

**A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC):
A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos**

Camila Maleronka e Fernanda Furtado

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabalho
Lincoln Institute of Land Policy**

Os resultados e conclusões deste artigo refletem a opinião dos autores e não foram submetidos a uma revisão detalhada por parte dos funcionários do Lincoln Institute of Land Policy.

Todas as perguntas e solicitações de licença para reproduzir este documento devem ser dirigidas ao Lincoln Institute: help@lincolninst.edu

Lincoln Institute Product Code: WP14CM1PO

Resumo

A OODC é um instrumento de política urbana que foi regulamentado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade em 2001. Ela rege a cobrança de contrapartidas pelo adensamento construtivo dos terrenos urbanos em patamar superior ao do coeficiente de aproveitamento básico. Este último, portanto, ao definir o patamar de edificabilidade não oneroso para os terrenos urbanos, é um elemento indispensável para a adequada aplicação municipal da OODC.

Contudo a ideia da OODC não foi introduzida na política urbana apenas na elaboração do Estatuto da Cidade. Ao contrário, ela derivou do conceito de Solo Criado, desenvolvido a partir dos anos de 1970. Além disso, muito antes de serem absorvidos pelo Estatuto da Cidade, vários municípios experimentaram a utilização de instrumentos direta ou indiretamente associados a essa proposição.

Este trabalho expõe o processo de desenvolvimento deste instrumento notável de intervenção urbana e se concentra na experiência da cidade de São Paulo que, apesar de ter implementado a OODC de forma relativamente tardia, o fez de modo abrangente e, esperamos, definitivo. O instrumento está vigente na cidade há quase uma década e apresenta resultados relevantes não apenas em termos quantitativos, mas também por conta do seu alcance territorial. Hoje praticamente todo o território urbanizado de São Paulo está sujeito ao pagamento de contrapartidas por maiores aproveitamentos urbanísticos, o que, de certo modo, foi ensaiado em outros instrumentos precursores, também baseados no conceito do solo criado.

Inicialmente, a apresentação do instrumento trata de suas bases legais e conceituais, bem como de seus critérios de operacionalização. Em seguida, são recuperados brevemente os antecedentes e o processo de desenvolvimento da OODC, desde as discussões sobre o Solo Criado até as primeiras experiências de iniciativa local. O caso de São Paulo é então apresentado como uma referência da aplicação da OODC para, na sequência, se proceder a uma avaliação crítica do instrumento, de seus limites e potencialidades. Finalmente, o texto discute as possibilidades de replicação do instrumento em outros contextos latino-americanos.

Sobre as Autoras

Camila Maleronka tem dupla graduação em Arquitetura e Urbanismo, pela Universidade de São Paulo, em 2000, e em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, em 2010. Mestre em Habitação pelo IPT-SP (2005) e doutora pela FAUUSP, em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo (2010). Trabalhou durante oito anos no desenvolvimento e viabilização de projetos habitacionais de interesse social nas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Rio de Janeiro. Nos últimos cinco anos tem se dedicado ao estudo de projetos e operações urbanas e, entre 2010 e 2013, trabalhou em seu desenvolvimento na São Paulo Urbanismo, empresa municipal vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Paulo. Contato: c.maleronka@gmail.com

Fernanda Furtado é Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993) e Doutora em Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1999), Professora Associada da Universidade Federal Fluminense de Niterói, Docente da Graduação e da Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Colaboradora do Lincoln Institute of Land Policy desde 1995 e do Ministério das Cidades, é especializada na Gestão Social da Valorização da Terra e nos instrumentos para a aplicação deste conceito em nível nacional e pelos municípios, incluindo sua regulamentação e implementação. Tem várias publicações nacionais e internacionais sobre o tema, o qual vem apresentando em seminários, cursos e outros eventos no Brasil e na América Latina. Contato: fer.furtado321@gmail.com

Índice Geral

A OODC e seus antecedentes.....	1
Apresentação e descrição do instrumento.....	1
As bases gerais.....	1
Critérios de Operacionalização (implementação).....	4
Antecedentes da OODC.....	7
Contexto de implementação.....	9
A experiência de São Paulo: um caso de aplicação da OODC em perspectiva.....	13
Regulamentação básica: marco legal e coeficientes de aproveitamento.....	13
Requisitos para implementação: fórmula de cálculo, fatores e estoques.....	18
Operacionalização da OODC: procedimentos de licenciamento edilício e destinação de recursos.....	21
Resultados.....	22
Avaliação da OODC.....	27
Potencial de replicação em outros contextos latino-americanos.....	29
Bibliografia.....	32

Índice de Quadros

Quadro 1 Estatuto da Cidade.....	1
Quadro 2 A cobrança e o cálculo da participación en plusvalías na Colômbia.....	5
Quadro 3 A OODC/Solo Criado em Niterói.....	12

Imagem

Imagem 1 Ilustração do conceito de solo criado.....	8
---	---

Índice de Gráficos

Gráfico 1 CA básico e limites máximos em uma cidade hipotética com CA básico 1,0.....	3
Gráfico 2 Área licenciada total e área licenciada via OODC no município de São Paulo, segundo uso, 2003-2011.....	23
Gráfico 3 Volume estimado de arrecadação OODC x IPTU: 2002-2011.....	25
Gráfico 4 Distribuição dos recursos do FUNDURB (São Paulo) em 2012.....	26

Índice de Tabelas

Tabela 1 Coeficientes de Aproveitamento estabelecidos no PDE 2002	17
Tabela 2 Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras do Município de São Paulo	20
Tabela 3 Consumo de estoque de potencial construtivo adicional em São Paulo: 2002-2011	23

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos

A OODC e seus antecedentes

Apresentação e descrição do instrumento

As bases gerais

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um dos instrumentos regulamentados em nível nacional pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) em 2001. Já em seu Artigo 4º, o Estatuto lista uma série de instrumentos de política urbana à disposição dos municípios, estabelecendo que estes sejam regidos pela legislação que lhes seja própria, observado o disposto nesta lei federal. Alguns desses instrumentos são objeto de regulamentação em seções específicas da lei, entre eles a OODC. Através da leitura dos dispositivos presentes na regulamentação pode-se entender a sua lógica e forma de atuação.

Quadro 1 Estatuto da Cidade

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

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

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

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

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

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Fonte: Lei 10.257/2001

O primeiro elemento a ser observado na disposição legal é o Plano Diretor, definido desde a Constituição Federal de 1988 como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal. Outro elemento importante a ser considerado, e que reflete a autonomia municipal na opção pela adoção deste e outros instrumentos, é o definido pelo verbo "poderá..." presente no artigo 28, que confere esta decisão ao âmbito municipal. Entretanto, se a OODC for adotada pelo município, seu Plano Diretor deverá conter as disposições requeridas pelo art. 28, conforme disposto no art.42 do Estatuto, que define o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

Observado este primeiro ponto, chega-se à noção fundamental que oferece o princípio para a aplicação da OODC: o coeficiente de aproveitamento básico (CA básico). Este consiste na utilização autorizada para os terrenos urbanos, sem o pagamento de contrapartida. Isto é, trata-se da definição de uma quantidade (metragem) relativa de edificação, conforme o tamanho do terreno, considerada como o aproveitamento básico, autorizado gratuitamente, e indistintamente, a todos os proprietários de terrenos urbanos.

Assim, se o Plano Diretor municipal adotar a OODC, deverá delimitar áreas onde o direito de construir possa ser exercido acima do CA básico. Nessas áreas, os proprietários beneficiados deverão pagar uma contrapartida ao município. A lógica que fundamenta este dispositivo é a de que os direitos de construção adicionais ao definido pelo CA básico não pertencem a cada proprietário, e sim à coletividade como um todo, e por isso são passíveis de uma concessão, ou outorga, para sua utilização.

Vale notar que, no caso da versão brasileira deste instrumento, o pagamento é vinculado à utilização concreta do benefício, ou seja, à solicitação de realização de uma construção que ultrapasse o CA básico. Assim, o que se paga é uma contrapartida, e não um tributo, por uma utilização facultativa de aproveitamento superior ao CA básico, e na medida deste aproveitamento.

Ainda conforme o art. 28, o CA básico pode ser único para todos os terrenos urbanos, ou pode ser diferenciado em certas regiões da cidade. É necessário aqui pensar na lógica do instrumento para entender esta alternativa. Não se trata de ratificar as desigualdades oferecidas pelo zoneamento urbanístico aos diferentes proprietários. Na verdade, esta possibilidade permite tratar de forma diferenciada áreas que por razões específicas, como aquelas com restrições ambientais, não possam suportar o mesmo CA básico do restante da zona urbana.

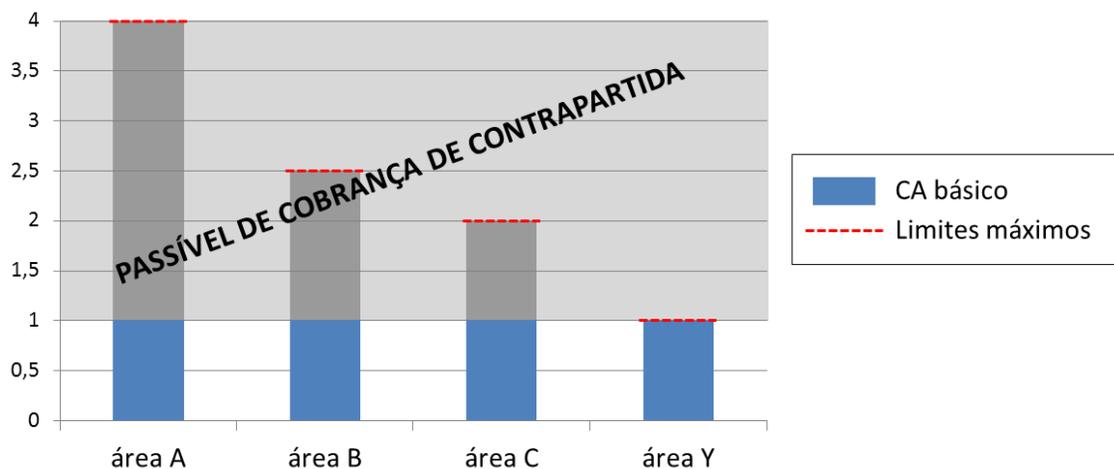
Desta forma, fica claro que o conteúdo e a delimitação do coeficiente de aproveitamento básico estão relacionados com o direito de uso e aproveitamento dos terrenos urbanos inerente à propriedade fundiária. Isto é importante porque ainda existem interpretações equivocadas que atribuem conteúdo urbanístico ao coeficiente de aproveitamento básico¹.

¹ Esse tipo de interpretação leva elaboração de regras equivocadas do ponto de vista conceitual que, por exemplo, definem coeficientes de aproveitamento básicos diferenciados (em função da localização e até em função do uso pretendido) próximos aos limites máximos, tornando inócua a aplicação do instrumento

O elemento que traz o conteúdo urbanístico à regulamentação da OODC é o contido no parágrafo 3 do mesmo artigo 28: os limites máximos a serem definidos em cada área urbana, segundo critérios de adequação à infraestrutura disponível e de acordo com outros critérios urbanísticos, como, por exemplo, a composição da paisagem. Vale notar que, ainda que o município adote a OODC, pode ser interessante – seja do ponto de vista urbanístico ou pela ausência de infraestrutura que dê suporte a maiores densidades construtivas – que algumas áreas da cidade não tenham a utilização da OODC prevista, ou seja, que o patamar construtivo dessas áreas seja limitado ao coeficiente de aproveitamento básico.

Definido então o CA básico e estabelecidos os limites máximos para cada área da cidade – estes últimos muitas vezes já presentes nas leis e normativas de uso e ocupação do solo municipal, a diferença entre esses dois elementos delimita um intervalo passível de cobrança de uma contrapartida, conforme a realização dessas diferenças nos empreendimentos urbanos.

Gráfico 1 CA básico e limites máximos em uma cidade hipotética com CA básico 1,0



Fonte: Maleronka, 2010

O artigo 28 do Estatuto da Cidade contém os elementos essenciais a serem considerados na implementação da OODC, sendo os demais artigos dessa Seção da Lei dedicados a questões complementares, como as condições e critérios de cobrança das contrapartidas (art.30), cuja regulamentação é remetida ao município.

