



**ESTATUTO DA
CIDADE**

Seminário Internacional

10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE





**ESTATUTO DA
CIDADE**

Seminário Internacional

10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

MINI CURSO 04: IMPLEMENTANDO A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MEU MUNICÍPIO

Fernanda Furtado e Vera F. Rezende
Universidade Federal Fluminense
Outubro de 2011





Seminário Internacional

10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

**ESTATUTO DA
CIDADE**

1ª parte



OODC

- ▶ **A inclusão pela urbanização (infraestrutura)**
- ▶ **A urbanização como política de justiça social**
- ▶ **As dificuldades da urbanização continuada**



A urbanização pode ser financiada pela própria urbanização?



Rocinha e Parque da Cidade,
O Globo, 29/03/2006

O Desenvolvimento Urbano cria valorizações!

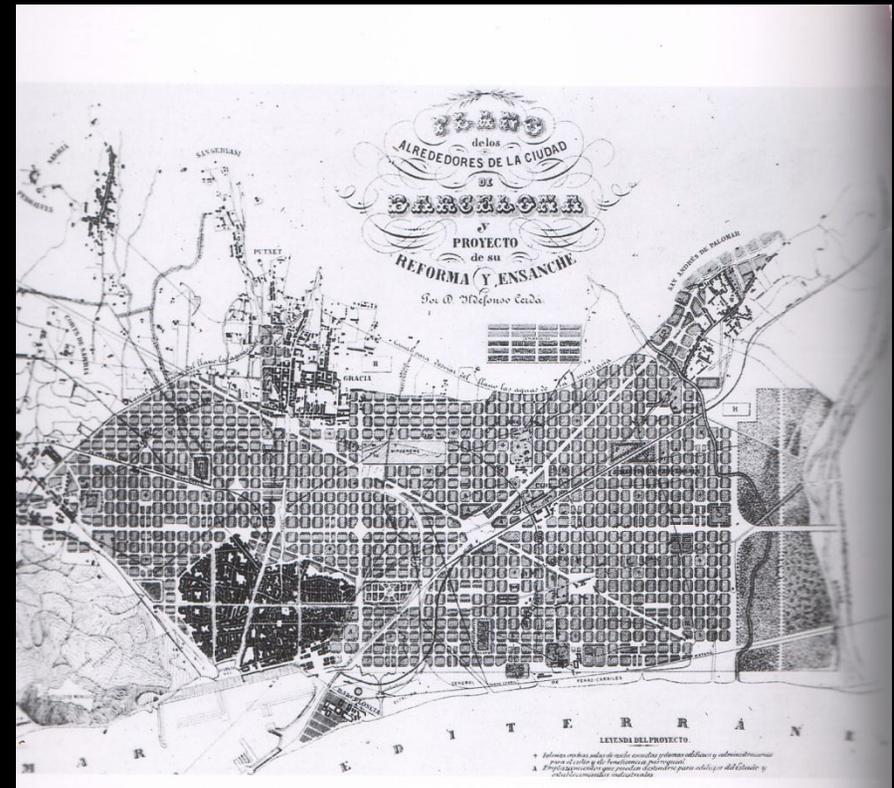
- ▶ Regulamentos , índices construtivos
- ▶ Investimentos públicos e privados
- ▶ Barra da Tijuca, Rio de Janeiro
- ▶ 1972 – 1975 - 1903% , recorde, núcleo da cidade 451%, periferia 134%. (Wetter e Massena, 1981)



Seria possível recuperar em parte essa valorização?

A busca pela recuperação de valorizações

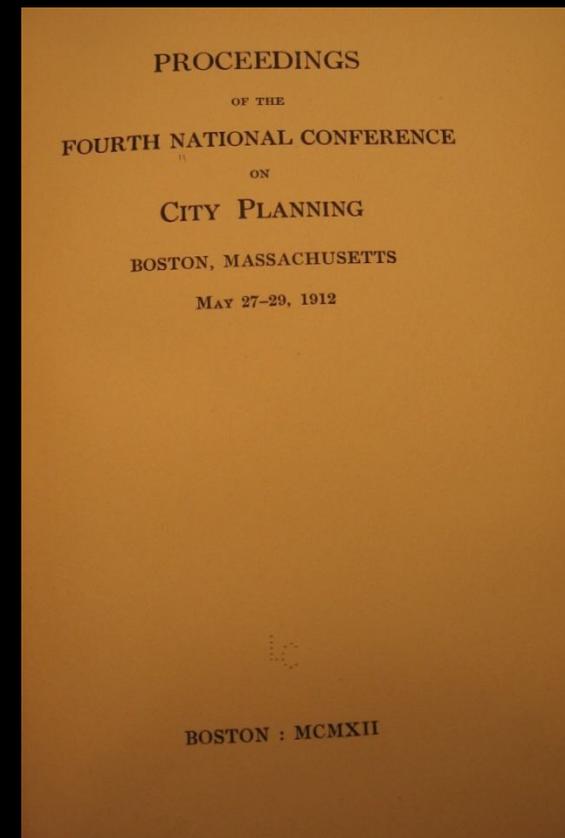
- ▶ Quando a ampliação e a reforma de uma cidade são bem estudadas, para atender a uma necessidade social, deve-se levar em conta que projetos (de urbanização) são uma fonte de riqueza e que os principais beneficiários são os proprietários. São eles que devem arcar com os custos de implantação das vias.
- ▶ Os trabalhos de urbanização pagos pelo poder público causam um aumento automático dos preços das terras adjacentes; ao mesmo tempo em que se levantam contra as desapropriações, os proprietários fundiários lucram com estas operações, com perdas incalculáveis para a comunidade. (Cerdá, Plano para Barcelona, 1860)



