

**Outorga Onerosa do Direito de Construir:
Panorama e Avaliação de Experiências Municipais**

Fernanda Furtado, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira and Pedro Jorgensen Jr

© 2006 Lincoln Institute of Land Policy

**Lincoln Institute of Land Policy
Working Paper**

Os resultados e conclusões deste artigo não foram submetidos a uma revisão detalhada e não refletem necessariamente a posição e as políticas oficiais do Lincoln Institute of Land Policy.

Não fotocopiar sem licença do autor.
Todas as perguntas e pedidos de licença devem ser dirigidos diretamente ao autor.
help@lincolninst.edu

Lincoln Institute Product Code: WP10FF1SP

Resumo

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e sua penetração como instrumento de política urbana municipal nas cidades brasileiras. A pesquisa foi desenvolvida entre os meses de dezembro de 2005 e junho de 2006 em doze municipalidades. As experiências nas cidades foram comparadas quanto à forma legal do instrumento, seu desenho e objetivos, a data da primeira aplicação, os índices de utilização do solo, áreas de aplicação, fórmulas de cálculo da contrapartida, destinação da arrecadação e controle social de recursos, impactos sobre o preço do solo e sobre o imposto predial territorial urbano, e o nível de recuperação de mais-valias fundiárias. A pesquisa demonstrou que existe grande diversidade entre as cidades na aplicação da OODC. As experiências analisadas mostram que não há um modelo único de aplicação do instrumento. Estas experiências municipais ajudam a compreender melhor o papel e o potencial da OODC como um instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias.

Sobre os autores

Fernanda Furtado de Oliveira e Silva é professora e pesquisadora na Universidade Federal Fluminense, Doutora em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo (1999), e professora no Lincoln Institute of Land Policy. Ela pode ser contatada através:

Universidade Federal Fluminense,
Escola de Arquitetura e Urbanismo.
R. Passo da Pátria 156
Rio de Janeiro, RJ 24210-240
Brazil
Telefone: (055-21) 26295744
Email: fer.furtado@terra.com.br

Vera Lucia Ferreira Motta Rezende Silva é professora e pesquisadora na Universidade Federal Fluminense, Pós-Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo (2008), e pesquisadora pela CNPq. Ela pode ser contatada através:

Universidade Federal Fluminense,
Escola de Arquitetura e Urbanismo.
R. Passo da Pátria 156
Rio de Janeiro, RJ 24210-240
Brazil
Telefone: (055-21) 27174342
Email: vrezende@openlink.com.br

Maria Teresa Cavalcanti de Oliveira é professora e pesquisadora na Universidade Estácio de Sá e na Fiocruz - Escola Politécnica de Saúde. É Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006). Ela pode ser contatada através:

Fundação Oswaldo Cruz, EPSJV
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio.
Av. Brasil, 4365
Rio de Janeiro, RJ 21040-900
Brazil
Telefone: (055-21) 38659731

Pedro Jorgensen Junior é arquiteto técnico na Prefeitura do Rio de Janeiro – Secretaria Municipal de Urbanismo, e Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ele pode ser contatado através:

Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro,
Secretaria Municipal de Urbanismo
Rua Afonso Cavalcanti, 455
Rio de Janeiro, RJ 20211-110
Brazil
Telefone: (055-21) 25032848
Email: pjorgensen@superig.com.br

Siglas e Abreviações

ATME	Área Total Máxima de Edificação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CGPD	Conselho Geral do Plano Diretor
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
CUB	Custo Unitário Básico
EC	Estatuto da Cidade
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FUNDHAB	Fundo de Habitação
GESVAT	Gestão Social da Valorização da Terra
IAA	Índice Alienável Adensável
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LDC	Lei de Desenvolvimento Comercial
LDI	Lei de Desenvolvimento Industrial
LO	Licença Onerosa
LOM	Lei Orgânica do Município
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OOCD	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
SC	Solo Criado
SEMTHURB	Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização
SEPLAM	Secretaria de Planejamento Municipal
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
TDC / TRANSCON	Transferência do Direito de Construir
TO	Taxa de Ocupação
UEU	Unidade de Estruturação Urbana
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

Índice

A. O Projeto de Pesquisa	1
Introdução	1
Considerações preliminares	2
B. Principais características das experiências municipais pesquisadas	3
C. Avaliação Comparativa das Experiências Municipais: Panorama geral	4
Bases para uma avaliação comparativa	5
D. Avaliação comparativa das experiências municipais	5
Índices construtivos	5
Fórmulas de cálculo	6
Destinação dos recursos da OODC	8
Gestão dos recursos	9
Controle social dos recursos arrecadados	10
Nível de arrecadação com a aplicação da OODC	11
Viabilidade política	12
Impacto da OODC na base de cálculo do IPTU	12
Reações negativas à implantação da OODC	14
E. EC e o desdobramento das aplicações da OODC	15
Estratégias para introdução dos índices na legislação municipal	16
F. Avaliação de parâmetros para o uso da OODC	17
OODC como instrumento fiscal ou urbanístico	20
Adaptação ao Estatuto da Cidade	21
G. Problemas da implantação	22
Impactos da OODC sobre o ambiente	22
Adoção do índice único	23
O problema dos coeficientes privados	23
OODC e TDC como instrumentos concorrentes ou complementares	24
H. Recomendações finais	25
Uniformizar e consolidar OODC	25
Instrumentos de gestão da valorização da terra	25
Montagem de bases de dados	25
Anexo 1 – Síntese das Pesquisas	27
Anexo 2 – Questionário Resumo das Experiências e Tabelas Sintéticas	54
Anexo 3 – Metodologia de Pesquisa e Critérios de Seleção das Cidades	60
Anexo 4 – Questionário e Guia para Entrevistas	64
Anexo 5 – Entrevistas	68

Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais

A. O Projeto de Pesquisa

Introdução

O desenvolvimento da pesquisa tomou como base uma revisão bibliográfica detalhada enfocando os conceitos fundadores do instrumento. A pesquisa se desenvolveu com o levantamento, análise, sistematização e avaliação comparativa de doze casos de aplicação da OODC. O levantamento e aprofundamento dos casos foi realizado através de entrevistas pessoais conduzidas pelos pesquisadores responsáveis, entre os meses de abril e maio de 2006. A pesquisa teve um caráter eminentemente qualitativo em relação à aplicação da OODC, o que se reflete nas perguntas listadas no questionário de orientação das entrevistas.

O seguinte quadro apresenta o nome e o o número de habitantes das cidades objeto da pesquisa.

Dados Populacionais

Município	População 2000	População Estimada 2005
Alvorada - RS	183 968 hab.	210 233 hab.
Blumenau - SC	261 808 hab.	292 998 hab.
Campo Grande - MS	663 621 hab.	749 768 hab.
Curitiba - PR	1 587 315 hab.	1 757 904 hab.
Florianópolis - SC	342 315 hab.	396 778 hab.
Goiânia - GO	1 093 007 hab.	1 201 006 hab.
Natal - RN	712 317 hab.	778 040 hab.
Niterói - RJ	459 451 hab.	474 046 hab.
Porto Alegre - RS	1 360 590 hab.	1 428 696 hab.
Salvador - BA	2 443 107 hab.	2 673 560 hab.
Santo André - SP	649 331 hab.	669 592 hab.
São Luís - MA	870 028 hab.	978 824 hab.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

Vários problemas ocorreram no decorrer da pesquisa, porém consideramos que o resultado esperado, de contribuir para o avanço na compreensão, em termos de funcionalidade e de eficácia, do mecanismo da OODC como instrumento de política urbana, de recuperação social da valorização do solo urbano e de financiamento de programas de urbanização social, foi alcançado em grande medida.

Certamente, a disponibilidade e a boa vontade dos entrevistados, que se desdobraram para nos receber e para nos ajudar a obter informações que muitas vezes não se sabia ao certo onde buscar, foram fundamentais para a pesquisa chegar a objetivos concretos e aos resultados aqui apresentados, que esperamos que agora lhes possam ser úteis para o aprimoramento das experiências. Assumimos, outrossim, inteira responsabilidade por eventuais equívocos, omissões ou falhas de entendimento das experiências estudadas.

Considerações preliminares

Embora aparentemente previsto nos Planos Diretores de mais de 200 cidades brasileiras¹, o instituto da OODC só tem histórico de aplicação efetiva, de uma ou outra forma, em pouco mais de uma dezena delas.

Dizer de uma ou outra forma é, neste caso, mais do que força de expressão. Na realidade, a OODC tal como definida no Estatuto da Cidade (EC) (Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001) tem um considerável número de precedentes inspirados na idéia de flexibilização onerosa da legislação urbanística, dentre os quais as chamadas Operações Interligadas, hoje em desuso.

Não é demais lembrar que o EC, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (Política Urbana), só foi aprovado em 2001 e que o Movimento pela Reforma Urbana, que o inspirou, deita raízes nas duas décadas precedentes à Assembléia Constituinte de 1988. Isto significa que variantes do instituto da Outorga Onerosa começaram a ser aplicadas, ora sob a denominação tradicional de Solo Criado (SC), ora sob denominações alternativas, já na década de 1980.

Uma tarefa crítica da pesquisa foi, justamente, estabelecer quais dentre os instrumentos onerosos de gestão urbanística vigentes nas cidades pesquisadas, independentemente de sua denominação legal, mereciam ser diretamente assimilados ao conceito de OODC estabelecido no EC e quais outras variantes herdadas do passado também justificavam tal classificação.

Foi assim que a pesquisa decidiu incorporar, ao lado da OODC vigentes em Natal-RN e Santo André-SP, os instrumentos denominados SC em uso nas cidades de Alvorada-RS, Blumenau-SC, Curitiba-PR, Florianópolis-SC, Niterói-RJ e Porto Alegre-RS, além da Licença Onerosa (LO) de Goiânia-GO, das Operações Urbanas (OU) de São Luís-MA, da “Contraprestação” de Salvador, BA, das modalidades Alteração de Índice e Alteração de Uso da Lei de Urbanização Negociada de Campo Grande-MS e da assim chamada OODC, também desta última cidade.

¹ Segundo resultados da pesquisa MUNIC (2001), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O critério adotado para inclusão na pesquisa foi, fundamentalmente, o de que o instrumento atendesse ao desenho básico previsto no EC, qual seja a cobrança de contrapartida por utilização de coeficientes de aproveitamento acima dos básicos definidos em lei, até máximos de edificabilidade também definidos em lei.

Uma dificuldade até aqui intransponível é a inexistência de bases estatísticas para a análise da aplicação do instrumento. À exceção de alguns valores agregados de arrecadação e recolhimento aos Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano (FMDU), bem como de alguns materiais relativos à cidade de Natal, os dados da aplicação da OODC e seus sucedâneos (quantidade de processos, ano e localização dos empreendimentos, metragem concedida, valores venais considerados, valores arrecadados etc.) não estão em geral disponíveis ao pesquisador e, quem sabe em alguns casos, ao próprio planejador.

A inexistência de bases estatísticas – provavelmente resultante da fraca inter-relação ainda existente entre as Secretarias de Urbanismo e da Fazenda, que em geral recolhem as contrapartidas – dificulta enormemente o aprofundamento da discussão técnica sobre temas vitais para o desenvolvimento da OODC, como o nível de arrecadação e de recuperação da valorização fundiária, o ônus efetivo sobre o custo dos empreendimentos, a eficácia das fórmulas de cálculo etc.

Trata-se, portanto, de um problema que não afeta apenas a cidade que não possui sua base de dados, mas todas as demais, uma vez que, como veremos, a homogeneização de conceitos e critérios e o intercâmbio técnico baseado na experiência é condição indispensável à consolidação da OODC em âmbito nacional.

B. Principais características das experiências municipais pesquisadas

Para facilitar a apreciação das principais características da OODC nos doze casos pesquisados, recorreremos à organização de uma síntese de cada experiência, na forma de fichas que contemplam os seguintes tópicos comuns:

- i. Previsão legal do instrumento
- ii. Concepção do instrumento
- iii. Objetivos almejados
- iv. Tempo de aplicação
- v. Índices de aproveitamento
- vi. Abrangência espacial
- vii. Fórmula de cálculo da contrapartida
- viii. Destinação da arrecadação
- ix. Controle social

- x. Impactos sobre o preço do solo e Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)
- xi. O instrumento e a recuperação de mais-valias

Finalmente, foi aberto um campo de comentários gerais para elucidar aspectos específicos sobre o funcionamento do instrumento. As fichas elaboradas são apresentadas no Anexo 1.

C. Avaliação Comparativa das Experiências Municipais: Panorama geral

Desde seu início, o desenvolvimento da pesquisa foi pontuado por uma série de constatações que merecem ser comentadas. A primeira evidência relevante surgiu ainda no processo de seleção das cidades cujos casos mereceriam estudos de aprofundamento. Ficou comprovado, após consultas de diversas naturezas, que havia muito menos experiências de aplicação da OODC passíveis de investigação do que era esperado. A ainda recente promulgação do EC contribui em parte para essa evidência, uma vez que em muitas cidades o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que em geral contém as bases para a instituição da OODC, está atualmente em processo de aprovação² ou de revisão para adequação aos preceitos do EC.

Por outro lado, a OODC parece ter sua implementação dificultada em muitas das grandes metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Fortaleza, Belém e mesmo Belo Horizonte não contam ainda com experiências relevantes na utilização do instrumento, embora em alguns casos ele esteja previsto e até mesmo regulamentado em legislação municipal.

Parte substancial das experiências efetivas está concentrada na Região Sul, possivelmente como reflexo de maior tradição na autonomia municipal, como fica patente pela representatividade destas cidades em nossa seleção (Porto Alegre, Curitiba, Florianópolis, Blumenau, Alvorada). Outras experiências são encontradas em capitais e cidades de crescimento acelerado ou em processos significativos de transformação.

Como outra evidência relevante, uma rápida comparação entre as cidades aponta para a grande diversidade de aplicação do instrumento, que engloba experiências que vão desde o caso em que não se atribui qualquer objetivo urbanístico à OODC até o caso em que se atribui ao instrumento um forte caráter urbanístico, redistributivo, e de re-ordenamento do adensamento urbano.

Por fim, não parece haver um caso exemplar entre os estudados, nem um modelo único de aplicação da OODC. Enquanto algumas experiências são claramente ou até explicitamente derivadas de modelos já implementados, outras trazem sinais inequívocos da criação de modelos próprios. Com isso, tanto aspectos positivos como negativos podem ser encontrados em todas as experiências analisadas, e de modo bem distribuído. As experiências concretizam as muitas interpretações alternativas possíveis do entendimento da abrangência e das possibilidades da OODC. Tal constatação é reforçada pelo fato de que muitas experiências foram desenvolvidas anteriormente à vigência do EC.

² O Estatuto da Cidade determina o prazo de cinco (5) anos a partir de sua vigência (10 de outubro de 2001) para a aprovação de Plano Diretor nas cidades que não o possuem e em que ele esteja obrigado.

Desta forma, apresentou-se como mais produtiva a avaliação comparativa entre as experiências municipais através da análise dos critérios que delimitam as formas específicas de aplicação da OODC. Para essa análise, foram tomados em conta itens que conformam:

- Principais características do instrumento, considerando especialmente os critérios expressamente citados no EC (índices, fórmula de cálculo, contrapartidas, destinação dos recursos);
- Sua definição e objetivos, considerando o seu entendimento e apropriação pelo município e sua relação com outros instrumentos de intervenção municipal; e
- Sua evolução e situação atual, incluindo sua efetiva utilização, bem como a de outros instrumentos, reações por parte dos agentes envolvidos e iniciativas de revisão atual.

Bases para uma avaliação comparativa

De modo a homogeneizar os critérios de avaliação, foi elaborado um questionário com base na revisão das experiências pesquisadas, de modo que suas respostas, preenchidas pelos pesquisadores, oferecem a base para um panorama comparativo dos modos de incorporação e implementação da OODC nos municípios pesquisados. As respostas individuais, por extenso, foram organizadas em tabelas sintéticas comparativas que permitem uma rápida visão de conjunto e que por sua vez são em seguida comentadas. (ver Anexo 2)

Para permitir o melhor acompanhamento dos parâmetros utilizados para a avaliação comparativa, reproduzimos no Anexo 2 o questionário-resumo e as tabelas sintéticas das respostas.

D. Avaliação comparativa das experiências municipais

Índices construtivos

Esta seção inicial apenas introduz uma problemática que acarreta vários desdobramentos na delimitação da OODC em cada cidade: a definição dos índices construtivos, e mais especificamente os coeficientes de aproveitamento, tal como estabelecido no EC (relação entre a área edificável e a área do terreno, cf. EC, art. 28, par.1). Muitas das questões relativas ao entendimento do potencial do instrumento e de seu papel na política urbana, assim como reações à implementação da OODC e instrumentos similares, têm origem nessa definição de índices.

Com relação aos índices (coeficientes de aproveitamento—CA) básicos, a primeira observação digna de nota é que o universo pesquisado não é homogêneo, nem existe um modelo de fixação de índices. A maioria das cidades estabelece índices básicos variados para diferentes áreas da cidade, e em geral os índices são maiores nas áreas mais centrais. Esses índices básicos variam, grosso modo, entre 1,0 e 3,0. Três das doze cidades possuem índices básicos únicos, sendo em duas delas o índice também unitário (Florianópolis e Goiânia) e em Natal equivalente a 1,8. Tampouco se pôde observar, nas entrevistas realizadas, uma relação imediata entre a alternativa adotada (coeficiente de aproveitamento

básico único ou diferenciado, como autorizados pelo EC) e algum princípio ético ou social subjacente.

Não se pode ignorar a referência ao peso político de alterar índices previamente atribuídos às parcelas urbanas, que se refletem no fato de que em várias cidades os índices definidos pelo zoneamento anterior foram os adotados como básicos. Sintomaticamente, nas duas cidades em que o coeficiente básico foi estabelecido como único e unitário (1,0), a OODC recebe as denominações de taxa de remuneração (Florianópolis) e LO (Goiânia). Quanto às cidades com coeficientes básicos variados, somente três acusaram a alteração de índices prévios quando da introdução da outorga onerosa.

Os índices máximos, em todos os casos, são também variáveis, oscilando entre um mínimo de 3,0 (Porto Alegre) até um máximo mais geral de 6,0 (Campo Grande, Curitiba e Salvador), podendo excepcionalmente chegar a 7,5 no caso de Niterói. Em vários casos, os índices máximos são combinados com outros parâmetros construtivos, como a taxa de ocupação e a volumetria da edificação. Analisando mais de perto as experiências, verifica-se em várias delas uma relação entre coeficientes de aproveitamento básicos variáveis (ou prévios) e máximos em cada área, sendo que em algumas esta relação é fixa: em Campo Grande, o CA vigente em cada área pode ser duplicado, enquanto em Blumenau o acréscimo pode chegar a 30%.

A proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área, definida pelo EC como base para o estabelecimento dos coeficientes máximos de aproveitamento, só aparece de modo indireto. Há casos inclusive em que a instituição da outorga onerosa está associada ao financiamento de infra-estrutura projetada.

Quanto à definição de contrapartidas a serem prestadas pelo beneficiário em razão da permissão de alteração de uso do solo, foram encontrados dois casos (Salvador e Campo Grande) em que a situação está expressa na normativa, porém não foi aprofundado se funciona efetivamente por escapar aos limites deste trabalho. A questão dos usos é curiosa e realmente mereceria um estudo à parte: há casos em que a outorga onerosa não incide sobre o uso residencial, o que poderia estar relacionado a um entendimento equivocado do instrumento, como um ônus ao comprador final do imóvel. Já em Curitiba, o instrumento foi estabelecido exclusivamente para o uso residencial e apart-hotéis, havendo um claro incentivo à verticalização, através de um fator de ajuste variável presente na fórmula de cálculo da outorga.

Fórmulas de cálculo

Há uma surpreendente variedade de componentes nos cálculos das contrapartidas. Fórmulas de cálculo mais simples e diretas ocorrem lado a lado com fórmulas complexas e, algumas vezes, de difícil entendimento. A análise das fórmulas de cálculo das contrapartidas pela outorga onerosa deve começar distinguindo duas situações básicas de aplicação: sobre o uso e sobre a intensidade de uso, termos que se referem respectivamente à qualidade e à quantidade de aproveitamento econômico do terreno.

São poucos os casos que detalham as contrapartidas por alteração de uso. Encontramos em nossa base de pesquisa os casos de Campo Grande e Salvador. Ambos definem a

contrapartida como um percentual do valor do terreno em questão, sendo no caso de Salvador 50% do valor original do terreno e no caso de Campo Grande 70% de sua valorização (diferença entre o valor original e o novo valor).

Quanto à intensidade de aproveitamento, apesar de em alguns casos se praticarem já há algum tempo fórmulas de cálculo da contrapartida baseadas no custo da construção (como em Florianópolis e Natal), a tendência dominante é a consolidação de fórmulas baseadas no valor do terreno. É importante ressaltar, porém, que o valor considerado varia bastante. Dos dez casos levantados que tomam o valor dos terrenos como base de cálculo, cinco utilizam o valor venal, quer dizer, o valor fiscal estabelecido pelas plantas de valores municipais, que como se sabe costumam estar bastante desatualizadas. Três casos informaram que utilizam preços de mercado (Blumenau, Campo Grande e Salvador), enquanto os últimos dois usam valores calculados especificamente para o lançamento da outorga onerosa (Porto Alegre e São Luis), ambos com base em preços de mercado.

Entretanto, o valor reconhecido para o terreno não define imediatamente a intensidade da cobrança das contrapartidas. A maioria das fórmulas de cálculo introduz fatores que definimos como de correção (inseridos na própria fórmula de cálculo), de ajuste (segundo usos, tipos de outorga ou de contrapartida) ou de redução (em geral negociados politicamente). Por outro lado, alguns casos incorporam critérios de progressividade ao cálculo, de modo que a contrapartida a ser paga por metro quadrado de construção excedente é tanto mais alta quanto mais próximo se chega do uso do coeficiente máximo de aproveitamento autorizado (como em Alvorada, Florianópolis e Niterói).