A Lei também contempla, em seu art.29, a possibilidade de outorga onerosa para mudança de uso. Este instrumento complementar, ao qual se convencionou chamar de outorga onerosa de alteração de uso (OOAU), tem o objetivo de recuperar para a coletividade a valorização originada pela atribuição de usos mais rentáveis aos terrenos urbanos. O instrumento, que pode ser considerado nos processos de formação de novas centralidades em áreas anteriormente residenciais, ou mesmo na transformação de uso rural para urbano, tem ainda pouca expressão nas normativas municipais, uma vez que, diferentemente da OODC, não está pautado em experiências anteriores ao Estatuto.

Outra definição complementar presente no Estatuto da Cidade é a do destino dos recursos arrecadados (art. 31), de modo geral com finalidades sociais e ambientais, expressas no art. 26:

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

Vale notar que o Estatuto também define situações em que o Prefeito incorre em improbidade administrativa (art. 52), e entre elas, no item IV, estabelece expressamente como critério de improbidade “aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei”. Este dispositivo torna praticamente obrigatória a criação de fundos especiais para gerir os recursos auferidos com a aplicação da OODC e, se for o caso, da OOAU.

Critérios de Operacionalização (implementação)

Um primeiro critério necessário é o da definição do CA básico além do qual se considera justo cobrar a OODC. Excetuando-se aquelas áreas que mereçam tratamento especial devido a seus atributos urbanos e ambientais específicos, quanto mais uniforme seja o CA básico, maior a igualdade proporcionada às propriedades urbanas, uma vez que ele define um patamar de edificação que confere utilidade e valor econômico aos terrenos urbanos, de forma equânime.

Outro critério a ser observado para a implementação da OODC é a definição das áreas de incidência e de aplicação do instrumento. De maneira geral, a OODC deve incidir sobre todas as áreas urbanas do município. Isto significa que qualquer terreno que a legislação de uso e ocupação do solo (LUOS) considere capaz de suportar adensamento construtivo superior ao coeficiente de aproveitamento básico estará sujeito à incidência da OODC. Esta decisão facilita a implementação continuada do instrumento, sem que seja necessário alterar mapas de incidência ao longo do tempo, e transfere para a LUOS o acompanhamento da dinâmica urbana. Dessa forma, a LUOS estabelecerá, a cada período, as áreas em que o limite máximo de aproveitamento dos terrenos é superior ao definido pelo CA básico, segundo critérios urbanísticos, de condições de infraestrutura e de atributos urbanos e ambientais, dando então lugar à aplicação efetiva da OODC.

O terceiro critério é o da definição da fórmula de cálculo para a cobrança das contrapartidas. Ainda que se decida autorizar contrapartidas que substituam o pagamento em dinheiro, o montante financeiro relativo à OODC tem que ser calculado em qualquer caso. O cálculo do maior aproveitamento proporcionado por índices urbanísticos superiores ao definido pelo CA básico pode ser feito de diversas formas. A forma mais exata de calcular este aproveitamento

extra seria calcular a diferença entre o valor do terreno nas duas situações, ou seja, com ou sem o aproveitamento adicional ao CA básico. Mas a definição do valor ex post não é simples, ela depende da existência de situações similares para que esse valor possa ser estimado com acuidade. Depende também da existência de um sistema de avaliação de terrenos e de imóveis abrangente e eficiente.

A Colômbia, país que conta com diversos instrumentos de intervenção urbana voltados para a valorização decorrente da atuação pública, e entre eles um instrumento similar à OODC em sua conceituação – a Participación en Plusvalías – possui um sistema permanente de avaliação de imóveis. Este sistema funciona em todo o país através de uma instituição nacional descentralizada dedicada a cadastros, cartografias e registro e cálculo desses valores, o Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Além disso, as maiores cidades já possuem suas próprias instituições com esta finalidade. A grande experiência da Colômbia com este sistema de avaliações é devida, sobretudo, à aplicação consolidada da contribuição de melhoria².

Quadro 2 A cobrança e o cálculo da participación en plusvalías na Colômbia

A Constituição Colombiana de 1991 prevê, em seu Artigo 82:

“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

Este mandato constitucional foi regulamentado na Ley 388 de Desarrollo Territorial, de 1997, que prevê a *Participación en las Plusvalías* como instrumento para a cobrança de uma parcela da valorização gerada por alterações da normativa urbanística, entre elas a definição normativa de maiores aproveitamentos dos terrenos urbanos. No caso colombiano, o patamar da contrapartida deve ser definido por cada município, entre 30% e 50% do maior valor gerado. A cobrança é calculada então a partir da diferença de valores dos imóveis beneficiados por uma normativa de maior aproveitamento, entre o maior aproveitamento e o aproveitamento anterior.

Este cálculo é facilitado na medida em que não se trata de cobrar caso a caso como ocorre com a OODC, e sim de calcular a valorização de um conjunto de imóveis beneficiados por uma normativa que incida sobre uma determinada área da cidade, ou um conjunto de áreas.

Para entender o alcance dessa diferença, é necessário precisar que, apesar de compartilhar a mesma base conceitual da OODC no Brasil, a *participación en plusvalías* colombiana é considerada um tributo – uma contribuição, e não uma prerrogativa do proprietário em cujo terreno seja definido um maior aproveitamento, como é o caso no Brasil. Com este caráter obrigatório, o tributo passa então a ser devido desde o momento em que a normativa urbanística é alterada, sendo essas cargas inscritas nas matrículas registrárias dos imóveis, para serem cobradas no momento em que houver qualquer tipo de transação com o imóvel correspondente, inclusive quando da solicitação de uma nova licença de construção e urbanização (como no caso brasileiro).

Assim, enquanto no Brasil a OODC depende do exercício do direito de construir, mas incide sobre direitos de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, na Colômbia a *participación en plusvalías* incide apenas sobre aproveitamentos superiores aos previamente definidos, mas não depende de seu exercício, e sim apenas de sua possibilidade, ocorrendo a cobrança não só com a licença de construção mas em qualquer situação em que a propriedade troque de mãos.

Fonte: Furtado; Acosta, 2012

² Ver nesta publicação o capítulo de Oscar Borrero.

No Brasil, entretanto, a situação é distinta. A definição dos valores dos imóveis urbanos é feita através de plantas de valores fiscais municipais. Estas oferecem as bases para a cobrança do imposto predial, e costumam ser bastante desatualizadas, uma vez que a sua atualização depende de aprovação pelo legislativo municipal, e é considerada uma iniciativa impopular³. As cidades maiores e capitais contam, algumas vezes, com outras plantas de valores complementares, atualizadas, para a cobrança de outros tributos, contribuições e encargos não legalmente vinculados à planta de valores oficial, como o imposto de transmissão imobiliária e a própria OODC. Esta situação, entretanto, ainda é excepcional no quadro nacional. Além disso, essas plantas muitas vezes não consideram os terrenos em separado, e em muitas situações não há terrenos equivalentes para realizar o cálculo em cada área em que incida a OODC. Assim, mesmo a cidade de São Paulo utiliza a que hoje é considerada a forma de cálculo mais simples e de incidência geral: aquela baseada no terreno virtual.

A fórmula geral pode ser assim definida:

$Ct = F (Vt/CAb)$, sendo:

Ct – valor da contrapartida por metro quadrado adicional de construção;

Vt – valor do terreno por metro quadrado;

CAb – coeficiente de aproveitamento básico;

F- fatores de ajuste

Supondo então, nos exemplos acima, e para manter a proporção, que o primeiro terreno, com CA básico de 1,0, tenha um custo de US\$ 100,000, e que o segundo, que permite um CA básico de 1,2, tenha um custo de US\$ 120,000, teremos:

Empreendedor 1: compra o terreno por US\$ 100,000 e paga mais US\$ 140,000 pela OODC.

Empreendedor 2: compra o terreno por US\$ 120,000 e paga mais US\$ 120,000 pela OODC.

Aqui, é importante perceber que o valor total pago pelos empreendedores não se altera, sendo nos dois casos de US\$ 240,000. Assim, se não estivesse prevista a OODC nem o CA básico, a normativa urbanística fixando o limite máximo de construção em 2,4 provavelmente levaria o custo desses terrenos a um preço próximo aos mesmos US\$ 240,000.

Isto significa que, sem a OODC, os beneficiados seriam os proprietários dos terrenos, e não os empreendedores. Da mesma forma, com a OODC, os empreendedores não pagam mais, apenas pagam ao Poder Público parte do que pagariam de qualquer modo aos proprietários. Em outras palavras, os custos não são afetados e, portanto, não procede o receio de que o pagamento da OODC venha a majorar o preço final das unidades imobiliárias. Esta é uma assertiva muito importante para o correto entendimento do funcionamento do instrumento. É certo que com o

³ Há um projeto de lei nacional em tramitação que institui a atualização obrigatória da planta de valores municipal a cada quatro anos. O município de São Paulo se antecipou à regulamentação nacional e instituiu (por lei municipal) a atualização obrigatória a cada dois anos, a partir de 2013.

maior aproveitamento o volume total do negócio imobiliário cresce em relação à utilização do CA básico, mas aumenta também a quantidade de metros quadrados de construção, de modo que o valor por metro quadrado das unidades se mantém⁴.

O mesmo raciocínio vale para as isenções. Como visto no art. 30, a lei brasileira prevê a possibilidade de casos em que seja passível a isenção do pagamento. Estas isenções costumam ser previstas para imóveis de utilidade pública e sobretudo vêm sendo consideradas para a produção de habitação social. Entretanto, se a OODC não majora os preços das unidades, é importante também entender que a isenção da OODC não tornará essas unidades menos custosas, ao contrário do que é usualmente considerado.

A isenção para casos como a ampliação construtiva de uma escola pública, ou mesmo uma isenção parcial no caso de uma escola privada, podem ser justificadas, mas no caso da produção de habitação social, a única vantagem que a isenção da OODC pode trazer – já que como vimos quem vai ganhar neste negócio é o proprietário da terra – é a de, talvez, dependendo do local e de outros atributos específicos, levar os proprietários de certos terrenos a preferir negociar com um produtor de habitação social, já que este, em teoria, poderá pagar mais pelo seu terreno, uma vez que não terá que pagar a OODC. Esta, contudo, é uma situação que depende das margens de lucro dos diferentes ramos imobiliários, assim como dos preços máximos que alcançam os diferentes produtos imobiliários, os quais por sua vez são estabelecidos pela capacidade de pagamento dos segmentos de demanda imobiliária.

Delineadas as bases normativas e conceituais do instrumento, é importante entender como elas foram construídas e como evoluíram, para então avaliar a sua implementação concreta

Antecedentes da OODC

Inicialmente, vale observar que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001), que traz o detalhamento da aplicação da OODC pelos municípios, é a lei nacional que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, a qual por sua vez inovou ao instituir pela primeira vez no país um capítulo constitucional de Política Urbana, expresso nos artigos citados. Entretanto, a OODC não surgiu nesta iniciativa de regulamentação, que apenas tratou de consolidar um conjunto de práticas municipais desenvolvidas desde os anos de 1980. Cabe então retomar as origens dessas práticas.

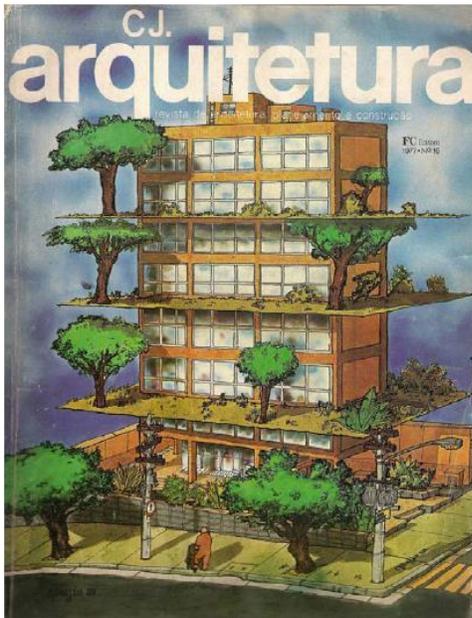
As ideias que deram origem ao instrumento da OODC começaram a ser desenvolvidas no país na segunda metade da década de 1970, ou seja, cerca de vinte e cinco anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade. Em 1975 começaram a circular nos meios acadêmico e técnico propostas sobre como restabelecer o equilíbrio entre os benefícios e ônus da urbanização.