A busca pela recuperação de valorizações

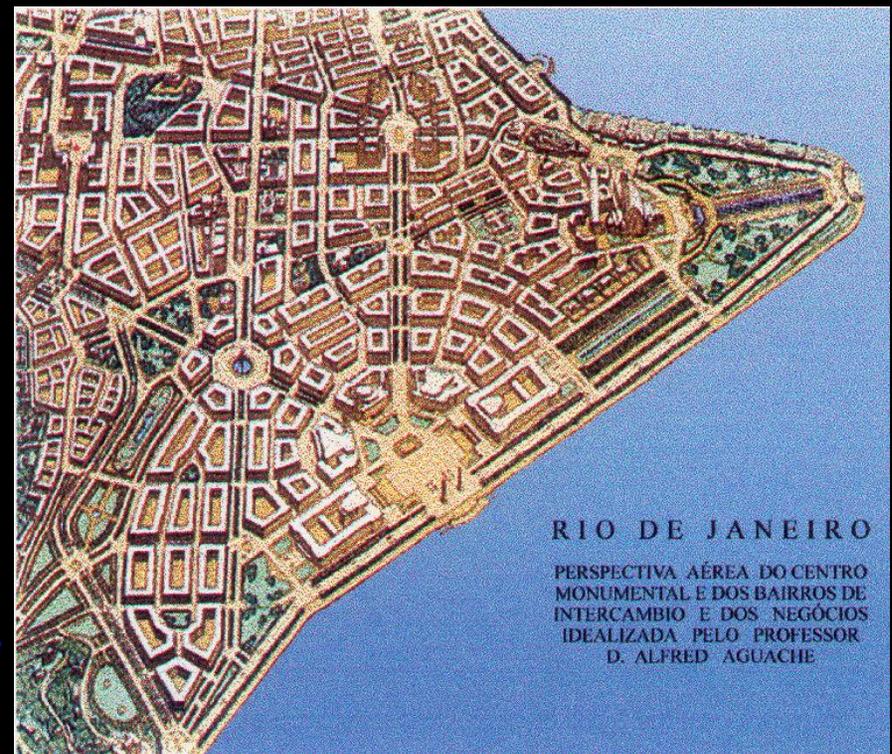
A urbanização se paga com a urbanização

- ▶ Princípios gerais para orientar a distribuição dos custos dos melhoramentos urbanos:
- ▶ 1. Onde existe benefício local deve sempre haver taxação local.
- ▶ 2. A cidade inteira e/ou o distrito metropolitano não devem arcar com parte alguma dos custos, a menos que o melhoramento seja em algum grau de importância ou benefício metropolitano.
- ▶ 3. A cobrança não deve ficar restrita ao custo da abertura ou melhoramentos de ruas, mas a qualquer melhoria que aumente o valor da propriedade vizinha e deve estar distribuída de acordo com o benefício provável. (Lewis, "Paying the bills for city planning", 1912)



A busca pela recuperação de valorizações

- ▶ Uma cidade deve pois, por todos os meios, proteger a realização do seu plano, para o que é indispensável reprimir toda possibilidade de elevar artificialmente o valor dos terrenos que se acharem no traçado de futuras vias ou espaços livres previstos no plano e destinados a expropriação.
- ▶ Quase sempre após os trabalhos de urbanismo, o valor da parte conservada pelo proprietário aumenta de tal maneira, que é de toda justiça obrigá-lo a ceder, à cidade, a metade da valorização obtida. (Agache, Plano para o Rio de Janeiro, 1930)



A busca pela recuperação de valorizações

- ▶ A infraestrutura e equipamentos ... custam somas ingentes, que embora restituídas em mínima parcela pelos proprietários, recaem, com seu maior peso, sobre toda a coletividade.
- ▶ Transformadas em valorizações imensas, sempre superiores aos gastos dos melhoramentos, esses são absorvidos, pouco menos do que em sua totalidade, pelos proprietários do solo, que constituem a mínima parte da sociedade.
- ▶ Convém sempre ter presente – e isto é axiomático – que **a terra em si mesmo carece de valor; tem valor somente por causa da sociedade**, e, como consequência lógica de elementar justiça, a coletividade deve recuperar de uma ou outra forma, algum controle sobre valores que somente existem porque a comunidade existe. (DODSWORTH, 1955).



