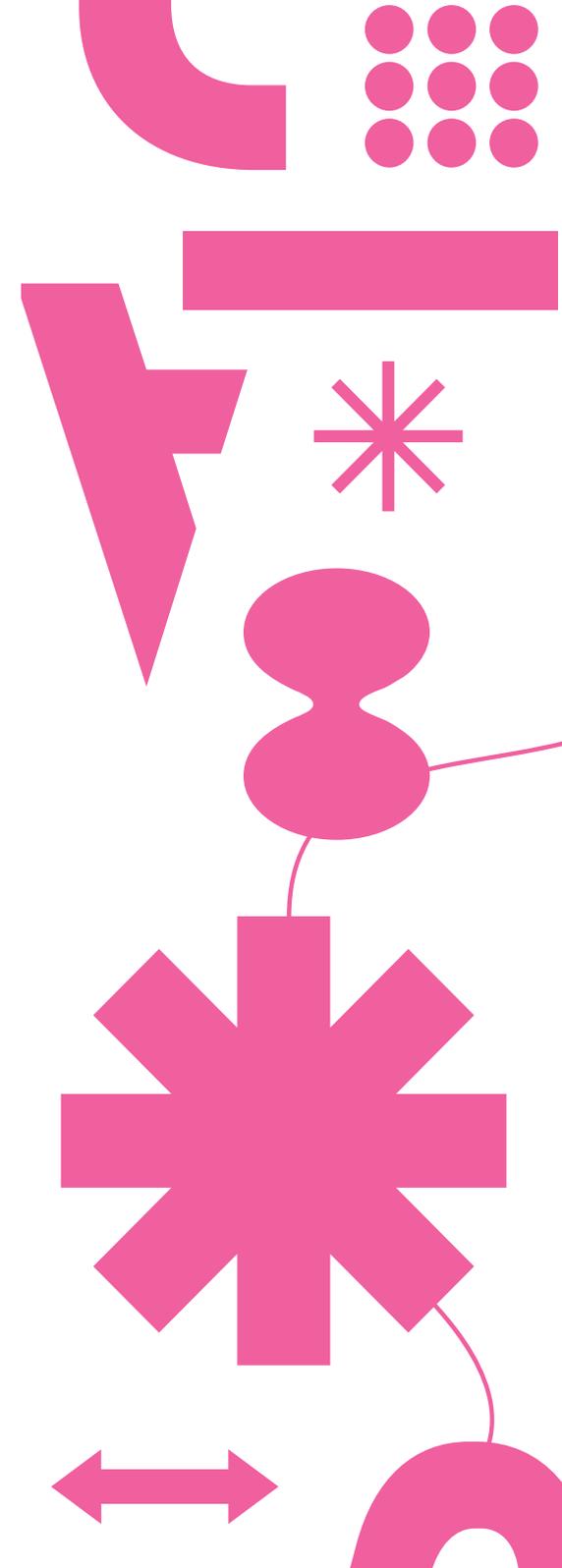
Outro exemplo interessante, é o caso da Vila Sanhauá, em João Pessoa (834 mil habitantes, IBGE, 2022). Trata-se de um conjunto de oito sobrados, construído nos anos 1920-30, localizado no centro histórico. Em 2013 os sobrados – sete dos quais pertencentes à prefeitura – encontravam-se sem uso e em péssimo estado de conservação. Com a intenção de promover a reabilitação do conjunto, a prefeitura adquiriu o oitavo imóvel e os restaurou com recursos próprios. O projeto converteu o conjunto em 17 unidades habitacionais, seis lojas e um dos sobrados foi destinado a uso institucional. Então, foi

11 Fonte: Apresentação PPP Morar no Centro. Disponível em: https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/PPP-Morar-no-Centro_Apresentacao-Consulta-Publica-1.pdf

lançado um edital de cessão de uso onerosa, identificando o seguinte público-alvo: “pessoas físicas que desenvolvam atividades culturais, artesanais ou que promovam a valorização dos elementos típicos da região do nordeste brasileiro” e “para fins comerciais, exclusivamente nos ramos de alimentos, do turismo e de atividades culturais, artesanais ou que promovam a valorização dos elementos típicos do Nordeste.” (Secretaria Municipal de Habitação Social, 2018).

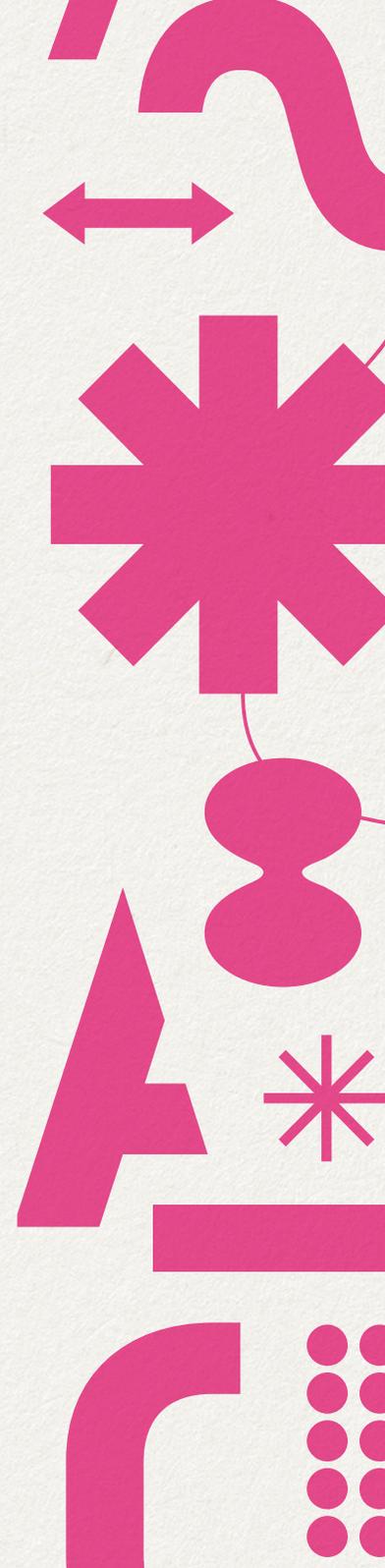
Foi definido também o limite de renda mensal familiar de 10 salários mínimos, e estabelecido o prazo de vinte anos para a concessão das residências e de um ano para as áreas comerciais, ambos prorrogáveis¹².