A ideia do Solo Criado, desenvolvida naquele período, tentou dar conta das questões envolvidas a partir de uma aproximação técnica. Mas o Solo Criado não nasceu exatamente como um instrumento. É antes um conceito, desenvolvido por um grupo de pesquisadores da Fundação

⁴ Trata-se de um modelo simplificado que não considera eventuais ganhos de escala ou perdas de eficiência por conta do volume de construção ou das técnicas adotadas

Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo. Conforme a definição do primeiro documento publicado por esse grupo: “a criação de solo é a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo” (MOREIRA et al, 1975, p. 7). A imagem 1 ilustra bem essa ideia.

Imagem 1 Ilustração do conceito de solo criado



Fonte: CJ Arquitetura nº 16, 1977

Desse conceito decorrem três dispositivos: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência do direito de construir (TDC) e a proporcionalidade entre solos públicos e solos privados. Todos eles têm o intuito de equalizar a parcela do valor da terra decorrente dos diferentes critérios impostos pela normativa de zoneamento. O argumento é claro: “a fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento em diferentes zonas leva a uma valorização diferenciada dos terrenos” (MOREIRA et al, 1975, p. 5). Era essa distorção que se pretendia corrigir por meio dos instrumentos propostos.

Neste sentido, a OODC é um instrumento que tem como base esta mesma noção de que é necessário isolar os efeitos econômicos do zoneamento urbanístico, os quais podem ser atribuídos à atuação pública que envolve decisões e intenções de projeto urbano – em contraposição à iniciativa privada – e levando-se ainda em conta a estreita relação dessas decisões urbanísticas com a infraestrutura disponível em cada área ou zona da cidade. Assim, a OODC permite que esse excedente econômico seja recuperado pelo poder público, ao invés de ser apropriado pelos proprietários fundiários. A estes, na vigência da OODC, cabe somente aquela parcela do valor do terreno urbano que esteja vinculada ao direito básico de uso da propriedade urbana, o qual é por sua vez definido através do coeficiente de aproveitamento básico dos terrenos urbanos.

Entretanto, a definição de um coeficiente de aproveitamento único para todos os terrenos urbanos logo se mostrou um tema politicamente muito sensível, tendo gerado inclusive debates sobre a sua validade jurídica. Em 1976, renomados juristas reuniram-se e lançaram a chamada Carta do Embu, cujo cerne encontra-se em sua primeira conclusão: “É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.” (FPFL/CEPAM, 1976).

Apesar da ambiciosa intenção de tornar a base do Solo Criado uma regra nacional, como na época proposto pelo então prefeito de São Paulo Olavo Setúbal, o que se pode verificar através da avaliação da documentação daquele período (Rezende et al., 2009) é que a questão do solo criado vai sofrendo um esmaecimento paulatino. Assim, enquanto o primeiro anteprojeto de lei de Desenvolvimento Urbano elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) em 1977 adota o instrumento do Solo Criado e o coeficiente de aproveitamento único e unitário (igual a um, ou seja, permitindo a edificação gratuita apenas até uma vez a área do terreno), a versão oficial deste anteprojeto, de autoria do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), veiculada em 1982, já não inclui o instrumento do Solo Criado nem o índice de aproveitamento único.

Dos dispositivos elaborados nos anos 1970, somente a Transferência do Direito de Construir tem alguma consequência nos anos 1980, e ainda assim desprendendo-se da noção de um coeficiente básico a partir do qual o direito de construir seria coletivo. Algumas experiências de regulamentação daquela década, como em São Paulo e Porto Alegre, propuseram o instrumento nos esforços para a preservação de imóveis de interesse histórico e cultural, sempre considerando todo o potencial construtivo dos imóveis atingidos por iniciativas de preservação.

Quanto ao Solo Criado, a ideia continua perdendo força nos anos 1980, podendo-se entender que passa a ser vista como apenas um detalhe técnico diante da mobilização maior de iniciativas democráticas que se desenvolvem naquela década, voltadas para o tratamento de questões sociais de maneira mais ampla. Esta situação se altera após a promulgação da nova Constituição Federal (1988), elaborada e aprovada no bojo de um cenário de maior autonomia e correspondente responsabilidade fiscal, no âmbito municipal.

Contexto de implementação

No final dos anos 1980 começam a aparecer as primeiras iniciativas municipais de regulamentação do Solo Criado, o qual foi absorvido em diferentes versões. Observa-se uma grande diversidade de interpretações das ideias desenvolvidas nos anos de 1970, e mesmo de objetivos para a sua utilização.

Uma avaliação comparativa de experiências municipais de implementação (Furtado et al. 2007) mostra como característica notável a ausência de padrões ou modelos relativos aos diversos elementos e definições necessários à regulamentação e implementação da OODC. Assim, são bastante variáveis, entre outros elementos, os coeficientes de aproveitamento básicos (variando do unitário aos previamente existentes), os coeficientes ou limites máximos de aproveitamento, os elementos considerados para o cálculo das contrapartidas e as próprias fórmulas de cálculo.

Entre as primeiras experiências, podem ser citados os casos de Florianópolis, a partir de 1989, Curitiba, 1990, Natal e Porto Alegre, 1994 (Brasil 2001a). Curitiba adota como coeficientes básicos os índices previamente estabelecidos nas áreas definidas para o uso do Solo Criado, sendo a utilização do instrumento concentrada no maior aproveitamento dos terrenos lindeiros às avenidas então tornadas eixos estruturais, com a implantação de um sistema de transporte rodoviário de massa⁵. Nessas avenidas, a verticalização é estimulada através da concessão de incentivos, com fatores de redução aplicáveis ao cálculo do Solo Criado. Os recursos obtidos são destinados ao financiamento de habitação de interesse social, porém o valor utilizado como base é o valor fiscal, muito desatualizado, gerando recursos muito aquém do potencial do instrumento.

Em Natal é adotado o índice único de 1,8 nas áreas definidas como adensáveis, índice que esteve vigente por mais de uma década, evoluindo bem mais tarde para 1,2. Porém, a fórmula de cálculo, equivocadamente, considerava como valor básico para o cálculo o custo do metro quadrado de construção, tornando o instrumento, na prática, assemelhado a uma taxa de licença de construção. Florianópolis incorre no mesmo equívoco, embora o coeficiente único adotado tenha sido o unitário (1,0). Há ainda casos como o do Rio de Janeiro, que em 1992 aprovou o Solo Criado com índice unitário em toda a cidade, porém nunca regulamentou o instrumento. No mesmo ano, o instrumento foi desenvolvido pelo poder executivo em São Paulo, mas sua utilização não foi aprovada pelo legislativo municipal.

Em Porto Alegre, os índices básicos considerados a partir de 1994 são os anteriormente vigentes, com a definição de estoques construtivos adicionais por quadra a serem adquiridos mediante leilões municipais trimestrais de Solo Criado para portadores de projetos previamente analisados pelos órgãos competentes. Para estes leilões, os valores são periodicamente atualizados, correspondendo a valores próximos aos de mercado.

Este rápido panorama permite observar que cada cidade desenvolve sua forma particular de entendimento e aplicação do Solo Criado.

Neste cenário, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 pode ser interpretada como uma tentativa - não muito eficaz - de funcionar como elemento orientador de uma relativa homogeneização de práticas já desenvolvidas. Dada a diversidade de parâmetros disponíveis como referência, é fácil entender que a noção consensual tenha se afastado dos princípios balizadores do Solo Criado, na regulamentação da OODC. Diferentemente das proposições dos anos 1970, como já visto, esta regulamentação nacional não estabeleceu um coeficiente de aproveitamento único a partir do qual se cobraria a outorga por direitos adicionais de construção. Assim, pode considerar-se que as bases definidas pelo Estatuto têm como principal mérito esvaziar reações negativas à implementação do instrumento pelos municípios.

No decorrer da primeira década deste século, as ainda escassas e tímidas iniciativas de utilização do instrumento, tanto sob a denominação de Solo Criado como de OODC, começaram a ser disseminadas de forma mais ampla. Como elementos de contexto que incentivaram esta propagação do instrumento, temos, além das bases do Estatuto da Cidade, a disseminação de

⁵ Ver nesta publicação o capítulo de Daniel Rodriguez.

resultados em alguns casos – sobretudo no aspecto da geração de recursos extra orçamentários para fazer frente aos desafios da urbanização acelerada, e ainda um apoio à revisão de planos diretores municipais e à adoção de princípios como a gestão social da valorização da terra por parte do Ministério das Cidades, criado em 2003.

Entre os casos de municípios que buscaram essa revisão e consolidaram a implementação do instrumento – sempre contando com singularidades na definição de coeficientes básicos, fórmulas de cálculo e do próprio funcionamento da OODC, vale citar o caso de Niterói, cuja implementação vem sendo acompanhada detalhadamente no último decênio (Valverde 2012). Com cerca de 500mil habitantes⁶, Niterói é exemplar dos erros e acertos que muitos municípios vêm experimentando na aplicação da OODC.

⁶ Niterói é o quinto município do Estado do Rio de Janeiro em população (precedido da Cidade do Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu), entretanto é a segunda cidade em importância metropolitana, dada sua proximidade do Rio de Janeiro e sua condição de anterior capital do Estado.

Quadro 1 A OODC/Solo Criado em Niterói

O Solo Criado foi a nomenclatura adotada em Niterói para a OODC. Ele foi previsto na cidade desde 1992, mas somente em 2002 foi regulamentado, quando da aprovação de alguns Planos Urbanísticos Regionais. A partir de 2004, passou a constar também do novo Plano Diretor Municipal. No mesmo ano, foi criado o FUHAB – Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, que recebe os recursos e os aplica com diversas finalidades sociais, e a implementação do Solo Criado se concretizou.

Niterói define coeficientes de aproveitamento básico variados: em geral é 1,0 nas áreas de expansão, variando de 1,0 a 2,0 nas áreas centrais, e chegando a 5,0 em eixos viários arteriais. Observa-se que a normativa municipal relaciona, equivocadamente, o CA básico com critérios urbanísticos, e com a ideia de que um coeficiente básico generoso em determinadas áreas incentivaria os empreendimentos imobiliários e o adensamento dessas áreas. Quanto aos limites máximos de adensamento, são também excessivos, podendo chegar a um aproveitamento de 7,5 (edificação equivalente a sete vezes e meia a área do terreno).

A fórmula de cálculo adotada em Niterói é a seguinte:

$$SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV, \text{ sendo:}$$

SC = valor do Solo Criado,

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 Imposto Predial.

Observa-se que além de usar a diferença entre coeficientes (e não a relação entre eles, de modo a parametrizar o valor do terreno pelo seu uso básico), a fórmula adota um componente progressivo. Este componente, entretanto, torna-se desprezível, pois os fatores de correção utilizados variam entre 10 e 50, ou seja, na melhor das hipóteses este último anula a progressividade almejada.

Mas o caso de Niterói merece ser citado por algumas virtudes: em primeiro lugar, porque sua utilização já por quase dez anos inseriu na cultura local o entendimento de que é justo que o poder público cobre pelo uso da infraestrutura urbana, de modo a que o ressarcimento desses investimentos possa ser revertido para áreas de urbanização inadequada.

Em segundo lugar, porque o imposto predial e territorial (IPTU) de Niterói é um dos melhores do país, sendo de longe o líder no Estado do Rio de Janeiro (cuja capital é a cidade do Rio de Janeiro). Niterói tem pouco menos que 500 mil habitantes, e seu IPTU alcançou em 2011 cerca de 15% das receitas correntes do município, com uma arrecadação per capita da ordem de R\$350 - a cidade do Rio tem R\$240 de arrecadação per capita, e o Estado tem em média R\$140. (CODIN, 2012).

Com isto, e apesar de todos os equívocos na definição de coeficientes e na fórmula, a arrecadação com o Solo Criado em Niterói não é desprezível para a cidade, oscilando atualmente em torno de 4%, conforme tabela abaixo.

Arrecadação com IPTU e Solo Criado em Niterói

NITERÓI	2009	2010	2011
IPTU*	R\$ 168.477.900,00	R\$ 193.126.700,00	R\$ 172.453.800,00
Solo Criado	R\$ 5.079.615,04	R\$ 8.639.030,87	R\$ 6.264.824,80
%	3,02%	4,47%	3,63%

* IPCA médio de 2011

Fonte: IPTU - Finanças dos Municípios Fluminenses, CODIN, Ano 5, 2012; Solo Criado: Prefeitura de Niterói, SMU, FUHAB, nov 2012.