Relatório Dodsworth, 1944.



A busca pela recuperação de valorizações

- ▶ Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos "Habitat", Vancouver, Canadá, em 1976, o princípio geral (nº10):
- ▶ "A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras.
- ▶ Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, (C. J. Arquitetura, 1977, p.4)
- ▶ Carta de Embu (1976): "1- É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.
- ▶ 1.1. A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.
- ▶ 1.2. Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo."

Experiências Internacionais

- ▶ 1971, Itália, Comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas, separação entre o direito de propriedade e o direito de construir.
- ▶ 1973, Chicago, *space adrift e zoning bonus*
- ▶ 1975, França, PLD, pagamento como compensação
- ▶ 1975, Espanha, compensação em solo edificável
- ▶ Meados de 1970, Colômbia, espaço aéreo

SC é um “conceito puramente brasileiro” (Azevedo Netto 1977)



Propostas urbanísticas no Brasil

- ▶ **Uma linha de pensamento em construção:**
- ▶ Seminário Quitandinha -1963
- ▶ Carta de Embu - 1976
- ▶ Ante-projeto de lei de Desenvolvimento Urbano -1977
- ▶ Projeto de lei de Desenvolvimento Urbano nº 775/83

- ▶ **Constituição Federal de 1988,**
- ▶ **Plano Diretor**
- ▶ Estatuto da Cidade, Lei nº 10257/2001 - **OODC**
- ▶ Diretrizes EC
- ▶ Instrumentos EC
- ▶ **Plano diretor**

Estatuto da Cidade

- ▶ Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

EC

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.

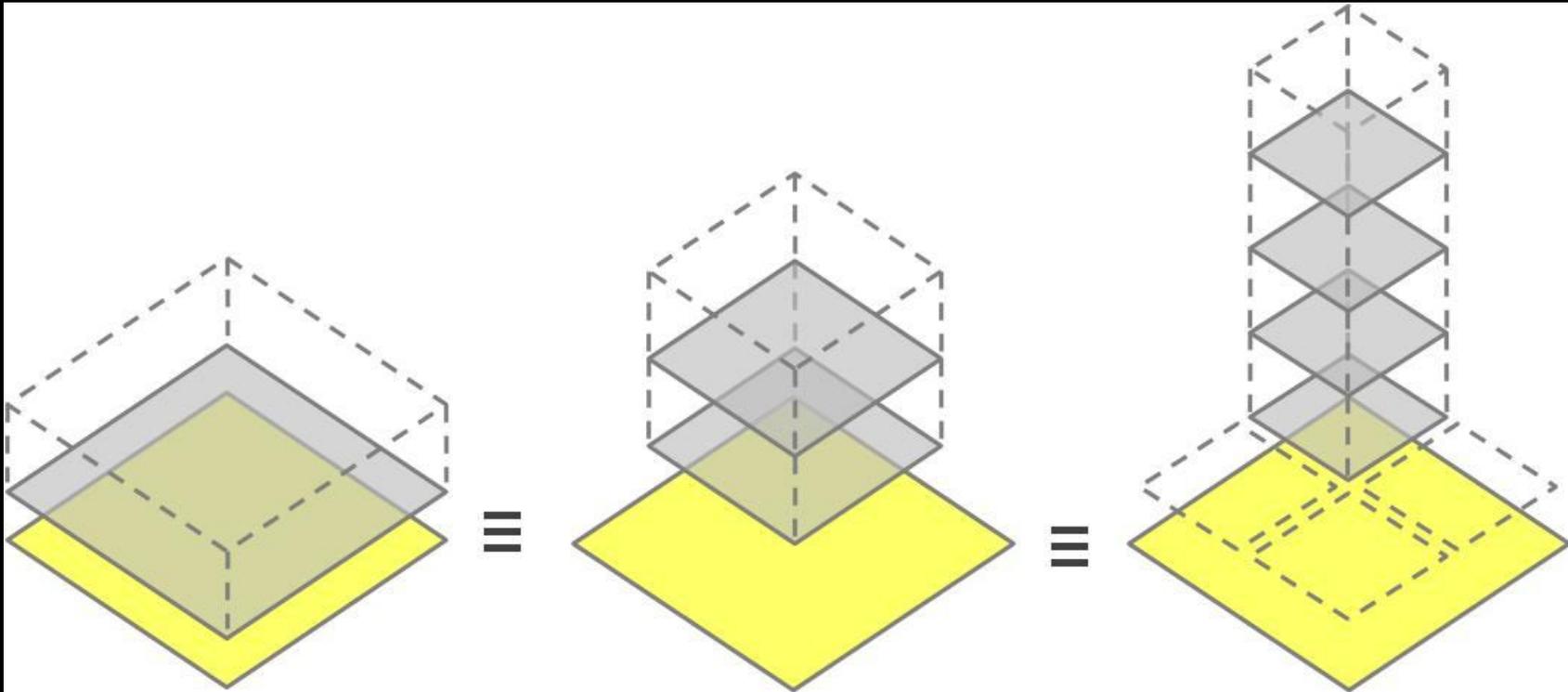
§ 1º Para os efeitos desta Lei, **coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.**