Outro critério a ser diferenciado é a existência de ponderação do valor do terreno em relação ao seu potencial construtivo prévio à solicitação da Outorga. Dado que o valor dos terrenos é em parte definido pelo uso e aproveitamento que se pode fazer deles (além de outros fatores em geral externos a ele), se tomarmos dois terrenos em idênticas condições de localização, acessibilidade, vizinhança e acesso a amenidades, a diferença entre seus preços estará refletindo em grande parte diferentes expectativas de seus aproveitamentos.

Em uma tentativa de classificar a lógica das fórmulas de cálculo, a análise dos dados da pesquisa em 12 cidades revela a existência de três tipos básicos:

- i. As fórmulas que calculam a contrapartida como um percentual do custo do metro quadrado excedente a ser edificado, tomando como base o Custo Unitário Básico da construção civil (CUB). Esses percentuais são bastante reduzidos: em Natal são fixados em 1%, e em Florianópolis são progressivos entre 1% e 4%. Na prática, equivalem a uma espécie de taxa de licença de construção, sendo inclusive assim reconhecidos.
- ii. As fórmulas que se fundamentam na idéia do terreno virtual que seria necessário para acomodar a edificação excedente. Para isso, tomam como base a razão entre o valor do terreno e o seu coeficiente básico, encontrando o valor de um terreno virtual com coeficiente unitário. Para este é então calculada a contrapartida, equivalente ao produto do valor do básico unitário pelo potencial construtivo

excedente. Classificam-se neste formato os casos de Blumenau, Curitiba, Porto Alegre, Salvador e São Luis.

- iii. As fórmulas baseadas simplesmente no produto do valor pleno do terreno pelos potenciais construtivos excedentes a serem adquiridos. Estas fórmulas são em geral balanceadas por fatores que têm efeito redutor sobre as contrapartidas calculadas, como nos casos de Niterói e Santo André, ou acabam por incorporar redutores politicamente negociados, como nos casos de Alvorada e Goiânia.

Cabe comentar a exceção estabelecida pelo caso de Campo Grande, que além de apresentar critério para a contrapartida por alteração de uso, apresenta fórmulas diferenciadas para diferentes tipos de OODC. Uma primeira fórmula enquadra-se na de tipo 3, acima, entretanto não possui fatores que acarretem redução do total a ser pago. Ela é usada para o caso de “Outorga da Construção”, ou seja, para a regularização onerosa de edificações realizadas em desconformidade com a norma vigente. Esta é a categoria usualmente praticada em Campo Grande.

Uma segunda fórmula, destinada à modalidade “Alteração de Índices”, traz também (como no caso da alteração de uso) a particularidade de considerar como base de cálculo a valorização percebida pelo terreno, calculando-se neste caso como contrapartida 50% da diferença entre os preços de mercado do terreno com o coeficiente básico e com o coeficiente acrescido. Esta última, apesar de ser em teoria a que melhor representa as mais-valias originadas pela outorga de potenciais excedentes, é de difícil implementação.

No geral, observa-se que as diversas fórmulas de cálculo e as correspondentes contrapartidas são na verdade aproximações muitas vezes enviesadas dos incrementos de preço dos terrenos decorrentes de alterações urbanísticas, mas por outro lado têm a seu favor serem viáveis, tanto do ponto de vista das possibilidades práticas de implementação pelas administrações locais como das oportunidades econômicas e políticas para a solidificação do princípio da outorga onerosa.

Destinação dos recursos da OODC

Os recursos obtidos com a aplicação da OODC têm sido normalmente direcionados para investimentos públicos de caráter redistributivo, priorizando áreas carentes das cidades. Algumas cidades canalizam a totalidade da arrecadação para investimentos específicos, como habitação social (Curitiba) e implantação de equipamento urbano e comunitário (Blumenau e São Luis), enquanto outras o fazem parcialmente, como no caso de Niterói (um mínimo de 30% obrigatórios para áreas de especial interesse social) e Campo Grande (cuja legislação determina o repasse de um mínimo de 10% do total das contrapartidas ao Fundo de Habitação para a produção de lotes e unidades habitacionais para moradores de favelas). A grande maioria das cidades visitadas abre, no entanto, a possibilidade de investimentos sociais mais amplos e variados, como programas em áreas de interesse social, saneamento básico, regularização fundiária, criação e preservação de áreas verdes, preservação do patrimônio cultural, urbanização de favelas e outros, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo EC. No caso de Goiânia, a lei prevê o suporte financeiro à realização de projetos, contemplando dessa forma a fase de estudos para a sua execução.

Algumas dentre as cidades pesquisadas merecem comentário específico: Florianópolis não destina a arrecadação para os fins previstos em lei, depositando as contrapartidas no caixa único da prefeitura sem nenhum controle posterior; Porto Alegre destina a arrecadação ao orçamento geral da prefeitura, sob a alegação de que, como este está sujeito ao orçamento participativo, as destinações são pactuadas com a população; Alvorada relata não ter havido iniciativa de utilização dos recursos obtidos, por serem estes demasiado escassos, e Natal tampouco fez uso da arrecadação obtida até hoje (aproximadamente 2 milhões de reais); por último, Campo Grande não estabelece destinação para a maior parte dos recursos arrecadados, com exceção dos 10% anteriormente mencionados.

Na prática, apesar da limitação absoluta representada pelo volume de recursos arrecadados, em geral considerados bastante modestos pelas próprias administrações, a maior parte dos municípios tem procurado cumprir o disposto no EC (ref. diretriz X) aplicando os recursos obtidos com a arrecadação do instrumento de forma redistributiva, de forma a sanar carências de equipamentos urbanos, habitação e infra-estrutura em áreas de baixa renda.

Gestão dos recursos

A existência dos FMDU é condição indispensável para que a OODC atenda às diretrizes IX e X da Política Urbana, estabelecidas no Estatuto da Cidade:

“IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;”

Ao contrário da receita do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que constitui recurso orçamentário não vinculado, as contrapartidas recolhidas da OODC têm sua aplicação vinculada, via FMDU, às finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do EC:

- i. Regularização fundiária;
- ii. Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- iii. Constituição de reserva fundiária;
- iv. Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- v. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- vi. Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- vii. Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

vii. Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Os Fundos são, pois, elementos facilitadores da destinação final dos recursos para os fins definidos em lei, evitando que sejam administrados, via orçamento geral, pelo “caixa único” das prefeituras.

A maioria dos municípios estudados possui FMDU, ao qual são recolhidas as contrapartidas. É o caso de Alvorada, Blumenau, Curitiba, Goiânia, Natal e Niterói. Quanto a Salvador e Santo André, destinam os recursos arrecadados às finalidades previstas no EC. Em Campo Grande a lei determina a destinação de 10% do arrecadado com as modalidades Alteração de Índice e Uso, que nada arrecadaram até o presente, para habitação social via Fundo específico, mas é omissa em relação aos recursos da modalidade Outorga de Construção, por onde se arrecadam contrapartidas de regularização edilícia. Porto Alegre e São Luís não possuem Fundo, mas realizam o tipo de destinação prevista no EC mediante, respectivamente, o Orçamento Participativo e lei específica. Em Florianópolis, os recursos são recolhidos diretamente ao Tesouro: o Fundo Municipal de Integração Social (previsto pela Lei 3338/89) e o Fundo de Obras Urbanas (previsto pela LC 01/97) nunca foram criados.

Alguns fundos contribuem de forma clara para a gestão técnica definindo os projetos receptores dos recursos, como no caso de Curitiba, Goiânia e Niterói.

A existência do Fundo parece traduzir-se, ainda, em uma maior transparência das aplicações financeiras e destinações finais, vinculando-se em grande parte dos casos a formas de controle estabelecidas por conselhos consultivos, como pode ser observado nos casos de Niterói, Curitiba, Goiânia, Blumenau, Campo Grande e Alvorada. Conselhos consultivos ou comissões, que expressam a possibilidade de maior controle social, contudo, existem em cidades que não possuem fundo como é o caso das cidades de São Luís e Porto Alegre.

De um modo geral, pode-se dizer que o binômio OODC / FMDU constitui uma modalidade de gestão de recursos da valorização fundiária, de caráter redistributiva, já relativamente enraizada no Brasil, como atesta a sua inserção em quantidade significativa de Planos Diretores municipais.

Controle social dos recursos arrecadados

A maioria das cidades pesquisadas adota algum mecanismo de controle social, normalmente exercido por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ou similar. Embora seja difícil atestar a eficácia do controle social através de tais Conselhos, verifica-se a preocupação de instituí-los formalmente.

Florianópolis é exceção, não demonstrando nenhum mecanismo de controle social da aplicação do instrumento e da gestão dos recursos arrecadados. Em Natal, embora exista um Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, há indícios de falhas no seu funcionamento, uma vez que os recursos obtidos entre 1995 e 2004 nunca foram aplicados e não se cumpre a exigência do Plano Diretor de enviar anualmente à Câmara Municipal o plano de aplicação dos recursos. Em São Luís, a Comissão Municipal exerce

seu poder de veto quando a aplicação do instrumento (criado com o nome de Operações Urbanas) não é recomendada pelos estudos que condicionam a sua aprovação e a Prefeitura divulga a aplicação dos recursos em matérias publicadas em jornais. Em Goiânia, os recursos do FMDU são administrados pelo COMPUR, com 32 membros e integrado por representantes de órgãos públicos e da sociedade, que aprova os planos e as contas de aplicação dos recursos.

Nível de arrecadação com a aplicação da OODC

O baixo volume de recursos arrecadados com a aplicação do instrumento é uma questão recorrente, observada na quase totalidade dos municípios estudados. Se num primeiro momento podemos concordar que os resultados financeiros não expressivos constituem um risco potencial para a sua permanência dentro do instrumental utilizado pelas Prefeituras, um fator de desestímulo à sua utilização, o que parece se verificar na prática é o oposto. Apesar de seu modesto resultado financeiro, a OODC é valorizada pelas Prefeituras como fonte de recursos diretamente aplicáveis em melhorias urbanas, merecendo por parte delas um aperfeiçoamento com vistas à melhoria do seu desempenho.

Diversos fatores contribuem para a baixa arrecadação. O primeiro deles se refere à própria incidência determinada para o instrumento, ou seja, as isenções ou usos sobre os quais ele não se aplica. Em diversos municípios, a OODC só se aplica ao uso residencial de grande porte, ficando de fora os usos comerciais e de serviços. Nesse caso se encontram os municípios de Curitiba, Goiânia e São Luis. Em Niterói, há isenção para a atividade hoteleira.

Outro fator são os redutores, em geral introduzidos na fórmula de cálculo por ocasião do processo de aprovação do instrumento como forma de viabilizá-lo junto aos setores imobiliários - empreendedores e proprietários de terrenos. Exemplos são os casos de Goiânia (deflator inicial de 0,025 e 0,2 a partir de 1998), Natal (1% do orçamento do empreendimento), Curitiba (fator de correção de 0,75 para aquisição de coeficiente e 0,15 para aquisição de pavimento), Florianópolis (taxa de remuneração que varia de 1 a 4 % do CUB), Santo André (índice de planejamento fixado em 0,3 para os dois primeiros anos de aplicação e 0,4 a partir de então).

A fórmula de cálculo baseada no valor venal dos terrenos é também um fator que concorre para a baixa arrecadação, tendo em vista que tradicionalmente as plantas de valores dos Municípios se encontram defasadas em relação aos preços de mercado praticados. Aqui cabe registrar as iniciativas das Prefeituras de São Luis e de Porto Alegre de editar uma planta de valores específica para fins de aplicação da OODC, atualizada periodicamente.

Entretanto, diversos municípios calculam a contrapartida sobre plantas de valores venais, como Goiânia, Curitiba, Santo André, Alvorada, Campo Grande e Niterói.

Finalmente, a pequena diferença estabelecida entre os índices básico e máximo fixados concorre decisivamente para a baixa arrecadação. Também como forma de amenizar as reações contra o instrumento, as Prefeituras tendem a definir ou aceitar, no processo de discussão para a sua aprovação, coeficientes básicos altos, concedendo aos proprietários um significativo potencial construtivo não oneroso. Apesar de contribuir para diminuir as

resistências ao instrumento, essa concessão concorre, sem dúvida, para a diminuição do volume de recursos possível de ser arrecadado. Neste caso, se incluem os municípios de São Luis, Campo Grande, Niterói, Curitiba, Santo André e Blumenau.

Viabilidade política

Apesar de amparados na força jurídica do EC, os municípios vêm promovendo a aplicação do instituto da OODC de maneira relativamente isolada, isto é, apoiados nem tanto em um nível relevante de intercâmbio técnico e político quanto em suas próprias tradições administrativas – as quais compreendem relações de força mais ou menos dadas com o empresariado e os proprietários locais.

Nessas condições, não se pode desprezar a hipótese de que os baixos valores das contrapartidas por OODC, quase sempre resultantes de redutores negociados no âmbito das Câmaras Municipais, Conselhos de Planejamento e entidades afins, constituam uma contingência inevitável do estágio atual das políticas de recuperação da valorização fundiária urbana no Brasil. A baixa arrecadação pode estar sendo, neste caso, mais do que compensada pelo benefício da aceitação e consolidação da OODC.

É razoável supor que o reforço das iniciativas de intercâmbio e aperfeiçoamento técnico, bem como de divulgação da justeza dos princípios da OODC e da eficácia de sua aplicação ao financiamento de programas e projetos de urbanização social, produza, em médio prazo, a gradativa elevação do nível médio de arrecadação e a sedimentação do instrumento.

Impacto da OODC na base de cálculo do IPTU

Uma das principais constantes observadas no processo de entrevistas é a ausência de elementos de avaliação, no âmbito das administrações municipais, a respeito do risco de redução da receita do IPTU, resultantes do efeito potencial de redução da base de cálculo (valor de mercado dos terrenos urbanos).

Essa ausência de preocupação provavelmente reflete uma efetiva não incidência, ou uma incidência dificilmente observável, desse efeito na arrecadação do IPTU. Na ausência de levantamentos efetivos, uma maneira de se tentar aferir tal efeito seria o exame do comportamento das curvas históricas de arrecadação do IPTU.

Propomos abaixo, para orientar pesquisas posteriores, um conjunto de causas possíveis dessa não incidência:

- i. OODC só se aplica aos novos empreendimentos, resultando em contrapartidas significativamente pequenas sobre o montante total, efeito ampliado por uma alta proporção de IPTU aplicado aos imóveis comerciais existentes.
- ii. A OODC é muito barata, seja pela aplicação de altos coeficientes de planejamento, sociais e redutores (cujo produto final poderíamos chamar coeficiente de viabilidade política), seja pela enorme defasagem das Plantas Genéricas de Valores, seja pela aplicação de fórmulas baseadas no CUB, insensíveis à efetiva variação dos preços do solo. Esse custo muito baixo relativamente à elevada rentabilidade do

solo nas zonas mais valorizadas não compensaria, em muitos casos, a retenção da terra face à oportunidade de um projeto.

- iii. A OODC é aplicada de maneira relativamente localizada (Curitiba), com vistas à recuperação de parte da sobrevalorização criada pelo próprio setor público com a intenção explícita de adensar determinado corredor urbano.
- iv. A OODC é aplicada num espaço geograficamente ampliado, mas o nível da atividade econômica e a estreiteza do mercado consumidor não propiciam uma quantidade de empreendimentos capaz de estabelecer um padrão de preços do solo já deduzidos os valores da OODC.
- v. A fórmula de cálculo ou sistema de cobrança da OODC contém um coeficiente de planejamento aplicado caso a caso pela Administração, impedindo ou retardando a incorporação ao solo, no mercado imobiliário, da dedução representada pela OODC.

OODC e a Transferencia do Direito de Construir (TDC)

Uma evidência não esperada, e recorrente em várias cidades, é a dos efeitos negativos da superposição entre a OODC e a TDC. Das 12 cidades pesquisadas, onze contam com a previsão da TDC. Tanto o uso cumulativo dos dois instrumentos como a ausência de coordenação entre seus usos traz problemas para a plena utilização da OODC e da TDC.

Em Salvador, a TDC está vigente desde 1987, com a denominação de TRANSCON, enquanto a “Contraprestação”, de 1994, obriga a cobrança sobre todo potencial construtivo adicional possibilitado por normas urbanísticas mais permissivas que as vigentes em 1990, quando da promulgação da Lei Orgânica Municipal. A previsão da OODC, no projeto do PDDU de 2004, gerou forte reações por parte dos detentores de um importante estoque da TRANSCON. Este conflito resultou na incorporação, no art. 133 do PDDU, de um mecanismo que posterga a implementação da OODC até o momento em que o saldo de TRANSCON esteja reduzido a 20% do total existente quando da aprovação do PDDU.

Já Florianópolis apresenta uma situação única, uma vez que a taxa de remuneração do SC incide sobre qualquer potencial acima do índice unitário, seja este potencial adicional proveniente de SC como da TDC. Assim, o conflito neste caso se dá pelo uso indiscriminado da TDC e não pela concorrência entre os dois instrumentos. Atualmente, a TDC está suspensa para revisão, enquanto o SC continua vigente, acumulando na cidade uma experiência bastante consolidada, contando com 17 anos de aplicação ininterrupta.

As TDC em Porto Alegre são regularmente usadas não somente nos casos de tombamento e preservação, mas também como moeda de troca do poder público nas desapropriações para a construção de grandes obras viárias e para a obtenção de áreas para a implantação de parques públicos. Em Porto Alegre, embora a situação inicial seja a mesma de Salvador (entrada em vigor do SC em um cenário no qual a TDC já tinha um papel importante), os desdobramentos são distintos. Ocorre que enquanto a aquisição de SC está condicionada por uma série de fatores restritivos (leilões de índices construtivos, vinculação a projetos específicos), a TDC, após a primeira emissão pública em benefício do proprietário de

imóvel afetado, funciona livremente no mercado privado, sendo usualmente comercializada a partir de anúncios nos jornais.

Como resultado, a experiência com os leilões de SC em Porto Alegre, entre 2001 e 2003, trouxe resultados aquém dos esperados, e os leilões acabaram por ser suspensos para fins de revisão do instrumento, restando apenas as modalidades de aquisição direta de SC (“não adensável” e de ajuste), estes também com resultados anuais decrescentes. Há também problemas causados pelas possibilidades de uso cumulativo dos dois instrumentos na mesma edificação.

Outra cidade em que o uso simultâneo e cumulativo dos dois instrumentos ocasiona resultados negativos é Goiânia. O efeito constatado é a excessiva verticalização pontual, dada pela ausência de ligação entre os dois processos de atribuição de índices, inexistindo uma avaliação conjunta e caso a caso dos efeitos acarretados pela superposição dos instrumentos.

Também em Blumenau, a falta de interação entre o SC e a TDC, e a falta de clareza da legislação municipal quanto aos critérios de aplicação do SC e da TDC, estão na pauta da revisão em curso dos dois instrumentos.

A concorrência entre o SC e a TDC também se manifesta em Curitiba. Neste caso, embora a TDC seja mais direcionada para os usos comerciais, também pode ser usada para usos residenciais, sobre os quais está focado o SC. Como em Porto Alegre, a facilidade de aquisição de índices através da TDC tem atraído mais interessados que o SC.

Em alguns municípios, a mais recente implementação tanto da OODC como da TDC (Niterói e Santo André) ainda não permitiu uma melhor avaliação da utilização conjunta dos dois instrumentos. Em Natal, a TDC consta do Plano Diretor, mas como não foi regulamentada a cidade não conta, na prática, com o instrumento. Entre as 12 cidades pesquisadas, somente Alvorada não conta com a TDC. Neste caso específico, colaborou pela não adoção do instrumento o prévio conhecimento dos problemas do uso simultâneo do SC e da TDC em Porto Alegre, de cuja Região Metropolitana o município de Alvorada é integrante.

Quanto às revisões em curso, estão centradas em definições para o uso combinado dos dois instrumentos, seja pelo seu direcionamento a usos específicos, como também a áreas específicas da cidade. Algumas cidades, como Porto Alegre, consideram a possibilidade de limitar a emissão anual de títulos de TDC. Apesar das evidentes superposições, em nenhum caso se cogita a supressão de um dos dois instrumentos para a plena utilização do outro.

Reações negativas à implantação da OODC

Os casos relatados de reações e questionamentos judiciais à aplicação da OODC referem-se às cidades que limitaram os índices máximos a partir da aplicação do instrumento. O mercado reage quando tem sua prática limitada. Florianópolis, que instituiu o índice único e unitário em todo o seu território em 1989, possui um longo histórico de questionamentos judiciais quanto à aplicação do SC. No entanto, depois de muitas conversas entre os setores

público e privado através de um processo de convencimento do setor privado e nenhuma ação ganha em seu favor, o instrumento não tem sido mais objeto de questionamentos judiciais (exceção feita a poucas empresas imobiliárias que continuam realizando o depósito da contrapartida em juízo).

Goiânia, que também instituiu índice básico unitário e em geral menor que o permitido anteriormente, relata casos de questionamentos judiciais devido à base de cálculo ser a mesma que o IPTU e por ter sido o instrumento inicialmente lançado como taxa, posteriormente modificado para preço público.

Santo André relata um forte embate entre os interesses público e privado no processo de elaboração do Plano Diretor que instituiu o instrumento. Segundo os representantes do município entrevistados, de um lado o setor privado reagia à diminuição dos índices máximos permitidos, com amplo apoio da mídia local, e de outro a comunidade reagia exigindo o estabelecimento do índice unitário. Neste caso, foi criado um pacto em que todas as partes tiveram que ceder um pouco. O município conseguiu reduzir os índices máximos permitidos, mesmo com o pagamento de contrapartida, mas não conseguiu a fixação de um índice básico único e unitário, como inicialmente previsto.

As experiências demonstram, no entanto, que as reações do mercado e os possíveis questionamentos judiciais são superáveis, tendo os municípios que os enfrentaram conseguido firmar um posicionamento positivo quanto ao uso do instrumento, não havendo casos de retrocesso após sua aprovação e regulamentação.