Outro mérito da experiência de Niterói é ter o sistema totalmente informatizado, de modo que o empreendedor recebe, ao dar entrada na licença de obra, um carnê para o pagamento do solo criado, calculado em função do tempo da obra, e que deve estar quitado no momento da licença final de ocupação (habite-se).

Para 2012, os dados até novembro mostram uma arrecadação com o Solo Criado em Niterói de R\$ 7.400.904,15.

Fonte: Informações gerais extraídas de Valverde 2011

A exposição desenvolvida até aqui expõe a diversidade de interpretações que o Solo Criado e a OODC assumiram ao longo do tempo e nas diferentes cidades em que foram experimentados. O caso de São Paulo, apresentado a seguir, permite entender com mais detalhe a evolução dos conceitos da OODC até sua aplicação concreta.

A experiência de São Paulo: um caso de aplicação da OODC em perspectiva

Regulamentação básica: marco legal e coeficientes de aproveitamento

A outorga onerosa do direito de construir foi instituída em São Paulo em 2002, após sua inclusão no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município, aprovado naquele ano. O PDE definiu as bases para aplicação desse instrumento, tais quais coeficientes de aproveitamento básico e máximo, fórmula de cálculo da contrapartida e a destinação dos recursos. Esses elementos foram regulamentados e detalhados por uma lei posterior, aprovada em 2004, que indicou também limites de potencial construtivo adicional (acima do CA básico) disponíveis para cada área da cidade, os chamados estoques.

No entanto, para compreender o processo de implementação da OODC na cultura urbanística da cidade, é preciso recuperar brevemente a experiência de dois instrumentos anteriores, aplicados nas décadas de 1980 e 1990: a operação interligada e a operação urbana. Vale notar que, diferentemente de outras cidades, o conceito de solo criado, em São Paulo, não levou ao desenvolvimento imediato de um instrumento com as características da OODC. Contudo, o pioneirismo desses dois instrumentos, derivados de uma ideia comum, pode explicar porque a cidade, que sempre esteve na vanguarda da discussão de instrumentos urbanísticos inovadores, tenha introduzido a OODC no seu rol de instrumentos de forma relativamente tardia.

Um primeiro instrumento elaborado com base na ideia da cobrança pelo aproveitamento mais intenso dos terrenos urbanos, a operação interligada foi desenvolvida com o objetivo de viabilizar recursos para intervenções em favelas (Azevedo Netto 1994). Técnicos que participaram das primeiras discussões acerca do solo criado viram aí uma oportunidade para aplicação de parte daqueles conceitos (Maleronka 2010) e, assim, idealizaram o instrumento que permitia trocar a possibilidade de construir além dos limites legais vigentes por uma contrapartida em unidades habitacionais.

É possível identificar na lei da operação interligada (inicialmente chamada de lei do desfavelamento) a ideia de compensação, por parte do proprietário, dos benefícios aleatórios conferidos pela regulamentação de uso e ocupação do solo. Tal compensação se daria em unidades habitacionais, como fica claro no primeiro artigo da lei que institui o instrumento:

Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto nesta lei (São Paulo, Lei 10209/1986, art. 1º).

A lei também previu, em seu artigo 5º, a possibilidade de a prefeitura fazer chamamentos à iniciativa privada para propostas de operações interligadas com o intuito de atender áreas públicas ocupadas por favelas. Nesse caso, a contrapartida – sempre calculada em unidades habitacionais – não precisaria compreender toda a favela em questão e seria calculada de acordo com o benefício concedido. Por exemplo, a primeira operação interligada aprovada permitiu que o proponente dobrasse o coeficiente de aproveitamento de seu terreno (em vez de construir um edifício residencial com 2.000 metros quadrados, foi permitida a construção de dois edifícios com a mesma área, totalizando 4.000 metros quadrados de área construída). A contrapartida negociada compreendeu 17 casas populares (Azevedo Netto, 1994).

As análises eram efetuadas caso a caso. Empreendedores e proprietários interessados em aderir às interligadas apresentavam propostas a uma comissão da prefeitura que, inicialmente, avaliava sua viabilidade do ponto de vista urbanístico. Uma vez aprovada a proposta, se procedia à avaliação do benefício concedido, ou seja, da valorização gerada pela mudança dos parâmetros legais e, quando era o caso, também por conta da remoção da favela que estava instalada no lote⁷. A contrapartida a ser paga pelo proponente era calculada como uma proporção dessa valorização, que era, portanto, repartida entre a municipalidade e o empreendedor.

As operações interligadas vigoraram entre 1986 e 1998, quando foram suspensas por ação judicial e, em seguida, declaradas inconstitucionais por constituírem alterações pontuais à lei de zoneamento (em atos discricionários do Executivo, sem passar pelo Legislativo). De acordo com Sandroni (2004), nesse período foram apresentadas 834 propostas, 313 das quais foram aprovadas, resultando em uma contrapartida da ordem de 156 milhões de dólares que viabilizaram a construção de 11.102 unidades habitacionais.

É importante frisar, contudo, que embora sejam recorrentemente lembradas como a primeira aplicação do conceito de solo criado, nas operações interligadas este conceito foi aplicado parcialmente, apenas como venda de potencial construtivo adicional àquele definido pelo zoneamento tradicional. Entretanto, o desvio maior dessa conceituação foi o tratamento caso a caso das propostas de alteração desse zoneamento. Se a ideia do solo criado era equiparar a condição de todos os proprietários de terrenos a partir do coeficiente de aproveitamento único, a operação interligada exacerbou a diferenciação dada pelo zoneamento ao possibilitar que os parâmetros urbanísticos, antes definidos por zonas, se multiplicassem na relação lote a lote.

Outro instrumento também aplicado preliminarmente à OODC em São Paulo foram as operações urbanas⁸. Assim como as operações interligadas, estas também não recuperaram integralmente o conceito de solo criado, mas assumiram a venda de potencial construtivo adicional em trechos predefinidos da cidade como meio para financiar intervenções nestas mesmas áreas. É importante, contudo, destacar, que as operações urbanas – também regulamentadas em nível nacional pelo Estatuto da Cidade, com a nomenclatura de Operações Urbanas Consorciadas (OUC) – têm aplicação complementar à OODC. Enquanto as OUC são indicadas para áreas de renovação e áreas de expansão urbana – pois recuperam a valorização futura, advinda de uma

⁷ Embora este tivesse sido o objetivo inicial do instrumento, a maior parte das propostas apresentadas não dizia respeito a terrenos ocupados por favelas.

⁸ Ver nesta publicação o capítulo de Paulo Sandroni.

intenção de transformação de um perímetro predeterminado –, a OODC é um instrumento que age de forma sistêmica, isolando os efeitos econômicos do zoneamento urbanístico.

Vigentes desde o início dos anos 1990, as operações urbanas ajudaram a incutir nos empreendedores imobiliários paulistanos a cultura de pagamento de contrapartidas em troca de potencial construtivo. Assim, em 2002 quando a OODC foi introduzida no projeto de lei do plano diretor estratégico (PDE) do município, não se questionou a validade do instrumento – mesmo porque, naquele momento, sua legitimidade estava garantida pela recente regulamentação nacional. Nas discussões que antecederam a aprovação do PDE, as controvérsias se concentraram na definição do coeficiente de aproveitamento básico.

No projeto de lei do PDE enviado à Câmara Municipal pelo Executivo havia uma seção exclusivamente dedicada aos coeficientes de aproveitamento, na qual se estabelecia o coeficiente de aproveitamento básico unitário para todo o município:

Art. 160 - O Coeficiente de Aproveitamento Básico (1,0) será gratuito para todos os imóveis contidos no território municipal [...].

Art. 161 - O coeficiente de aproveitamento básico (1,0), poderá ser ultrapassado mediante contrapartida nos lotes ou glebas onde as condições do meio físico e a disponibilidade da infraestrutura instalada permita a intensificação do uso e ocupação do solo, mediante contrapartida, nos termos estabelecidos nesta lei (São Paulo, PL 2090/2002).

Esta seção também estabelecia o coeficiente de aproveitamento máximo 2,5 para a maior parte da cidade e 4,0, para algumas zonas de uso específicas, assim como nas áreas de operações urbanas e ao longo dos eixos de transporte público de massa. Contudo, não foi essa versão a que prevaleceu. Isso porque o setor imobiliário se mobilizou fortemente contra a redação original do projeto de lei do PDE, polarizando o debate e questionando principalmente o CA básico unitário (igual a 1,0). A adoção desta medida, segundo os porta-vozes do setor imobiliário, traria desemprego, redução da oferta habitacional e encarecimento do produto imobiliário. Sua contraproposta era a manutenção dos coeficientes de aproveitamento vigentes na lei anterior, como CA básico, e a adoção de limites máximos⁹ superiores a estes, sobre os quais incidiria a OODC (Bonduki, 2007).

Ainda segundo Bonduki (2007), então vereador responsável pela relatoria do PDE no Legislativo, a Secretaria Municipal de Finanças também discordou da adoção do CA básico unitário para toda a cidade, corroborando com a oposição liderada pelo setor imobiliário. A preocupação desta Secretaria era que tal medida poderia vir a impactar negativamente as contas públicas municipais¹⁰.

⁹ Em São Paulo os limites máximos definidos pelo Estatuto da Cidade foram interpretados como CAs máximos. Em outros contextos, foram assumidos como gabaritos máximos ou ainda como estoques de potencial construtivo por área.

¹⁰ Segundo esta linha de argumento, o estabelecimento de um CA básico inferior aos limites urbanísticos então vigentes acarretaria uma redução real dos valores dos terrenos (pelo expurgo das expectativas de aproveitamento antes incorporadas aos valores), o que, por sua vez, implicaria a redução da base de

Embora a estimativa do impacto da adoção do CA básico único sobre as contas públicas não fosse consensual, os argumentos da Secretaria de Finanças, somados à forte oposição liderada pelo setor imobiliário, justificaram a alteração do texto do projeto de lei original. No texto final, aprovado pelo legislativo e convertido na lei 13.430/2002, foram estabelecidos coeficientes de aproveitamento básico igual a 1,0 ou 2,0, em função das zonas de uso anteriormente estabelecidas na lei de uso e ocupação do solo (LUOS) vigente à época.

Além de estabelecer coeficientes de aproveitamento básico diferenciados, a versão aprovada do PDE revalidou um incentivo previsto desde 1979, que o projeto de lei apresentado pelo Executivo extinguiu. Segundo esse dispositivo, conhecido também como “fórmula de Adiron”, é possível incrementar o coeficiente de aproveitamento básico em até uma vez, mediante a redução da taxa de ocupação para empreendimentos residenciais verticais. Por exemplo, em um terreno com taxa de ocupação 0,5 e CA básico 1,0, pode-se chegar ao CA básico 2,0, desde que se reduza a taxa de ocupação para 0,25¹¹.

O PDE também estabeleceu uma regra de transição – apresentada na tabela 1 –, que previu um CA básico intermediário em 2003, e um CA básico definitivo a partir de 2004. O quadro mostra que em todas as zonas de uso – com exceção das zonas residenciais horizontais (Z1 e Z9) nas quais o CA básico é igual ao CA máximo –, os limites máximos já presentes na LUOS foram majorados, isto é, o CA máximo estabelecido pelo PDE foi superior ao CA definido pela normativa anterior.

Por exemplo, na antiga Z2, correspondente à maior parte do território do município – cerca de 65% – o CA básico estabelecido pelo PDE coincidiu com limite máximo vigente, estabelecido pelo CA da LUOS. O incentivo que permitia que o CA não oneroso chegasse a 2,0 também foi mantido e, ainda, estabeleceu-se um CA máximo geral 2,5¹², portanto, superior ao limite anterior. Para as outras zonas mistas predominantemente residenciais de baixa densidade (Z11, Z13, Z17 e Z18) foi adotado o mesmo critério, isto é, o CA básico definido pelo PDE coincidiu com o limite máximo anterior, com a diferença de que o CA máximo geral estabelecido pelo PDE aí foi 2,0.

Houve zonas – em geral de maior densidade e menor abrangência territorial – em que o parâmetro do CA básico estabelecido pelo PDE foi mais restritivo que os limites máximos anteriores. Contudo, nesses casos, o CA máximo definido pelo PDE foi 4,0, possibilitando um adensamento construtivo significativamente maior nessas áreas onde antes o limite máximo ficava entre 2,5 e 3,5.

arrecadação do IPTU, redução esta que poderia não ser compensada pela receita da OODC. Trata-se de argumento controverso, cuja discussão não foi devidamente esgotada à época.