§ 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 infra-estrutura 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.

Cab = 1



Maleronka, 2010

Outorga Onerosa do Direito de Construir SC /OODC

Fundamentos desde a década de 1970:

- Atuar contra a valorização diferenciada da terra, resultado em grande parte de normas de uso e ocupação e investimentos públicos, **recuperando-a para o poder público.**
- Estabelecer **justiça social entre proprietários**, igual direito de construir.
- Caminhar **além da regulação por distribuição de índices construtivos e coeficientes**, com base na atuação em parcelamentos.
- Gerar **recursos públicos** para atuar frente ao **processo de urbanização.**
- **Regulador do mercado imobiliário** pela uniformização dos preços do solo urbano.
- Azevedo Netto, Moreira Lima, Ambrosis e Nogueira (1975), CEPAM (década de 1970), Azevedo Netto, Eurico Azevedo, Lira (1977).

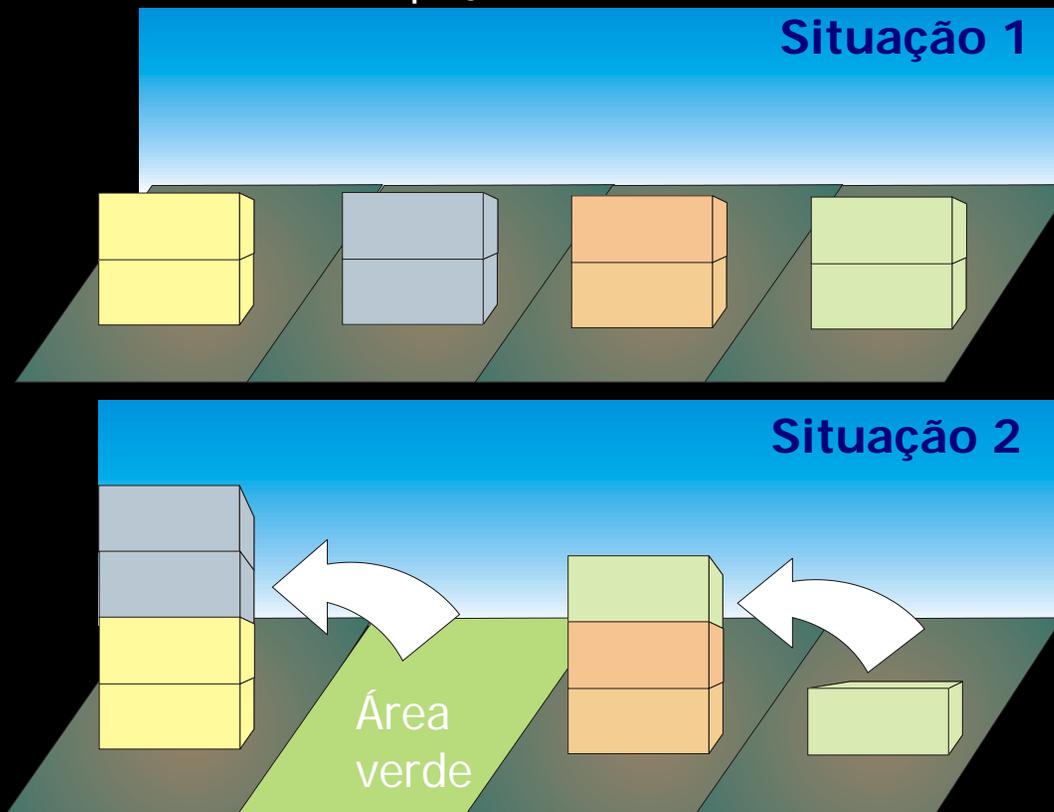
Justificativas e Potencialidades SC /OODC

- Restaurar o equilíbrio urbano, principalmente entre oferta e demanda por bens e serviços públicos, conseqüentes do processo de adensamento.

(contrapartida terrenos)

- Praticar o que é feito em loteamentos

Modelo de ocupação ATE = área do terreno



EC não especifica a função de criação de áreas de compensação.

O coeficiente básico (CAb) único e unitário

A fixação de um CAb único apresenta uma quase total unanimidade (décadas de 70 e 80).

Idéia fundamental - o direito de ocupar uma área urbana com construção deve ser igual para todos.

Consenso em relação à **impossibilidade** de coexistirem **índices básicos diferenciados numa mesma cidade.**

E. Azevedo e Fortuna (1977), Jansen (1978) e Lira (1981, 1987)



O Coeficiente Básico (CB) Único

A **constitucionalidade** da fixação, pelo Município, de um **CAb único** para todos os terrenos, não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos (zoneamento). **Carta de Embu (1976)**

O **CAb único** poderia ser local, regional ou nacional.



O **CAb único**, na definição do EC, **pode variar** segundo áreas da cidade.

O **CAb único** articula instrumentos (desapropriação, **OODC, OU, TDC**)

O CAb Único Igual a 1

Esse valor foi, entre nós, quase por consenso admitido como igual a 1.

Intuitivamente seria a possibilidade de cobrir toda a extensão de um terreno; ou deixando-se recuos ou espaços para iluminação e ventilação, a construção poderia ter dois pavimentos. Azevedo Netto (1977)

Abaixo desse valor = 1, não se configuraria SC. Esse valor garantiria:

1 - não esvaziamento econômico da propriedade

2 - condições urbanísticas e aproveitamento racional da infra-estrutura urbana.

Acima desse valor: a criação de solos interferiria com o interesse da comunidade.

O proprietário tem **o direito de construir em seu terreno área equivalente à do lote.**

Quando houver conveniência de aumento populacional, lei municipal poderá permitir construção de **área excedente**, mediante **licença da prefeitura sempre remunerada.**

(CNPU, 1977)

Após a CF/88, o CB único = 1 é defendido para os PD de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Debate Jurídico

constitucionalidade - **separação ao menos parcial entre os direitos de propriedade e de construção**, ?Constituição.

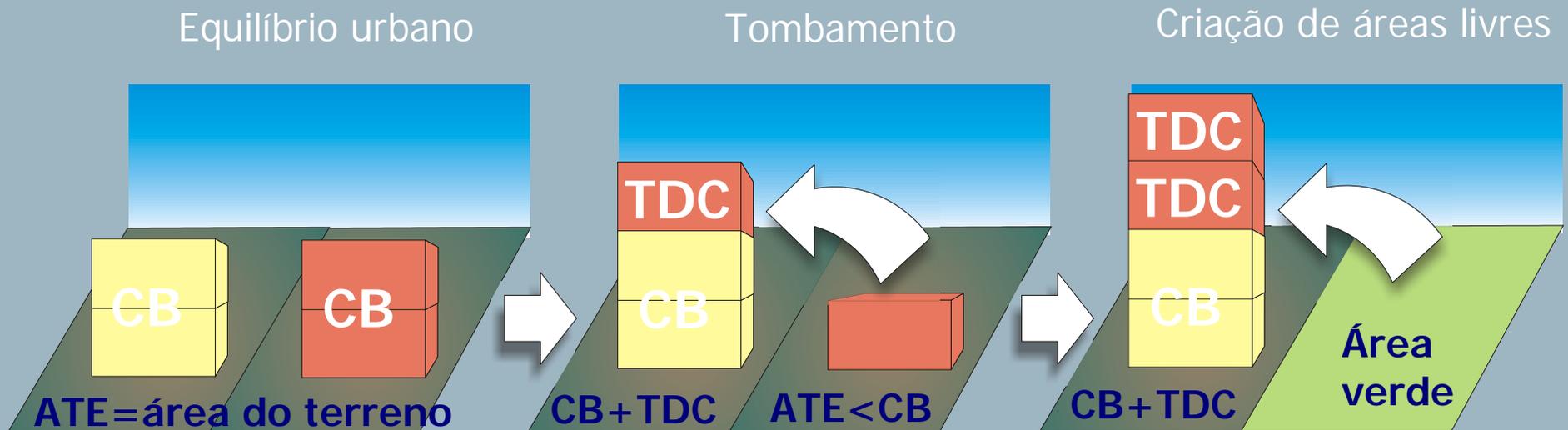
- ▶ possível, garantido o valor econômico. Ferraz e Azevedo (1977)
- ▶ impossibilidade, autonomia do direito de construir. Seabra Fagundes (1977)
- ▶ SC - solução para a questão da inconstitucionalidade. Lira (1981. Para
- ▶ SC - não separa, reafirma a união, construção até o CB. Silva (1981)

natureza - **tributo ou não**, desde déc. de 1970 .

- ▶ projeto CNPU (1977), SC = **licença especial remunerada > tributo**
- ▶ proposta CEPAM, SC = **compensação**, semelhança loteamentos > **não tributo**. Azevedo (1977)
- ▶ **ônus > não tributo**, vínculo imposto como condição para satisfação do interesse do proprietário, descumprimento não acarreta sanção . Grau (1990)
- ▶ Posição confirmada em julgamento (2008) STF por E. Grau > **não tributo**.

A Vinculação do SC com a TDC

O CAb único = 1 atrelado à possibilidade de construir, ao equilíbrio urbano e à TDC (utilização em tombamentos e criação de áreas livres).



OODC e TDC

concorrentes ou complementares?

- ▶ funções relevantes no processo de urbanização.
- devem atender à capacidade da infra-estrutura EC (art. 28).
- Importância para **a gestão social da terra**:
 - OODC - recupera recursos da valorização fundiária para o financiamento de programas de urbanização de caráter social.
 - TDC - ferramenta para a viabilização de projetos de interesse público, inclusive de regularização fundiária (HIS), que envolvem desapropriações.

As Operações Interligadas: a ruptura conceitual

Nas décadas de 80/90 - nova roupagem do SC,
Operações Interligadas - **flexibilização dos parâmetros** de uso e ocupação do solo em **troca** de contrapartida às Prefeituras.

EC impedimento:

- ✓ As áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do CB mediante contrapartida constarão do PD. (art. 28)
- ✓ O PD definirá os CA máximos, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. (§3º, art. 28)

OODC no Brasil, panorama e avaliação de experiências municipais , 2006

OBJETIVOS

- Avaliar a Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana em cidades brasileiras (12).
- Avaliar o papel e o potencial do instrumento para a gestão social da valorização da terra.
- Análise, sistematização e avaliação comparativa dos 12 casos de aplicação da OODC

CONDIÇÃO ELEGIBILIDADE:

- Atendimento ao desenho básico previsto no EC: cobrança de contrapartida por utilização de coeficientes de aproveitamento acima dos básicos até máximos, ambos definidos em lei.

PESQUISA – OODC, 2006



- **Prevista nos PD de mais de 200 cidades, histórico de aplicação, em pouco mais de uma dezena delas. Diferentes denominações.**
- **Aplicação dificultada em muitas das grandes metrópoles, embora em alguns casos esteja prevista.**
- **Parte substancial das experiências efetivas concentrada na Região Sul.**
- **Principal objetivo relatado: A geração de recursos (forma compensatória) para financiar programas habitacionais e de urbanização de áreas populares.**
- **Objetivos menos citados: Recuperação da valorização da terra. Garantia da função social da propriedade.**

DADOS POPULACIONAIS

MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO

POPULAÇÃO
ESTIMADA
2005[1]

Salvador - BA

2 673 560 hab.

Curitiba - PR

1 757 904 hab.

Porto Alegre - RS

1 428 696 hab.

Goiânia - GO

1 201 006 hab.

São Luís - MA

978 824 hab.

Natal - RN

778 040 hab.

Campo Grande -
MS

749 768 hab.

Santo André - SP

669 592 hab.

Niterói - RJ

474 046 hab.

Florianópolis - SC

396 778 hab.

Blumenau - SC

292 998 hab.

Alvorada - RS

210 233 hab.



[1] IBGE, estimativa de população para 2005. Fonte: site IBGE www.ibge.gov.br; acesso em 12 de junho de 2006.

Os Coeficientes Básicos e Máximos

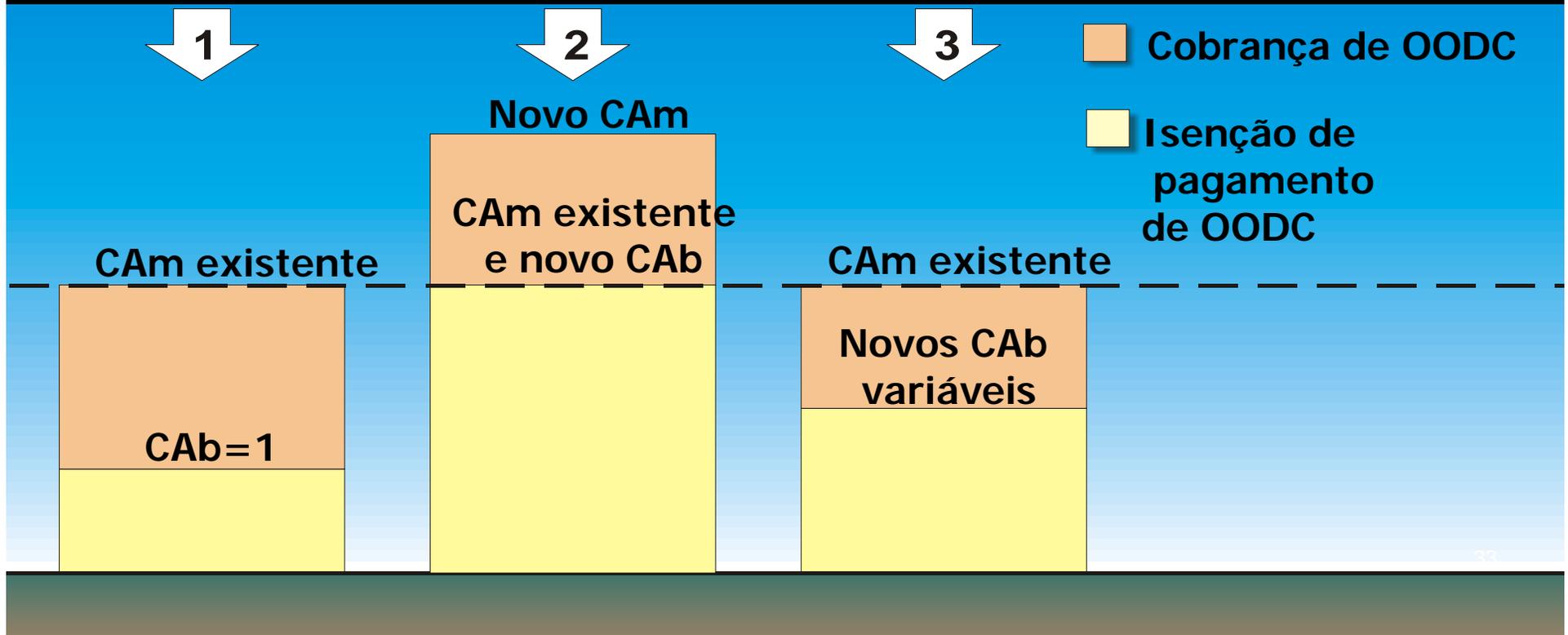
- A maioria das cidades estabelece **C_{Ab} variados** para diferentes áreas da cidade, e em geral, **maiores nas áreas centrais**, que variam entre 1,0 e 3,0.
- A **proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade** (base no EC para o estabelecimento dos CM) aparece de **modo indireto**.
- Casos - **OODC associada ao financiamento de infra-estrutura projetada**.

COEFICIENTES OODC, 2006

- O universo pesquisado **não é homogêneo**; não existe um modelo de fixação de índices.
- Questões relativas ao entendimento do potencial da OODC e seu papel na política urbana e reações à implementação têm origem na **definição de coeficientes**.
- A estratégia de **introduzir o CAb**, mantendo, **reduzindo ou aumentando os CAm** previamente permitidos pelo zoneamento é a grande questão da introdução da OODC.

Diferentes situações:

- 1- as que mantiveram os CAM permitidos, estabelecendo para toda a cidade o CAb 1,0, a partir do qual é cobrada a OODC .
- 2- as que adotaram os CAM permitidos como CAb e a possibilidade de concessão de índices adicionais para efeitos da cobrança da OODC .
- 3- as que mantiveram os CAM permitidos e acrescentaram CAb variáveis de acordo com zonas da cidade. Situação intermediária, preservação do zoneamento existente.



CB Único e Unitário

- 3 das 12 cidades possuem CAb únicos sendo em 2 delas o CAb = 1.
- Algumas cidades relatam tentativas frustradas de adoção do CAb = 1. Nas cidades com CAb = 1 há simplificação da aplicação do instrumento.
- O tratamento isonômico dado ao CAb (único) dos terrenos ajuda a aceitação do instrumento, inexistem efeitos de fronteira intra-urbanos.

O CAb único = 1 útil para a absorção dos fundamentos da OODC: igualdade, simplicidade, transparência.

Impactos da OODC

- Em casos de aplicação da OODC evidencia-se **resultados ambientais negativos**:
 - excessivo aumento de densidade, saturação dos serviços.
 - verticalização acentuada, alteração dos perfis originais dos bairros.

Alerta: Os efeitos inadequados advêm dos CAm permitidos para determinados locais e não da OODC.

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS, FUNDOS, CONTROLE SOCIAL

- A maioria dos municípios possui **Fundo de Desenvolvimento Urbano**, evitando administração via orçamento geral.
- O **Fundo** traduz-se em **transparência das aplicações e destinações finais**. Em grande parte dos casos, vinculam-se a formas de controle (**conselhos consultivos**).
- A maioria das cidades adota algum **mecanismo de controle social**.
- **Conselhos consultivos ou comissões** também existem em **idades que não possuem fundo**.