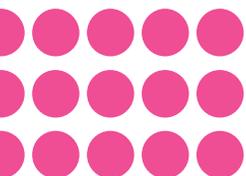
12 . Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa, legislação específica disponível em: https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/17764/17764_texto_integral.pdf





3. Instrumentos para compensação e mitigação de impactos



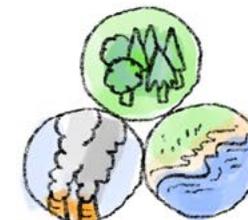


Os instrumentos abordados neste grupo têm a finalidade específica de compensar e mitigar impactos admissíveis pela legislação urbanística e ambiental gerados por determinados empreendimentos. Não devem ser encarados como instrumentos para financiar demandas gerais das cidades, sob risco de serem desvirtuados. Estes instrumentos existem para que empreendimentos geradores de impactos não onerem a cidade como um todo, mas quem se beneficia diretamente deles.

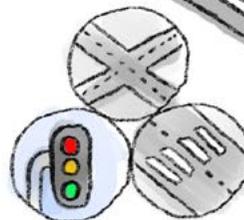
Nestes casos, o desafio é identificar e dimensionar corretamente as contrapartidas para, de um lado, não sobrecarregar os orçamentos municipais com novas demandas e, de outro, não inviabilizar empreendimentos que se adequem à política de desenvolvimento urbano municipal.



IMPACTOS DE VIZINHANÇA



IMPACTOS AMBIENTAIS



IMPACTOS VIÁRIOS

Impacto viário

Os instrumentos para mitigação e compensação de impactos viários são aqueles que reconhecem os chamados “polos geradores de tráfego” ou “polos geradores de viagem”. Este é um termo utilizado para descrever empreendimentos ou atividades que, devido à sua natureza, atraem um grande número de pessoas e veículos, impactando significativamente o fluxo de tráfego na área onde estão localizados. Esses polos podem incluir centros comerciais (shopping centers), hospitais, universidades, grandes edifícios de escritórios, estádios, entre outros.

Embora não seja especificamente mencionado como um instrumento no Estatuto da Cidade, muitos municípios adotam instrumentos para compensar os impactos de polos geradores de tráfego, em geral identificados pela quantidade de vagas de estacionamento que oferecem. A relação positiva entre políticas de estacionamento e geração de viagens está bem documentada na literatura especializada (Hobbs *et al.*, 2021), por isso, constata-se que empreendimentos que disponibilizam um número expressivo de vagas contribuem para a piora do trânsito e dos níveis de congestionamento nas cidades. Daí a necessidade de

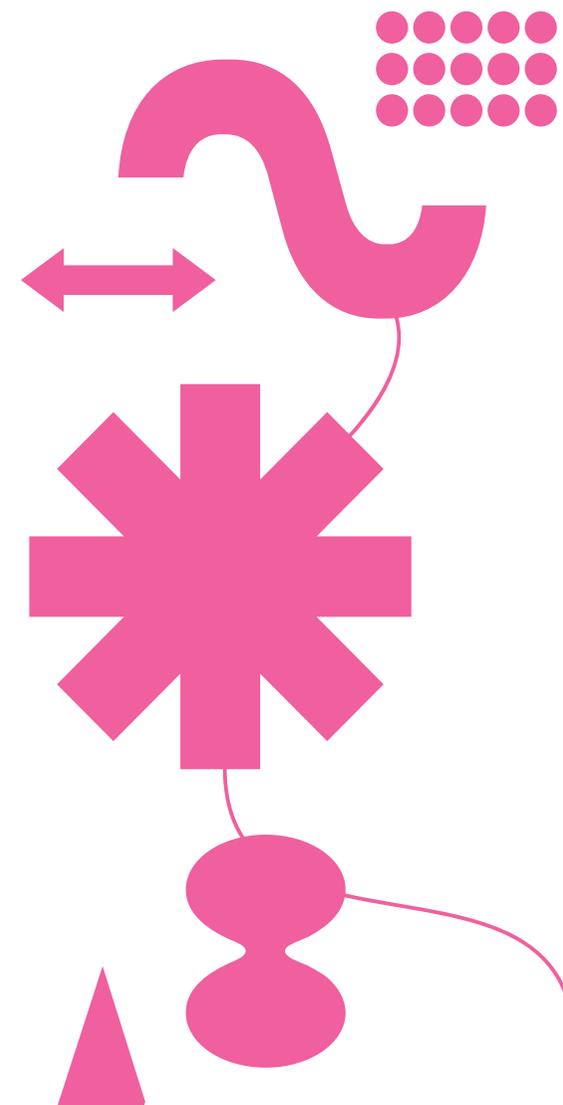
que apresentem soluções para o problema que potencialmente vão criar.

A regulamentação varia conforme o contexto, mas recomenda-se que empreendimentos identificados como polos geradores de tráfego apresentem estudos específicos sobre o perfil das viagens que devem ser geradas a partir de sua implantação. Estes estudos podem incluir simulações de tráfego para identificar vias e horários mais impactados, bem como para testar alternativas, como rotas alternativas, ampliação de infraestrutura e melhorias nos sistemas de transporte público. A partir deste ponto é que se devem definir as contrapartidas, para fazer frente aos impactos identificados.

Implementação do instrumento

O município de Fortaleza exige o Relatório de Impacto no Sistema de Trânsito (RIST) de novos empreendimentos, principalmente de grande porte, como o Centro de Eventos do Ceará. O relatório propõe medidas mitigadoras para minimizar os impactos negativos no sistema viário, como a implantação de novas vias de acesso, melhorias na sinalização viária, ajustes na infraestrutura de transporte público e outras intervenções necessárias.

O objetivo é garantir que o empreendimento seja compatível com a capacidade de suporte do sistema viário existente e que não comprometa a fluidez do trânsito ou a segurança viária na cidade.



Estudo de impacto de vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade, destinado a avaliar os impactos positivos e negativos de um empreendimento sobre a qualidade de vida da vizinhança. Neste caso, são considerados impactos amplos, que incluem impacto viário, mas não se limitam a ele. O Estatuto exige que o EIV inclua análise de adensamento populacional, equipamentos urbanos, uso do solo, valorização imobiliária, tráfego, demanda por transporte, ventilação, iluminação, paisagem urbana e patrimônio cultural (Lei nº 10.257, de 2001, Art. 37). Outros aspectos podem ser incluídos pelos municípios, conforme suas especificidades.

Cabe a cada município definir, conforme sua realidade urbana, quais empreendimentos têm potencial para causar impactos relevantes, de acordo com as características de uso e ocupação das zonas urbanas. Esses empreendimentos devem estar listados na lei municipal que regulamenta o instrumento. O EIV só pode ser aplicado em empreendimentos permitidos pela legislação, não sendo recomendado para regularização de atividades irregulares.

A elaboração do estudo envolve análises multidisciplinares e deve ocorrer durante o processo de licenciamento para que as medidas de compensação e mitigação sejam atendidas como condição para obtenção da licença de construção do empreendimento. Em casos excepcionais, pode ser elaborado após a implementação do empreendimento, funcionando como uma avaliação pós-ocupação.