¹¹ Esse dispositivo tem como princípio liberar área no térreo e garantir maior afastamento lateral entre os edifícios.

¹² Os planos regionais estratégicos, aprovados em 2004, trabalharam essa regra de modo mais específico, por vezes, estabelecendo CA máximos menores que os limites definidos pelo PDE em determinadas zonas.

Tabela 1 Coeficientes de Aproveitamento estabelecidos no PDE 2002

Zonas de uso criadas no PDE 2002	Zonas de uso da LUOS anterior a 2002	CA vigente até 2002	CA Básico		CA Máximo
			Em 2003	A partir de 2004	
Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER)	Zona estritamente residencial unifamiliar horizontal (Z1)	1,0	1,0	1,0	1,0
Zonas Mistas (ZM)	Zona predominantemente residencial horizontal (Z9)	1,0	1,0	1,0	1,0
	Zona predominantemente residencial de densidade demográfica baixa (Z2)	1,0*	1,0*	1,0*	2,5
	Zonas predominantemente residenciais de densidade demográfica baixa (Z11, Z13, Z17 e Z18)	1,0*	1,0*	1,0*	2,0
	Zonas predominantemente residenciais de densidade demográfica média (Z3, Z10 e Z12)	2,5**	2,0***	2,0	4,0
	Zona de uso misto e densidade demográfica média alta (Z4)	3,0**	2,5***	2,0	4,0
	Zona de uso misto e densidade demográfica alta (Z5)	3,5**	3,0	2,0	4,0
	Zonas de usos especiais (Z8 007-02, 04, 05, 08, 11, 12)	3,0	2,5	2,0	4,0
	Zonas de usos especiais (Z8 007-10 e 13)	2,0	2,0	2,0	4,0
	Zonas de usos especiais (Z8 060-01 e 03)	1,5	1,0	1,0	2,5
	Zona de uso misto com predominância de comércio e serviços (Z19)	2,5	1,5	1,0	4,0
Zonas Industriais em Reestruturação (ZIR)	Zona predominantemente industrial (Z6)	1,5	1,0	1,0	2,5
	Zona estritamente industrial (Z7)	1,0	1,0	1,0	2,5

*O CA básico chega a 2, mediante redução da taxa de ocupação (fórmula de Adiron).

** O CA básico chega a 4, mediante redução da taxa de ocupação(fórmula de Adiron).

*** O CA básico chega a 3, mediante redução da taxa de ocupação (fórmula de Adiron).

Fonte: Adaptado de Quadros 18 e 19, PDE, Lei municipal 13.430/2002

É preciso reconhecer que os proprietários dos terrenos nos quais o CA básico estabelecido a partir de 2004 foi inferior ao CA da LUOS anteriormente vigente (em cinza claro na tabela 2) tiveram reduzidas suas expectativas de ganho, consideradas a partir dos limites máximos

anteriores quando não havia pagamento de contrapartida via OODC. Porém, nas zonas que correspondem em área à maior parte da cidade (em cinza escuro na Tabela 2), os coeficientes de aproveitamento básicos e máximos aprovados no PDE foram ao encontro da proposta defendida pelo setor imobiliário, ou seja, os coeficientes vigentes na LUOS até 2002 – antes limites máximos – foram mantidos como CAs básicos e os limites máximos foram estabelecidos para além destes índices.

Requisitos para implementação: fórmula de cálculo, fatores e estoques

O PDE definiu também a fórmula de cálculo para cobrança da OODC, incluindo dois fatores que podem majorar ou minorar a contrapartida: um fator de interesse social, definido em função do uso que se pretende licenciar e um fator de planejamento urbano, definido em função do distrito. A fórmula é muito simples e tem como base a ideia de terreno virtual, ou seja, o terreno que virtualmente seria necessário para se edificar a mesma área de construção:

Art. 213 - A contrapartida financeira, que corresponde à outorga onerosa de potencial construtivo adicional, será calculada segundo a seguinte equação: $Ct = Fp \times Fs \times B$

Onde: Ct = contrapartida financeira relativa a cada m² de área construída adicional.

Fp = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4.

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1,0.

B = benefício econômico agregado ao imóvel, calculado segundo a seguinte equação: $vt \div CAB$, sendo vt = valor do m² do terreno fixado na Planta Genérica de Valores - PGV e CAB = Coeficiente de Aproveitamento Básico (São Paulo, PDE, Lei 13.430/2002).

Os fatores de planejamento foram definidos com o intuito de se incentivar ou coibir a produção imobiliária em determinados distritos (Bonduki 2007). Fatores maiores implicariam uma contrapartida mais cara e vice versa. Essa intenção, equivocada do ponto de vista teórico (porque a carga da OODC incide sobre o preço do terreno, portanto sobre o proprietário, não afetando a decisão do empreendedor), se mostrou inócua na prática. Como se verá a seguir, distritos com fatores de planejamento altos esgotaram seus estoques rapidamente, enquanto distritos com fatores de planejamento baixos permanecem com pouca ou nenhuma atividade imobiliária.

Os fatores estabelecidos pelo PDE foram ajustados pela lei complementar 13.885, aprovada em 2004, que instituiu os Planos Regionais Estratégicos, elaborados para cada uma das 31 subprefeituras da cidade, e aprovou a nova regulamentação de parcelamento, uso e ocupação do solo municipal. Em geral, os fatores de planejamento maiores concentram-se nas áreas mais valorizadas da cidade, enquanto os menores estão nas periferias. Para usos não residenciais, os fatores de planejamento variam entre 0,25 e 1,4 e, para usos residenciais, entre 0,6 e 1,2.

Na prática, os fatores incidem descontando ou majorando a contrapartida a ser paga. Contudo, é importante lembrar que a base de cálculo é o valor venal do terreno, fixado na planta genérica de valores (PGV) do município. Enquanto a diferença decorrente da aplicação dos fatores resultaria em uma contrapartida no máximo 6 vezes maior, em uma área mais valorizada da cidade

(1,4/0,25), a base de cálculo varia mais de 300 vezes¹³. Assim, se a decisão do empreendedor se baseasse apenas no custo do terreno, independentemente de sua localização, não seria o fator que o estimularia a empreender neste ou naquele distrito, e sim o preço do terreno – refletido na PGV – disponível.

Tampouco os fatores de interesse social se mostraram efetivos na indução a determinadas tipologias. Estes fatores isentam empreendimentos de iniciativa pública do pagamento da contrapartida da OODC e atribuem descontos a equipamentos sociais e institucionais. O uso habitacional de interesse social e mercado popular também é “incentivado” por estes fatores. Nunca é demais lembrar que este incentivo é incorporado pelo proprietário do terreno e não pelo empreendedor imobiliário e só será efetivo se a rentabilidade do produto de interesse social for superior à do produto alternativo, possibilitando que se pague mais pelo terreno, no caso de empreendimentos de interesse social. A probabilidade de que isso aconteça é baixa, pois só se viabiliza nas situações incomuns onde os preços dos produtos vendidos ao segmento de mercado estejam muito próximos daqueles de interesse social, de modo que a aplicação desse fator também tem se mostrado insuficiente para direcionar a produção imobiliária na prática.

¹³ Na última Planta Genérica de Valores (PGV) aprovada no município, em 2010, o terreno mais caro foi avaliado em R\$ 6.014,00/m², enquanto o mais barato em R\$ 18,00/m².

Tabela 2 Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras do Município de São Paulo

Quadro nº 16A, da Parte I, Anexo à Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004

Fator de Interesse Social (Fs) para efeito de cálculo do valor da contrapartida financeira correspondente à outorga onerosa

USO	Valores de Fs
Uso Habitacional:	
Habitação de Interesse Social – HIS	0,0
Habitação de Mercado Popular - HMP até 50 m ²	0,5
Habitação de Mercado Popular - HMP até 70 m ²	0,9
Habitação com área maior que 70 m ²	1,0
Institucional:	
Hospitais Públicos	0,0
Escolas Públicas	0,0
Postos Públicos de Saúde e Creches	0,0
Unidades Administrativas	0,0
Instituições de Cultura, Esporte e Lazer	0,0
Entidades Mantenedoras sem fins lucrativos:	
Templos Religiosos	0,0
Hospitais e Clínicas	0,3
Universidades	0,3
Escolas e Creches	0,3
Equipamentos Culturais e Afins	0,3
Outras Entidades Mantenedoras de:	
Hospitais	0,7
Universidades	0,7
Escolas	0,7
Equipamentos Culturais e Afins	0,7
Outras Atividades	1,0

Fonte: Lei 13.885/2004

Estes parâmetros – o CA básico, o CA máximo e a fórmula de cálculo – já seriam suficientes à implementação da OODC. No entanto, na regulamentação paulistana, decidiu-se estabelecer mais um parâmetro para aplicação do instrumento: os estoques de potencial construtivo adicional. Os estoques totais foram definidos por distrito e por uso (residencial e não residencial). Os estoques, previstos pelo PDE, foram aprovados em 2004, na nova lei de uso do solo.

Para se proceder à definição dos estoques, foi feito um cálculo dos terrenos disponíveis para transformação, tomando por base a evolução da área construída por uso nos 96 distritos da cidade na década anterior e a disponibilidade de terrenos transformáveis em cada distrito.

Uma vez efetuado este primeiro cálculo, cada distrito então passou por uma análise do ponto de vista do sistema operacional de tráfego, que levou em conta também a implantação de obras públicas previstas ou em andamento. Essa análise combinada determinou a quantidade de estoque a ser adotada para cada distrito, chegando-se ao total de quase 10 milhões de metros quadrados de potencial construtivo adicional para toda a cidade. Desses, cerca de 70% destinados ao uso residencial e 30% para uso não residencial.

É importante sublinhar que o método utilizado para calcular estes estoques, no qual os critérios de mercado foram valorizados em relação ao direcionamento urbanístico da produção imobiliária (assumiu-se que o mercado continuaria produzindo onde já vinha atuando) resultou em distorções importantes. Por exemplo, em um distrito afastado do centro da cidade, que é frente de expansão do mercado imobiliário (Vila Andrade – Panamby) e concentra grande parte da produção recente de empreendimentos residenciais de alto padrão, foram ofertados 250 mil metros quadrados de estoque de potencial construtivo adicional residencial. Já em cinco distritos centrais tradicionais – Cambuci, Liberdade, Belém, Bela Vista e Bom Retiro –, que circundam o centro histórico da cidade, onde há consenso entre os urbanistas de que se deve promover o uso habitacional, a oferta foi bem mais modesta: respectivamente 20, 25, 50, 50 e 40 mil metros quadrados em cada um deles.

A adoção de tal metodologia para quantificação dos estoques de potencial construtivo ofertados em cada localização da cidade redundou no fortalecimento de tendências históricas, isto é, na oferta de área em regiões já privilegiadas pelo mercado. Dessa forma, o poder público se absteve de promover o direcionamento da produção imobiliária a partir de premissas de interesse público.

Operacionalização da OODC: procedimentos de licenciamento edilício e destinação de recursos

A OODC se integrou ao procedimento de licenciamento edilício da cidade de São Paulo de modo relativamente simples.

Cada interessado em adquirir estoque de potencial construtivo adicional através da OODC deve, antes de iniciar o desenvolvimento do seu projeto, checar a disponibilidade de estoque em seu distrito em uma tabela que é atualizada diariamente e publicada mensalmente no sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo. Uma vez confirmada essa disponibilidade, o interessado desenvolve seu projeto e apresenta um cálculo da quantidade de estoque que seu empreendimento demandará.

Quando o projeto é protocolado para aprovação, o estoque estimado pelo interessado é bloqueado na planilha de controle, isto é, é descontado – nesse momento ainda de modo provisório – do estoque total disponível naquele distrito. Este bloqueio permanece durante todo o período de licenciamento edilício (um a dois anos, em média).

Quando o projeto é aprovado, o valor da contrapartida é calculado e a prefeitura emite um boleto para pagamento da OODC. Só então o estoque é descontado da planilha de controle definitivamente, com eventuais ajustes de área, em função de alterações ou da adequação do projeto durante o processo de licenciamento. É possível pagar a OODC em parcelas, contudo, o alvará de aprovação do empreendimento só é emitido quando a contrapartida é integralmente quitada.