A OODC e a TDC

- A utilização da TDC com a OODC **não se dá sem conflitos**. Evidência em várias cidades - **concorrência** entre os dois instrumentos **ou efeitos negativos da superposição**.
- 12 cidades pesquisadas, 11 contam com a previsão da TDC. Tanto o **uso cumulativo** dos dois instrumentos como a **ausência de coordenação** traz problemas para a utilização OODC e TDC.

FÓRMULAS DE CÁLCULOS

- Fórmulas de cálculo simples e diretas lado a lado com fórmulas complexas.
- Surpreendente variedade de componentes nos cálculos das contrapartidas.

TENDÊNCIA DOMINANTE:
fórmulas baseadas no valor do terreno.
Em alguns casos: fórmulas baseadas de forma equivocada no custo da construção.

CONSTATAÇÕES

Não há um caso exemplar entre os estudados, **nem um modelo único** de aplicação da OODC. Algumas experiências são modelos já implementados, e outras são modelos próprios.

- **Tanto aspectos positivos como negativos** podem ser encontrados nas experiências, que concretizam as interpretações das possibilidades da OODC, anteriores ao EC.
- As experiências apresentam **denominações diferentes** para o instrumento ou a **mesma denominação com características diversas**
- **Inexistem experiências de contrapartidas resultantes da valorização de terrenos por transformação de uso.**₃₉

CONSTATAÇÕES

- **A contrapartida em terras, para restaurar o equilíbrio urbano com a doação de áreas de compensação e o coeficiente básico único e/ou unitário são elos que se perderam ao longo do tempo.**
- **A maior parte dos municípios cumpre o EC (diretriz X), FORMA REDISTRIBUTIVA. Fundo de Desenvolvimento Urbano.**
- **Experiências : casos em que não se atribui objetivo urbanístico à OODC, casos em que se atribui forte caráter de reordenamento do adensamento urbano.**

CONSTATAÇÕES

- **Falta de unidade** em relação ao objetivo geral da OODC: a recuperação de mais-valias fundiárias .
- **Baixo volume de recursos arrecadados.** Apesar disso, a OODC é valorizada pelas Prefeituras como fonte de recursos diretamente aplicáveis em melhorias urbanas.
 - **Fatores para a baixa arrecadação:**
 - 1. As isenções ou usos sobre os quais a OODC não se aplica.
 - 2. Redutores, introduzidos por ocasião do processo de aprovação.
 - 3. A fórmula de cálculo baseada no VV dos terrenos.
 - 4. A pequena diferença entre os CAb e CAm.
- Falta de evidências das **consequências do instrumento sobre o preço dos terrenos** nas áreas objeto da aplicação.

CONCLUSÕES

- As iniciativas de revisão dos parâmetros da OODC; estão mais orientadas para a **correção de efeitos inesperados** do que propriamente para adequação ao EC.
- Em geral, a OODC funciona como **mecanismo gerador de receitas** oriundas da valorização fundiária, de maneira inercial em relação às tendências do mercado imobiliário. **Aplica-se onde é esperada a valorização.**
- Apesar da OODC aparecer vinculada ao objetivo primordialmente fiscal, são **raros os casos** em que as administrações tenham **previsão ou um controle rigoroso da arrecadação.**

CONCLUSÕES

- A baixa arrecadação pela OODC, resultante de “redutores” negociados, pode estar sendo compensada pelo **benefício da aceitação e consolidação da OODC.**
- O EC unifica conceitos, mas abre a possibilidade de uma fragmentação em sua aplicação.
- **Apesar da fraca relação entre a aplicação da OODC e a recuperação da valorização da terra, fica clara a sua contribuição para a cultura urbanística, pela introdução de objetivos de justiça social aplicados ao espaço.**

REAÇÕES NEGATIVAS

As reações do mercado e os possíveis questionamentos judiciais **são superáveis**, tendo os municípios que os enfrentaram conseguido firmar um posicionamento positivo quanto ao uso da OODC, não havendo casos de retrocesso.

RECOMENDAÇÕES

- **1 - Uniformizar e consolidar a Outorga Onerosa do Direito de Construir**
 - Criação e ampliação de uma **base comum de compreensão** do instrumento.

- **2 - Desenvolver a OODC como parte de um sistema de instrumentos de gestão da valorização da terra**
 - Os instrumentos do EC devem ser entendidos como um **sistema a ser operado em conjunto**.

- **3 - Estimular a montagem de bases de dados dos instrumentos de gestão da valorização da terra previstos no EC**
 - Domínio das **condições de aplicação da OODC**, pelas equipes técnicas dos municípios.

O poder público é o responsável pela gestão e pelos resultados do processo de urbanização.



Apesar das dificuldades o Estatuto da Cidade é a norma fundamental para a gestão das cidades e para a elaboração de planos diretores (e metropolitanos).

EC

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 infra-estrutura 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. 47** 26 desta Lei."



Seminário Internacional

10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

**ESTATUTO DA
CIDADE**