As contrapartidas exigidas a partir dos resultados do EIV devem considerar ônus e benefícios trazidos pelo empreendimento e estabelecer medidas mitigadoras e compensatórias em um processo transparente, com participação da população afetada. Vale ressaltar que as contrapartidas sempre devem se relacionar aos impactos gerados.

A responsabilidade pelo EIV na administração municipal está ligada à aprovação de projetos, licenciamento e emissão de alvarás. Sua aplicação não demanda recursos técnicos ou humanos complexos, tornando-se uma rotina assimilada por gestores e empreendedores. Quando fundamentado em legislação clara e implementado de forma ágil, o EIV não inibe atividades empreendedoras. Com transparência nos critérios de análise e prazos razoáveis, a incorporação do EIV no processo de

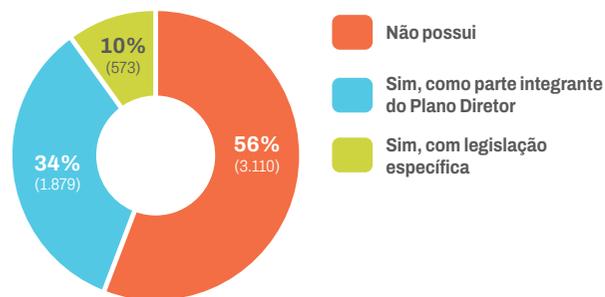
licenciamento ocorre naturalmente, como já se observa em cidades com tradição na utilização do EIV.

Implementação do instrumento

Segundo a MUNIC 2021, 2.452 municípios no país têm legislação sobre EIV, mas apenas parte desse grupo (573, ou 10% do total) tem legislação específica, o que indicaria a adoção efetiva, conforme é evidenciado no Gráfico 25. A maior parte da legislação sobre EIV foi regulamentada após o Estatuto das Cidades, em 2001, como se pode verificar no Gráfico 26.

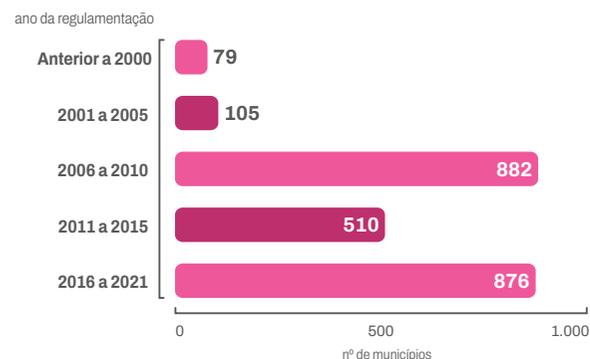
A distribuição por região, apresentada no Gráfico 27, é mais ou menos proporcional ao número de municípios, com algum predomínio na região Sul, que responde por 21% dos municípios do país e 33% dos municípios com legislação sobre EIV. Vale destacar que há previsão de uso do instrumento em municípios de diferentes portes, conforme se apresenta no Gráfico 28, detalhando a distribuição por porte populacional, com valores relativos (percentuais em relação ao total de municípios de cada porte) e absolutos (números totais de municípios).

Gráfico 25: Quantidade de municípios no país com legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.



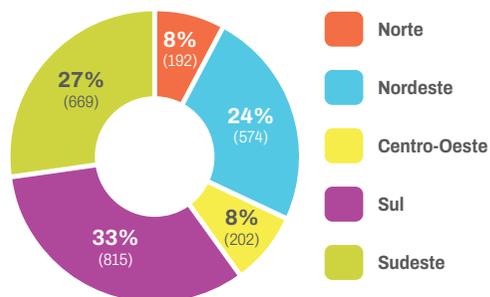
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 26: Ano da regulamentação da legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.



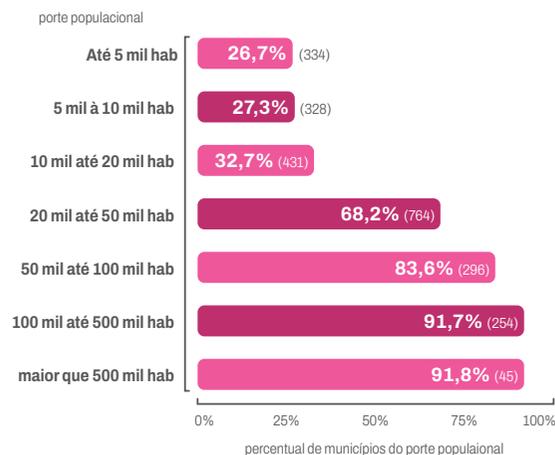
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 27: Distribuição Regional dos municípios que possuem legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 28: Distribuição dos municípios que possuem Estudo de Impacto de Vizinhança por porte populacional.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Londrina, município de 575 mil habitantes no Paraná, possui uma base aberta¹⁴ com todos os Estudos de Impacto de Vizinhança enviados à prefeitura e geolocalizados, o que traz transparência para o processo. Um dos casos constantes nesta base é um prédio comercial no centro da cidade com área para lojas de 5.906 m² e 14.320 m² de estacionamento, somando 20.277 m² de área total em um terreno de 8.133 m², ocupando mais da metade de uma quadra. Como ações mitigadoras, a empresa propôs a implantação de mais faixas de pedestres e sinalização. Já para um supermercado com lojas e estacionamento mais afastado do centro, com área de construção de 15.392,85 m² em um terreno de 7.388,87 m², não foram necessárias ações mitigadoras, principalmente porque o empreendimento localiza-se em uma área de baixa densidade populacional. Boa Vista (413 mil habitantes, IBGE 2022), capital de Roraima, regulamentou o EIV em sua lei de uso de ocupação do solo (Lei nº 926, de 2006). A cidade mantém uma página na qual estão disponíveis estudos recentes, que incluem residenciais, institucionais e comerciais¹⁵.

¹⁴ Fonte: Prefeitura Municipal de Londrina - <http://eivonline.londrina.pr.gov.br>

¹⁵ Fonte: Prefeitura Municipal de Boa Vista - <https://boavista.rr.gov.br/estudo-de-impacto-de-vizinhanca>

Estudo de impacto ambiental

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um instrumento técnico e jurídico para a avaliação e mitigação dos impactos ambientais decorrentes de empreendimentos e atividades que possam causar danos ao meio ambiente. Previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 1981) e regulamentado pela Resolução CONAMA nº 01/1986, o EIA visa assegurar que o desenvolvimento econômico ocorra de maneira sustentável, preservando os recursos naturais e a qualidade de vida das comunidades afetadas.

O EIA é exigido no processo de licenciamento ambiental para uma ampla gama de projetos, incluindo grandes obras de infraestrutura, atividades industriais, exploração de recursos naturais e desenvolvimento imobiliário, entre outros. A sua finalidade é identificar, avaliar e apresentar alternativas para minimizar os impactos ambientais negativos, bem como maximizar os benefícios positivos.