Vale observar que a OODC é calculada em função das áreas computáveis do empreendimento licenciado, isto é, não se trata da área total do empreendimento, mas de parte. Isso porque a legislação urbanística paulistana divide a área legal dos empreendimentos em duas categorias:

áreas computáveis e áreas não computáveis¹⁴. Todos os índices, com destaque para os coeficientes de aproveitamento, são aplicáveis sobre a primeira. No entanto, estas não incluem itens significativos, como garagens e varandas, consideradas áreas não computáveis. Assim, é muito comum que um empreendimento que utilize um coeficiente de aproveitamento 2,0, conte com uma área construída total correspondente a 3 ou 4 vezes de sua área de terreno.

Os recursos arrecadados via OODC são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). A destinação desses recursos está prevista no PDE da seguinte forma:

Art. 238 - Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB serão aplicados com base na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nesta lei, em:

I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária;

II - transporte coletivo público urbano;

III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento;

IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;

V - proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC¹⁵;

VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental (São Paulo, PDE, Lei 13.430/2002).

O FUNDURB é administrado por um Conselho Gestor composto por 25 membros, sendo 16 representantes de Secretarias e Empresas municipais e 9 representantes da sociedade civil. Este conselho se reúne ordinariamente a cada seis meses e tem como atribuições principais aprovar as contas do FUNDURB, fiscalizar a aprovação de seus recursos e prestar contas à Comissão Municipal de Política Urbana (CMPU) sobre a movimentação dos recursos do fundo.

Resultados

Com praticamente dez anos de implementação, a OODC em São Paulo já apresenta resultados expressivos. Os relatórios de consumo de estoques de potencial construtivo adicional publicados em janeiro de 2013 revelam que, dentre os 91 distritos para os quais foi atribuído potencial construtivo adicional¹⁶, os estoques residenciais se esgotaram ou estão praticamente esgotados em 24 distritos e os estoques não residenciais, em 20 distritos. O estoque consumido corresponde à metade do estoque total disponibilizado.

¹⁴ O mesmo ocorre na maioria das cidades, seja para o cálculo da OODC como também de outros parâmetros urbanísticos como a Área Total Edificável (ATE). O que varia são os itens considerados como não computáveis.

¹⁵ ZEPEC: Zonas especiais de Preservação Cultural

¹⁶ São Paulo está organizada em 96 distritos, 5 dos quais estão em área de proteção ambiental e para os quais não foi atribuído potencial construtivo adicional.

Cerca de um ano antes, em dezembro de 2011, o estoque consumido correspondia a 33,67% do total disponibilizado, como mostra a tabela 3. Tal consumo resultou em uma contrapartida que ultrapassou um bilhão de reais (cerca de 500 milhões de dólares americanos).

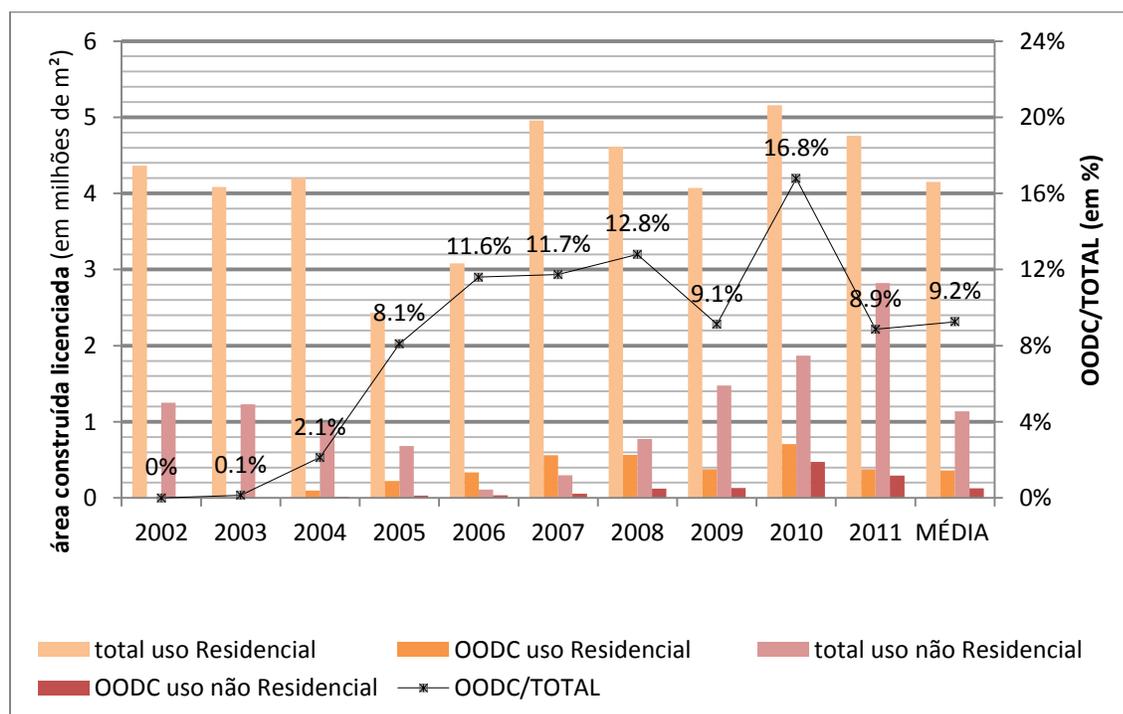
Tabela 3 Consumo de estoque de potencial construtivo adicional em São Paulo: 2002-2011

USO	ESTOQUE TOTAL		ESTOQUE CONSUMIDO		ESTOQUE CONSUMIDO / ESTOQUE TOTAL	CONTRAPARTIDA
	m ²	%	m ²	%	%	R\$ (nominal)
Residencial (R)	6.919.000	70,8	2.619.337	79,6	26,81	638.339.364
Não Residencial (Nr)	2.850.000	29,2	670.547	20,4	6,86	607.085.994
TOTAL	9.769.000	100,0	3.289.884	100	33,67	1.245.425.358

Fonte: São Paulo, 2012

Esses números, que podem ser impressionantes em um primeiro olhar, são relativizados quando comparados ao volume total de empreendimentos licenciados na cidade no mesmo período. Em uma publicação oficial que traz o balanço dos dez anos do PDE 2002, são apresentados dados que revelam que a área adicional licenciada por meio da OODC não chegou a 10% da área total licenciada na cidade no mesmo período (São Paulo, 2012).

Gráfico 1 Área licenciada total e área licenciada via OODC no município de São Paulo, segundo uso, 2003-2011



Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2012

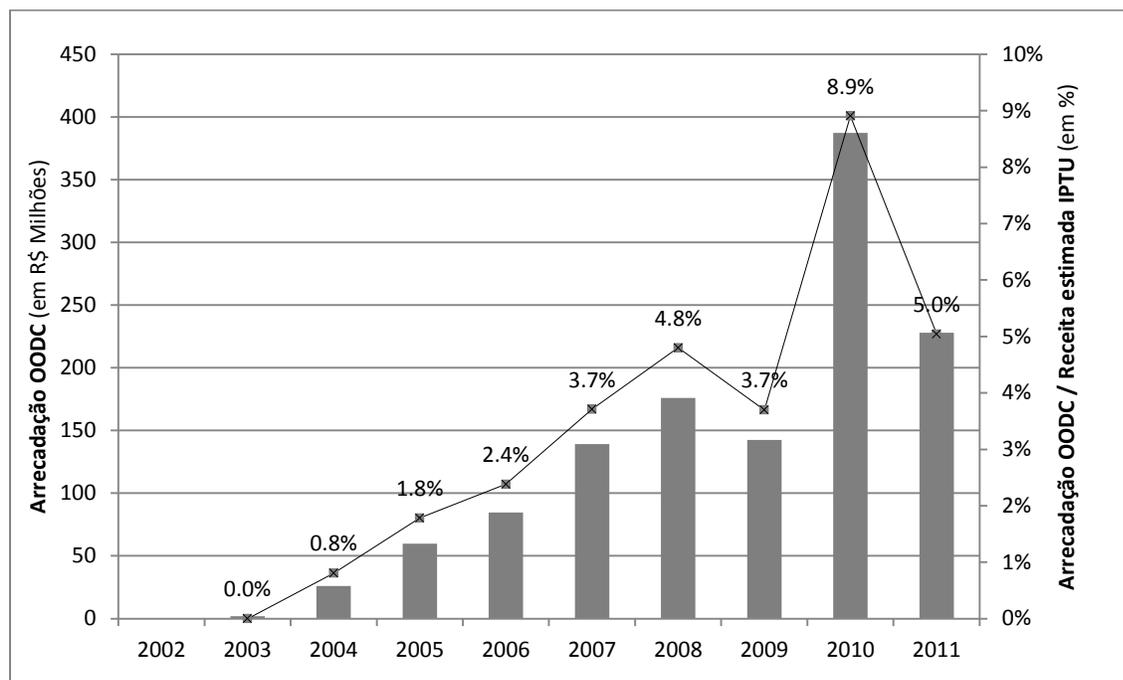
O gráfico 2 mostra que o volume de metros quadrados licenciados por meio da OODC começou a ganhar vulto aproximadamente dois anos após a instituição do instrumento. Esse intervalo pode ser explicado pelas regras de transição estabelecidas na nova lei que, como descrito acima, alterou progressivamente os coeficientes de aproveitamento e também assegurou que os projetos seriam analisados segundo as regras vigentes na data em que tivessem sido protocolados. Assim, qualquer projeto cujo processo de licenciamento tenha sido iniciado antes de 2002, foi analisado integralmente segundo as regras anteriores, ainda que sua aprovação definitiva só tenha se dado anos depois.

De todo modo, os números apresentados evidenciam que o potencial de arrecadação proporcionado pela OODC é maior do que o que se vem aplicando. Na média dos últimos 10 anos, menos de 10% da área licenciada no município foi enquadrada nos critérios de outorga onerosa. O estabelecimento de um CA básico unitário no município – incluindo a vedação do incentivo que permite o aumento do CA básico pela redução da taxa de ocupação –, além de poder constituir parâmetro para a utilização de outros instrumentos de gestão da valorização fundiária no município, poderia ampliar a receita decorrente da aplicação deste instrumento e contribuir para a equalização dos valores fundiários praticados na cidade.

Ainda que não realize todo seu potencial de arrecadação, a análise da OODC no quadro das receitas municipais denota que os recursos proporcionados por este instrumento são significativos, sobretudo quando comparados à receita do imposto predial territorial urbano (IPTU). A comparação com o IPTU é pertinente porque as bases de arrecadação são da mesma natureza: o parque imobiliário. No entanto, vale notar que enquanto o IPTU considera todo o estoque imobiliário, a OODC se aplica apenas sobre as novas construções, ou seja, corresponde apenas a uma pequena parcela desse estoque imobiliário.

Atualmente, o IPTU em São Paulo responde por aproximadamente 13% da receita municipal, o que representa quase R\$ 5 bilhões (em torno de 2,5 bilhões de dólares americanos). Um exercício de comparação da OODC com a arrecadação de IPTU, apresentado no gráfico 3, permite observar que, apesar da sua baixa aplicação relativa e da aplicação de fatores na fórmula de cálculo que, em geral, minoram a contrapartida, as receitas oriundas da OODC apresentaram aumento crescente como parcela da arrecadação de IPTU no município.

Gráfico 2 Volume estimado de arrecadação OODC x IPTU: 2002-2011¹⁷.



Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2012 e Ricardo, 2012

A queda em 2009, plenamente recuperada em 2010, poderia ser associada ao reflexo da crise econômica mundial. A partir de 2011, contudo, o que provavelmente contribuiu para a queda na arrecadação de OODC foi o esgotamento dos estoques de potencial construtivo adicional nas localizações eleitas pelo mercado imobiliário. É importante observar que a área licenciada na cidade de São Paulo (ver gráfico 2) não caiu na mesma proporção em 2011. Ou seja, o mercado não parou de produzir porque os estoques se esgotaram em alguns distritos. Entretanto, com o fim dos estoques nas áreas onde prefere atuar, o mercado imobiliário tem buscado alternativas que não incluem a compra de potencial construtivo adicional via OODC.

Entre as alternativas disponíveis, além do uso do incentivo pela redução da taxa de ocupação, está a compra de potencial construtivo adicional via CEPAC nos territórios demarcados como Operações Urbanas Consorciadas (OUC)¹⁸. É importante considerar que a escassez de oferta de estoque de potencial construtivo adicional na cidade como um todo, ou melhor, nas áreas da cidade escolhidas pela atividade imobiliária, ajuda a direcionar a produção de empreendimentos novos para áreas específicas, onde ainda houver oferta concentrada¹⁹.