E. EC e o desdobramento das aplicações da OODC

A análise da aplicação da OODC à luz das diretrizes nacionais do EC é dificultada pelo fato de vários municípios terem implantado o instrumento denominados SC, anteriormente à edição do próprio Estatuto. Nesses casos, as adaptações posteriores ora manifestam algum vício de origem (como a inexistência de Fundo específico nos municípios de Florianópolis e Porto Alegre, em clara oposição ao EC), ora não se concretizaram totalmente, como no caso de Curitiba, Blumenau e São Luís (onde a denominação do instrumento é anterior ao EC).

Em certo sentido, o conceito da OODC carece de solidificação, vale dizer, de uma base comum que facilite a homogeneização de seu conteúdo entre os diferentes municípios. Ao estabelecer diretrizes gerais para a aplicação da OODC, o EC abriu a possibilidade de uma fragmentação em sua aplicação. Se por um lado isto é desejável do ponto de vista prático, permitindo a flexibilização e a adaptação do instrumento aos interesses e condições locais e evitando o engessamento do instrumento por parte da legislação, por outro corre-se o risco de aplicações demasiado díspares caso o conceito do instrumento não esteja bem solidificado. A aplicação pode e deve ser desenvolvida localmente, em seus pormenores, como advoga o próprio EC, mas falta aos municípios um denominador comum a respeito do entendimento do instrumento.

A amostragem da pesquisa evidenciou que os municípios não só desenvolvem a aplicação do instrumento em formatos bastante locais, e por isso mesmo diferentes, como se

apropriam de conceitos distintos a partir do mesmo instrumento. Se em Florianópolis a OODC é entendida como uma simples taxa (mesmo após a edição do EC), em Curitiba ela é vista como instrumento de re-ordenamento urbano e de financiamento habitacional e em Santo André é pensada como mecanismo gerador de uma nova cultura de gestão urbanística baseada na melhoria da distribuição de custos e benefícios do processo de urbanização.

Em algumas cidades, os municípios limitam os direitos dos proprietários de terras ao instituir o instrumento da OODC com índices básicos menores que os máximos antes permitidos pelo zoneamento local; em outras, o instrumento é aplicado a partir da concessão de índices adicionais ao máximo previamente permitido pelo zoneamento local. Temos, portanto, duas estratégias muito diferentes de intervenção pública no espaço urbano a partir do mesmo instrumento. A seguir comentaremos algumas variáveis que destacamos como importantes face às diferentes estratégias municipais levantadas.

Estratégias para introdução dos índices na legislação municipal

A estratégia de introduzir o índice ou coeficiente básico mantendo, reduzindo ou aumentando os índices máximos previamente permitidos pelo zoneamento é a grande questão da introdução do instrumento da OODC. As experiências levantadas demonstram uma grande variedade de situações, algumas direcionadas em sentidos antagônicos.

Existe o bloco de cidades que mantiveram os índices máximos previamente permitidos estabelecendo para toda a cidade o índice básico 1,0, a partir do qual é cobrada a OODC (Florianópolis e Goiânia). Nestes casos, está presente, do ponto de vista do índice, uma estratégia de recuperar ou financiar investimentos que levem à adequação da infraestrutura ao zoneamento permitido. Inexiste impacto negativo no zoneamento da cidade, já que ele foi preservado. Embora do ponto de vista prático haja uma simplificação da aplicação do instrumento nessas condições, do ponto de vista da reação do mercado a adoção do índice único e unitário é a situação que mais incita reações e questionamentos.

Existe o bloco de cidades que adotaram os índices máximos previamente permitidos como índices básicos e estabeleceram a possibilidade de concessão de índices adicionais para efeitos da cobrança da OODC (Curitiba, Blumenau e Campo Grande). Nestes casos, houve uma flexibilização do zoneamento anterior. Do ponto de vista do índice, a estratégia é admitir que o município irá arcar com a infra-estrutura necessária para adequar a cidade ao máximo permitido pelo zoneamento anterior e só irá recuperar os investimentos ou financiar o que for dali excedente. Curitiba justifica sua estratégia como já tendo investido muito em infra-estrutura, havendo infra-estrutura ociosa em algumas zonas que pudesse absorver esse novo impacto. Blumenau, por outro lado, tem dificuldade de atrair interessados em adquirir potencial excedente ao máximo anteriormente permitido (já alto em função da demanda) e Campo Grande vem utilizando a outorga sobretudo para a regularização de construções. Não por acaso, essas cidades não suscitaram reações negativas do mercado imobiliário.

Existe ainda o bloco de cidades que mantiveram os índices máximos previamente permitidos e acrescentaram índices básicos variáveis de acordo com zonas das cidades de São Luis, Natal, Porto Alegre, Niterói, Alvorada. Trata-se de uma situação intermediária,

em que se preservou o zoneamento existente com a introdução de índices básicos variáveis. Do ponto de vista do índice, a estratégia é recuperar os investimentos ou financiar a infra-estrutura necessária à realização do zoneamento local de forma não isonômica na cidade, estimulando-se ou inibindo-se a ocupação em determinadas áreas da cidade.

Santo André é uma exceção aos casos anteriores porque aproveitou a introdução da OODC para rever seus coeficientes de aproveitamento máximos, reduzindo-os em alguns casos, mantendo-os em outros e aumentando-os em uma área específica da cidade. Os coeficientes básicos introduzidos são também variáveis, mas uma boa parte da cidade, mesmo com a Outorga Onerosa, tem acesso a índices máximos menores do que os máximos permitidos anteriormente à introdução da Outorga. A justificativa é que tais índices eram incompatíveis com o que atualmente se deseja para o ambiente construído da cidade.

F. Avaliação de parâmetros para o uso da OODC

Embora a OODC só apareça na normativa geral brasileira como instrumento de política urbana em 2001, através do Estatuto da Cidade, seus fundamentos remontam à década de 70. Do instrumento inicialmente formulado, o SC, tanto sua denominação como seu conteúdo evoluíram, já na década de 90, para a OODC, hoje consagrada pela Lei Federal nº 10 257/ 2001.

Para recuperar o caminho da construção teórica da noção de OODC e da discussão de sua possível prática, recorreremos à revisão detalhada do material produzido sobre o tema ao longo das décadas de 70, 80 e 90. Aqui, destacamos as questões principais, a respeito das justificativas, objetivos e bases para a aplicação presentes nos debates ao longo das três décadas de evolução da conceituação e das idéias que nortearam o desenvolvimento da OODC.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que questões que constituíram pontos essenciais de explorações na doutrina jurídica e na discussão quanto à constitucionalidade do instrumento, como a separação ao menos parcial entre os direitos de propriedade e de construção, a natureza do instrumento e a possibilidade de ser instituído pelos municípios na ausência de normativa federal, foram afastadas pela aprovação do EC.

No elenco das justificativas construídas ao longo daquelas décadas e que hoje oferecem um leque de alternativas para a aplicação do instrumento, se destacam as seguintes:

- i. Restauração do equilíbrio urbano, principalmente entre bens e serviços públicos por um lado e demanda por outro lado, conseqüentes do processo de adensamento. A justificativa para a OODC baseada na necessidade de áreas livres para compensar os efeitos da urbanização e nas doações e contrapartidas já praticadas em relação aos parcelamentos estão contempladas nessa justificativa;
- ii. Valorização da terra que beneficia de modo diferenciado alguns proprietários, resultante em grande parte de normas de uso e ocupação e investimentos públicos, justificando mecanismos que recuperem essa valorização para o poder público;

- iii. Função de propiciar equidade social, assegurando igualdade de direitos de construir. Essa justificativa contempla a questão da justiça social, atribuindo ao instrumento um caráter redistributivo de rendas fundiárias, ao propor a distribuição equânime dos custos e benefícios dos investimentos públicos;
- iv. Geração de recursos que, de forma compensatória, financiariam programas habitacionais e urbanização de áreas populares, em face da carência de recursos públicos para atuar sobre o processo de urbanização;
- v. Necessária subordinação do poder econômico ao interesse geral e a compatibilização do direito de propriedade com a função social da propriedade;
- vi. Função de uniformização dos preços do solo urbano e de disposição de um mecanismo regulador do mercado imobiliário.

O estudo desenvolvido nas doze cidades mostrou uma concentração das justificativas na possibilidade proposta na função arrecadadora para fins sociais, com alguma incursão na garantia da função social da propriedade, apontando para a adoção de uma visão mais pragmática que filosófica sobre as possibilidades e funções do instrumento. Apóiam a adoção do instrumento com objetivos de arrecadação para fins sociais os municípios de Goiânia, São Luis, Campo Grande, Curitiba, Porto Alegre, Blumenau e Niterói, sendo que este último também enfatiza a função de equidade social. Alvorada e Natal destacam, ao menos no discurso, a garantia da função social da propriedade, enquanto somente Santo André prioriza a recuperação da valorização da terra, entre os objetivos da aplicação nos municípios.

Sendo a principal justificativa encontrada relacionada à função arrecadadora da OODC para fins sociais, vale a pena recuperar as principais formas através das quais esta transferência social era pensada:

- i. Carreará para o poder público terras ou recursos a serem aplicados na aquisição de terras, com o que poderá o poder público incentivar a implantação de habitação de interesse social;
- ii. Irá trazer para o poder público maiores recursos financeiros, que poderão ser aplicados em obras de infra-estrutura, em geral necessárias nos bairros periféricos;
- iii. Poderá criar condições para que camadas de mais baixa renda tenham possibilidades de conseguir morar em áreas inseridas no tecido urbano e não somente em áreas periféricas sem nenhum equipamento.

Observa-se, nesses três grupos de objetivos, diferentes áreas de atuação para o instrumento, cada um dirigido mais fortemente a alguns dos principais focos diagnosticados dos problemas da “questão urbana” de então. No primeiro caso, de obtenção de terras, a atuação está centrada no combate à especulação, traduzida como a retenção especulativa de terrenos urbanos. Os bancos de terras e a tributação progressiva fariam parte de um rol de instrumentos dedicados a alavancar o acesso à terra e a controlar sua escassez social. No segundo caso, de financiamento de infra-estrutura, o instrumento é pensado como forma de

compensar o modelo “centros equipados vs. periferias desassistidas” característico da urbanização brasileira, propugnando a transferência sócio-espacial de rendas sem, entretanto, incidir sobre as bases desse modelo. O terceiro grupo, de atuação normativa, enfoca a segregação sócio-espacial de maneira mais integral, embora de forma menos objetiva.

A partir dos 12 municípios estudados, verificamos que o objetivo focado pelo segundo grupo (recursos financeiros para infra-estrutura com fins sociais) é que vai prevalecer na maioria dos municípios, sendo também o objetivo privilegiado pelo EC. Os do primeiro grupo aparecem de forma complementar em alguns casos, sendo por vezes transferidos a outros instrumentos constantes dos Planos Diretores Municipais, e os do terceiro grupo não são absorvidos em quaisquer dos novos instrumentos propostos pelo EC.

Quanto à restauração do equilíbrio urbano a partir da doação de áreas de compensação, observa-se que o EC se distanciou dessa justificativa quando da definição para a OODC. Do mesmo modo, esta função, apesar de constituir a justificativa original de instituição do SC e ter estimulado as primeiras iniciativas de sua instituição, não se encontra presente nas formulações estudadas, embora a maioria delas tenha sido elaborada anteriormente à promulgação do EC.

Coerentemente, a contrapartida em terrenos perde força em relação à possibilidade então alternativa de compensação em equivalente econômico. A experiência dos municípios estudados mostra que a alternativa monetária se revelou ao longo do tempo a mais viável. Embora na metade dos casos os terrenos apareçam como alternativa, não foram registrados casos em que o município priorize a contrapartida sob a forma de terrenos. O pagamento através da realização de obras é, contudo, adotado no município de São Luis como contrapartida principal, e em Goiânia e Salvador como compensações complementares.

No debate sobre as bases de aplicação do instrumento, algumas questões foram reiteradamente discutidas em vários artigos e seminários. A principal delas, então entendida como um dos elementos integrantes da própria concepção do instrumento, consistia na necessidade de fixação de um índice básico e único para a concessão do direito de construir não oneroso. Essa necessidade apresentava uma quase total unanimidade nos textos fundadores da noção de SC, sendo de pouca penetração a idéia, adotada no EC, da possibilidade de fixação de índices básicos diferenciados numa mesma cidade. A revisão dos casos estudados, entretanto, mostra a adoção majoritária desta idéia, que em certa medida dá à OODC um caráter diferente do SC em sua concepção original. Somente três dos doze casos apresentam índices únicos para toda a área urbana.

De forma complementar, a adoção de um coeficiente básico único e igual a um constituía também, para muitos, um pilar da formulação do instrumento. O argumento centrava-se na proposição de que abaixo desse valor igual a um, não se configuraria o SC, entendimento que atenderia não só à garantia do não esvaziamento econômico da propriedade, assim como ao objetivo urbanístico de garantia de qualidade de vida e de aproveitamento racional da infra-estrutura urbana. Acima desse coeficiente, a criação de solos interferiria com o interesse da comunidade, devendo portanto ser regulada pelo poder público. Dentre

os municípios estudados, somente Florianópolis e Goiânia adotam o índice único e unitário.

As conseqüências possíveis da aplicação do instrumento fazem parte da discussão de sua construção, e algumas são tomadas como objetivos para a sua aplicação. Destaca-se entre os resultados esperados a queda dos preços dos terrenos, ou a redução da excessiva valorização do solo urbano, sendo este um elemento central do debate sobre o solo urbano nos anos 70 e 80. Há nesse aspecto uma quase unanimidade entre os estudiosos sobre as conseqüências positivas do instrumento sobre o valor da terra, no longo prazo, salvo opiniões enviesadas pelos interesses de classe, que argumentavam sobretudo sobre o risco do repasse do valor da contrapartida para o preço final das unidades.

É digna de nota, nesse aspecto, a falta de evidências apontada por todos os municípios estudados nas conseqüências do instrumento sobre o preço dos terrenos nas áreas objeto da aplicação. Dificuldades no gerenciamento técnico do instrumento e ausência de monitoramento da dinâmica imobiliária, além de outros fatores como o baixo valor arrecadado (baixo impacto), parecem contribuir para a ausência de interesse ou mesmo por qualquer reconhecimento da existência de relações entre a OODC e os preços fundiários.

OODC como instrumento fiscal ou urbanístico

Uma das questões surgidas no debate da OODC no âmbito do Programa Gestão Social da Valorização da Terra (GESVAT) foi a do entendimento sobre o objetivo prioritário do instrumento, se de caráter fiscal ou urbanístico. A tendência, nos debates, foi a contraposição, respectivamente, entre os analistas de formação econômica e os urbanistas, ficando os juristas divididos quanto à questão. Enquanto os economistas argumentavam que o instrumento deve ter caráter neutro em relação aos critérios urbanísticos desejados e regulados para as cidades, os urbanistas em geral o percebiam como uma oportunidade de contribuir para o re-ordenamento urbano.

A permanência desta questão no debate acadêmico motivou a inserção, no questionário utilizado como roteiro pelos pesquisadores, de perguntas direcionadas a avaliar como a questão era entendida na prática cotidiana da administração pública. Os resultados foram surpreendentes, sobretudo pelo fato de que em geral são as secretarias de urbanismo ou planejamento as que gerenciam a aplicação da OODC nos municípios. Dos doze casos pesquisados, oito afirmaram que o objetivo da utilização do instrumento é eminentemente fiscal, e os demais quatro alinharam objetivos urbanísticos à finalidade arrecadadora. Por outro lado, a maioria dos casos que conferem intencionalidade urbanística à OODC se constitui de cidades que regulamentaram o instrumento mais recentemente, já na vigência do EC, cabendo citar aqui a exceção de Curitiba, uma das cidades pioneiras na implantação do instrumento.

Entretanto, embora algumas cidades pretendam, com a aplicação do instrumento, orientar ou ordenar o crescimento urbano, potencializar a utilização das áreas bem providas de infra-estrutura e reorientar o adensamento urbano, em geral não são bastante claros os mecanismos pelos quais se supõe, quando é o caso, que a aplicação da OODC afeta o processo de ocupação do solo. Na maior parte das vezes, nem mesmo a intenção urbanística está presente, e o instrumento funciona exclusivamente como mecanismo

gerador de receitas oriundas da valorização fundiária, porém de maneira inercial em relação às tendências do mercado imobiliário. Em palavras mais claras: a OODC costuma ser aplicada onde já é esperada a valorização.

Outro fator surpreendente associado a este foi o de que apesar da OODC aparecer vinculada ao objetivo primordialmente fiscal, são raros os casos em que as administrações tenham previsão ou um controle mais rigoroso da arrecadação, e menos ainda que realizem estudos ou avaliações sobre a distribuição da arrecadação por áreas da cidade, por tipo de imóveis, etc.

Uma avaliação mais cuidadosa das formas específicas pelas quais a OODC é aplicada mostra que alguns parâmetros presentes na delimitação do instrumento podem colaborar para dar-lhe algum sentido urbanístico, incentivando ou desincentivando tendências de adensamento, verticalização e alterações de uso, que podem também ser orientadas a áreas ou corredores pré-determinados. Isto pode ocorrer através do estabelecimento de progressividades no cálculo da contrapartida, por meio da intencional não aplicação da OODC em certas áreas da cidade, ou pela definição de fatores de ajuste diferenciados para o adensamento e a verticalização, como para diferentes usos.

Curiosamente, contudo, nenhum desses parâmetros é exclusivo das cidades que relatam a intencionalidade urbanística na aplicação do instrumento, não ficando claro, de modo mais geral, quais as suas reais funções, ou em que medida eles foram incluídos com finalidade urbanística. Assim, entendemos que a avaliação das experiências não foi capaz de propiciar novos elementos ao debate dessa questão.

Adaptação ao Estatuto da Cidade

Em quase todos os casos, há iniciativas de revisão dos parâmetros definidores da OODC nas legislações municipais. Contudo, essas iniciativas aparentemente estão mais orientadas a aproveitar a oportunidade para corrigir efeitos inesperados e resultados inadequados do que propriamente para adequar a normativa municipal aos preceitos do instrumento previstos no EC. Essa é uma evidência do amplo espectro de possibilidades de interpretação que o EC propicia para a implementação da OODC.

Aqui, vale mencionar os casos de Florianópolis e Porto Alegre. Ambas não apresentam intenção declarada de revisão, apesar das profundas diferenças na forma como essas cidades incorporaram as idéias do SC. Praticamente todos os parâmetros de definição do instrumento são diferentes, e às vezes diametralmente opostos, nesses dois casos. Das bases conceituais às finalidades e ao próprio entendimento da natureza do instrumento, passando pelo estabelecimento de índices, pela fórmula de cálculo e sua base de valor, são duas experiências difíceis de comparar, entretanto em ambos os casos o entendimento local é o de que já se está atendendo às diretrizes do EC.

Por outro lado, cidades que já realizaram esta revisão ou que regulamentaram a OODC já na vigência do EC (Alvorada, Niterói e Santo André) também apresentam diferenças significativas, embora não de mesma amplitude. Nos três casos são utilizados índices básicos variáveis e valores plenos dos terrenos (em oposição aos valores ponderados pelo índice de aproveitamento prévio) combinados ao uso do valor venal (fiscal) como base,

parâmetros importantes para o estabelecimento dos contornos da OODC em cada município.

Assim, a necessidade de revisão de parâmetros, ou iniciativas que levem a uma maior uniformização do instrumento, não parecem ser elementos fundamentais para um aumento significativo de cidades que apliquem a OODC no curto prazo.

G. Problemas da implantação

O processo de aplicação da OODC nos municípios pesquisados encontra-se, sem dúvida, pontuado por dificuldades relacionadas à própria concepção e interpretação do instrumento, à sua gestão e aos resultados obtidos. Trata-se de um processo em que, se por um lado pontos positivos podem ser encontrados em diversas experiências, por outro, pontos negativos são reconhecidos e evidenciados pelas próprias equipes técnicas como ajustes necessários a serem realizados na revisão do PDDU. É inegável, porém, neste processo, a contribuição da OODC para a consolidação de um conjunto de instrumentos de gestão urbana que permita ao poder público promover eficazmente a redução das desigualdades espaciais das cidades brasileiras.

Apesar da fraca relação, vislumbrada pelos municípios, entre a aplicação da OODC e a recuperação da valorização da terra, diante de outras relações complementares mais evidentes como a recuperação de recursos privados para aplicação com fins sociais, parece ficar clara a contribuição da instituição da OODC para a cultura urbanística geral, ao menos pela introdução de objetivos de justiça social aplicados ao espaço. Além disso, as discussões, as constatações de problemas e as tentativas de aperfeiçoamento presentes no discurso das equipes das Prefeituras parecem contribuir não somente para a compreensão da dinâmica de aproveitamento dos terrenos efetuada pelos agentes privados como também para a compreensão das formas possíveis de intervenção do poder público nessa dinâmica.

Impactos da OODC sobre o ambiente

Em áreas sujeitas à aplicação da OODC têm-se evidenciado resultados ambientais negativos, seja pelo excessivo aumento de densidade, com a conseqüente saturação dos serviços, de saneamento em especial, seja pela verticalização acentuada, com a conseqüente alteração dos perfis originais dos bairros. Em todas essas situações evidencia-se uma perda da qualidade ambiental, associada muitas vezes, coincidentemente, à aplicação da OODC. Esta situação pode ser observada, em diferentes graus, nos municípios de Natal, Niterói, Goiânia, Curitiba, Salvador, Porto Alegre e Florianópolis.

Um aprofundamento da questão nos permite verificar que o enquadramento urbanístico dado pelos coeficientes máximos permitidos para esses locais, aprovado pelos Planos Diretores ou leis de zoneamento, tem sido, este sim, o responsável pelos efeitos negativos mencionados. Como a edição desses índices excessivos se seguiu, ou veio acompanhada em muitos casos, da instituição da OODC, suas responsabilidades se confundem de forma equivocada, já que são instrumentos com diferentes objetivos e concepções. Ainda assim, não podemos deixar de reconhecer que, nos municípios em que a instituição da OODC permitiu aumentos de gabarito ou de área total edificada, ou ainda nos casos de fixação de índices máximos acima dos índices máximos originalmente existentes, os índices agora

aceitos com a OODC permanecem como a causa dos impactos gerados. Sem dúvida, a não aplicação da OODC nesses locais os teria evitado.

Adoção do índice único

A experiência de Florianópolis mostra que o índice único e unitário aplicado a toda a área urbana, embora de difícil aprovação, simplifica muito a aplicação do instrumento. Não existem efeitos de fronteira intra-urbanos, não existem critérios variáveis (e nem sempre objetivos) quanto ao estabelecimento de diferentes coeficientes básicos em diferentes zonas da cidade e não existe a indesejável concorrência entre a OODC e a TDC, uma vez que a OODC também incide sobre a TDC se esta acrescentar edificabilidade que ultrapasse o índice 1.

A adoção do índice único atende a um questionamento básico que remete às primeiras discussões sobre o instrumento SC, e que se refere à injustiça da distribuição gratuita de coeficientes de aproveitamentos diferenciados pela cidade, beneficiando alguns proprietários de terras em detrimento de outros. Uma interpretação é a de que o tratamento isonômico dado ao índice básico de aproveitamento dos terrenos ajuda a aceitação do instrumento, uma vez que trata todos os terrenos e, conseqüentemente, seus proprietários, da mesma forma.

Das cidades pesquisadas, somente Florianópolis e Goiânia adotam o índice de aproveitamento básico igual a 1,0, sendo que esta última só o aplica ao uso residencial multifamiliar. Muitas cidades, no entanto, relataram tentativas frustradas de adoção do índice unitário. A cidade de Natal propõe na revisão, ora em curso, do seu PDDU, o coeficiente básico unitário para o uso residencial. A experiência de Florianópolis mostra também que a simples adoção do índice básico único e unitário não garante, necessariamente, condições ideais de aplicação do instrumento. Não somente o caso carece do indispensável controle social sobre a arrecadação obtida com a sua aplicação, como utiliza como base de cálculo o custo da construção civil, que se afasta da própria base conceitual da outorga onerosa. Fica assim claro que se o índice único e unitário pode ser o modo necessário para a melhor absorção de princípios fundadores da outorga onerosa, em vista da sua simplicidade, facilidade e transparência, outros elementos constitutivos da modalidade de aplicação desenvolvida devem ser considerados como parte constitutiva do conjunto de parâmetros que define o modo suficiente para uma adequada de utilização do instrumento.

O problema dos coeficientes privados

Como já visto anteriormente, a OODC foi introduzida, em alguns casos, como contrapartida pelo uso de coeficientes acrescidos por novas legislações aos máximos pré-existentes. É, tipicamente, o caso de Curitiba, Porto Alegre e Salvador. Campo Grande pode ser associada a este grupo uma vez que, embora não possua formalmente índice básico, aplica a OODC por edificação excedente aos coeficientes máximos tradicionalmente vigentes, aqui reinterpretados como básicos.

A conversão de máximos tradicionais em básicos para fins de OODC parece, no entanto, colocar um desafio potencialmente sério para o conceito, teoricamente defendido por

alguns analistas, e já em prática na cidade de Porto Alegre, de definição do coeficiente básico como coeficiente privado, ou seja, direito de construir já adquirido pelo dono da terra. Se tal conceito fosse hoje generalizado para todas as cidades que aplicam a OODC, naquelas que converteram antigos índices máximos em novos índices básicos uma parcela significativa do estoque TDC já poderia ser considerada propriedade privada plena e, tão grave quanto, a legislação nunca mais poderia ser alterada, exceto para a adoção de coeficientes ainda maiores.

Por outro lado, em cidades onde ainda não se cogitou, ou se entendeu como inadequado ou desnecessário, aplicar a OODC (a imensa maioria, inclusive metrópoles regionais como Belo Horizonte e Recife), não haveria nenhum estoque de direitos de edificabilidade em mãos privadas, prevalecendo o entendimento tradicional de que os coeficientes são expectativa de direito que não podem ser considerados adquiridos, podendo a municipalidade alterar os coeficientes por razões de interesse público sem a obrigação de pagar compensações.

Configura-se, portanto, nas cidades brasileiras, uma situação potencial de heterogeneidade na interpretação da relação entre o direito de propriedade e o direito de construir que faz por merecer particular atenção por parte dos juristas e estudiosos do urbanismo em geral.

OODC e TDC como instrumentos concorrentes ou complementares

A utilização da TDC juntamente com a OODC não se dá sem conflitos, e em certos casos ocorre uma concorrência entre os dois instrumentos. Em algumas cidades, a TDC vem roubando mercado da aplicação da OODC. Há casos em que é permitido o seu uso cumulativo, causando resultados urbanísticos desfavoráveis. Em outros, a lei ou a prática condiciona a aplicação da OODC à redução do estoque de certificados de TDC. Há ainda os casos em que a facilidade do uso da TDC, na qual que o papel do poder público é minimizado, torna menos atrativo o uso da OODC.

Um amplo espaço se abre, enfim, para o aprofundamento dos problemas e potencialidades derivados da combinação da OODC com a TDC. Seriam instrumentos necessariamente concorrentes? Conflitantes? Complementares? Parece haver ainda uma certa confusão sobre os contornos dos instrumentos OODC e TDC, suas diferenças e complementaridades.

A OODC levanta recursos da valorização fundiária para o financiamento de programas de urbanização de caráter social. A OODC tem se mostrado uma ferramenta poderosa para a viabilização de projetos de interesse público, inclusive de regularização fundiária para populações de baixa renda, que envolvem desapropriações. O uso combinado desses dois instrumentos tem, por outro lado, de atender necessariamente à exigência de respeito à capacidade das infra-estruturas determinada pelo Estatuto da Cidade. Duas questões críticas se colocam, portanto.

Primeiro, considerando que boa parte do estoque de certificados de TDC em circulação nas cidades brasileiras resulta de compensações por atos normativos, é importante que sejam apreciados os limites jurídicos da obrigatoriedade de compensação por parte do poder público em casos de limitações administrativas, servidões, tombamentos etc.

Segundo, os coeficientes máximos estabelecidos para fins de OODC não devem necessariamente alcançar o patamar de capacidade limite da infra-estrutura. Nos casos em que o PDDU prevê a utilização da TDC para a viabilização de projetos públicos que demandam desapropriações, uma alternativa de aplicação combinada dos dois instrumentos seria a reserva de bandas de aplicação específicas para as finalidades a que se destinam.

H. Recomendações finais

Uniformizar e consolidar OODC

Tanto os municípios que já aplicam a OODC como aqueles que estão em processo de revisão normativa com vistas à sua adoção seriam beneficiados por uma compreensão conceitualmente mais embasada do instrumento, que solidificasse seus preceitos teóricos e ampliasse o entendimento dos potenciais impactos negativos e/ou positivos das diferentes estratégias de aplicação adotadas. Percebeu-se nas cidades pesquisadas uma falta de compartilhamento de noções básicas sobre o instrumento, particularmente em relação ao seu objetivo central, mas também em relação ao seu possível impacto sobre os preços do solo urbano.

Seriam, portanto, muito proveitosos todos os esforços de criação e ampliação de uma base comum de compreensão do instrumento. Isto poderia ocorrer na forma de seminários, fóruns de debate e redes de comunicação que investissem e ampliassem a capacitação técnica básica dos funcionários municipais para lidar com esse e outros dispositivos legais correlatos, como a TDC e a OODC. A gestão urbana municipal pós-EC requer dos técnicos municipais uma compreensão mais ampla da dinâmica urbana na produção e reprodução do espaço urbano, no sentido de melhor aproveitar o leque de dispositivos legais oferecidos para que de fato se cumpra a função social da propriedade e da cidade.

Instrumentos de gestão da valorização da terra

Os instrumentos previstos pelo EC devem ser entendidos como um sistema a ser operado em conjunto, com utilizações mais ou menos adequadas conforme a situação a ser enfrentada. Em Curitiba e Porto Alegre, a concorrência entre a OODC e a TDC produz resultados inesperados, ao passo que em Goiânia e Salvador ficam claros os efeitos danosos de sua utilização cumulativa.

Há situações, porém, em que a concorrência e o uso cumulativo devem ser melhor estudados em face dos diferentes objetivos – de arrecadação ou urbanísticos – para uma determinada área da cidade, que devem estar explicitados. É o caso da utilização de instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios associados à OODC (para um mesmo local). A função de recuperação de valorizações acrescidas a terrenos urbanos e de arrecadação, neste caso, desempenhada pela OODC, por não ser conflitante com o interesse da administração local, de ocupação de locais já servidos por infra-estrutura, permite justificar seu uso cumulativo com o parcelamento e a edificação compulsórios.

Montagem de bases de dados

O futuro da OODC, seja como instrumento de planificação urbanística ou de política fiscal, depende do domínio que venham a ter de seu funcionamento e condições de aplicação, nos próximos anos, as equipas técnicas de planeamento e gestão municipal.

O mesmo vale para todos os demais instrumentos de gestão do solo cristalizados no EC. A pesquisa demonstra que, enquanto a OODC caminha a passos hesitantes, a TDC começa a gerar efeitos negativos resultantes de aplicações excessivas e instrumentos como o Direito de Superfície e o Direito de Preempção mal chegam a ser efetivamente compreendidos em seu conteúdo e potencialidades.

Os seminários e estudos até aqui realizados, em especial sobre a OODC, têm desempenhado um importante papel de difusão conceitual e discussão das bases teóricas para a sua aplicação. Mas para que a rica experiência já acumulada com a OODC – mais de 15 anos em algumas cidades – se traduza em resultados à altura das demandas sociais e, portanto, em reconhecimento público de sua utilidade e relevância ao lado dos demais instrumentos do EC, é indispensável que o intercâmbio entre as equipas responsáveis por sua aplicação nas cidades e as organizações de pesquisa e ensino se produza sobre bases de dados consistentes. É difícil imaginar desenvolvimentos novos e relevantes do debate sobre esses instrumentos sem uma base de dados de sua aplicação em âmbito nacional.

A criação de bases municipais de dados sobre a aplicação dos instrumentos do EC, e mesmo uma base geral de dados alimentada pelas cidades e aberta a todos os pesquisadores e estudiosos, é uma tarefa necessária e inadiável, que merece o envolvimento de universidades, institutos de pesquisa, organizações não governamentais e privadas, municipalidades e, é claro, o Ministério das Cidades.

Anexo 1 – Síntese das Pesquisas

Quadro 1: Resumo OODC – Alvorada, RS

Instrumento (previsão legal)	Introduzido como SC no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Alvorada em 2000, através da Lei 1137, posteriormente alterada pela Lei 1461 de 26 de julho de 2004.
Concepção do instrumento	Concebido como Índice variável, ao lado da Taxa de Ocupação e do Índice de Aproveitamento. São entendidos como índices indutores da ocupação desejada e seu porte em função da infra-estrutura existente.
Objetivos	A lei apenas atribui ao SC o objetivo de compatibilizar o interesse econômico do empreendedor particular ao interesse público. A resolução interpretativa nº 2 (de 2002) lhe confere caráter urbanístico, com os objetivos de estímulo à construção civil, calibragem do adensamento populacional e retorno dos investimentos públicos passados, com sua canalização para obras prioritárias.
Tempo de aplicação	Alvorada teve o primeiro caso de solicitação de aplicação do SC em 2001. Em 2002, foram necessárias duas resoluções interpretativas para classificar as atividades urbanas e estabelecer os procedimentos para a aquisição do SC. No total, pouco mais de 10 casos são relatados. Está em funcionamento hoje, com processos em andamento.
Índices de aproveitamento	Para cada Zona do município é adotado um índice de aproveitamento e uma taxa de ocupação básicos. São em seguida definidas em uma tabela várias possibilidades de incremento desses índices, com o estabelecimento do índice de SC correspondente a cada patamar de aumento.
Abrangência	O SC incide em todas as zonas da cidade, excetuando-se a zona de preservação, a zona especial de serviços públicos e as 4 zonas de transição. Nessas zonas, prevalecem os índices básicos, respectivamente para IA e TO de 0,5 e 20%, 3 e 80%, e 0,65 e 50%.
Fórmula de cálculo da contrapartida	A contrapartida tem como base o valor venal do terreno em questão (valor fiscal para efeito de IPTU). O cálculo é bastante complexo, uma vez que a ampliação de projeto pretendida pode resultar em aplicação de SC1, SC2 ou SC3, conforme tabela definida em Anexo ao PD. Por exemplo, na Área Central 3, onde os índices básicos são TO-80% e IA-1, a elevação para IA-2 (no caso, sem alteração da TO) implica em atingir SC1 de 1, pagando-se então 1 vez o valor venal da metragem equivalente adicional de terreno. No caso de se pretender ultrapassar estes índices até SC2 (TO de 85% e IA de 3), deve-se pagar a soma do valor integral para o SC1 e mais o valor proporcional (de duas vezes o valor venal) para a parcela utilizada a mais; ultrapassado o SC2 passa-se por fim ao SC3, com a mesma lógica cumulativa e progressiva. Apesar da sofisticação do cálculo, o valor final é reduzido, devido aos baixos valores venais. O valor é sempre pago em dinheiro junto à Secretaria de Fazenda, que realiza o controle dos recursos arrecadados.
Destinação da arrecadação	Os recursos auferidos são destinados exclusivamente a um conjunto definido de obras prioritárias: infra-estrutura dos logradouros, prédios

	destinados aos serviços públicos, praças e áreas de lazer. Os recursos vão para uma conta especial, remunerada, à que a lei se refere como Fundo de Desenvolvimento, a ser movimentada pelo Prefeito, ouvido o Conselho do Plano. Os recursos acumulados até hoje são baixíssimos, não tendo havido iniciativa para sua utilização.
Controle social	Se dá através do Conselho Geral do Plano Diretor, que se reúne periodicamente. O Conselho tem 23 membros definidos no PD, sendo 4 do poder executivo (mais o secretário de planejamento, que o preside) e os demais são representantes das macrozonas, de moradores e de associações de classe (CREA, OAB, Assoc. Com. e Ind.).
Impacto no preço do solo e IPTU	A relação não é reconhecida, nem de modo negativo (perda de arrecadação pela regulação dos preços de mercado) nem de modo positivo (incentivo ao adensamento de áreas infra-estruturadas).
O Instrumento e a recuperação de mais valias	A idéia está presente indiretamente quando se atribui como objetivo do instrumento o retorno dos investimentos públicos passados através da possibilidade de aproveitamento da capacidade de infra-estrutura instalada. Não há menção explícita do tema.
Comentários	<p>O SC foi introduzido no 1º PD de Alvorada, em 2000, de modo bastante simplificado, ao menos em sua intenção, equiparado ao Índice de Aproveitamento e à Taxa de Ocupação. Em seu conjunto, os três índices buscavam estabelecer parâmetros para a convivência entre as atividades e a não agressão ao meio-ambiente.</p> <p>Ao tentar aplicá-lo, porém, começaram a surgir as dificuldades, uma vez que foi idealizado como um índice de permissão onerosa cumulativa e progressiva de potenciais construtivos. Foi assim necessária uma resolução interpretativa para explicar os detalhes de cobrança. Em 2004, o PD foi alterado, sendo as alterações associadas ao SC a sub-divisão de zonas mais centrais, seus reflexos no quadro de índices por zona e a exclusão de áreas para cômputo de índices.</p> <p>Nas zonas onde é possível utilizar o SC, o índice de aproveitamento básico varia de 1 a 2, e o máximo de 3 a 5. As TO básicas variam de 66% a 80% e as máximas de 75% a 90% (exceto zona industrial em que a TO é de 50% e não varia). As TO relativamente muito altas podem ser reguladas por outros parâmetros urbanísticos, como a linha de recuo de 4,0 metros para unidades residenciais.</p> <p>O SC, por sua vez, é um índice que varia em geral de 1 a 3 conforme a variação dos parâmetros anteriores, podendo chegar a 8 na zona industrial. Os cálculos de cobrança são realizados pelo Escritório Central de Gestão da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação.</p> <p>Quando da revisão do PD, houve a intenção de inserir também a Transferência de Potencial Construtivo, porém os técnicos responsáveis pela revisão optaram pela não inclusão do novo instrumento após conhecer o caso (e os problemas) da aplicação conjunta dos dois instrumentos em Porto Alegre, de cuja Região Metropolitana Alvorada faz parte.</p> <p>Ao final de 2004, as resistências a uma aplicação mais disseminada do instrumento levaram ao estabelecimento, pela Câmara, de um redutor de</p>

	<p>50% do valor de cobrança, que vigorou durante o exercício de 2005. Ao final do período, o instrumento entrou mais uma vez em discussão, chegando a pensar-se em sua supressão. A Associação Comercial e Industrial argumenta que tem afastado investimentos na cidade. Finalmente, optou-se por um redutor de 60%, sem prazo final. Assim, os valores já reduzidos devido aos baixos valores venais são ainda mais penalizados.</p> <p>No próprio executivo não há grande interesse no instrumento devido à demonstração de baixo potencial de arrecadação.</p> <p>Em última análise, o SC em Alvorada parece ser a bandeira de alguns técnicos do urbanismo que acreditam em seu potencial de re-ordenamento urbano.</p>
--	--

Cuadro 2: Resumo OODC – Blumenau, SC

Instrumento (previsão legal)	O instrumento do SC foi criado em Blumenau em 1997 através da Lei Complementar nº142 de 4 de março de 1997 que institui o Plano Diretor do Município.
Concepção do instrumento	A lei nº142 estabelece que o poder executivo poderá autorizar a criação de solo como excedente do coeficiente de aproveitamento mediante pagamento destinado à implantação de equipamento urbano e comunitário, observados os demais parâmetros urbanísticos. A concepção do instrumento que prevalece é arrecadatória.
Objetivos	A lei não expressa um objetivo claro para o instrumento mas vincula a destinação da contrapartida ao financiamento de equipamento urbano e comunitário.
Tempo de aplicação	O Município de Blumenau aplica o SC desde 1997 e desde então aprovou 10 pedidos de aplicação do instrumento.
Índices de aproveitamento	O Município de Blumenau adotou os índices de aproveitamento variáveis da cidade antes do SC como coeficientes básicos e com o pagamento do SC abriu a possibilidade desses índices serem majorados em até 30%, a critério do requerente.
Abrangência	O SC incide na cidade toda.
Fórmula de cálculo da contrapartida	<p>O valor a ser pago como contrapartida será equivalente ao valor de mercado do terreno necessário à edificação da metragem quadrada excedente, de acordo com a seguinte fórmula $(A(AxC)M) - (AxC) / C = T \Rightarrow S = 100\% PM$</p> <p>Onde: A = área do terreno; C= coeficiente de aproveitamento; M= majoração do coeficiente de aproveitamento; T = terreno necessário para a edificação da área excedente e S = valor a ser pago pelo SC.</p> <p>O valor poderá ser pago em dinheiro ou em terreno adquirido por valor equivalente que será incorporado ao patrimônio municipal.</p>
Destinação da arrecadação	A arrecadação do instrumento vai diretamente para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e é destinado à implantação de equipamento urbano e comunitário. Atualmente, há no fundo R\$168.000,00 e a estimativa é que tenha sido arrecadado até hoje com o instrumento

	aproximadamente R\$500.000,00.
Controle social	O Fundo Municipal é gerido pelo Conselho Municipal de Planejamento Urbano.
Impacto no preço do solo e IPTU	A Prefeitura não indica nenhuma relação entre a aplicação do SC e a variação sobre o preço do solo, tampouco avalia que haja relação negativa entre o SC e o IPTU. Se há algum efeito sobre o IPTU seria positivo, já que o instrumento acarreta um adensamento maior.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	A idéia da aplicação do instrumento como recuperação de mais valia não está presente nem na legislação que institui o instrumento nem no discurso dos técnicos da Prefeitura entrevistados. A visão que prevalece entre os técnicos é do instrumento como um mecanismo potencial (porém limitado) de financiamento de equipamento urbano e comunitário.
Comentários	Na avaliação dos próprios técnicos, o instrumento foi incorporado à legislação de Blumenau em 1997 sem um entendimento amplo de suas características e implicações, principalmente com relação à interação entre o SC e a TDC. O mercado tem se interessado pelo instrumento pontualmente porque os índices máximos permitidos já são bastante generosos, não havendo muito interesse em comprar o <i>plus</i> oferecido pelo SC. A legislação admite 3 variações do uso do instrumento (a convencional - a outorga de até 30% sobre o coeficiente de aproveitamento permitido com contrapartida em dinheiro ou terreno; a outorga de 5% do coeficiente de aproveitamento com a contrapartida dada em obras de arte; e a outorga de condições especiais de parcelamento para áreas que estejam dentro do raio de influência dos parques municipais, com a contrapartida dada em doação de terrenos contíguos aos parques. Essas duas últimas alternativas do SC nunca foram aplicadas e estão sendo revisadas, e é interessante notar que a última alternativa denominasse SC embora não haja criação de solo. O instrumento está sendo revisado e espera-se resolver algumas questões presentes: a falta de clareza da legislação atual quanto aos critérios de aplicação do SC e da TDC, a redução de áreas não computáveis (consideradas atualmente muito altas) e a utilização do instrumento como indutor de adensamento de áreas dotadas de infra-estrutura, que atualmente o mercado não manifesta muito interesse em ocupar.

Cuadro 3: Resumo OODC – Campo Grande, MS

Instrumento (previsão legal)	O conceito geral de OODC está presente, na cidade, em duas leis distintas: a Lei 3.228 de 14 de dezembro de 2000, chamada Lei da Urbanização Negociada, e a Lei Complementar 62 de 5 de dezembro de 2003, que regulamenta a Outorga Onerosa da Construção, ambas referidas à Lei Complementar 05 de 22 de novembro de 95 (Plano Diretor).
Concepção do instrumento	A OODC não se define, em Campo Grande, nos termos do EC, como concessão onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, inexistente na cidade. O instituto da Urbanização Negociada é o instrumento pelo qual o município e o proprietário do

	imóvel negociam a Transferência de Potencial Construtivo e/ou a Alteração de Índices Urbanísticos e Categorias e Subcategorias de Uso permitidos. A OODC consiste em autorização para edificar além do permitido pelos índices urbanísticos para o local, emitida pelo Poder Executivo Municipal, com ônus para o proprietário.
Objetivos	O objetivo da alteração de índices e categorias de uso mediante a Urbanização Negociada é definido pela lei como adquirir terras e obter recursos vinculados à realização de obras de interesse social, ou que visem a qualificação urbanística e a melhoria dos espaços públicos. A OODC tem a finalidade de equilibrar a ocupação do solo urbano e otimizar a utilização da infra-estrutura existente.
Tempo de aplicação	A Urbanização Negociada e a OODC estão vigentes desde sua aprovação, respectivamente em 2000 e 2003. Mas somente a OODC foi efetivamente aplicada. Não houve demanda para alteração de índices e usos via Urbanização Negociada.
Índices de aproveitamento	Não existe, formalmente, Coeficiente Básico em Campo Grande. Dada, no entanto, a existência de duas modalidades legais para exceder aos coeficientes de aproveitamento máximos antes vigentes, podemos considerar esses coeficientes pré-existentes como “básicos” em face da OODC. Esses coeficientes são variáveis, de CA=1 até o limite absoluto de CA=6. A Alteração de Índices Urbanísticos tem como limites a duplicação do CA previsto para o local até um máximo de CA=6, com Taxa de Ocupação (TO) máxima = 70%. A Outorga Onerosa da Construção está limitada a acréscimos de 10% no Índice de Elevação, 10% no Coeficiente de Aproveitamento e 20% da Taxa de Ocupação vigentes para o local, vedada a alteração de recuos mínimos vigentes, com limites absolutos em CA=6 e TO=77%.
Abrangência	A Outorga Onerosa da Construção poderá ser aplicada aos imóveis situados em áreas urbanas do município de Campo Grande em bairros consolidados, com infra-estrutura instalada que possuam equipamentos comunitários já implantados, cujo funcionamento não venha a ser comprometido pela sobrecarga imposta pelo aumento do coeficiente. A alteração negociada de índices e usos é de aplicação geral no território, excetuadas as situações estabelecidas nos Arts. 13 e 14.
Fórmula de cálculo da contrapartida	O valor da contrapartida a ser paga por Alteração de Índice e/ou Uso não poderá ser inferior a 70% da valorização obtida pelo imóvel com as alterações urbanísticas concedidas. O valor do m ² de área acrescida por Outorga Onerosa de Construção é o valor do m ² da terra nua no local estabelecido pela Planta Genérica de Valores Imobiliários ou valor venal, este com base na Câmara de Valores Imobiliários, prevalecendo o valor maior.
Destinação da arrecadação	A Lei da Outorga Onerosa de Construção não estabelece destinação para os recursos arrecadados. Um mínimo de 10% do total das contrapartidas arrecadadas com a Alteração de Índices e/ou Usos deverá ser repassado ao Fundo de Habitação (FUNDHAB – Lei 3.429/97) para a produção de

	lotes e construção de unidades habitacionais para moradores de favelas.
Controle social	Todos os projetos de lei ligados a questões urbanísticas passam pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização, instituído em 1987 com caráter consultivo. Os recursos arrecadados com a Outorga de Construção são recolhidos ao tesouro, inexistindo mecanismos de controle público de sua aplicação além dos já previstos na legislação ordinária. O insucesso da Alteração de Índices e Usos via Urbanização Negociada faz com que não haja recursos a serem recolhidos ao FUNDHAB.
Impacto no preço do solo e IPTU	Inexistem previsões e pesquisas a respeito.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	Segundo a entrevistada, os recursos auferidos com a Outorga Onerosa de Construção não chegam 0,1% da arrecadação do município, donde suas finalidades não podem ser consideradas senão em termos de possibilitar alterações e ganhos que a zona não permite, em benefício do morador e do empreendedor. A fórmula de cálculo da contrapartida de tipo $V_v \times m^2$ Excedentes, sem redutor, indica que o instrumento é estritamente desenhado para a regularização, que é o resultado efetivamente auferido.
Comentários	<p>O caso de Campo Grande revela particularidades na aplicação do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A vigência de modalidades próprias de Outorga Onerosa com graus de sucesso bastante diferenciados implica, no processo de revisão do Plano Diretor, um esforço de análise, interpretação e avaliação à luz dos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade.</p> <p>A chamada Outorga Onerosa de Construção é, essencialmente, um instrumento de regularização onerosa que não parece compatível com o objetivo de equilibrar a ocupação do solo urbano e otimizar a utilização da infra-estrutura existente, mas com o de dar flexibilidade à aplicação da norma urbanística. Não está claro se constitui, na prática, um incentivo indesejável à infração das normas.</p> <p>Sem destinação específica, os recursos gerados são recolhidos diretamente ao Tesouro, não servindo, pois, a nenhum propósito claramente urbanístico ou redistributivo.</p> <p>A noção de Outorga Onerosa como venda de potencial construtivo parece ser, em Campo Grande, um obstáculo à implantação do instrumento tal como definido no EC, mesmo em um cenário de revisão do Plano Diretor: Numa cidade de baixa densidade e grande oferta de terras (120 mil lotes vagos), se o coeficiente já é $CA=6$, o que mais se pode vender?, é o problema apresentado. Nossa intenção era reduzir esse coeficiente para poder vendê-lo. [Mas] politicamente não conseguimos fazer essa redução. O conceito de contrapartida cobrada em uma banda de edificabilidade C_b/C_m indicaria um caso de OODC com manutenção do coeficiente máximo, em que o Coeficiente Básico é introduzido como patamar de isenção, contornando a inconveniência política de se vender o direito que</p>

	<p>se acaba de eliminar.</p> <p>A entrevistada sugere, por outro lado, um possível excesso e/ou sobreposição de contrapartidas dado o papel que desempenha, na cidade, a GDU (Guia de Diretrizes Urbanísticas - Lei Municipal 2.567 de 1988), mediante a qual a Municipalidade impõe, dentre outras exigências para aprovação de projetos, o suprimento proporcional de equipamentos públicos (escolas, unidades de saúde e recreação infantil) em todos os empreendimentos de mais de 50 unidades habitacionais.</p>
--	---

Cuadro 4: Resumo OODC – Curitiba, PR

Instrumento (previsão legal)	<p>O instrumento do SC foi introduzido em Curitiba em 1990 com a edição da lei ordinária 7420/90. A lei atualmente em vigor é a Lei 9802 de 03/01/2000 que instituiu incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social.</p> <p>O PD revisado em 2004 (Lei 11266/04) deu um prazo de 3 anos para a elaboração de lei específica que regulamentaria o instrumento da OODC, conforme diretrizes do EC.</p>
Concepção do instrumento	<p>A concepção em vigor do instrumento tem um forte viés redistributivo porque ele aparece em uma lei cujo objetivo é “instituir incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social”. É nesse contexto que se abre a possibilidade da concessão de um aumento no potencial construtivo (acréscimo do coeficiente de aproveitamento e/ou na altura da edificação).</p>
Objetivos	<p>O objetivo do instrumento claramente expresso na lei 9802/00 é financiar programas habitacionais de interesse social. Sua aplicação, no entanto, também é feita no sentido de reorientar o adensamento urbano adequando-o à infra-estrutura implantada.</p> <p>O PD de 2004 abre a possibilidade de destinar os recursos da OODC para outras finalidades, seguindo as diretrizes do EC.</p>
Tempo de aplicação	<p>O SC é utilizado em Curitiba desde 1990, sem interrupção, portanto utiliza o instrumento há 16 anos. De março de 1990 a agosto de 2005, segundo a Secretaria de Urbanismo, foram expedidas 787 certidões referentes ao SC e arrecadados R\$ 25.451.119,45.</p>
Índices (regras de aplicação)	<p>Na introdução do instrumento, os coeficientes máximos passam a ser os básicos e o SC caracteriza-se como um <i>plus</i> ao permitido pela legislação. Esta lógica se mantém até hoje.</p> <p>O instrumento só se aplica ao uso residencial (e habitação transitória 1 – apart-hotel) e os índices passíveis de alteração são os coeficientes e o número de pavimentos. O PD de 2004 inclui também a possibilidade de alteração e uso, mas o plano exige uma lei específica de regulamentação que ainda não foi elaborada.</p>
Abrangência	<p>Ficam excluídos da abrangência de aplicação do SC, as zonas residenciais 1 e zonas residenciais 2 e os usos não residenciais.</p>
Fórmula de	<p>O cálculo é baseado na avaliação do terreno (utilizando-se para isto o</p>

cálculo da contrapartida	valor venal do m2 do terreno) necessário para a construção da metragem quadrada excedente ao coeficiente básico multiplicado por uma fator de ajuste segundo a utilização, que é 0,75 para aquisição de coeficiente de aproveitamento e 0,15 para aquisição de pavimentos.
Destinação da arrecadação	A arrecadação do instrumento vai diretamente para o Fundo Municipal de Habitação (FMH) e é destinada ao financiamento habitacional, prioritariamente à urbanização de lotes de interesse social.
Controle social	O controle social é exercido pelo Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).
Comentários	<p>O fato do instrumento ter sido introduzido com um <i>plus</i> ao permitido pela legislação e utilizado como estímulo para se adensar em zonas onde se desejava um maior adensamento fez com que o instrumento fosse facilmente absorvido pelo mercado, não havendo resistência ou oposição. O instrumento concorre claramente com a TDC, uma vez que, embora esse último seja mais direcionado para o uso comercial, também pode ser utilizado para o uso residencial, e o município participa somente como mediador do processo, registrando o controle do imóvel que recebe o potencial e o imóvel que cede o potencial e calculando a correspondente contrapartida. O município não tem como, no entanto, certificar-se que o valor da venda final seja de fato o acordado, podendo haver na prática a venda de potencial por valor menor, atraindo dessa forma uma parcela de possíveis interessados do SC. Ainda existe em Curitiba um estoque razoável de potencial construtivo referente à imóveis sujeitos à transferência e atualmente a procura por transferência tem sido bem maior que por SC.</p> <p>Curitiba já fez algumas correções de percurso excluindo alguns bairros que tiveram um adensamento maior que o previsto, como o Batel. A avaliação que se faz do instrumento do SC por técnicos do município é positiva, embora se considere que existam questões a serem aprimoradas, como o valor da contrapartida quando da aquisição de pavimentos, considerada muito baixa e a concorrência entre SC e TDC mencionada acima. A arrecadação do instrumento tem sido considerada uma contribuição importante ao financiamento de loteamentos sociais.</p>

Cuadro 5: Resumo OODC – Florianópolis, SC

Instrumento (previsão legal)	O instrumento do SC foi criado em Florianópolis em 1989 através da Lei 3338/89 e foi depois ratificado pela Lei Complementar 01/97 que institui o plano de ocupação do Distrito-sede.
Concepção do instrumento	Entende-se que a infra-estrutura da cidade é adequada para suportar um índice de aproveitamento igual ou inferior a 1 e o que o município poderá conceder uma utilização maior mediante remuneração, cuja arrecadação se destinará a Fundo específico. A idéia subjacente é que uma utilização maior do solo requer uma contrapartida que seria reinvestida para suportar o maior adensamento permitido. O SC é visto como uma taxa que é aplicada quando se extrapola o índice 1.

Objetivos	Embora a lei não expresse um objetivo, ela o relaciona a necessidade de financiar obras de infra-estrutura quando a ocupação do solo for maior que o adequado pela infra-estrutura (ou seja quando o índice de aproveitamento for maior que 1). O objetivo é arrecadatório.
Tempo de aplicação	O Município de Florianópolis aplica o SC desde 1989, sem interrupção, portanto já acumula 17 anos de experiência com a aplicação do instrumento.
Índices de aproveitamento	O índice de aproveitamento (coeficiente básico) é 1 para a cidade toda a partir do qual é cobrado o SC através de uma taxa de remuneração.
Abrangência	O SC incide na cidade toda.
Fórmula de cálculo da contrapartida	A fórmula de cálculo considera a área excedente construída (em relação ao índice de aproveitamento 1) multiplicada pelo CUB médio (divulgado mensalmente pelo SINDUSCON), multiplicada por uma taxa de remuneração proporcional ao índice de aproveitamento. Essa taxa é progressiva.
Destinação da arrecadação	A arrecadação do instrumento cai na conta geral da Prefeitura e não tem destinação específica. A arrecadação de 2005 foi de R\$ 1.332.027,35 e a de 2006 já monta a R\$ 601.407,37.
Controle social	Não há nenhum mecanismo de controle social sobre a arrecadação obtida com a aplicação do instrumento. O Fundo Municipal de Integração Social (previsto pela Lei 3338/89) e o Fundo de Obras Urbanas (previsto pela LC 01/97) nunca foram criados.
Impacto no preço do solo e IPTU	A Prefeitura não avalia que haja relação entre a aplicação do SC e o preço do solo, tampouco avalia que haja uma relação negativa entre a cobrança do SC com a arrecadação do IPTU.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	A idéia da aplicação do instrumento como recuperação de mais-valia não está presente nem na legislação que institui o instrumento nem no discurso dos técnicos da Prefeitura entrevistados. A visão que prevalece entre os técnicos é do instrumento como um mecanismo potencial (porém não efetivo) de financiamento da infra-estrutura urbana.
Comentários	<p>O instrumento é visto pela Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos como um instrumento jurídico e não urbanístico dado que é considerado como uma simples taxa de remuneração, diferentemente da TDC, que é considerado um instrumento urbanístico porque consegue atender a demandas urbanísticas (preservação de imóveis, alargamento de ruas, criação de áreas verdes).</p> <p>Os únicos casos de isenção previstos da aplicação do SC são para atender habitações sociais e obras de restauro de edificações tombadas. Ao estabelecer índice 1 para a cidade inteira, Florianópolis consegue promover o senso de justiça social propagado na origem da criação do instrumento, porque consegue resolver a questão da distribuição desigual de índices gratuitamente pelo poder público.</p> <p>No entanto ao não criar o Fundo específico de aplicação da arrecadação obtida com o instrumento, o objetivo central do instrumento que é restabelecer o equilíbrio entre infra-estrutura dotada e o maior aproveitamento do solo é inteiramente esvaziado.</p>

	<p>O grande ponto fraco da aplicação do instrumento em Florianópolis refere-se ao fato de que não há controle social sobre sua aplicação, esvaziando-se a vertente urbanística do instrumento, que seria justamente sua capacidade de redistribuir infra-estruturas na cidade. Ele é utilizado como um mero instrumento de arrecadação para os cofres da Prefeitura, muito mais afeto à Secretaria de Finanças do que ao Instituto de Planejamento. A aplicação do instrumento já é bastante consolidada e foi construído ao longo do tempo um pacto entre a prefeitura e as construtoras a respeito do uso do instrumento, que quando inicialmente aplicado, acarretou em diversas ações judiciais com o depósito da contrapartida efetuado em juízo. Atualmente, segundo a Secretaria de Finanças o processo se dá sem grandes resistências e com baixa taxa de inadimplência (a contrapartida pode ser parcelada em até 24 vezes).</p> <p>As principais críticas internas e externas são sobre a não destinação específica dos recursos arrecadados.</p> <p>Sobre outras críticas importantes veiculadas recentemente, quanto ao uso indiscriminado do instrumento e seus prejuízos urbanísticos, a informação obtida é a de que elas se referem na verdade ao uso indiscriminado da TDC.</p>
--	--

Cuadro 6: Resumo OODC – Goiânia, GO

Instrumento (previsão legal)	O instrumento da outorga onerosa, denominado LO ou SC foi criado em 1994 através da Lei Complementar nº 031/1994, Lei de Uso e Ocupação do Solo. Ele não consta do Plano Diretor de 1992.
Concepção do instrumento	Considera-se SC toda edificação implantada acima da área correspondente a do respectivo terreno, quer envolva ocupação do espaço aéreo, quer a do subsolo. Fica instituído um coeficiente de aproveitamento não oneroso para todos os terrenos contidos das Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município igual a 1,0. A LO só pode ser utilizada em habitações coletivas. Na concepção da lei ele seria um instrumento de recuperação das sobre-densidades que seriam implantadas acima do coeficiente básico um. A intenção seria a readequação dos locais, onde esta maior densidade estivesse sendo instalada, como compensação para o desequilíbrio acarretado. O recurso não foi utilizado para recompor esse desequilíbrio, tendo sido aplicado com objetivos sociais.
Objetivos	Os recursos são destinados ao FMDU, criado pela LC nº 031/1994 (regulamentado pela Lei n. 7.494/1995 e pelo Decreto n. 2.909/1995) com a finalidade de dar suporte financeiro ao desenvolvimento de projetos relacionados à proteção ambiental, habitação e implantação de equipamentos públicos e comunitários especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social. O objetivo da aplicação tem sido o de arrecadação.
Tempo de aplicação	O Município de Goiânia aplica a LO desde 1995.
Índices de	O índice de aproveitamento (coeficiente básico) é 1 para toda a área

aproveitamento	urbana e de expansão urbana. Nas áreas onde o coeficiente de aproveitamento excede o básico é cobrada a LO. O coeficiente máximo pode chegar a 3,5. O aumento dos índices e, conseqüentemente das densidades, foi efetuado pelo Plano Diretor de 1992 e não pela lei que cria a LO.
Abrangência	A LO incide em toda a cidade com exceção da área rural. Em termos concretos, como existem outras áreas de baixa densidade, em 50 % da área urbana (incluída a de expansão urbana) é possível a aplicação da OODC. O perímetro das áreas onde incide a LO coincide com a delimitação das zonas de usos que admitem habitação coletiva de média e alta densidade (média densidade 430 hab/ha e alta densidade 690hab/ha).
Fórmula de cálculo da contrapartida	A fórmula de cálculo considera a área excedente construída (em relação ao índice de aproveitamento 1). O valor a ser pago pela outorga da licença onerosa é obtido com a aplicação da seguinte fórmula: $VLO = VSN \times QSC$, onde: VLO = valor a ser pago pela outorga da licença; VSN = valor venal do metro quadrado do solo natural; QSC = quantidade de metros quadrados de SC. Foi introduzido no processo de aprovação na Câmara Municipal um deflator de 0,2 do valor a ser pago. (1995= $VSN \times 0,025$, 1996= $VSN \times 0,05$, 1997= $VSN \times 0,1$, e a partir de 1998 = $VSN \times 0,2$)
Destinação da arrecadação	Segundo a Lei nº 031/1994, as receitas do fundo são destinadas à aplicação em equipamentos públicos e comunitários nas ZEIS, projetos na área habitacional e ambiental e suporte para a SEPLAN. Entretanto, tendo em vista o pequeno volume de recursos a serem utilizados em projetos de intervenção, esses estão subsidiando os estudos técnicos para dar suporte à SEPLAN na revisão do Plano Diretor. No ano de 2003, a arrecadação do FMDU foi de 2,9 milhões e a arrecadação do Município foi de 916 milhões, ou seja, 0.32% do total. Em 2004, passou para 0.36%, e em 2005 para 0.19%. Como a arrecadação do Município cresceu, e o valor venal não foi atualizado, o percentual diminuiu.
Controle social	A gestão dos recursos arrecadados se dá pelo FMDU e o seu controle, se dá através do Conselho Municipal de Política Urbana- COMPUR, com 32 membros (SEPLAM, Secretaria Municipal de Obras Públicas, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Companhia Municipal de Obras do Município, Departamento de Estradas e Rodagem, Ongs, representantes da sociedade civil, do Legislativo, universidades, etc).É, ainda, efetuada a publicação mensal do quadro de aplicação dos recursos e também do quadro consolidado das receitas municipais.
Impacto no preço do solo e IPTU	A Prefeitura não identifica relações entre a aplicação da LO e o preço do solo, tampouco avalia que haja uma relação negativa entre a cobrança da LO com a arrecadação do IPTU.
O Instrumento e a recuperação	A idéia da aplicação do instrumento como recuperação de mais valia não está presente na legislação que institui o instrumento, mas se encontra presente no discurso dos técnicos da Prefeitura entrevistados. É também

de mais valias	valorizado o seu potencial arrecadador como fonte de financiamento dos objetivos previstos na lei (Lei nº 031/1994).
Comentários	<p>A SEPLAN valoriza a LO e pretende aperfeiçoá-la no próximo PD, pois, os valores arrecadados são baixos em comparação com os benefícios obtidos pelos proprietários. A partir de 98 foram aprovadas em média 42 concessões de LO por ano.</p> <p>As isenções podem ser concedidas nas seguintes hipóteses: edificações destinadas à população cuja renda familiar não ultrapasse a 8 (oito) salários mínimos e usos especiais, como usos comerciais e de serviços de saúde ou educação. Os usos especiais, que seriam equipamentos de caráter regional, na prática, têm caráter local e não pagam a LO. Empreendimentos de habitação coletiva em vias coletoras, que não deveriam estar contemplados em usos especiais, acabam sendo liberados como apart- hotel.</p> <p>O FMDU é considerado um ponto positivo pela administração (SEPLAN) e tem sido bem administrado. A partir de 2003, reformulou-se o sistema de arrecadação, e todos os valores arrecadados com a LO vão para o fundo e não passam pelo caixa único do Tesouro, facilitando a sua aplicação.</p> <p>Os pontos fracos da aplicação do instrumento em Goiânia se referem ao pequeno volume arrecadado e à possibilidade de acumulação da LO com a TDC. O pequeno volume arrecadado se deve, entre outras questões, ao fato de que o índice de aproveitamento computado para as zonas que permite a implantação de habitação coletiva é apenas a área restrita ao apartamento (área privativa ou de vassoura). As demais áreas construídas no edifício residencial (sacadas, salão de festas, circulação, elevadores, escada, etc...) não são computáveis para efeito de índice de aproveitamento. Isto faz com que o índice de 3 vezes a área do lote, na construção do edifício se transforme em 6 vezes a área do lote, enquanto a LO é cobrada para 2 vezes a área do lote. O percentual cobrado pela LO é apenas 0,2 do valor venal do imóvel, defasado em relação ao valor de mercado (resultado do processo de aprovação no Legislativo). Além do deflator, foi previsto o pagamento em cinco parcelas; a primeira a vista, e as outras quatro de 90 em 90 dias (um ano). Há casos em que o empreendedor paga a primeira, aprova o projeto e questiona judicialmente a LO. Existem seis casos de questionamentos judiciais baseados em dois tipos de argumentos. O primeiro se refere à inconstitucionalidade, uma vez que a base de cálculo é a mesma do IPTU, com referência na planta geral de valores. O segundo se refere ao fato ao ser implantado o instrumento, a Secretaria de Finanças o lançou como uma taxa. Posteriormente, a SEPLAN solicitou a sua modificação para preço público. A acumulação da LO com a TDC tem graves resultados ambientais. Os processos correm paralelamente e os sistemas não são interligados. O caso do Setor Bueno, em que foram utilizadas a OODC e a TDC cumulativamente, é exemplo claro de impacto negativo.</p>

Cuadro 7: Resumo OODC – Natal, RN

Instrumento (previsão legal)	A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi estabelecida em Natal pela Lei Complementar N 07 de 05/08/1994 (Plano Diretor) e revista pelas Leis Complementares Nos 022 de 18/08/1999 e 027 de 03/11/2000.
Concepção do instrumento	A Outorga Onerosa do Direito de Construir é, desde a origem, aplicada em Natal em formato similar ao estabelecido no Estatuto da Cidade, com Coeficientes Básicos Únicos por categoria de uso, para toda a cidade, e Coeficientes Máximos diferenciados por bairro e compatíveis com a infra-estrutura disponível, outorgados mediante pagamento de contrapartida. O sistema normativo original (LC 07/94) combinava a aplicação dos Coeficientes de Aproveitamento do terreno com parâmetros de densidade e estoques de área edificável. Na prática, o controle de estoque nunca foi utilizado e os parâmetros de densidade tendem a ser absorvidos pelos coeficientes de aproveitamento.
Objetivos	A lei estabelece o objetivo de fazer com que a propriedade cumpra a sua função social redistribuindo recursos adquiridos pela utilização do solo acima dos parâmetros básicos. Os entrevistados os definiram como recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos, racionalizar o uso da infra-estrutura evitando sua sobrecarga ou ociosidade, combater a especulação imobiliária e buscar um crescimento mais homogêneo entre os bairros adensáveis.
Tempo de aplicação	A OODC é aplicada em Natal, ininterruptamente, desde 1995.
Índices de aproveitamento	O CA básico para usos não residenciais em todos os terrenos da Zona Urbana é 1,8. A densidade residencial básica para todos os terrenos situados na Zona Urbana era de 180 hab/ha em 1994, passando a 225 hab/há em 1999. Nas Zonas Adensáveis, passíveis de Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Densidades Máximas admissíveis variam de 300 e 550 hab/ha e os Coeficientes Máximos de 3,0 a 5,5. A proposta para a revisão do PD, baseada na experiência prática, é CB=1,0 para residencial e CB=1,4 para não residencial. A proposta de CB=1,0 para todos os usos foi objeto de polêmica por reduzir à metade o coeficiente das áreas não adensáveis, sem possibilidade de outorga. Estuda-se a redução do Coeficiente Máximo CM=5,5, tido como superdimensionado, para CM=3,5.
Abrangência	A aplicação da OODC em Natal pretende ser de caráter sistêmico, tendo moldado a própria estrutura do Zoneamento Urbano. A cidade está dividida em três grandes Zonas: de Adensamento Básico (onde não há outorga), Adensável (passível de outorga) e de Proteção Ambiental.
Fórmula de cálculo da contrapartida	A contrapartida a título de OODC equivale a 1% do orçamento do empreendimento, baseado no CUB (Custo Unitário Básico), fornecido pelo Sindicato da Construção Civil. Os entrevistados admitem que este critério não traduz adequadamente a valorização da terra. A proposta de revisão era 30% do valor do m ² , com ajustes a cada 2 anos, até atingir 70%. A negociação em curso indica, porém, um máximo de 12%.

Destinação da arrecadação	O Fundo de Urbanização (Lei Complementar 07/94) recolhe os recursos arrecadados com a OODC, que, no entanto, não foram aplicados até aqui. A Outorga Onerosa é a principal fonte de receita do Fundo, destinado prioritariamente a programas em Áreas Especiais de Interesse Social e de saneamento básico. De 1995 a agosto de 2004 foram lançados R\$ 2.007.113,19 a título de Outorga Onerosa do Direito de Construir.
Controle social	A Lei Complementar 07/94 determina que o Fundo de Urbanização seja gerido por um Conselho Executivo formado por representantes da sociedade civil e do poder público, nomeados pelo Executivo, e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente. O Plano Diretor determina que um plano específico de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano deve ser enviado anualmente à Câmara, o que nunca aconteceu. Ao lado da não aplicação, até hoje, dos recursos recolhidos ao FDDU, isto parece indicar sérias ineficiências no funcionamento.
Impacto no preço do solo e IPTU	Não se tem estimativa dos efeitos da OODC sobre o mercado de terras e a base de cálculo do IPTU. Os entrevistados vêem como necessária a participação de especialistas em mercado imobiliário no processo de planejamento e gestão da OODC.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	Por não refletir a efetiva variação da renda fundiária, a fórmula de cálculo exclusivamente baseada no custo da construção implica ônus relativamente maiores sobre os investimentos imobiliários nas regiões menos valorizadas. O aumento da alíquota atual de 1%, se por um lado levaria ao aumento da arrecadação, por outro causaria distorções ainda maiores em termos de recuperação de mais-valias.
Comentários	Natal foi uma das cidades pioneiras da implantação da OODC, com arrecadação ininterrupta desde 1995, destacando-se também a inusitada existência de um resumo estatístico disponível para a pesquisa. Contraditoriamente, os níveis de inadimplência são altos, devido a um fraco controle de arrecadação. Os responsáveis avaliam que o recente link informatizado com a Secretaria de Fazenda venha a corrigir o problema. Os entrevistados expressam certa frustração com os resultados da aplicação do instrumento devido ao volume relativamente muito baixo de recursos arrecadados (R\$ 3,92 por m ² , em média) e à inexistência, até aqui, de planos para a aplicação dos cerca de R\$ 2 milhões lançados. Espera-se que o processo, em curso, de revisão do Plano Diretor, promova a revisão da fórmula de cálculo da contrapartida em favor de um modelo baseado no valor do m ² do terreno. Estima-se que o aumento diferenciado do valor da contrapartida possa gerar custos diferenciais de outorga capazes de estimular a promoção imobiliária em bairros com capacidade de adensamento, mas não tão interessantes ao mercado, onde se registraram até aqui poucos processos de outorga. É positiva a reivindicação dos responsáveis da área de urbanismo de poder contar com a colaboração de especialistas em mercado imobiliário no processo de planejamento.

Cuadro 8: Resumo OODC – Niterói, RJ

Instrumento (previsão legal)	O SC, como é chamada em Niterói a OODC, foi previsto como instrumento de gestão urbana pelo Plano Diretor municipal de 1992 e instituído em seu formato atual em 2002, no marco dos Planos Urbanísticos Regionais (PUR) das Praias da Baía e da Região Oceânica. Sua efetiva aplicação, no entanto, só começou com a Lei 2123 de 2004, que adequou-o ao Estatuto da Cidade e criou o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária e seu Conselho de Administração.
Concepção do instrumento	Embora considerado um instrumento de produção de recursos financeiros adicionais e de redistribuição social dos benefícios da urbanização, o SC pretende, em Niterói, orientar o crescimento urbano por meio do sistema de restrições e incentivos estabelecidos pela diferenciação de redutores e isenções de cobrança.
Objetivos	Alguns dos objetivos apontados na documentação disponível são: ampliar a capacidade de investimento do Município no espaço urbano sob uma base sustentável, ressarcir o Poder Público de parte dos investimentos realizados e minimizar desigualdades históricas na distribuição dos equipamentos e serviços públicos urbanos.
Tempo de aplicação	A OODC foi aplicada em Niterói de 1995 a 2002. Na forma preconizada pelo Estatuto da Cidade, sua efetiva aplicação data de 2004.
Índices de aproveitamento	Nas duas regiões onde se já se aplica o SC (Praias da Baía e Oceânica), os Coeficientes Básicos de aproveitamento são, respectivamente, 2,0 e 1,0. Os Coeficientes Máximos são definidos indiretamente, como resultante da aplicação dos parâmetros construtivos previstos nos respectivos Planos Urbanísticos Regionais. Na região das Praias da Baía, mais densa e verticalizada, o CM chega a atingir 7,5, propiciando contrapartidas de até R\$ 700.000,00. Na região Oceânica, o Coeficiente Máximo não chega a atingir 1,8, o que, combinado com um alto fator de redução, resulta em valores de SC qualificados como “insignificantes”.
Abrangência	A lei 2123 de 2004 estabeleceu que o Direito de Construir é oneroso em toda a Zona Urbana do município, sempre que o coeficiente de uso pretendido seja superior ao Básico, até o máximo permitido pelo Plano Urbanístico Regional. Sendo assim, a efetivação dessa provisão encontra-se ainda limitada às regiões das Praias da Baía e Oceânica, justamente as de maior valorização imobiliária.
Fórmula de cálculo da contrapartida	A fórmula do cálculo aplicada é: $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV,$ sendo: SC = valor do SC, Ca = coeficiente de uso do terreno, Cb = coeficiente de uso básico, FC = fator de correção, VV = valor venal do terreno, utilizado para o cálculo do IPTU.

	O Fator de Correção é legalmente fixado em cada Plano Urbanístico Regional (PUR). Nos PURs das regiões Norte e das Praias Oceânicas seu valor é 10, e no das Praias da Baía varia de 15 a 50, conforme a tabela 14 do Anexo II.
Destinação da arrecadação	Os recursos oriundos do SC, recolhidos ao FUHAB e depositados em conta vinculada a Programa de Trabalho específico, só podem ser aplicados para fins de regularização fundiária, formação de reserva de terras, controle e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e áreas de recreação, criação de unidades de conservação ou proteção e outras de interesse ambiental, proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico e programas e projetos habitacionais de interesse social - urbanização de favelas, construção ou recuperação de moradias, urbanização de loteamentos; compra de imóveis destinados aos programas habitacionais populares; melhorias das condições de moradias coletivas, incluindo apoio técnico e material. A lei determina que um mínimo de 30% devem ser aplicados nas áreas de especial interesse social. No primeiro ano de existência do Fundo, os recursos foram integralmente aplicados em obras de contenção de encosta em áreas de baixa renda.
Controle social	O Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária (FUHAB), criado pela lei 2121/2004, é regido por legislação específica e está vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo. Seu Conselho de Administração é formado pelos Secretários de Urbanismo, Habitação e Fazenda, pelo Procurador Geral, pelos titulares da Agência de Desenvolvimento Urbano e da Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento, por um vereador representante da Câmara Municipal, e por um representante das Associações de Moradores. Cabe ao Conselho elaborar o orçamento anual e o plano de aplicação de recursos do Fundo, a ser aprovado pelo prefeito.
Impacto no preço do solo e IPTU	O impacto do SC sobre os preços do solo e, conseqüente, sobre a base de cálculo do IPTU, não é controlado pela Prefeitura. Admite-se, porém, que não seja relevante na escala atual de aplicação do instrumento.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	A recuperação social da valorização fundiária, embora não explicitada na lei, é uma das principais justificativas apontadas para a vigência do SC, sempre associada ao seu re-investimento em projetos de urbanização. É destacada a destinação obrigatória, não prevista no Estatuto da Cidade, de um mínimo de 30% dos recursos do FUHAB em áreas de especial interesse social.
Comentários	É de se destacar, em Niterói, a idéia de que a Outorga Onerosa constitui um sistema de custos diferenciais relativos capazes de afetar, em alguma medida, as tendências próprias do mercado imobiliário em

	<p>benefício das diretrizes do planejamento municipal. Tal parece ser, efetivamente, a única perspectiva consistente da Outorga Onerosa como instrumento indutor do desenvolvimento urbano, exceção feita ao efeito acelerador propiciado pela oferta de coeficientes máximos extraordinários, ainda que onerosos, em regiões já valorizadas. Essa perspectiva é, no entanto, contrariada pela lentidão na aprovação dos Planos Urbanísticos Regionais, impedindo a concretização da extensão do SC a toda a zona urbana do município, conforme prevê a legislação. Resulta que o SC é ainda, em Niterói como na maioria das cidades, essencialmente um instrumento de arrecadação de contrapartidas financeiras em regiões beneficiadas por investimentos públicos e amenidades naturais.</p> <p>Registre-se, também, na fórmula de cálculo da contrapartida, o único caso de apropriação exponencial do acréscimo de área construída dentre os casos pesquisados, o que parece consistente com o objetivo de cobrança progressiva do excedente de edificabilidade.</p> <p>Este efeito, no entanto, parece só se materializar na região das Praias da Baía, onde a combinação de parâmetros edilícios permite atingir coeficientes máximos de até 7,5.</p> <p>Embora formalmente não tenha havido aumento das edificabilidades máximas anteriormente praticadas quando da introdução do SC, vale registrar que as edificabilidades máximas adotadas foram aquelas trazidas pela vigência das Operações Interligadas que, entre 1995 e 2002, promoveram um considerável aumento de verticalização e densidade na região das Praias da Baía, sendo por isso muito criticadas.</p>
--	--

Cuadro 9: Resumo OODC – Porto Alegre, RS

Instrumento (previsão legal)	O SC foi previsto inicialmente em legislação de 1994, tendo sido absorvido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Lei Compl. 434 de 1 de dezembro de 1999.
Concepção do instrumento	É concebido como instrumento de permissão onerosa para fins de edificação em áreas de ocupação intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos. Estes são definidos a partir da diferença entre o estoque básico de cada quarteirão (soma das edificações projetadas segundo o índice básico) e seus limites de adensamento (densidade líquida máxima de 260 economias/ha em cada quarteirão).
Objetivos	A lei o define como instrumento urbanístico de intervenção no solo para o cumprimento da função social da propriedade, porém o seu papel é reconhecidamente de arrecadação de recursos procedentes da plena utilização da infra-estrutura nas áreas dotadas.
Tempo de aplicação	O SC começou a funcionar a partir da aprovação do PDDUA. Os leilões de SC adensável funcionaram de 2001 a 2003, e as demais modalidades seguiram funcionando, embora com menor procura.
Índices de	Os índices são definidos como privados (básicos) e públicos (índice

aproveitamento	<p>alienável adensável ou IAA). Os índices, definidos no Anexo 6 do PD, são variáveis. Os índices de aproveitamento privados (IA) vão em geral de 1,0 a 2,4 nas áreas de ocupação intensiva (exceção a certas áreas mistas especiais, que vão de 0,65 a 2,5) e os índices máximos (IA + IAA) variam de 1,0 (onde o IA é 1,0 e não há IAA) a 3,0 (exceto em áreas específicas onde pode chegar a 4,0 através de Projetos Especiais). Sendo os estoques de SC limitados por quarteirão, eles são adquiridos através de leilões.</p> <p>As áreas construídas consideradas como não adensáveis (áreas de incentivo para atividades complementares, serviços gerais e de apoio à edificação) não entram no cômputo até 50% do índice máximo, podendo ainda ultrapassar este teto através da aquisição de SC não adensável, regido por um sistema de aquisição direta, assim como o SC de ajuste, uma terceira modalidade que corresponde a até 10% da área do projeto, limitado a 100m².</p>
Abrangência	O SC incide em toda a Área de Ocupação Intensiva, embora em algumas poucas áreas (01 e 03) não existam IAA. Nestas, os índices privados são respectivamente 1,0 e 1,3.
Fórmula de cálculo da contrapartida	O preço mínimo do metro quadrado de SC baseia-se no valor unitário de mercado do terreno dividido pelo seu índice de aproveitamento. O cálculo deste preço é feito por quarteirão pela Secretaria de Fazenda, utilizando como base o preço calculado (de mercado, quer dizer, através de modelo estatístico inferencial a partir de elementos amostrais ofertados ou negociados) das faces de quadra de cada quarteirão. No caso de serem semelhantes os preços das diferentes faces de quadra, o valor básico é a média desses preços. No caso de grande diferença, o valor básico é de 85% da face de maior preço. Para o SC adensável, o valor usado é de 100% desse cálculo, enquanto para o SC não adensável e o de ajuste, o valor é de 50%.
Destinação da arrecadação	Embora tenha sido previsto um Fundo, nunca foi criado, e a arrecadação do instrumento vai para o orçamento geral da Prefeitura. Cálculos por alto da Secretaria de Planejamento Municipal estimam em cerca de R\$ 4 milhões médios anuais a arrecadação com SC nos 3 anos em que foram integralmente aplicados (2001 a 2003). Em 2004 e 2005 não houve leilões, e a arrecadação por aquisição direta (SC não adensável e ajuste) caiu bastante.
Controle social	Se dá através do Conselho Municipal do PD (CMDUA), com 28 membros, dos quais 9 de áreas do governo, 9 de entidades variadas e 9 da comunidade. São responsáveis pela definição de estoques construtivos, aprovação de valores semestrais do SC por quarteirão e (teoricamente) planos de aplicação dos recursos, prioritariamente para política habitacional. Como cai no total da arrecadação, a qual está sujeita ao orçamento participativo, entende-se que o instrumento cumpre a sua finalidade social.
Impacto no	Nem na Secretaria de Planejamento nem na de Fazenda é reconhecida

preço do solo e IPTU	qualquer relação entre a aplicação do SC e o preço do solo. Também não é aventada qualquer relação do SC com a arrecadação do IPTU.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	A idéia existe em sua essência, uma vez que os índices máximos projetados estão relacionados à capacidade de infra-estrutura existente, considerada como em excesso aos índices privados disponíveis (estes são históricos, ou seja, aqueles com que os proprietários sempre contaram). Na prática, porém, não é feita nenhuma relação direta.
Comentários	<p>O SC em Porto Alegre teve origem na Lei Orgânica Municipal e foi instituído e regulamentado pela Lei Complementar 315 de 1994. Sua inserção no PDDU de 1999 e implementação foram precedidas de extensa negociação com os setores da construção, o que reduziu em muito as potenciais reações negativas.</p> <p>A atribuição de índices privados legalmente pertencentes aos proprietários de terrenos facilitou a aceitação e absorção da idéia de índices públicos alienáveis.</p> <p>Os cálculos de densidades são extensos, e resultaram em uma série de definições expressas no Plano Diretor, várias das quais não são de fácil entendimento e acabam por não ser utilizadas (por exemplo, define-se que o SC tem como base 20 economias/ha onde não se prevê centralidades, e de 30eco/ha onde se pretende reforçar centralidades; são também previstas densidades brutas e líquidas por Unidade de Estruturação Urbana – UEU- e por quarteirões, estoques por UEU e por Macrozonas, além de quotas idéias mínimas de terreno por economia).</p> <p>Há um estoque de SC adensável limitado por UEU e por quarteirão, razão que define a realização de leilões (os quais sofreram inicialmente reação por parte do setor construtivo). Apresentam-se aos leilões os titulares de projetos previamente analisados pela SPM. A cada semestre, são divulgados os valores por quarteirão e as áreas não passíveis de aquisição de SC. Entretanto há um artigo do PD que prevê o lançamento de estoques de reserva sempre que os estoques se esgotarem. Este artigo está na lista de revisões necessárias do PD para aprimorar o uso do instrumento.</p> <p>Os leilões de SC estão suspensos desde 2004, para reavaliação. A reação contrária principal partiu da população, com o auxílio da mídia, que atribui (equivocadamente) ao instrumento a responsabilidade pela excessiva verticalização.</p> <p>Da parte da SPM, há o reconhecimento de um desequilíbrio visual quando um só empreendimento no quarteirão adquire grande parte do estoque construtivo adicional disponível.</p> <p>A arrecadação com o SC não adensável também caiu bastante, passando de cerca de R\$600mil em 2001 e 2002, com pico de R\$1,05milhões em 2003, para cerca de R\$470mil em 2004 e R\$250mil em 2005. O SC de ajuste, que com o mesmo movimento chegou a quase R\$1,3milhões em 2003, caiu para cerca de R\$880mil em 2004 e R\$560mil em 2005. Essas modalidades são comercializadas pela Unidade de Desapropriação e Reserva de Índices (UDRI).</p>

	<p>Um dos principais fatores de enfraquecimento do SC é a sua concorrência direta com a Transferência de Direitos Construtivos, instrumento também implementado a partir do PD, usado não somente para casos de tombamento e preservação, mas também como moeda de troca do poder público nas desapropriações. Além dos problemas causados pela possibilidade de uso cumulativo de SC e TDC na mesma edificação, a TDC é um instrumento de circulação privada (vende-se até no jornal), somente regulado pelo poder público (que fornece as equivalências entre áreas de origem e de destino), desta forma atraindo mais que o SC, que tem que ser adquirido do poder público, com todos os trâmites burocráticos que isso implica. Além do mais, o SC é adquirido para projeto específico, enquanto a TDC é um título que vale para toda uma Macrozona, e às vezes para toda a cidade, podendo ser comercializado quantas vezes se queira.</p> <p>A execução da Perimetral III, a partir de 1997/98, colocou no mercado um grande estoque de TDCs, uma vez que 90% das desapropriações foram pagas desta forma. Há uma idéia, na SPM, de limitar a quantidade de novas TDCs disponíveis por ano.</p>
--	---

Cuadro 10: Resumo OODC – Salvador, BA

Instrumento (previsão legal)	<p>A OODC é um dos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor (PDDU – Lei 6586/2004), conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade. Sua implementação foi, no entanto, condicionada pelo Art. 133 do próprio PDDU à redução do estoque de direitos de utilização do TRANSCON (Transferência dom Direito de Construir), vigente desde novembro de 1987, ao saldo mínimo de 20% do total existente na data de começo de vigência do Plano. Por outro lado, vige em Salvador o instituto da “Contraprestação” previsto na Lei Orgânica de 1990 e regulamentado pelo Dec. 10.772/94. O SC é previsto pela Lei 4.487/92</p>
Concepção do instrumento	<p>O Anexo A.73 do PDDU (Requisitos e Parâmetros para Aplicação dos Instrumentos de Política Urbana) determina que o acréscimo de edificabilidade será concedido independentemente da análise do órgão competente quando exceder em até 10% o Coeficiente Básico e somente a critério do órgão municipal competente quando se situar entre este valor e os Coeficientes Máximos previstos na Prancha A.74.4. Determina também que a Outorga de Alteração de Uso só será admitida no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas, ou mediante Estudo de Impacto de Vizinhança, quando atendidas as diretrizes espaciais do PDDU e ouvido o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>A Contraprestação, prevista na LOM de 1990 (Art. 86), é o instrumento pelo qual quaisquer parâmetros urbanísticos mais permissivos do que os estabelecidos nas leis vigentes na data da aprovação da LOM só poderão utilizados mediante pagamento de contraprestação em espécie. Aparece, pois, como formato primitivo da OODC até a consolidação desta pelo PDDU 2004.</p>

	O SC se refere aos metros quadrados excedentes nas lajes de cobertura do último pavimento das edificações existentes e a construir.
Objetivos	O art. 130 do PDDU 2004 estabelece que os instrumentos de política urbana previstos (dentre os quais a OODC) estão voltados para assegurar o cumprimento da função social da propriedade em conformidade com os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e a LF 10.257 de 10/07/2001 - Estatuto da Cidade. A Lei Orgânica de 1990 define para a cidade os mesmos instrumentos de política urbana mais tarde aprovados no EC, com o instituto da contraprestação ocupando o lugar da Outorga Onerosa do Direito de Construir, em valores que corresponderão ao incremento econômico gerado pela utilização dos novos parâmetros – vale dizer, essencialmente o mesmo da OODC. O SC é essencialmente um instrumento de regularização de coberturas.
Tempo de Aplicação	A OODC tal como definida 2004 nunca foi aplicada. A Contraprestação vige desde 1994.
Índices de aproveitamento	Com a ressalva de que “o terreno que tiver seu Coeficiente de Aproveitamento Básico ampliado em relação ao vigente previsto pela Lei 3374/84 e suas modificações posteriores deverá utilizar-se dos instrumentos da Transferência e da Outorga Onerosa do Direito de Construir como pagamento do diferencial do potencial construtivo para beneficiar-se deste novo parâmetro” (Parágrafo único do Art. 121), os Coeficientes Básicos previstos no PDDU de 2004 são: 1,00 para a Zona Exclusivamente Residencial Unifamiliar; 1,20 a 2,00 para a Zona Exclusivamente Residencial; 0,30 a 2,00 para a Zona Predominantemente Residencial; 0,80 para a Zona Industrial; 2,50 para os Centros Municipais; 1,50 e 2,00 para os Centros Submunicipais; 1,00 a 2,50 para os Corredores de Atividades Diversificadas e 0,50 para as Zonas Específicas de Extração Mineral. Os Coeficientes de Aproveitamento Máximo (Cam) variam de 1,2 a 4,0 sem exigência de proporcionalidade relativa à Quota de Conforto e de 1,5 a 3,0 com exigência de aumento proporcional da Quota de Conforto). A Quota de Conforto, estipulada no Código de Obras, é a relação entre a área útil de uma unidade imobiliária residencial e seu número de habitantes.
Abrangência	A OODC, como a Contraprestação, é um mecanismo de aplicação geral.
Fórmula de cálculo da contrapartida	A fórmula de cálculo da OODC é tema ainda sujeito a regulamentação. O instituto da Contraprestação prevê fórmulas específicas para a modificação de índice de utilização (P1) e o que chama de permissividade de uso (P2): $P1 = (Atc/IU) - At \times p/m^2; \quad P2 = p/m^2 \times 0,5 \times At,$ Sendo Atc = Área total construída para efeito de IU; IU = Índice de utilização original zonal (menos permissivo); At = Área do terreno
Destinação da arrecadação	Os recursos obtidos através da utilização dos instrumentos referidos na LOM de 1990, que são os mesmos do PDDU 2004, são destinados à recuperação de centros históricos, construção de habitações populares,

	regularização fundiária e obras de infra-estrutura em áreas ocupadas por população de baixa renda, preservação de encostas.
Controle social	O Art. 92 da LOM prevê a participação da comunidade.
Impacto no preço do solo e IPTU	Não existem estudos de impacto da Contraprestação, ou da futura OODC, bem como da Transferência de Potencial Construtivo, sobre os preços do solo e a base de cálculo do IPTU.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	A OODC, como a Contraprestação são legalmente definidas como instrumentos de captura da valorização resultante da utilização excedente ao índice Básico (OODC) e excedente aos vigentes na data da aprovação da LOM (Contraprestação).
Comentários	<p>A vigência, desde novembro de 1987, do instituto da TDC, bem como do instituto da Contraprestação desde agosto de 1994, dá à cidade de Salvador lugar no rol de cidades pioneiras na aplicação de instrumentos urbanísticos baseados na “separação” dos direitos de propriedade e de construir. Além disso, a estrutura do Plano Diretor de 2004 indica uma clara filiação à cultura urbanística que gerou o Estatuto da Cidade. É difícil de compreender, portanto, o relativo isolamento da cidade no que tange à discussão dos instrumentos de manejo e recuperação da valorização da terra.</p> <p>A não aplicação da Outorga Onerosa tal como estabelecida no PDDU 2004, longe de refletir um “atraso” histórico na modernização dos instrumentos de planejamento e gestão urbana, resulta de um conflito de interesses situado no cerne dessa mesma modernização: a oferta de excedentes de edificabilidade mediante OODC proposta pelo PDDU 2004 conflita com a posse prévia, em mãos privadas, de um significativo estoque de certificados de direitos de construir (TRANSCON) emitidos desde 1987 no marco da Lei 3.805 e, em alguns casos importantes, obtidos mediante ações judiciais movidas contra a municipalidade.</p> <p>Segundo os entrevistados, uma das alternativas em discussão para tornar viável a aplicação da OODC é a delimitação de distintas áreas de aplicação para cada um dos dois instrumentos.</p> <p>Tal como expressa no PDDU, a Outorga Onerosa só é auto-aplicável até o limite de 10% de edificabilidade excedente ao Coeficiente Básico. A utilização, mediante outorga, dos Coeficientes Máximos previstos na legislação, depende da análise do órgão competente e as alterações de uso dependem. A incerteza própria desse sistema poderá se refletir no mercado de terras e dificultar o próprio funcionamento da OODC como ferramenta de planejamento urbano.</p>

Cuadro 11: Resumo OODC – Santo André, SP

Instrumento (previsão legal)	O instrumento da OODC foi instituído em Santo André através da Plano Diretor, Lei nº8696 de 17/12/04.
Concepção do instrumento	A concepção da OODC segue as diretrizes estabelecidas pelo EC e enfatiza a visão redistributiva, não só em relação à captação de mais

	valias mas também em relação ao re-ordenamento do adensamento face à capacidade de infra-estrutura disponível.
Objetivos	Encontram-se expressos na lei, dentre os objetivos gerais da política urbana, os seguintes objetivos relacionados à OODC: garantir a justa captação dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público; e adequar o adensamento à capacidade de suporte do meio físico, potencializando a utilização das áreas bem providas de infra-estrutura e evitando a sobrecarga nas redes instaladas.
Tempo de aplicação	Após a aprovação do PDDU, deu-se um prazo para a elaboração e aprovação da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana, que foi aprovada em maio de 2006. Só agora o instrumento começa a ser aplicado.
Índices (regras de aplicação)	A OODC incide em determinados perímetros (zonas) da cidade e o coeficiente básico apresenta variação relativa ao tipo de uso (uso residencial unifamiliar, multifamiliar e não residencial) oscilando entre 1,34 a 3,00. O coeficiente máximo oscila de 2,00 a 4,00 e não se aplica ao residencial unifamiliar. Na zona exclusivamente industrial o coeficiente básico é 1,50 e o máximo 3,00.
Abrangência	O instrumento será aplicado na Macrozona urbana, à exceção da Zona de Recuperação Urbana e da Macrozona de Proteção Ambiental.
Fórmula de cálculo da contrapartida	A fórmula de cálculo leva em consideração o valor venal do terreno, segundo a seguinte fórmula: $BE = At \times Vm \times Cp \times Ip$ onde: Be é o benefício econômico; At é a área do terreno, Vm é o valor venal do m ² do terreno; Cp é a diferença entre coeficiente de aproveitamento pretendido e o básico; e Ip é o índice de planejamento que varia de 0,3 a 0,5 (a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo estabeleceu o índice de planejamento 0,3 para os primeiros 2 anos de aplicação e 0,4 a partir de então).
Destinação da arrecadação	Os recursos arrecadados serão destinados à produção de HIS em todo o município e à implantação de infra-estrutura e equipamentos públicos na Zona de Recuperação Urbana, zona que se caracteriza como um bolsão de pobreza da Macrozona Urbana.
Controle social	O controle social se dá através do Conselho Municipal de Política Urbana.
Comentários	Santo André ainda não tem nenhuma aplicação concreta do instrumento e os técnicos do município avaliam que vai demorar para se sentir os efeitos de aplicação da OODC uma vez que houve uma corrida por aprovação de projetos no período de carência que se encerrou agora em 2006. Avalia-se que a não introdução do índice básico único e unitário não tenha sido um grande problema porque o foco da estratégia do governo era mudar a cultura urbanística da cidade. Ao se estabelecer a cobrança acima de um determinado patamar de índice, conseguiu-se introduzir o conceito da OODC, que será absorvido pelo mercado imobiliário, pelos técnicos da Prefeitura e membros do governo (vereadores), ajudando a

	<p>criar uma nova cultura urbanística.</p> <p>Avalia-se também a necessidade de se estudar e entender melhor a interação entre os vários instrumentos propostos pelo EC. Santo André está começando a aplicação de vários desses instrumentos simultaneamente, como a OODC, a TDC e a notificação de imóveis sub-utilizados localizados em áreas das ZEIS.</p> <p>Santo André tinha anteriormente experiência com a venda de parâmetros urbanísticos excepcionais através das operações urbanas que se baseavam na LDC e LDI ou através da venda pontual de coeficiente ou uso através de legislações específicas. Essa prática não mais vigora mas existiu entre 1999 e 2005.</p> <p>Um aspecto interessante da experiência que se inicia em Santo André é que ao implantar a OODC, a administração fez uma revisão dos coeficientes vigentes e decidiu por manter ou mesmo diminuir o coeficiente máximo na maior parte da cidade (mesmo com a aplicação da OODC, algumas zonas não conseguem alcançar o coeficiente máximo anterior), tendo aumentado o potencial apenas para o uso industrial e residencial multifamiliar vertical em algumas zonas. A justificativa para isto é que o potencial era excessivamente alto e raramente utilizado, e desejava-se inibir a formação de áreas densamente povoadas, a exemplo do que ocorreu com vários bairros da cidade.</p>
--	--

Cuadro 12: Resumo OODC – São Luis, MA

Instrumento (previsão legal)	O instrumento da outorga onerosa do direito de construir foi criado com o nome de Operações Urbanas, em 1992. A Lei que aprovou o Plano Diretor (Lei nº 3252/1992), a Lei de parcelamento e zoneamento (Lei nº 3253/1992) e a Lei que aprovou as Operações Urbanas (Lei nº 3254/1992) foram editadas em conjunto.
Concepção do instrumento	A Operação Urbana é entendida como o procedimento em que a Prefeitura aumenta a Área Máxima de Edificação (ATME) e o Gabarito Máximo de terreno particular, a partir de propostas de proprietários, desde que estes se obriguem a financiar infra-estrutura e melhoramentos urbanos, em troca das modificações. Estão estabelecidas em lei, que define previamente onde poderão ser aplicadas e com que critérios (coeficientes básicos e máximos). Não são para aplicação pontual como as operações interligadas utilizadas em outros municípios. A Prefeitura pode também modificar a Área Total Máxima de Edificação (ATME) e o Gabarito Máximo de terrenos municipais, abrindo concorrência pública para particulares interessados, tendo como contrapartida infra-estrutura e melhoramentos urbanos. Essa alternativa, ainda, não foi usada. As OP foram definidas para utilização em áreas, onde seria possível a verticalização e existiria uma futura demanda por área a ser edificada e/ou onde a administração previa a expansão da área urbana.
Objetivos	Relaciona-se à necessidade de financiar a construção de equipamentos de interesse social (escolas, creches, mercados, hospitais, etc.), habitações

	de interesse social, implementação da infra-estrutura (ruas, áreas verdes, redes de água, luz, esgoto e telefone), construção e recuperação do Patrimônio Municipal (edifícios, logradouros e monumentos), ou em dinheiro. O objetivo é o de arrecadação.
Tempo de Aplicação	O Município de São Luis aplica o SC desde meados da década de 1990 (1995).
Índices de aproveitamento	Os índices de aproveitamento (coeficientes básicos e máximos) são variáveis em função da zona e do corredor de tráfego. Os coeficientes básicos são altos em algumas áreas, 2,1 e 2,4 nas de maior demanda (ZR7 e ZR9) e 3,4 (no Corredor CS9). Em termos de gabarito, por exemplo, a OP permite a passagem de 10 pavimentos para 15 (ZR9 ou ZR7) e de 12 para 15 (zona turística).
Abrangência	As OP são possíveis (por lei) de serem utilizadas em 30 % da área urbana e em 10 % da área municipal. A aplicação das OP somente é possível para o uso residencial, não podendo ser utilizadas em centros comerciais. Do total de licenças para edificação de uso residencial, 95 % são objeto de cobrança de OP. As OP não são utilizadas em HIS.
Fórmula de cálculo da contrapartida	<p>A fórmula de cálculo foi estabelecida por uma Comissão criada pela Lei nº 3254/1992, e tem como referencial a planta de valores definida pela SEMTHURB, que se encontram acima dos valores venais e um pouco abaixo dos valores de mercado, mas que é atualizada anualmente. Esses valores, hoje, são atualizados pelos mesmos índices utilizados para a planta genérica de valores do Município.</p> <p>A fórmula de cálculo para a contrapartida se refere a um terreno virtual, e não possui fatores de redução: $T.V. = [APT \times GSC] \times V/M^2 / ATME$</p> <p>Onde, T.V. – Terreno virtual; APT - Área do pavimento tipo; GSC - Gabarito SC - número de pavimentos a serem acrescidos; ATME – Área total máxima edificada; V/M^2 - valor de mercado do m^2 atualizado do terreno.</p> <p>Os particulares interessados na modificação dos índices efetuam o pagamento da contrapartida através da realização de obras definidas na lei (calculadas por preços públicos) com valor equivalente a 100% do valor de um terreno necessário (terreno virtual) para receber a área edificada excedente ou o equivalente monetário correspondente a 80% do valor do mesmo terreno virtual.</p>
Destinação da arrecadação	<p>A arrecadação do instrumento vai para o caixa único da Prefeitura, já que não existe um fundo específico. A destinação está prevista na Lei nº 3254/1992. Os recursos têm sido aplicados em urbanização de logradouros, principalmente, praças na periferia da cidade e em recuperação de áreas verdes.</p> <p>A arrecadação em 2005 e 2006 contemplou os seguintes valores (obras ou moeda):</p> <p>Ano 2005, não houve quitação em obras; em moeda corrente: R\$232.868,40. Ano 2006, obras: R\$38.674,19; em moeda corrente: R\$322.110,22.</p>
Controle social	A Comissão Municipal que aprova ao final a aplicação da OP composta

	<p>por 5 membros (Sindicato da Construção Civil do Maranhão; Câmara de Vereadores; Gabinete do Prefeito; SEMTHURB; Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/MA) é a forma de controle social sobre o instrumento. Pode, ainda, ser convocado um representante dos órgãos responsáveis pelo Patrimônio Histórico e/ou Proteção ao Meio Ambiente da Cidade, nos níveis Federais e Estadual. A utilização dos benefícios das OP (aumento de área edificada e gabarito) não é um direito dado pela lei que a cria. Sua aplicação está condicionada a estudos (inclusive ambientais) e aprovação por essa Comissão, tendo sido relatado pelo menos um caso em que com o parecer negativo, a OP não foi aplicada.</p> <p>A aplicação dos recursos é publicada em jornal, através da resenha das atas da Comissão Municipal e a contrapartida é divulgada, em campanha publicitária, em matéria de jornal.</p>
Impacto no preço do solo e IPTU	A Prefeitura não identifica relações entre a aplicação da OP e o preço do solo, tampouco avalia que haja uma relação negativa entre a cobrança da OP com a arrecadação do IPTU.
O Instrumento e a recuperação de mais valias	A idéia da aplicação do instrumento como recuperação de mais valia não está presente na legislação que instituiu o instrumento e na visão dos técnicos da Prefeitura entrevistados. Prevalece o instrumento como um mecanismo potencial de financiamento da infra-estrutura urbana.
Comentários	<p>A SEMTHURB valoriza a aplicação das OP, apesar do baixo volume arrecadado. O instrumento tem possibilitado a construção de equipamentos necessários à população de mais baixa renda, com melhorias nas condições dos bairros contemplados.</p> <p>A inexistência de um Fundo para canalizar os recursos, proposto e não aprovado, é um problema que deverá ser resolvido na próxima alteração da legislação. Esse fato faz com que os recursos de contrapartidas tenham que ser utilizados imediatamente, e que não possam ser agrupados, o que permitiria a aplicação em obras de maior porte. A operacionalização das OP se dá através da Coordenação de Operações Urbanas e Obras Novas, que possui alguns projetos em estoque para aplicação desses recursos.</p> <p>O instrumento não é visto pela SEMTHURB como possuidor de função urbanística, essa desempenhada pela lei de zoneamento (Lei nº 3253/1992), que elevou consideravelmente os índices nas áreas adensáveis.</p> <p>No futuro, contudo, a administração pretende estabelecer vínculos diretos entre a possibilidade de maiores aproveitamentos e verticalização dos bairros ao longo da orla marítima com as OP, estabelecendo ainda formas progressivas de cobrança (maiores aproveitamentos com maiores taxas de cálculo de contrapartidas).</p> <p>O instrumento da transferência do potencial construtivo, embora previsto no Plano Diretor (1992), não foi regulamentado e não é utilizado.</p> <p>O ponto fraco da aplicação do instrumento em São Luis se refere à baixa arrecadação e à falta de um fundo específico, pontos reconhecidos pela SEMTHURB. A aplicação do instrumento está em processo de aperfeiçoamento, embora existam reações à cobrança e pressões para a</p>

	alteração (para maiores valores) dos coeficientes máximos em determinadas áreas.
--	--

Anexo 2 – Questionário Resumo das Experiências³ e Tabelas Sintéticas

Características da OODC

- 1) Índice básico único ou variável? IBU/IBV. Se único, é unitário (1,0)? U/N/-
- 2) Índice máximo único ou variável? MU/MV. Maior índice máximo? (número)
- 3) Índices utilizados como básicos alteraram índices prévios existentes? S/-. Se houve alteração, foram reduzidos, aumentados ou variável dependendo das áreas de aplicação? R/A/V
- 4) OODC incide atualmente sobre toda a cidade / área urbana? T/-
- 5) Há controle de estoques edificáveis por área? N/E
- 6) Há somente uma forma geral ou há formas variadas de OODC? G/V (ex. critérios diferenciados para construção de áreas abertas, etc.)
- 7) A aquisição é feita de forma direta, através de leilões, ou ambos? D/L/A
- 8) Valor tomado como base de cálculo? VV/PM/CC/PE (valor venal, preço de mercado, CUB, preços especificamente calculados)
- 9) Possui fatores de correção, de ajuste ou redutores? S/-
 - a) Fatores de correção inseridos na própria fórmula de cálculo? Fc
 - b) Fatores de ajuste segundo usos, tipos de outorga ou de contrapartida? Fa
 - c) Fatores de redução politicamente negociados? Fr
- 10) Há progressividade na fórmula de cálculo e/ou na de cobrança? P/-
- 11) Considerando tanto fatores de ajuste como de correção e redutores, a cobrança representa que porcentagem do valor básico calculado? (%)
- 12) A contrapartida é somente monetária? M/-. Se não, que outras formas de pagamento estão previstas?
- 13) O destino dos recursos ou parte dele é claramente socialmente orientado às camadas sociais ou áreas de menor rendimento? S/P/-
- 14) É previsto um Fundo específico para os recursos? F/-
- 15) Foi prevista alguma forma de implementação paulatina ou transição? T/-

³ Em caso negativo ou quando não cabe a resposta, foi utilizado o traço (-) para melhor visualização nas tabelas.

Definição e Objetivos

- 16) A OODC foi inserida antes ou depois do Estatuto da Cidade? A/D. Se antes, regulamentada antes ou depois do EC? RA/RD
- 17) Tem o nome de OODC no PD atual, de Solo Criado, ou outro? OODC/SC/O
- 18) Os principais objetivos são urbanísticos (prevê re-ordenamento), fiscais ou ambos? U/F/A
- 19) Foram esperados efeitos sobre os valores da terra na cidade? N/-
- 20) Índices máximos se referem à capacidade de infra-estrutura existente ou à projetada a ser financiada através da densificação? IE/IP
- 21) Foi projetado como fonte importante de recursos? S/-. Os recursos auferidos têm destinação variada ou exclusiva? V/ (especifique em caso de exclusiva)
- 22) O prazo de utilização é limitado? L/-
- 23) Há o instrumento da TDC? TDC/-. Em caso positivo, está somente previsto ou regulamentado? P/R
- 24) Há Operações Urbanas (consorciadas, concertadas, etc.)? OU/-. Em caso positivo, estão somente previstas ou regulamentadas?
- 25) Há outros instrumentos complementares conformando um sistema (ou foi introduzido especificamente)? IC/-

Evolução e Situação Atual

- 26) A OODC foi aplicada? S/N. A partir de quando está vigente? (ano)
- 27) Está sendo aplicada atualmente? S/N. Encontra-se atualmente em revisão? R/-
- 28) Se está prevista a TDC, chegou a funcionar? S/N/-. Em caso positivo, a partir de quando? (ANO)
- 29) A TDC está vigente atualmente? S/N/-
- 30) São reconhecidos problemas de superposição na aplicação concomitante da OODC e da TDC? S/-
- 31) Se estão previstas as OU, chegaram a ser aplicadas? S/N/-. Em caso positivo, a partir de quando? (ANO)
- 32) A aplicação da OODC originou reações negativas? S/-. Em caso positivo, partiram de que agentes? E/P/C. (empresários imobiliários, proprietários da terra, comunidade, outros)

- 33) Foram detectados resultados inadequados? S/N. Em caso positivo: urbanísticos, fiscais ou ambos? U/F/A
- 34) Estão previstas alterações da OODC no âmbito da revisão ou adaptação dos PDs ao EC? S/N
- 35) Estão previstas alterações relativas ao uso das TDC e/ou das OU? S/N/-

Tabela 1: Características da OODC

	1	1a	2	2a	3	3a	4	5	6	7	8	9	9a	9b	9c	10	11	12	12a	13	14	15
Alvorada	IBV	-	MV	5,0	-	-	-	N	G	D	VV	S	-	-	Fr	P	40% ⁴	M	-	-	-	T
Blumenau	IBV	-	MV	3,9	-	-	T	N	V	D	PM	-	-	-	-	-	100%	-	terreno	-	F	-
Cpo. Grande	IBV	-	MV	6,0	-	-	T	N	V	D	PM	-	-	-	-	-	100%	M	-	P	F	-
Curitiba	IBV	-	MV	6,0	-	-	-	N	G	D	VV	S	-	Fa	-	-	75% e 15%	-	terreno	S	F	-
Florianópolis	IBU	U	MV	4,1	S	R	T	N	G	D	CC	S	Fc	-	-	P	100%	M	-	-	F	-
Natal	IBU	N	MV	5,5	S	R	-	N	V	D	CC	-	-	-	-	-	100%	-	terreno	S	F	-
Niterói	IBV	-	MV	7,5	S	R	-	N	G	D	VV	S	Fc	-	-	P	Variáv ⁵	M	-	P	F	-
Porto Alegre	IBV	-	MV	3,0	-	-	T	E	V	A	PE	S	-	Fa	-	-	100% e 50%	M	-	-	F	-
Goiânia	IBU	U	MV	3,5	S	R	T	N	G	D	VV	S	-	-	Fr	-	20%	-	Terreno; obra	-	F	T
Salvador ⁶	IBV	-	MV	6,0	-	-	T	N	V	D	PM	-	-	-	-	-	100%	-	terreno	-	-	- ⁷
Santo André	IBV	-	MV	4,0	S	V	-	N	G	D	VV	S	Fc	-	-	-	30% ⁸	M	-	S	F	T
São Luis	IBV	-	MV	4,2	S	V	-	N	G	D	PE	S	-	Fa	-	-	80% e 100%	-	obra	S	F	-

⁴ O Fator de redução vigorou em 50% em 2005, tendo em 2006 sido ampliado para 60%.

⁵ Os Fatores de correção são definidos nos Planos Urbano Regionais (PUR) e diferenciados para cada região da cidade.

⁶ As respostas se referem ao instituto da Contraprestação (Arts. 85, 86 e 87 da Lei Orgânica (05-04-1990)

⁷ Não houve para a “Contraprestação” aqui analisada. Para a OODC aprovada em 2004 foi prevista uma “moratória” (ver ficha do caso)

⁸ O índice de planejamento será aplicado em 30% nos dois primeiros anos e a partir de então 40%.

Tabela 2: Definição e Objetivos

	16	16a	17	18	19	20	21	21a	22	23	23a	24	24a	25
Alvorada	A	RD	SC	A	N	IP	S	Obras prioritárias	-	-	-	-	-	-
Blumenau	A	RA	SC	F	N	IE	-	Equipamento	-	TDC	R	-	-	-
Cpo. Grande	A	RD	O ⁹	F	N	IE	-	V	L	TDC	R	-	-	IC
Curitiba	A	RA	SC / OODC	A	N	IE	-	Habitação social	-	TDC	R	OU	P	IC
Florianópolis	A	RA	SC ¹⁰	F	N	IE	S	Infra-estrutura	-	TDC	R	-	-	-
Natal	A	RA	OODC	F	N	IE	S	V	L	TDC	P	OU	R	IC
Niterói	D	RD	SC	A	N	IE	-	V	L	TDC	P	OU	P	IC
Porto Alegre	A	RA	SC	F	N	IE	S	V	L	TDC	R	OU	R	IC
Goiânia	A	RA	O ¹¹	F	N	IP	S	V	L	TDC	R	-	-	-
Salvador	A ¹²	RA	O	F	N	IE	-	V	-	TDC	R	OU	R	IC
Santo André	D	RD	OODC	A	N	IE	-	V	L	TDC	R	OU	R	IC
São Luis	A	RA	O	F	N	IE	-	Obras públicas	-	TDC	P	OU	R ¹³	-

⁹ Urbanização Negociada, o instrumento denominado Outorga Onerosa da Construção é utilizado para a Regularização de Edificações.

¹⁰ Taxa de Remuneração do Solo Criado.

¹¹ Solo Criado ou Licença Onerosa.

¹² Considerando aqui o instrumento em análise. A OODC foi inserida no Plano Diretor de 2004, porém ainda não vigora.

¹³ A outorga onerosa é denominada Operação Urbana pelo Plano Diretor e em lei própria.

Tabela 3: Evolução e Situação Atual

	26	26a	27	27a	28	28a	29	30	31	31a	32	32a	33	33a	34	35
Alvorada	S	2005	S	-	-	-	-	-	-	-	S	O	N	-	N	-
Blumenau	S	1997	S	R	S	1997	S	S	-	-	-	-	N	-	S	S
Cpo. Grande	S	1995	S	R	N	-	S	-	-	-	-	-	N	-	S	S
Curitiba	S	1990	S	R	S	1986	S	S	N	-	-	-	S	U	S	S
Florianópolis	S	1989	S	-	S	1985	S	-	-	-	S	E	S	F	N	S
Natal	S	1994	S	R	N	-	N	-	N	-	-	-	S	A	S	S
Niterói	S	2002	S	-	N	-	S	-	N	-	-	-	S	F	N*	N
Porto Alegre	S	2001 ¹⁴	N ₁₅	R	S	1980	S	S	S	1990	S	C	S	U	N	S
Goiânia	S	1995	S	R	S	1990	S	S	-	-	S	E	S	A	S	S
Salvador	S	1994	S	-	S	1998	S	S	N	-	S	O ¹⁶	N	-	S	S
Santo André	N ¹⁷	2006	S	-	N	-	S	-	S	1999	S	E	N	-	N	N
São Luis	S	1995	S	R	N	-	N	-	S ¹⁸	1995	-	-	S	A	S	N

¹⁴ SC foi introduzido em 1994, regulamentado no PDDUA de 1999 e teve utilização a partir de 2001.

¹⁵ Está suspensa somente a modalidade de leilão, que era a principal forma do Solo Criado existente no município.

¹⁶ OODC provocou reações negativas em Salvador entre os detentores de Certificados de TDC, que conseguiram fazer aprovar na Câmara o dispositivo legislativo que torna a Outorga somente implementável após a redução do estoque de Certificados de Transferência a menos de 20% do existente.

¹⁷ O prazo para o início da aplicação foi previsto para maio de 2006.

¹⁸ Outorga onerosa, que em São Luis leva o nome de Operação Urbana (OU).

Anexo 3 – Metodologia de Pesquisa e Critérios de Seleção das Cidades

Bases

O trabalho toma como base uma revisão da literatura sobre os conceitos envolvidos, o desenvolvimento de experiências e o aprendizado acumulado com o tema da OODC.

Embora a OODC já seja aparentemente um instrumento significativamente presente nas legislações urbanísticas e Planos Diretores das grandes e médias cidades brasileiras, como indicam as pesquisas já realizadas e em andamento a cargo do Instituto PÓLIS e outras instituições, poucas são aquelas que já acumularam uma experiência considerável em sua aplicação, devido principalmente aos seguinte fatores:

- i. Em muitos casos, a aplicação da OODC supõe regulamentações ainda não vigentes (tabelas de índices básicos e máximos, determinação de “constantes” locais para aplicação da fórmula de cálculo da contrapartida etc.)
- ii. Em alguns casos, a aplicação da OODC foi protelada por um “prazo de carência” explícito ou pactuado, destinado à adaptação dos agentes envolvidos (mercado imobiliário, prefeituras).
- iii. Nos casos em que a OODC já é aplicável, o tempo decorrido não permitiu a acumulação de uma experiência substancial. De fato, numerosas cidades iniciaram o processo de implementação do instrumento após a sua institucionalização pelo EC.

Conseqüentemente, a amostra de cidades a ser pesquisada tenderá a ser razoavelmente desigual em termos de estágio de desenvolvimento da aplicação da Outorga Onerosa.

Outra característica esperada do conjunto dos municípios a serem selecionados para a pesquisa, em função do levantamento prévio realizado das outras pesquisas realizadas ou em andamento, é a diversidade de entendimentos, objetivos e aplicações.

De todo modo, esta pesquisa se propõe a ter uma caráter eminentemente qualitativo em relação à aplicação da OODC, o que se reflete nas perguntas listadas no questionário de orientação das entrevistas. O resultado esperado é avançar na compreensão, em termos de funcionalidade e de eficácia, do mecanismo da Outorga Onerosa como instrumento de planejamento urbano, de recuperação social da valorização do solo urbano e de financiamento de programas de urbanização social. Admite-se que o caráter eminentemente vertical desta investigação torna menos relevante a existência de um universo de pesquisa amplo e relativamente homogêneo.

Método de desenvolvimento dos estudos de caso

A pesquisa será desenvolvida a partir da seleção de 12 casos de estudo, que serão objeto de contatos pessoais e entrevistas locais em profundidade realizada por pesquisador especialista (um dos 4 pesquisadores da equipe deste projeto). As entrevistas serão transcritas e apresentadas aos demais pesquisadores para discussão e encaminhamento da

análise. Os casos serão sistematizados e apresentados em formato destinado a sua divulgação para os municípios, como ferramental para os seus respectivos processos de revisão dos Planos Diretores, regulamentação da OODC e sua operacionalização.

Cada pesquisador será responsável pelo acompanhamento de todo o desenvolvimento de casos selecionados. Um questionário básico, elaborado com o aporte de toda a equipe, terá perguntas selecionadas por cada pesquisador, que serão enviadas anteriormente à visita e entrevista. O questionário será também ajustado através de sua apresentação aos demais pesquisadores do Programa GESVAT.

Um ajuste importante, tanto do questionário como do formato e conteúdo das entrevistas, será feito através da realização de um piloto. A finalidade do piloto é proporcionar à equipe de pesquisadores oportunidades de contato e aprendizado dos problemas de aplicação da Outorga Onerosa tal como se apresentam no cotidiano da administração municipal. Por exemplo, localizar problemas de suporte teórico na prática administrativa e eventuais inadequações administrativas nas concepções teóricas e jurídicas da Outorga Onerosa. Para tal, foi escolhido o município de Niterói, que reúne os benefícios de estar muito próximo à base da pesquisa e ser um dos principais exemplos de aplicação da OODC no Brasil.

A metodologia da pesquisa compreende basicamente as seguintes etapas:

- i. Definição de critérios para a seleção das cidades a serem pesquisadas
- ii. Elaboração do questionário-roteiro de orientação das entrevistas
- iii. Contatos iniciais com as cidades
- iv. Seleção das cidades e ajustes do questionário, com a colaboração do Programa GESVAT
- v. Envio de questionário e realização de entrevista – município piloto
- vi. Ajustes ao questionário, formato e conteúdo das entrevistas
- vii. Confirmação da lista de cidades selecionadas e agendamento
- viii. Trabalho de campo nos municípios selecionados
- ix. Transcrição das entrevistas
- x. Elaboração de fichas-síntese dos casos
- xi. Reuniões de trabalho para apresentação e discussão das experiências
- xii. Análise e sistematização dos casos
- xiii. Avaliação comparativa das experiências

Critérios e Escolha das Cidades

A escolha das cidades será feita adequando-se um conjunto critérios gerais basicamente destinados a garantir a máxima distribuição sócio-geográfica da amostra, adequadas às restrições apresentadas na Metodologia.

Fontes básicas a serem consultados

- i. Bibliografia especializada
- ii. Pesquisa MUNIC – IBGE (2001)
- iii. Pesquisa PÓLIS - Mackenzie (2005)
- iv. Pesquisa PÓLIS - GESVAT (em andamento)
- v. Contatos institucionais e pessoais

Critérios básicos a serem observados

- i. Tamanho da cidade (amostra distribuída entre metrópoles, grandes e médias cidades)
- ii. Distribuição regional
- iii. Expressividade no cenário nacional relativa a política urbana
- iv. Diferentes tipos de entendimento e aplicação

Consideração das restrições

- i. Possível inclusão de cidades com experiência em aplicação de modalidades “atípicas” de Outorga Onerosa do Direito de Construir, como regularização de acréscimos ilegais mediante contrapartida, outorga onerosa com contrapartida em equipamentos, etc.
- ii. Possível inclusão de “casos de controle”, como cidades em que o coeficiente básico é tão alto que não é provável a ocorrência de alguma solicitação de OODC
- iii. Possível inclusão de caso em que não ainda não tenha havido experiência com OODC, porém tenha um processo rico e bem documentado de sua institucionalização / regulamentação, e adicionalmente tenha experiência com instrumento da mesma natureza (Operações Inteligadas, Operações Urbanas)

Conteúdo do Produto Intermediário

Transcrição das Entrevistas

Principais características, diferenças e similaridades entre os casos levantados

Resultados preliminares: análises e comentários sobre os casos estudados

Conteúdo do Produto final

Avaliação e Panorama comparativo das experiências municipais

- i. Oportunidades e limitações
- ii. Principais constrangimentos e desafios

Sugestões de encaminhamento das orientações nacionais para a aplicação da OODC

Recomendações de políticas em questões críticas

Anexo 4 – Questionário e Guia para Entrevistas

Como previsto na Metodologia, o pesquisador responsável pela entrevista enviará previamente um conjunto de perguntas selecionadas entre as definidas abaixo, conforme o caso a ser avaliado. As demais perguntas poderão servir como orientação para a realização das entrevistas.

Básicas

- i. A previsão da OODC no plano Diretor é auto-aplicável ou previu regulamentação?
- ii. Que critérios de aplicação foram definidos no PD e/ou na regulamentação? (índices, áreas de aplicação, fórmulas de cálculo, tipos e destinos das contrapartidas, isenções, etc.)
- iii. Se já havia OODC no PD anterior, houve modificação de parâmetros por ocasião da revisão do PD?

Objetivos

- i. Quais os objetivos da aplicação da OODC expressos na lei e os esperados pela Administração?
- ii. Quais os resultados urbanísticos esperados pela Administração com a adoção da OODC? (regular/inibir/induzir a ocupação do solo)
- iii. Se a OODC está sendo aplicada como instrumento de equilíbrio/reordenamento da estrutura urbana, em que consiste, em breves palavras, essa política? (Por exemplo, criar vantagens comparativas para o investimento na área A em relação à área B; ou, desestimular o investimento na região C por excesso de densidade; ou atrair o investimento para os corredores lineares de transporte D e E via aumento significativo de edificabilidade; explorar o potencial de um “boom” imobiliário na região Y para aumentar o emprego na construção civil e a arrecadação municipal a curto prazo, etc)
- iv. Quais os resultados operacionais esperados? (prazos de implementação, etc.)
- v. Quais os resultados financeiros esperados?
- vi. Qual o efeito esperado da aplicação da OODC sobre o valor do solo?
- vii. Que estimativa se tem dos efeitos da OODC sobre (a arrecadação) do IPTU?
- viii. Quais as destinações dos recursos arrecadados (definidas em lei e pela Administração)? (ex. saneamento)
- ix. A OODC é a única fonte de recursos do FMDU?

- x. Qual o alcance esperado da aplicação dos recursos da OODC em programas de habitação e infra-estrutura social? (vão dar conta?)

Características

- i. Qual a abrangência da aplicação da OODC: geral; regional; pontual?
- ii. Quais os critérios e como foram definidas as áreas de aplicação da OODC?
- iii. Qual a porcentagem da área urbana e da área total do município foi definida para aplicação da OODC?
- iv. Foram feitos estudos prévios para a definição das áreas de aplicação? Quais?
- v. Foram realizados estudos de impacto da aplicação da OODC?
- vi. A adoção da OODC implicou aumento, redução ou manutenção dos coeficientes máximos pré-existentes?
- vii. Caso tenha havido aumento dos coeficientes máximos, qual a relação esperada entre a elevação do valor do solo e o valor da contrapartida (igual, mais que proporcional, menos que proporcional)? Que porcentagem?
- viii. O coeficiente básico adotado é “unitário”, “único” ou “variável”?
- ix. Que critérios foram levados em conta para a definição de índices básicos e máximos?
- x. Fórmula de cálculo: relação c/ valor venal do terreno/ valor da construção/ valor das unidades construídas/ valor do empreendimento?
- xi. Que valor do solo (ou do imóvel) foi tomado como base?
- xii. O cálculo prevê fatores de ajuste? (sociais, de planejamento)
- xiii. Há outras especificidades previstas na fórmula de cálculo? (ex. progressividade, etc.)
- xiv. Qual(is) a(as) forma(s) de contrapartida: obras/ terrenos/ monetária/ etc?
- xv. O beneficiário da OODC tem prazo para utilizá-la?
- xvi. Quais os momentos previstos para a cobrança e para o pagamento?
- xvii. O pagamento é feito em que momento ou período?
- xviii. Há isenções? Quais?
- xix. Há elementos de construção não computáveis?

- xx. Aplica-se combinadamente com outros parâmetros? (ex. em áreas de AEIU, etc.)
- xxi. Qual a relação entre a OODC e outros instrumentos e mecanismos, em especial a Transferência de Potencial Construtivo?
- xxii. Foi estabelecido um período de transição para o início da aplicação da OODC?
- xxiii. Como foram tratados limites com outros municípios? Podem ocorrer “efeitos de “fronteira”?” e no âmbito intra-urbano?
- xxiv. Como se relaciona a aplicação da OODC com as áreas especiais de proteção ambiental, histórica e outras? Ver pergunta de combinadamente
- xxv. Como foi a aceitação da introdução da OODC: imprensa/ protestos/ mandados de segurança/ impugnação? Quais os pontos questionados? Como foram superadas?
- xxvi. O processo de aprovação da OODC no legislativo teve participação popular?
- xxvii. Como o cidadão comum pode se informar sobre os recursos (arrecadação/aplicação) da OODC?

Operacionalização

Gestão – como se dá o controle e a gestão dos recursos arrecadados

Quais as principais dificuldades encontradas

- i. Políticas
- ii. Técnicas/ montagem do dispositivo/ fórmula de cálculo/ análise de impactos
- iii. Administrativas (pessoal e tecnologia p/ aplicação, gestão do potencial outorgado e cobrança). Como reagiram os técnicos encarregados de aplicá-la?
- iv. Inadimplência
- v. Outras - especificar

Efeitos

- i. Quem e como decide aplicar os recursos da OODC?
- ii. Quais os resultados urbanísticos detectados: desconcentração/ redirecionamento da ocupação para outras áreas, adensamento?
- iii. Os resultados obtidos foram avaliados em relação aos esperados para eventual correção do instrumento? Houve monitoramento?

- iv. Qual o impacto observado sobre o preço do solo/ mercado imobiliário? Redução no preço do terreno? Aceleração/ desaceleração/ congelamento ou indiferença do mercado? Dados?
- v. Qual o percentual do total anual de licenças afetado pela cobrança de outorga onerosa?
 - Em números absolutos?
 - Em m2 licenciados, na zona de outorga a que se refere e na cidade como um todo?
- vi. Qual o total de recursos investidos em urbanização social nos últimos exercícios e que percentual desses recursos representa a arrecadação com a OODC?
- vii. Quais os resultados financeiros detectados: arrecadação da OODC como proporção do IPTU, da receita tributária e receita total?
- viii. Como evoluiu a arrecadação do IPTU por exercício desde o início da aplicação da OODC? (Coletar dados).

Considerações finais

- i. Há algum caso notável a relatar?
- ii. Como resume o papel do instrumento na política urbana municipal?

Anexo 5 – Entrevistas

Alvorada – RS

Paulo R. G. Padilla - Secretaria de Planejamento Urbanístico e Habitação

Luiz Edson Schontag - Secretaria de Planejamento Urbanístico e Habitação

Renato Wunder - Secretaria Municipal da Fazenda

Blumenau – SC

Vera Krummenauer – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

Wagner Figueira - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

Campo Grande – MS

Marta Martinez – Secretaria de Planejamento Urbano (PLANUR)

Curitiba – PR

Zelinda Rosário – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)

Maria Cristina Santana – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

Maria Cristina Fogaça - Secretaria de Urbanismo e Controle das Edificações

Florianópolis – SC

Albertino Ronchi – Secretaria Municipal

Cesar Campos Junior - Direção do Setor de Construção Civil

Goiânia – GO

Sandra Sarno Rodrigues dos Santos – Secretaria Municipal de Planejamento (SECPLAN)

Valéria Fleury de Carvalho Penido - Secretaria Municipal de Planejamento

Ângela Vasconcelos Furtado - Secretaria Municipal de Planejamento

Iara de Oliveira Reis – Procuradoria Geral do Município

Natal – RN

Maria Florésia Pessoa Silva - Departamento de Planejamento Urbanístico e Ambiental da Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMURB)

José Edílson Bezerra - Secretaria Municipal de Urbanismo

Niterói – RJ

Luis Fernando Valverde Salandía - Secretaria Municipal de Urbanismo

Porto Alegre – RS

Claudia Pilla Damásio – Ex-subsecretária, Secretaria de Planejamento Municipal

Aldo Lapolli –Secretaria de Fazenda da Prefeitura de Porto Alegre

José Luiz Cogo – Secretaria de Planejamento Municipal

André Luiz Kern – Secretaria de Planejamento Municipal

Salvador – BA

Fernando Teixeira – Secretaria de Planejamento Municipal (SEPLAM)

Maria Cândida Beltrão - Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo da Secretaria de Planejamento Municipal (SEPLAM)

Santo André – SP

Rosana Denaldi - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

Claudia Virgínia - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

Fernando Bruno - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

São Luís – MA

Roberto Gouveia – Secretaria Municipal de Planejamento

José Antônio Viana - Coordenação do Plano Diretor

Célia - Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanização e Fiscalização