O licenciamento ambiental é uma responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com normas de cooperação para evitar conflitos e simplificar o processo, tornando-o menos oneroso e mais ágil. A regulamentação nacional determina

que os municípios são responsáveis pelo licenciamento de atividades que causam impacto ambiental local, bem como empreendimentos em unidades de conservação municipais, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) ou áreas delegadas pelo Estado (Art. 9º, Lei Complementar nº 140, de 2011). Se o município não possui os recursos necessários, incluindo um órgão ambiental e um conselho de meio ambiente, o Estado assume o licenciamento. Da mesma forma, se o Estado não estiver preparado, a União deverá assumir essas ações até que a estrutura adequada seja criada.

A elaboração do EIA é de responsabilidade do empreendedor, que deve contratar uma equipe técnica multidisciplinar para conduzir os estudos. Após a conclusão do EIA e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), seus documentos são submetidos ao órgão ambiental competente, que conduzirá o processo de licenciamento ambiental. O processo inclui a realização de audiências públicas, permitindo que a comunidade participe e contribua com suas preocupações e sugestões, promovendo a transparência e a participação popular.

O EIA/RIMA foca nos aspectos socioambientais dos empreendimentos, enquanto o EIV trata dos impactos relacionados à inserção

urbana. Embora distintos, ambos abordam a qualidade de vida da população, que pode sofrer influência do meio ambiente construído. Se os aspectos do EIV forem incluídos no EIA/RIMA, o EIV pode ser dispensado, mas o contrário não é permitido (Art. 38, Lei nº 10.257, de 2001).

Proporcionalmente, há mais municípios no país com regulamentação específica de EIA que de EIV (21% contra 10%).

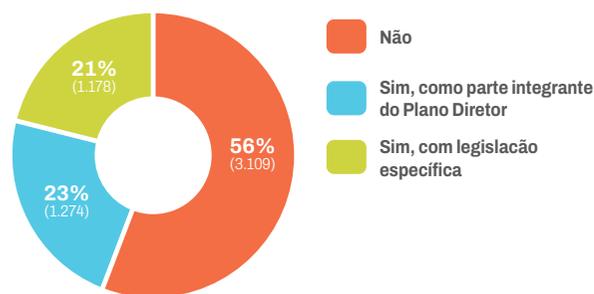
Implementação do instrumento

Segundo a MUNIC 2021, 2.452 municípios no país têm legislação sobre EIA, mas apenas parte desse grupo (1.178, ou 21% do total de municípios brasileiros) tem legislação específica, o que indica a adoção efetiva do instrumento, como apresentado no Gráfico 29. A maior parte da legislação sobre EIV foi regulamentada após o Estatuto das Cidades, em 2001, como se pode constatar no Gráfico 30.

A distribuição por região é aproximadamente proporcional ao número de municípios, com algum predomínio na região Sul, que representa 21% dos municípios do país e 27% dos municípios com legislação sobre EIA, conforme mostrado no Gráfico 31. É relevante

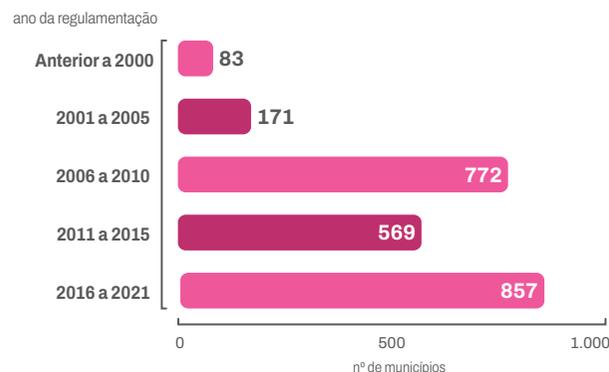
destacar que há previsão de uso do instrumento em municípios de diferentes portes, como apresentado no Gráfico 33, no qual se detalha a distribuição por porte populacional, com valores relativos (percentuais em relação ao total de municípios de cada porte) e absolutos (números totais de municípios).

Gráfico 29: Quantidade de municípios no país com legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.



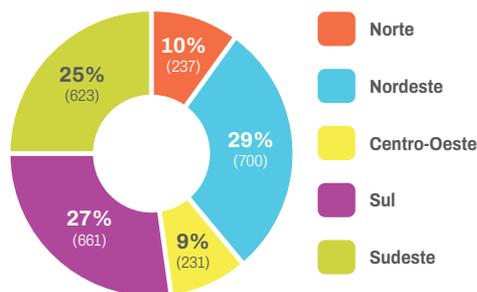
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 30: Ano da regulamentação da legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.



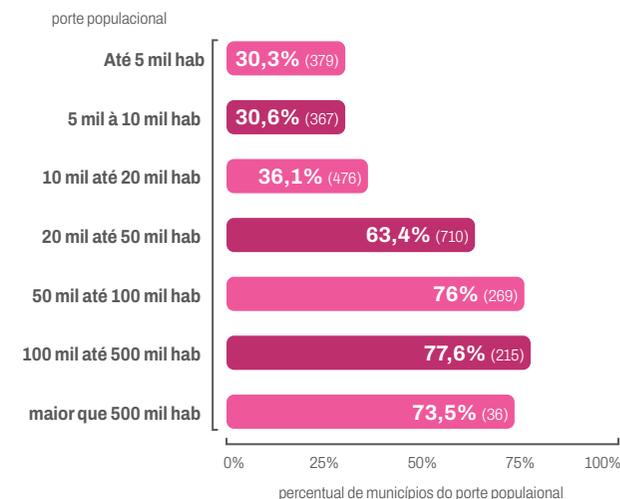
Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 31: Distribuição Regional dos municípios que possuem legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Gráfico 32: Distribuição dos municípios que possuem Estudo de Impacto de Vizinhança por porte populacional.

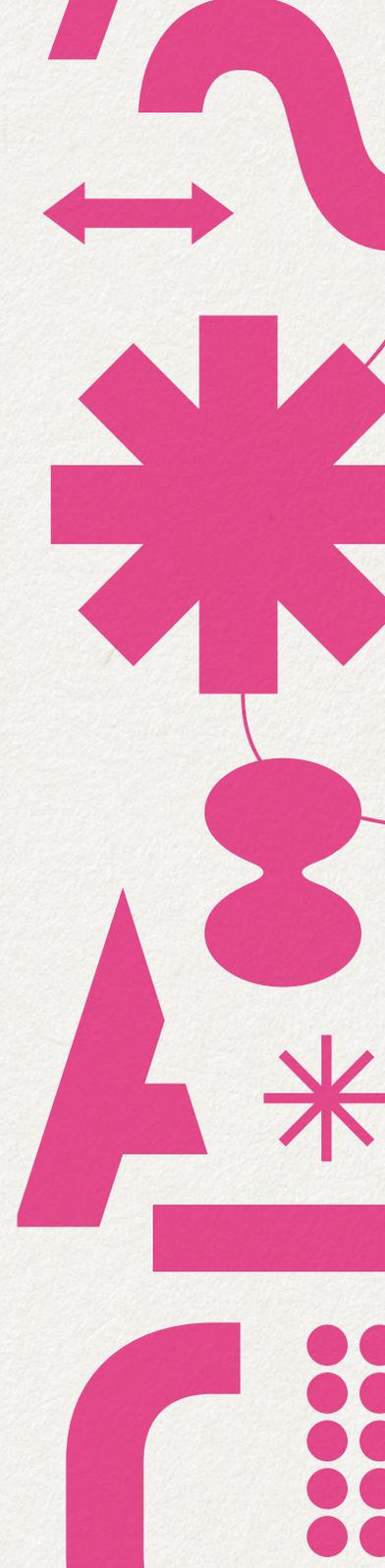


Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Santo André (748 mil habitantes, IBGE 2022) na Região Metropolitana de São Paulo, viabilizou o Parque Guaraciaba como contrapartida de um EIA.



4. Outros instrumentos



Há uma diversidade de instrumentos que permitem a mobilização de recursos em nível municipal, incluindo a participação da comunidade para a melhoria da infraestrutura urbana. Além dos instrumentos já citados, há uma série de outras ferramentas que podem ser utilizadas pelas administrações municipais. A seguir, são apresentadas brevemente experiências de utilização de alguns desses instrumentos, destacando suas aplicações e os benefícios que podem trazer para as cidades. Como nos outros casos, é importante considerar os condicionantes locais para moldar cada instrumento considerando características específicas.

Naming rights

Muitas cidades têm aprovado a legislação que permite o Naming Rights de eventos e espaços públicos. São normas que regulamentam o direito de uma empresa ou patrocinador ter seu

nome associado a um espaço ou evento em troca de apoio financeiro. Balneário Camboriú (139 mil habitantes, IBGE 2022), no litoral de Santa Catarina, foi o primeiro município no país a aprovar o uso de naming rights¹ em 2016. Lá, apesar de pouco utilizado, o instrumento já arrecadou mais de R\$ 2 milhões. Outro exemplo de como o instrumento vem sendo utilizado em diferentes contextos é o de Juara (34 mil habitantes, IBGE 2022), no interior do Mato Grosso, que viu a oportunidade no naming rights para o município e aprovou a lei² em 2024.

No entanto, é fundamental que o uso do naming rights seja realizado com sensibilidade, prezando pelo respeito às identidades locais e à valorização dos aspectos culturais e históricos que definem cada espaço ou evento.

1 Fonte: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú - Lei nº 3.907/2016.

2 Fonte: Prefeitura Municipal de Juara - Lei Municipal nº 3.164/2024.

Adoção de praças

A adoção de praças é uma prática realizada em muitos municípios brasileiros, principalmente por ser um instrumento de pouca burocracia. A parceria com empresas locais viabiliza a manutenção de áreas verdes, que pode incluir investimentos vinculados em paisagismo e mobiliário ou não, em troca de espaços de publicidade. O município de Jarinu (37 mil habitantes, IBGE 2002), no interior de São Paulo, iniciou seu programa³ em 2021 e prevê requalificar suas principais praças com a ajuda das parcerias estabelecidas entre poder público e empresas privadas. Socorro (40 mil habitantes, IBGE, 2022), também no interior de São Paulo, tem uma iniciativa semelhante e mantém uma página no site da prefeitura onde constam praças já adotadas

3 Fonte: Prefeitura Municipal de Jarinu - <https://jarinu.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/DECRETO-No-3134-2021-ADOCADO-PCA.pdf>

e outras ainda à espera de adoção⁴. Capitais como Florianópolis-SC⁵ e Recife-PE⁶ também mantêm programas na mesma linha.

Concessão de mobiliário

A concessão de mobiliário urbano está presente em várias cidades brasileiras. Empresas ganhadoras das licitações são responsáveis por restaurar, manter e implantar novos mobiliários urbanos, como relógios de rua e abrigos de ônibus, em troca do direito de explorarem peças de publicidade associadas ao mobiliário concedido por um período de tempo. Por exemplo, um mesmo grupo empresarial tem a concessão de uso por 10 anos do mobiliário urbano nas cidades de Lauro de Freitas (203 mil habitantes, IBGE 2022), na Bahia, e de Jundiaí (443 mil habitantes, IBGE 2022), em São Paulo. É importante que as condições para estas concessões sejam claras e alinhadas às diretrizes de desenvolvimento urbano, como conservação da paisagem e valorização do patrimônio construído da cidade.

4 Fonte: Prefeitura Municipal de Socorro - <https://meioambiente.socorro.sp.gov.br/pracas>

5 Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis: <https://floripamanha.org/prioridades-floripamanha/adote-uma-praca/>

6 Fonte: Prefeitura Municipal do Recife - <https://taaprumadopracas.recife.pe.gov.br>

Estacionamento rotativo / concessão para estacionamento

Vários municípios de diferentes portes adotam o estacionamento rotativo desde os anos 1980 e 1990. A partir dos anos 2000, esse serviço ganhou eficiência em algumas cidades, com novos dispositivos de gestão e fiscalização. Por exemplo, em cidades como São Paulo, o sistema de estacionamento rotativo, conhecido como Zona Azul, foi implementado inicialmente na década de 1970, mas se fortaleceu nos anos 2000 com a concessão para empresas privadas e a introdução de tecnologias, como parquímetros e aplicativos móveis.

Outro exemplo é o Rio de Janeiro, onde o Rio Rotativo começou a ser implementado na década de 1990 e passou por diversas evoluções até a concessão para gestão privada. Presente em áreas da cidade onde há maior concentração de comércio e serviços, além de um fluxo intenso de veículos e pessoas, o motorista que pretende estacionar possui um tempo máximo de permanência e é cobrado entre R\$ 2,00 e R\$ 5,00. A empresa concessionária é responsável por coletar esse valor e realizar a manutenção do estacionamento, enquanto parte do valor arrecadado é destinada à prefeitura, podendo ser uma porcentagem ou um

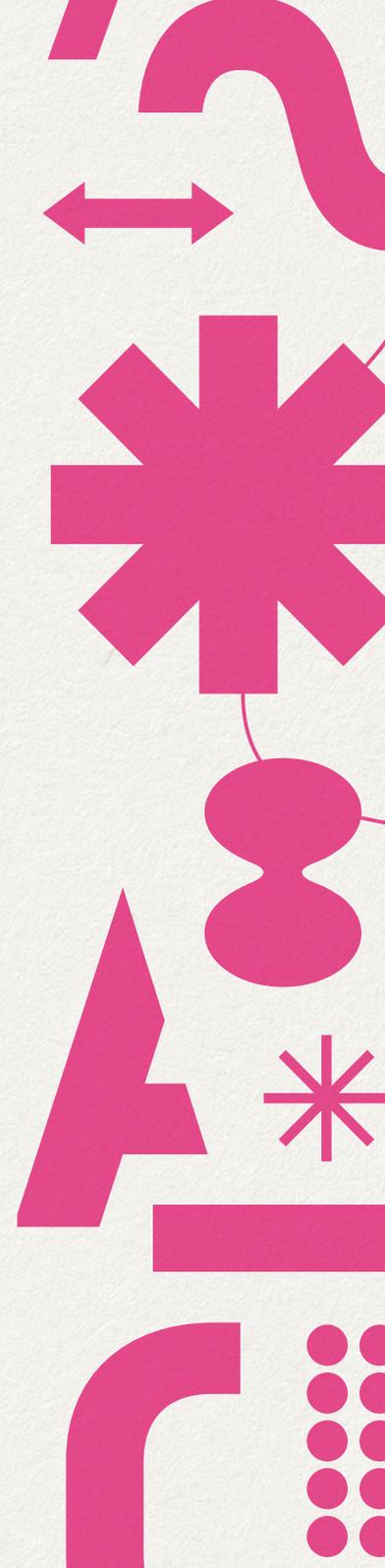
valor fixo, como ocorre em diversas cidades brasileiras.

Salvador (1,5 milhão de habitantes, IBGE, 2022), adotou o serviço de Zona Azul digital em 2018 e conta atualmente com 15.427 vagas de Zona Azul, distribuídas em seis áreas. Os preços cobrados pelo estacionamento em Zona Azul são R\$ 3 para 2 horas, R\$ 6 para 6 horas e R\$ 9 para 12 horas. Em eventos, a cobrança varia de R\$ 10 a R\$ 20, conforme sinalização. O serviço é intermediado por quatro empresas cadastradas, que oferecem aplicativos que os usuários podem escolher indistintamente⁷.

7 Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador - <https://transonline.salvador.ba.gov.br/conteudo/index.php/setorAreaLogradouro/paginaInicial>



5. Gargalos, riscos e oportunidades



Investimentos urbanos podem ser financiados de múltiplas formas. A inclusão dos instrumentos base-solo no rol de possibilidades amplia o leque de forma consistente e robusta: não há ônus para gerações futuras (como no caso de empréstimos), há transparência fiscal (origem-destino dos recursos), não há geração de peso morto⁸, e, principalmente, sua adoção tem um grande potencial de redistribuição. Trata-se de uma solução alinhada às diretrizes do desenvolvimento urbano sustentável, com uma tendência de ganhar cada vez mais espaço na política municipal.

8 Em política fiscal, chama-se “peso morto” a perda de eficiência econômica resultante de impostos ou regulamentações que distorcem o mercado, levando a uma redução no bem-estar geral da sociedade. Em outras palavras, é o custo que a economia enfrenta devido a intervenções que não geram benefícios suficientes para compensar suas desvantagens.

Um dos principais desafios na implementação de instrumentos base-solo é a calibragem das contrapartidas exigidas dos empreendedores. Uma contrapartida mal calibrada pode bloquear investimentos ou, de outro lado, ser irrelevante, tanto do ponto de vista da mobilização de receitas quanto de seus efeitos redistributivos. A previsibilidade é igualmente crucial: empreendedores e investidores precisam de segurança jurídica e clareza nas regras do jogo. Portanto, estabelecer parâmetros claros e justos para as contrapartidas e garantir que essas sejam atualizadas regularmente para refletir as condições de mercado e as necessidades urbanas é fundamental para a sustentabilidade desses instrumentos ao longo do tempo.

A depender do instrumento, as contrapartidas podem ser pagas em dinheiro ou diretamente em investimentos. Não há uma forma melhor ou pior, mas sim formas mais ou menos adequadas, em função de cada contexto. Para amparar essa decisão – que deve ser estabelecida na regulamentação municipal do instrumento – o quadro a seguir lista algumas vantagens e desvantagens de cada opção.

Natureza da contrapartida

FINANCEIRA (EM DINHEIRO)

EM OBRAS (INVESTIMENTO DIRETO)

Vantagens

Flexibilidade no uso dos recursos: o dinheiro arrecadado pode ser alocado para diferentes projetos e necessidades conforme as prioridades da administração pública.

Gestão centralizada: permite uma gestão mais centralizada e coordenada dos recursos, facilitando o planejamento e a execução de projetos maiores ou mais complexos.

Transparência e controle: a utilização dos fundos pode ser monitorada e auditada com mais facilidade, proporcionando mais transparência na gestão dos recursos públicos.

Atendimento direto às necessidades locais: as obras realizadas diretamente podem atender de forma mais imediata e específica às necessidades locais da comunidade.

Redução de burocracia: a execução direta de obras pode ser mais rápida, evitando os processos burocráticos de alocação de fundos.

Vínculo direto entre benefício e contrapartida: a comunidade pode acompanhar mais de perto a execução das obras, promovendo maior controle social e responsabilização dos envolvidos.

Desvantagens

Risco de desvio de recursos: a centralização dos recursos em um fundo público pode aumentar o risco de desvio ou má gestão dos recursos.

Burocracia: o processo de alocação e utilização dos fundos pode ser burocrático e demorado, atrasando a execução de projetos.

Possível desconexão das necessidades locais: as decisões sobre o uso dos recursos podem não refletir adequadamente as necessidades específicas das áreas de onde os recursos foram gerados.

Predefinição de parâmetros e critérios para escolha das obras: É fundamental ter regras claras para definir as obras a serem realizadas, o que pode ser complexo, e dar pouca margem para acomodar imprevistos e novas demandas.

Fragmentação dos recursos: a realização de pequenas obras locais pode levar à fragmentação dos recursos, dificultando a execução de projetos maiores e mais abrangentes.

Gestão opaca: a gestão das obras públicas por agentes privados pode ser mais difícil de coordenar, potencialmente levando a inconsistências na qualidade e na execução dos projetos.

Contrapartidas financeiras ou em obras: vantagens e desvantagens.

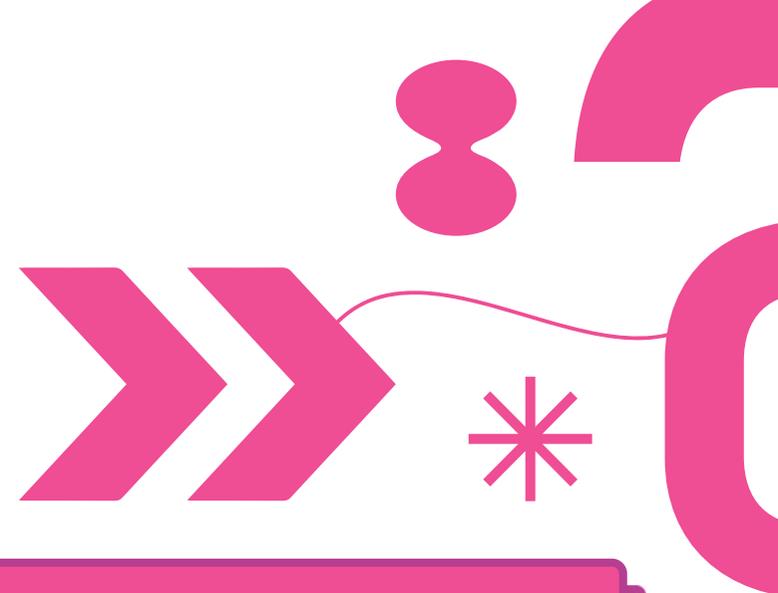
Fonte: elaboração própria.

Um ponto estratégico para a adoção desses instrumentos é a articulação entre eles. Cada instrumento aplica-se a uma finalidade, nenhum instrumento vai dar conta de todas as questões urbanas. Sua utilização coordenada é, portanto, estratégica. Essa coordenação deve ser prevista não apenas entre instrumentos base-solo, mas também deles com outros instrumentos de política urbana.

Por exemplo, para promoção do adensamento, é preciso controlar a expansão horizontal do perímetro urbano e estabelecer parâmetros máximos de ocupação do solo (coeficiente e/ou gabarito) conforme a morfologia que se deseja. A utilização das outorgas – de alteração de uso e do direito de construir – só será eficiente se essas regras iniciais estiverem bem definidas.

Para garantir que os instrumentos de gestão da valorização urbana cumpram seus objetivos, proporcionem os benefícios esperados e se mantenham robustos ao longo do tempo, é recomendado que se estabeleçam processos para seu monitoramento e avaliação, idealmente, de modo sistemático. Isso envolve a coleta e análise de dados sobre a implementação e os efeitos desses instrumentos, bem como a realização de ajustes periódicos com

base nas evidências coletadas. Um monitoramento eficaz permite identificar rapidamente problemas e oportunidades de melhoria, assegurando que os instrumentos permaneçam relevantes e eficazes ao longo do tempo. Além disso, a transparência nos processos de avaliação fortalece a confiança pública e a legitimidade das políticas urbanas.



Observatórios de política urbana e construção coletiva/comunitária de conhecimento

Os observatórios de política urbana surgem como importantes ferramentas para a construção coletiva e participativa do conhecimento sobre as cidades. Funcionam como espaços de articulação entre diferentes atores — poder público, sociedade civil, universidades e iniciativa privada — promovendo o acompanhamento contínuo de políticas urbanas, identificando desafios e oportunidades, e propondo soluções inovadoras e inclusivas.

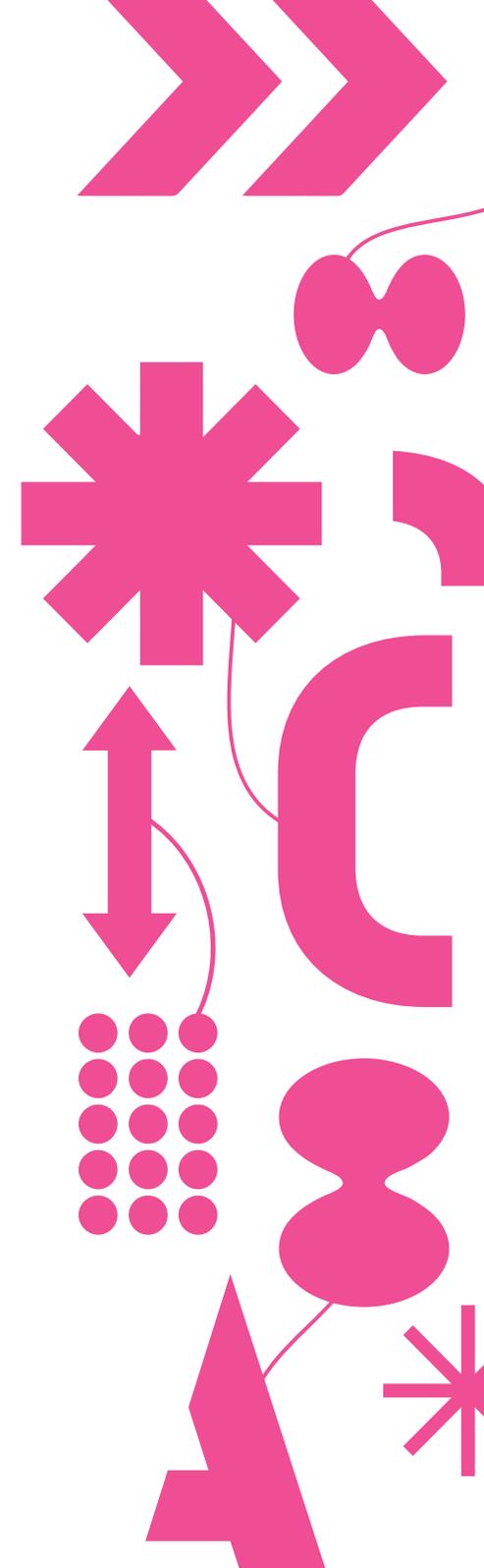
Esses observatórios têm como foco principal a democratização da informação e a transparência nos processos decisórios, promovendo maior engajamento da comunidade local nas questões

que afetam diretamente suas vidas cotidianas. Ao conectar dados, análises e experiências práticas, os observatórios contribuem para o planejamento urbano mais justo e sustentável, e para o fortalecimento de políticas públicas que respondam de forma mais eficiente às demandas sociais.

A criação de redes de observatórios, por meio de parcerias intermunicipais, estaduais e federais, permite uma visão integrada dos desafios urbanos e potencializa a construção de soluções que ultrapassam fronteiras locais, promovendo um desenvolvimento urbano mais equilibrado e inclusivo.

Ainda em relação à transparência e à legitimidade: tão importante ou mais que arrecadar é definir como gastar. Ou seja, a clareza entre origem e destino dos recursos é uma das fortalezas da aplicação desses instrumentos. A desigualdade socioterritorial é um traço da urbanização brasileira e a adoção desses instrumentos tem o potencial de incidir diretamente nesse aspecto: recuperando a valorização de áreas historicamente beneficiadas pela gestão pública para investir recursos em áreas carentes. Comunicar bem esse “de-para” pode ser desafiador para a administração pública, mas, no médio e longo prazo, a atenção à comunicação ajuda a consolidar práticas e processos, contribuindo para a perenidade das políticas bem avaliadas pela população.

Finalmente, é preciso considerar as estruturas de governança para a implementação desses instrumentos, alinhadas às possibilidades de cada município. Aproveitar estruturas existentes nos processos de licenciamento é um caminho, juntar esforços entre áreas e secretarias – por exemplo, urbanismo e finanças – pode ser outro. O apoio federal e estadual pode fornecer recursos técnicos e financeiros, além de fomentar a coordenação de políticas entre diferentes municípios. Consórcios ou associações de municípios também podem ser uma estratégia interessante, especialmente em regiões metropolitanas onde os desafios urbanos transcendem as fronteiras municipais. Essas parcerias podem facilitar a coordenação de investimentos e políticas, compartilhar melhores práticas e promover soluções regionais para problemas comuns.





6. Para saber mais: referências

Material de referência sobre os instrumentos mencionados

Uma das primeiras publicações sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, o [Guia para implementação por municípios e cidadãos](#), traz uma série de exemplos de instrumentos adotados ainda antes da regulamentação nacional.

Brasil. Estatuto da cidade (2001). Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Caixa Econômica Federal. Instituto Polis. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos** - lei n.10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. 274 p.

A coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação dos Instrumentos de Política Urbana traz uma série de publicações que detalha a operacionalização de alguns dos instrumentos listados pelo Estatuto da Cidade.

1. [Outorga onerosa do direito de construir](#)

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.

2. [Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo](#)

Denaldi, Rosana; Cavalcanti, Carolina Baima e Souza, Claudia Virginia Cabral de, Org. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação / Denaldi, Rosana; Souza, Claudia Virginia Cabral de; Brajato, Dânia; Frota, Henrique Botelho e Correa, Lidia Forghieri Mendes. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

3. [Imposto predial e territorial urbano](#)

De Cesare, Cláudia M.; Fernandes, Cintia Estefânia e Cavalcanti, Carolina Baima, Org. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades/ De Cesare, Cláudia; Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

4. Estudo de impacto de vizinhança

Schvarsberg, Benny; Martins, Giselle C.; Cavalcanti, Carolina B. (org.)

Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Benny Schvarsberg, Martins, Giselle C., Kallas, Luana M. E.; Cavalcanti, Carolina B.; Teixeira, Leticia M..Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

5. Operações urbanas consorciadas

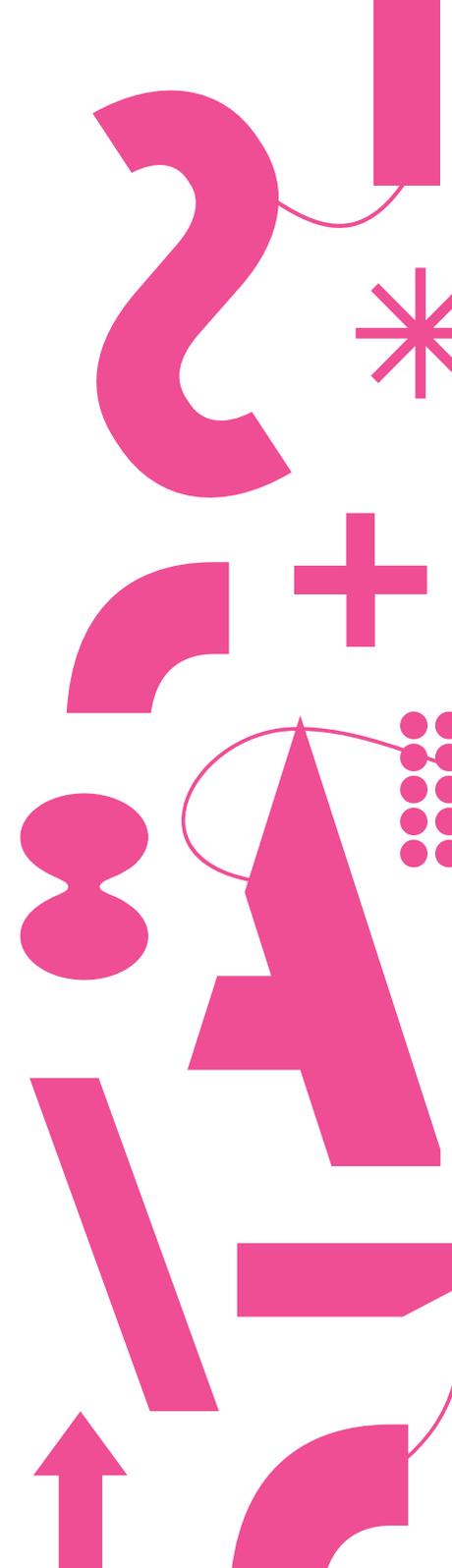
Maleronka, Camila. Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Maleronka, Camila; Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

6. Transferência do direito de construir

Furtado, Fernanda; Rabello, Sonia e Bacellar, Isabela. Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Furtado, Fernanda; Rabello, Sonia e Bacellar, Isabela. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

7. Contribuição de melhoria

Pereira, Gislene; Fernandes, Cintia Estefania e Chulipa Möller, Luiz Fernando. Contribuição de Melhoria: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade / Pereira, Gislene; Fernandes, Cintia Estefania; Chulipa Möller, Luiz Fernando; Cavalcanti, Carolina. Brasília: Ministério das Cidades, 2018.



Referências citadas ao longo da publicação

De Cesare, Cláudia M.; Fernandes, Cintia Estefânia e Cavalcanti, Carolina Baima, Org. 2015. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

Furtado, Fernanda e Maleronka, Camila. 2023. A outorga onerosa e a gestão pública dos direitos de construir. In: Marco Aurélio Costa. (Org.). Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2023, v. 2, p. 55-82. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/Dialogos_para_uma_Politica_Nacional_vol02.pdf#page=56

Hobbs, Jason; Baima, Carolina; Seabra, Renata; IDOM Consulting. 2021. Desenvolvimento orientado ao transporte: Como criar cidades mais compactas, conectadas e coordenadas. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/desenvolvimento-orientado-ao-transporte-como-criar-cidades-mais-compactas-conectadas-e-coordenadas>

Lenglere, C., & Mendes, A. B. (2013). O financiamento da manutenção e operação do sistema de drenagem urbana de águas pluviais no Brasil: taxa de drenagem. Porto Alegre: R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS V.15, N.1, p.201-218.

Pereira, Gislene; Fernandes, Cintia Estefania e Chulipa Möller, Luiz Fernando. 2018. Contribuição de Melhoria: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades.

Smolka, Martim Oscar. 2014. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina. Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/node/21776>





Apoio



Por meio da



MINISTÉRIO DAS
CIDADES