¹⁷ As receitas anuais oriundas da OODC foram estimadas proporcionalmente ao consumo anual de estoque de potencial construtivo adicional e os valores da série histórica do IPTU são arredondados e devem ser considerados apenas como ordem de grandeza (a fonte é um gráfico, que não permite extrair os dados com precisão).

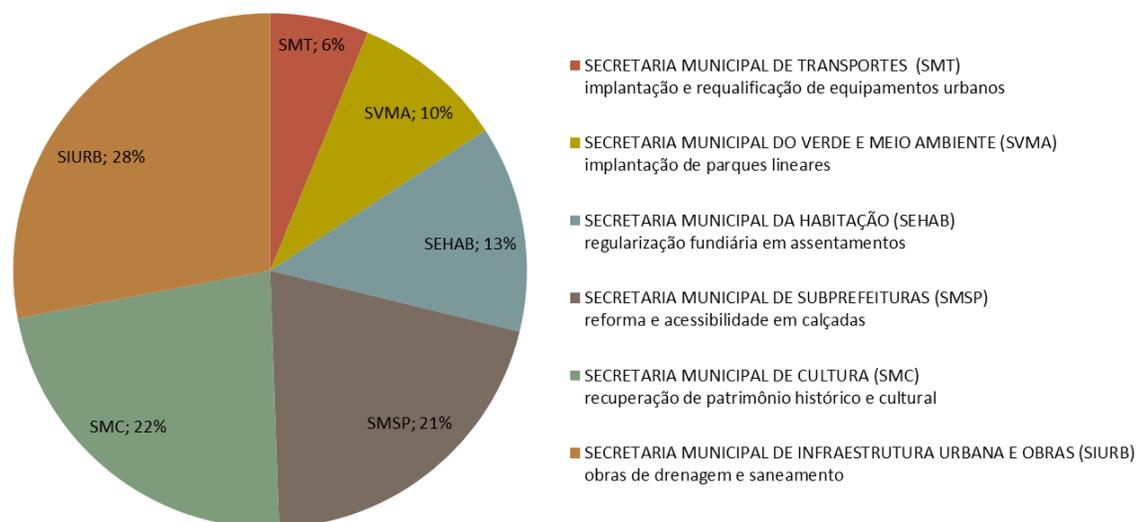
¹⁸ Ver nesta publicação o capítulo de Paulo Sandroni.

¹⁹ Este é o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada que, sozinha, concentra atualmente mais de um quarto da oferta de estoque de potencial construtivo adicional na cidade.

Uma possível concorrência entre a OODC e a OUC depende muito da forma como os instrumentos são aplicados. De fato, há em São Paulo situações no entorno próximo de OUCs em que é difícil distinguir, apenas pela tipologia, empreendimentos viabilizados com OODC ou com CEPAC (MALERONKA, 2010). Isto ocorre a despeito de que a contrapartida no primeiro caso seja substancialmente menor que no segundo, por conta da eficiência dos mecanismos de definição de preços (fórmula de cálculo considerando valor fiscal e leilão, respectivamente). De todo modo, se na oferta de potencial construtivo a OODC pode concorrer com a OUC, quando se trata da destinação de recursos, as diferenças estão bem delineadas. Enquanto em uma OUC os recursos só podem ser aplicados na própria operação e de acordo com um programa de intervenções previamente estabelecido, a receita advinda da OODC é livre para investimento em qualquer área da cidade.

A distribuição dos recursos da OODC aplicados em 2012 – cerca de R\$ 350 milhões – dá a noção da gama de intervenções financiadas pelo FUNDURB. Como mostra o gráfico 4, esses recursos foram destinados a seis secretarias municipais diferentes, em programas que incluem terminais e corredores de ônibus, parques e áreas verdes, urbanização de favelas, entre outros.

Gráfico 3 Distribuição dos recursos do FUNDURB (São Paulo) em 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de apresentação à 22ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), 2012²⁰

Vale notar que, em se tratando de recursos extra orçamentários, estes podem ser direcionados a investimentos que, de outro modo, nunca seriam priorizados. Um bom exemplo é o programa de reforma e acessibilidade em calçadas, gerenciado pelas Subprefeituras, unidades descentralizadas da administração municipal em São Paulo, cujas demandas em geral ultrapassam os recursos orçamentários que lhes são destinados.

²⁰ Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/cmpu/

Avaliação da OODC

A exposição acima deixa claro que a OODC é um instrumento importante para a política urbana. Essa importância não advém apenas de uma leitura conceitual do instrumento, mas ganha consistência a partir de suas experiências de implementação prática.

O caso de São Paulo mostra que, apesar de algumas ressalvas na regulamentação do instrumento, a implementação da OODC é simples e foi facilmente incorporada ao processo de licenciamento edilício. Nesse aspecto, porém, Niterói avançou em relação à capital paulista, informatizando todo o processo e conferindo transparência e credibilidade à tramitação, quesitos que ainda precisam ser aprimorados em São Paulo.

Outro aspecto positivo evidenciado pela experiência de São Paulo é o volume de recursos que a OODC pode mobilizar. Aqui, interessa antes tratar de valores relativos, que de valores absolutos (que sempre impressionam pelas dimensões envolvidas no caso de São Paulo). O exercício de comparação com a receita de IPTU é sensível ao mostrar que, mesmo aquém de seu potencial, o instrumento gerou uma receita adicional anual equivalente a 5% do IPTU, em média. Além de constituírem recursos extraordinários livres para investimento²¹, é importante notar que, sem a OODC, esses valores seriam incorporados privadamente pelos proprietários de terreno e não pela coletividade, a quem de direito pertencem.

Um resultado importante é o de que, ao contrário do senso comum, a prática vem mostrando o que a teoria já prescrevia: que a OODC não é motor de valorização, isto é, não aumenta o preço final dos imóveis. Nos anos recentes, o Brasil assistiu a um processo generalizado de valorização imobiliária. Neste quadro não é possível identificar a implementação da OODC com a alta de preços. Por exemplo, a OODC ainda não foi implementada no Rio de Janeiro, cidade que registra o maior índice de valorização nos últimos cinco anos, da ordem de 200%²², à frente de São Paulo que acumula uma década de aplicação do instrumento.

Outro ponto de atenção diz respeito à promoção do adensamento construtivo por meio da OODC. É importante remarcar que o adensamento construtivo é definido pelos limites máximos dos parâmetros urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, gabarito ou outros), já integrantes das leis ordinárias de zoneamento, uso e ocupação do solo. Assim, a introdução da OODC não altera – ou não deveria alterar – as diretrizes de adensamento estabelecidas pelo município. Contudo, como aconteceu no caso de São Paulo, a regulamentação da OODC pode ser tomada como oportunidade para a ampliação dos limites máximos pelos agentes imobiliários. Que fique claro, porém, que a OODC é neutra em relação à promoção do adensamento construtivo. O que o promove é a revisão para cima dos limites máximos de aproveitamento dos terrenos urbanos.

Da mesma forma, a OODC é neutra em relação a usos urbanos, ou seja, ao se implementar a OODC em determinada área não se estará estimulando determinado uso em detrimento de outro.

²¹ Respeitadas às destinações previstas em lei, mas que não estão vinculados ao custeio da máquina pública.

²² De acordo com o índice FIPE-ZAP, nos últimos cinco anos o Rio de Janeiro acumulou uma valorização imobiliária de 196,7% enquanto São Paulo, no mesmo período, registra 161,4% de aumento nos preços imobiliários.

A transformação de usos é função de parâmetros urbanísticos definidos na lei de zoneamento, e de atributos de localização como a disponibilidade de infraestrutura e a proximidade de equipamentos urbanos.

Aplicada corretamente, a OODC não inibe a atividade imobiliária. Isso porque as contrapartidas estabelecidas pelo instrumento não incidem sobre o empreendedor e sim sobre os proprietários, que sem a aplicação da OODC se apropriariam integralmente da valorização decorrente da autorização de aproveitamento superior ao básico.

Assim, fica reafirmado o objetivo geral da OODC: neutralizar os efeitos da valorização diferenciada decorrente da atribuição de diferentes aproveitamentos para os terrenos urbanos, retirando as expectativas atribuídas aos índices urbanísticos do jogo imobiliário. O objetivo mais diretamente identificado pelos gestores urbanos – de obter recursos para financiar investimentos em áreas carentes na cidade – é, portanto, um objetivo subsidiário da aplicação desse instrumento.

Ainda há, contudo, algumas controvérsias na regulamentação e implementação da OODC que, embora venham sendo dirimidas nos campos disciplinares específicos em que são colocadas em questão, evidenciam que ainda não existe um entendimento pacífico, e muito menos um discurso homogêneo, sobre as bases do instrumento, seu potencial e suas limitações para a realidade urbana das cidades brasileiras.

A regulamentação do coeficiente de aproveitamento básico é o maior exemplo das controvérsias em torno da OODC. Em grande parte dos casos, os coeficientes pré-existentes no zoneamento são assumidos como básicos, demonstrando total desconhecimento sobre a função do CA básico no ordenamento urbanístico. A regulamentação do CA básico único e unitário – que conferiria maior justiça social, eficácia na aplicação do instrumento e simplicidade no cálculo da contrapartida –, é, ainda, exceção à regra.

O uso de fatores para minorar ou majorar a contrapartida com o objetivo de incentivar ou inibir o desenvolvimento de determinados usos em certas localizações também demonstra falta de consciência sobre as possibilidades da OODC. Mais uma vez, o caso apresentado da aplicação do instrumento na cidade de São Paulo evidencia na prática o que já era conhecido em teoria, já que os fatores aplicados naquela situação não surtiram efeito no direcionamento da produção imobiliária.

Esses dois exemplos – das controvérsias na definição do CA básico e do uso equivocado de fatores na fórmula de cálculo da contrapartida – demonstram que ainda não há consenso, ou mesmo plena consciência, do papel urbanístico ou fiscal do instrumento, assim como não são antecipadas as implicações advindas do seu uso. A OODC em si não tem função urbanística, apesar de envolver dispositivos que sim incidem sobre os padrões urbanísticos. Seu papel é, como reiterado acima, isolar os componentes econômicos do zoneamento urbanístico, contribuindo para regular o mercado de terras urbanas e obter recursos para investimento em áreas desassistidas. É importante insistir nesse ponto porque a maioria das dificuldades encontradas pelas cidades brasileiras para a implementação da OODC passa pela falta de entendimento de seu papel no âmbito da política urbana municipal.

Potencial de replicação em outros contextos latino-americanos

As possibilidades de aplicação da OODC ou de instrumentos de natureza similar a esta versão brasileira da cobrança de contrapartidas por maiores aproveitamentos dos terrenos urbanos passa pelo entendimento de que as decisões urbanísticas que intensificam a utilização do solo urbano, as quais estão associadas à existência de infraestrutura que lhes sirva de suporte, geram valorizações diferenciadas sobre os terrenos, e também que essas valorizações não estão associadas a nenhuma ação por parte dos proprietários desses terrenos. Este entendimento oferece a base para a recuperação pela coletividade dessas “plusvalías”.

No caso dos países latino-americanos, os processos de urbanização nos diferentes contextos da região têm em comum a concentração da provisão de infraestrutura e equipamentos urbanos, por parte do poder público, nas áreas nobres e centrais das cidades, enquanto as áreas mais pobres e periféricas permanecem sem acesso a esses benefícios da urbanização. Assim, faz sentido, para todos esses países, a cobrança pela utilização intensiva da infraestrutura já disponível nas melhores áreas das cidades, para financiar a provisão de infraestrutura nas áreas de urbanização inadequada. Esta é a proposta da OODC.

O fato de que essas “plusvalías” tenham por muito tempo permanecido nas mãos dos proprietários de terrenos das áreas beneficiadas com a provisão de infraestrutura, e por isso consideradas as mais aptas ao adensamento, faz com que esses proprietários reajam contra esse relativamente novo entendimento, levantando o argumento de que o pagamento de contrapartidas como a OODC venha a ferir o princípio dos ‘direitos adquiridos’. Entretanto, este debate jurídico já avançou em diversos países da região, prevalecendo hoje o entendimento de que somente possibilidades já exercidas de uso e aproveitamento dos terrenos urbanos – ou seja, já concretizadas mediante a construção de novas edificações consoantes com as possibilidades normativas – constituiriam direito adquirido dos proprietários dos terrenos.

Em vários países, esses entendimentos já foram reconhecidos, se não de modo mais sistemático como no Brasil e na Colômbia, ao menos na prática de algumas administrações municipais, como no caso de Baruta, em Caracas, ou de Rosário, na Argentina (VEJARANO, 2007). Vale lembrar que no Brasil a prática da aplicação do Solo Criado não derivou de uma normativa nacional, e sim de iniciativas pontuais em nível municipal.

Absorvidos esses entendimentos através da prática, ainda que a cobrança seja iniciada por uma recuperação quase simbólica das “plusvalías” envolvidas, fica então mais fácil sedimentar as ideias que sustentam o instrumento e estabelecer bases mais gerais para a sua aplicação. A ‘tecnologia’ necessária para a absorção do instrumento é relativamente simples, não demandando recursos humanos e técnicos adicionais aos já aplicados nos setores fazendários e urbanísticos das administrações municipais. Os limites máximos de aproveitamento em geral já estão dados pelas legislações ordinárias de uso e aproveitamento do solo urbano, assim como está dada a infraestrutura disponível em cada área da cidade.

A grande questão é o estabelecimento do aproveitamento básico acima do qual devem incidir as contrapartidas. Aqui, um parâmetro adequado é o de considerar como básico o aproveitamento equivalente ao uso residencial unifamiliar. Os valores a serem utilizados como referência para o

cálculo dessas contrapartidas podem ser os mesmos utilizados para a cobrança de outros tributos imobiliários, como o imposto predial ou mesmo as contribuições de melhoria. Muitas vezes estes valores são muito desatualizados, podendo ser utilizadas outras bases, se existirem, ou elaborado um multiplicador se for o caso. Mas, ainda que as restrições levem à cobrança de uma contrapartida simbólica, a própria instituição do instrumento já traz uma nova cultura fiscal à coletividade que o aplique.

O mais importante é superar as críticas mais usuais ao instrumento, mostrando que a maioria deles tem pouco fundamento conceitual ou mesmo prático. Aqui, vale a pena retomar os principais argumentos contra o uso da OODC no Brasil. Esses argumentos são defendidos por variados agentes.

Empresários imobiliários reiteradamente se queixam de que a OODC acarretaria o aumento de preços das unidades imobiliárias construídas, o que, como já visto, carece de fundamentação teórica, uma vez que a contrapartida recai, de modo geral, unicamente sobre os proprietários. O que ocorre é que muitos desses empresários possuem uma carteira de terras, seja para ganhar agilidade no processo imobiliário, ou como estratégia de controle de uma mercadoria que lhes é essencial, ou mesmo porque contrabalançam a atividade imobiliária capitalista com a atividade rentista. Para responder adequadamente a este argumento, basta estabelecer regras de transição – como a descrita para o caso de São Paulo – que permitam que o setor imobiliário possa absorver adequadamente a introdução do instrumento.

Mas não são somente os proprietários e empresários imobiliários os que podem assumir posições contrárias ao uso da OODC. Na verdade, é bastante comum que técnicos das administrações públicas tenham receio de apoiar o uso do instrumento, por uma série de lacunas em seu entendimento.

Uma primeira posição contrária ao uso da OODC argumenta que a aplicação do instrumento poderia fragilizar as bases do planejamento urbano. A verdade é exatamente o inverso: ao equalizar os efeitos de valorizações diferenciadas originadas por normas urbanísticas diferentes para cada área da cidade, a OODC confere maior liberdade ao planejamento urbano municipal, que pode então se apoiar exclusivamente em parâmetros urbanísticos, uma vez que a OODC compensará os desequilíbrios econômicos dessas decisões.

Outros receios ocorrem sobretudo em cidades menores ou que não sejam as principais das regiões metropolitanas em que se inserem. Assim, em muitos municípios se argumenta que a OODC poderia inibir a dinâmica do mercado imobiliário, afastando empreendedores, ou tornando o município menos competitivo que municípios vizinhos que não apliquem o instrumento. Estes receios são esvaziados quando se compreende que a OODC incide somente sobre os proprietários dos terrenos, os quais na ausência do instrumento poderão se apropriar das valorizações decorrentes de autorizações para um maior aproveitamento dos terrenos, de modo que o preço das unidades imobiliárias não se altera com ou sem a OODC. Fica claro, com esse entendimento básico, que a presença da OODC não inibe a produção imobiliária, e na maior parte dos casos a incentiva, uma vez que somente uma parcela da valorização é recuperada pelo poder público, o que torna a disputa entre o capital imobiliário e o proprietário, pelo excedente da renda proporcionada pelo maior aproveitamento, um fator de dinamização do mercado.

Por último, em alguns municípios menores e mais distantes de outros centros urbanos se argumenta que não existe uma dinâmica imobiliária consistente que justifique a adoção da OODC. Entretanto, há que se ter em conta que é nesses municípios que provavelmente existem as melhores condições para a inserção de um coeficiente de aproveitamento básico que possa, quando necessário, servir como base para a aplicação da OODC.

Enfim, trata-se de um instrumento que pode ser adotado por cidades e países da região de diversos perfis. Sua base, o coeficiente de aproveitamento básico, ou seja, o patamar de edificabilidade gratuita reconhecido pela coletividade para todos os terrenos urbanos, tem uma função que vai mais além do que substanciar a OODC. Na verdade, esta ferramenta pode funcionar como um elemento fundamental para o desenho de uma política de solo urbano de maior alcance, tornando-se a base para diversos outros instrumentos, incluindo, além das Operações Urbanas e da Transferência de Direitos Construtivos, mais diretamente apoiados na mesma noção da OODC, outros importantes instrumentos associados ao preço do solo urbano, e até mesmo instrumentos tradicionais como a desapropriação.

Na sua consideração para ser utilizada em outros contextos latino-americanos, a OODC pode ser adaptada segundo as particularidades locais, sem prejuízo de sua validade. Algumas recomendações, contudo, são importantes tanto para facilitar a aceitação do instrumento como para que ele não perca suas características essenciais. Em primeiro lugar, vale a mesma recomendação que serve a qualquer ferramenta de natureza fiscal: fazer simples, ou pelo menos começar de forma simples, deixando as complexidades para um segundo momento, quando as bases estiverem consolidadas. Em segundo lugar, entender que o setor imobiliário não é um opositor natural ao instrumento, e que trazê-lo como aliado facilitará a absorção do instrumento pela coletividade. Por último, mas não menos importante, não usar a OODC de forma parcial ou aplicá-la caso a caso, pois a consistência de seu fundamento só se mantém se ela for aplicada de modo permanente, e sua base - o coeficiente de aproveitamento básico - for estendida para toda a cidade.

Bibliografia

- Azevedo Netto, D. T. 1994. O jogo das interligadas: uma política pública em avaliação: a Lei n. 10.209/86 do município de São Paulo: 1986-1993. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.
- Bonduki, N. G. 2007. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Em: *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. Bueno, L. M.; Cymbalista, R. (Orgs.). 2007. Pp. 215-243. São Paulo: AnnaBlume.
- Borges, A. J. M.; Villela, T. M. C. (Orgs.). 2012. *Finanças dos Municípios Fluminenses*. V. 5, Outubro de 2012. Vitória: Aequus Consultoria. Disponível em: http://www.aequus.com.br/anuarios/fluminense_2012.pdf
- Câmara dos Deputados do Brasil. 2001. *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações.
- Estatuto da Cidade. 2001. Lei 10257 de 10 de julho de 2001. Brasil.
- Bueno, L. M. M.; Cymbalista, R. (Orgs.). 2007. *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume.
- C. J. Arquitetura. 1977. *CJ Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. Número especial sobre o Solo Criado. São Paulo: FC Editora.
- Cymbalista, R. et al. 2007. A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. Em: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V. 9, N.2, novembro de 2007. pp. 73-93. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/183>
- FPFL/CEPAM. 1976. Carta do Embu. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. Embu, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima.
- FUHAB. 2012. Despesas do Fundo Municipal de Urbanização Habitação e Regularização Fundiária e Arrecadação da Outorga Onerosa – Solo Criado: 2009-2012. Niterói: Prefeitura Municipal de Niterói.
- Furtado et al. 2010. Sale of Building Rights: Overview and Evaluation of Municipal Experiences. Working paper. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/pubs/1748_Sale-of-Building-Rights
- Furtado, F. et al. 2007. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. Em: *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*. Belém do Pará: ANPUR.

Disponível em: <http://www3.ufpa.br/xiiananpur/CD/ARQUIVOS/GT1-328-90-20061218230629.pdf>

- Furtado, F. et al. 2009. Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir. Em: *Revisitando o instituto da desapropriação*. Fernandes, E.; Alfonsín, B. Cap.5, pp. 119-141. Belo Horizonte: Fórum.
- Furtado, F.; Acosta, C. 2012. Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina: los casos de Brasil y Colombia en perspectiva. Relatório de pesquisa. LILP, mimeo.
- Furtado, F.; Biasotto, R.; Maleronka, C. 2012. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy.
- Maleronka, C. 2010. Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-25092010-175936/pt-br.php>
- Maleronka, C. 2010. Outorga Onerosa do Direito de Construir: um enigma a ser desvendado Em: *Anais da 10ª Conferência Internacional LARES*. São Paulo, setembro de 2010. Disponível em: <http://www.lares.org.br/2010/anais2010/images/435-538-2-RV.pdf>
- Marques Neto, F. A. 2002. Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado) pp. 221-244. Em: *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001.)* Dallari, A.A.; Ferraz, S. 2002. São Paulo: Malheiros.
- Moreira, Antônio; Claudio Moreira Lima; De Ambrosis, Clementina; Nogueira Filho, Dalmo do Valle; Azevedo Netto, Domingos, Theodoro de. 1975. *O Solo Criado. Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo*. São Paulo: FPFL/CEPAM.
- Oliveira, F.; Biasotto, R. 2011. Acesso à terra urbanizada nos planos diretores. Em: *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Santos Jr, O.; Montandon, D. T. 2011 (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital /Observatório das Metrôpoles.
- Rezende, V. F. 1995. Planejamento e Política Fundiária: o caso da cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.
- Rezende, V.F. et al 2009. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. Em: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 11, N. 2, novembro de 2009. pp. 51-71. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/220>

- Ricardo, Mauro. 2012. Gerenciando o IPTU nas grandes cidades: a experiência da cidade de São Paulo. Palestra apresentada à Sessão II Estruturação de Sistemas Progressivos de Tributação Imobiliária, no Seminário Potencial do imposto sobre a propriedade imobiliária para mobilização da receita municipal. São Paulo: IPTI /LILP, PMSP.
- Sandroni, Paulo. 2001. Plusvalías en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. Cap. 2, pp. 37-70. Em: *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. SMOLKA, Martim; Furtado, Fernanda (Orgs.) 2001. Santiago: Eurolibros.
- Sandroni, Paulo. 2004. Financiamiento de Grandes Proyectos Urbanos. Cap. 3, pp. 147-181. Em: *Grandes Proyectos Urbanos*, comp. Lungo, Mario. San Salvador: UCA.
- Santos Jr, O.; Montandon, D. T. (Orgs.) 2011. *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles.
- São Paulo (Cidade). 1986. “Lei do Desfavelamento”. Lei 10209 de 9 de dezembro de 1986.
- _____. 2002. Plano Diretor Estratégico. Projeto de Lei 290/2002.
- _____. 2002. Plano Diretor Estratégico. Lei 13430 de 13 de setembro de 2002.
- _____. 2004. Normas Complementares ao Plano Diretor Estratégico, Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e Lei de Parcelamento Uso de Ocupação do Solo. Lei 13885 de 25 de agosto de 2004.
- _____. 2012. *PDE 10 anos: Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo*. São Paulo: SMDU- Imprensa Oficial.
- Valverde, L.F. 2011. Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, e Transferência do Direito de Construir. Em: *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectiva*, orgs. Santos Jr, O.; Montandon, D. T. 2011. Rio de Janeiro: Letra Capital /Observatório das Metrôpoles (CD encartado).
- Valverde, L.F. 2012. Desafios metropolitanos à gestão pública de apropriação do espaço urbano no Leste Metropolitano do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, Niterói, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense.
- Vejarano, M. C. 2007. (Ed.). *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: casos latinoamericanos*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-Rom)
- Villaça, F. 2005. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Edição do autor. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf