



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO TECNOLÓGICO – CTC

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES E
GESTÃO TERRITORIAL (PPGTG)

ANDRÉ FHLIPE JUNCKES

O INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E A
EFETIVIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS –
SC.

Florianópolis, Fevereiro de 2022.

ANDRÉ FHLIPE JUNCKES

O INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E A EFETIVIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial como requisito para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Gestão Territorial.

Linha de Pesquisa: Cadastro Territorial Multifinalitário

Orientador: Everton da Silva

Florianópolis, Fevereiro de 2022 .

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Junckes, André Felipe

O INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE
CONSTRUIR E A EFETIVIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS - SC / André Felipe Junckes ;
orientador, Everton Silva, 2022.

142 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Transportes e Gestão Territorial,
Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Engenharia de Transportes e Gestão Territorial. 2.
Solo Criado. 3. Outorga Onerosa do Direito de Construir .
4. Instrumentos Urbanísticos. I. Silva, Everton. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão
Territorial. III. Título.

Ficha de identificação da obra

ANDRÉ FHLIPE JUNCKES

O INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E A EFETIVIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC.

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dra. Fernanda Furtado de Oliveira e Silva

Instituição: PPGAU/UFF

Prof. Dra. Marina Toneli Siqueira

Instituição: ARQ/UFSC

Prof. Dra. Lia Caetano Bastos

Instituição: PPGTG/UFSC

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Dr. Everton da Silva PPGTG/UFSC

Orientador(a)

Florianópolis, Fevereiro de 2022 .

AGRADECIMENTOS

A meus pais, Vilmar Aloisio Junckes e Maria do Carmo Piuco Junckes pelo apoio incondicional aos sonhos trilhados.

A meu orientador, Everton da Silva, pelo amparo durante toda a jornada do mestrado e produção da dissertação.

À Universidade Federal de Santa Catarina, onde pude concluir minha graduação em Arquitetura e Urbanismo e a atual pós graduação.

Ao Programa de Pós Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, onde aperfeiçoei meus conhecimentos e pude contribuir com os estudos relativos ao planejamento urbano.

Ao Grupo de Observação e Transformação do Território, que me acolheu muito bem durante o período do mestrado.

À FAPESC que, por meio de apoio financeiro, tornou possível a dedicação exclusiva ao programa.

A todos os citados anteriormente e àqueles que fizeram, na medida do possível, o período de pandemia mundial de Covid-19 menos desgastante do que o esperado.

RESUMO

A fim de separar o direito de propriedade do direito de edificar e de recuperar para a coletividade a valorização imobiliária/fundiária advinda de esforços exógenos aos do proprietário surge o Solo Criado, posteriormente chamado de Outorga Onerosa do Direito de Construir. A partir de revisão bibliográfica foi possível esclarecer conceitos relativos à natureza do instrumento, destino e localização das receitas geradas, bem como fórmulas de cálculo de contrapartida e os componentes desta equação. Com base nestes conceitos, análise da legislação e simulações de aplicação do Solo Criado foi possível apontar os potenciais e as deficiências do instrumento no município Florianópolis e apontar a falta de efetividade de sua implementação.

Palavras-chave: Solo Criado; Outorga Onerosa; Instrumentos Urbanísticos.

ABSTRACT

In order to separate the property right from the right to build and reclaim the real estate/land valorization that come from efforts exogenous to the landowner for the collectivity, the Created Land comes up, later called Sale of Building Rights. Through bibliographic review it was possible to clarify concepts related to the instrument's nature, destination and generated revenue location, as well as the offset calculation formulas and its components. Based on these concepts, legislation analysis and Created Land application simulations, it was possible to point the instrument's potentials and deficiencies in Florianópolis as well as the lack of effectiveness in its implementation.

Keywords: Creat Land, Sale of Building Rights, Urban Instruments.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- LOTES COM DIFERENTES ÍNDICES CONSTRUTIVOS E PARÂMETROS URBANÍSTICOS. ..	31
FIGURA 2 - SIMULAÇÕES DE COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO 1.....	35
FIGURA 3 - COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÍNIMO.	37
FIGURA 4 - COEFICIENTE MÁXIMO.....	38
FIGURA 5- TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR POR CONTA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.....	44
FIGURA 6- TERRENO VIRTUAL. ILUSTRAÇÃO PRODUZIDA PELO AUTOR COM BASE NA COLEÇÃO DE CADERNOS TÉCNICOS DE REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTO DO ESTATUTO DA CIDADE – VOLUME 1.	54
FIGURA 7- GRÁFICOS DE ELASTICIDADE ENTRE OFERTA E DEMANDA.....	55
FIGURA 8 - DIFERENÇA ENTRE VALORIZAÇÕES OBSERVADAS E RELATADAS.	68
FIGURA 9 – MAPA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	71
FIGURA 10- EMPREENDIMENTOS MCMV NA GRANDE FLORIANÓPOLIS.	84
FIGURA 11 - INGRESSO DE RECEITAS DA PMF. IMAGEM EXTRAÍDA DE PORTAL PRESTADOR DE SERVIÇO À PREFEITURA.	92
FIGURA 12 - LOTE ANALISADO	96
FIGURA 13- ZONEAMENTO DE FLORIANÓPOLIS. ILUSTRAÇÃO PRODUZIDA PELO AUTOR A PARTIR DE GEOPROCESSAMENTO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS.....	97
FIGURA 14 - ESQUEMA UTILIZAÇÃO DE PARÂMETROS SIMPLES	98
FIGURA 15 - ESQUEMA UTILIZAÇÃO DE PARÂMETROS SIMPLES.	99
FIGURA 16 - ANÚNCIO DE TERRENO DO BAIRRO SACO DOS LIMÕES.....	100
FIGURA 17- ESPELHO IMOBILIÁRIO PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS	101
FIGURA 18- ESQUEMA DE ÁREAS E USOS PROPOSTOS.	102
FIGURA 19- GRÁFICO DE EVOLUÇÃO DO CUSTO UNITÁRIO BÁSICO EM FLORIANÓPOLIS 2014- 2021.....	108
FIGURA 20 - VALOR DO METRO QUADRADO CONSTRUÍDO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS POR BAIRRO EM FLORIANÓPOLIS.....	110
FIGURA 21- LEVANTAMENTO DE ÁREAS INCIDENTES DE OODC	111
FIGURA 22- PLANTA PROPOSTA PARA O PAVIMENTO TIPO DA SIMULAÇÃO DE OSCORO PERES.	112

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- DADOS REFERENTES AO LOTE ANALISADO.	103
QUADRO 2 - COMPARAÇÃO COM O LIMITANTE DE 3% DO CUB.....	105

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- RENDA DIFERENCIAL I.....	20
TABELA 2 - RENDA DIFERENCIAL II.....	21
TABELA 3- INCREMENTO NO VALOR DA TERRA POR ACESSO À INFRAESTRUTURA.	28
TABELA 4- INCREMENTO NO VALOR DA TERRA POR MUDANÇA DE USO.	31
TABELA 5- COMPARAÇÃO ENTRE LEI 3888/89-PD 1997 E PLANO DIRETOR DE 2014.	93
TABELA 6- DIFERENÇA ENTRE PGV E VALOR DE MERCADO NA COBRANÇA DE OODC.....	101
TABELA 7- LISTA DE APÊNDICES E NOMENCLATURA.....	106
TABELA 8- SIMULAÇÕES, PARÂMETROS E LIMITES.	107
TABELA 9- COMPARAÇÃO DE VALORES E LIMITES.	109
TABELA 10- PORCENTAGEM RECUPERADA POR OODC.....	110
TABELA 11- PORCENTAGEM RECUPERADA EM EXEMPLO ESPECÍFICO	113
TABELA 12- PORCENTAGEM RECUPERADA EM EXEMPLO ESPECÍFICO 2	113

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Anúncio de Venda de Terreno (Av. Prefeito Waldemar Vieira)	118
Apêndice B - Zoneamento Terreno 0541 947 (Av. Prefeito Waldemar Vieira)	118
Apêndice C - Simulação Construção Terreno 0541 947 (Av. Prefeito Waldemar Vieira) ...	119
Apêndice D - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0541 947 (Av. Prefeito Waldemar Vieira)	119
Apêndice E - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Fernando Machado)	120
Apêndice F - Zoneamento Terreno 0163 175 (Rua Fernando Machado)	121
Apêndice G - Simulação Construção Terreno 0163 175 (Rua Fernando Machado)	121
Apêndice H - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0163 175 (Rua Fernando Machado)	122
Apêndice I - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Cel Caetano Costa)	123
Apêndice J - Zoneamento Terreno 0263 217 (Rua Cel Caetano Costa)	123
Apêndice K - Simulação Construção Terreno 0263 217 (Rua Cel Caetano Costa)	124
Apêndice L - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0263 217 (Rua Cel Caetano Costa)	124
Apêndice M - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Afonso Pena)	125
Apêndice N - Zoneamento Terreno 0755 (Rua Afonso Pena)	126
Apêndice O - Simulação Construção Terreno 0755 (Rua Afonso Pena)	126
Apêndice P - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0755 (Rua Afonso Pena)	127
Apêndice Q - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Fernandes Francisco Coutinho)	128
Apêndice R - Zoneamento Terreno 1139 SN (Rua Fernandes Francisco Coutinho)	128
Apêndice S - Simulação Construção Terreno 1139 SN (Rua Fernandes Francisco Coutinho)	129
Apêndice T - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 1139 SN (Rua Fernandes Francisco Coutinho)	129
Apêndice U - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Ipê Rosa)	130
Apêndice V - Zoneamento Terreno 0435 00 (Rua Ipê Rosa)	131

Apêndice W - Simulação Construção Terreno 0435 00 (Rua Ipê Rosa)	131
Apêndice X - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0435 00 (Rua Ipê Rosa)	132
Apêndice Y - Anúncio de Venda de Terreno (Serv. Deoscoro Peres)	133
Apêndice Z - Zoneamento Terreno 1013 (Serv. Deoscoro Peres)	133
Apêndice AA - Simulação Construção Terreno 1013 (Serv. Deoscoro Peres)	134
Apêndice BB - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 1013 (Serv. Deoscoro Peres)	134
Apêndice CC - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Euclides Machado)	135
Apêndice DD - Zoneamento Terreno 0050 52 (Rua Euclides Machado)	136
Apêndice EE - Simulação Construção Terreno 0050 52 (Rua Euclides Machado)	136
Apêndice FF - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0050 52 (Rua Euclides Machado)	137
Apêndice GG- Simulação Construção Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)	138
Apêndice HH - Zoneamento Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)	138
Apêndice II - Simulação Construção Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)	139
Apêndice JJ - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)	139
Apêndice KK- Simulação Construção Terreno 0039 SN (Serv Papa João Paulo I)	140
Apêndice LL - Zoneamento Terreno 0039 SN (Serv Papa João Paulo I)	141
Apêndice MM - Simulação Construção Terreno 0039 SN (Serv Papa João Paulo I)	141
Apêndice NN - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0039 SN (Serv Papa João Paulo I)	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RA - Renda Absoluta

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

CA - Coeficiente de Aproveitamento

TO - Taxa de Ocupação

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

ONU - Organização das Nações Unidas

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima

PL - Projeto de Lei

EC - Estatuto da Cidade

STF - Supremo Tribunal Federal

OUC - Operação Urbana Consorciada

HIS - Habitação de Interesse Social

CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção

CTM - Cadastro Territorial Multifinalitário

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

CELESC - Centrais Elétricas de Santa Catarina

TELESC - Telecomunicações de Santa Catarina

PD - Plano Diretor

CEPA – Centro de Estudos e Planejamento Ambiental

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

CUB - Custo Unitário Básico

ARP - Área Residencial Predominante

ATL - Área Turística de Lazer

ARM - Área Residencial Mista

ATR - Área Turística Residencial

AMS - Área Mista de Serviços

AMC - Área Mista Central

PGV - Planta Genérica de Valores

SINDUSCON-SC - Sindicato da Construção Civil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1. OBJETIVOS	18
1.1.1. Geral.....	18
1.1.2. Específicos.....	18
2. CONCEITOS RELATIVOS À RENDA DA TERRA.....	19
2.1. RECUPERAÇÃO DE MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS URBANAS	19
2.1.1. O Conceito Econômico e Social de Mais Valias.....	19
2.1.2. Renda da Terra.....	19
2.1.3. Renda da Terra Urbana.....	22
2.1.4. Recuperação das Mais Valias Fundiárias Urbanas	24
2.2. MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS POR MELHORIAS URBANAS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA 28	
2.3. MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS ADVINDAS DE ALTERAÇÕES DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS.....	30
3. SOLO CRIADO E OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	33
3.1. COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO.....	33
3.1.1. CA Máximo, Básico e Mínimo	34
3.1.2. Coeficiente Básico Único e Unitário.....	39
4. GÊNESE DO SOLO CRIADO.....	40
4.1. HISTÓRICO DO SOLO CRIADO	40
4.2. SOLO CRIADO NO BRASIL	42
5. DEBATES TEÓRICOS ACERCA DO SOLO CRIADO	50
5.1. NATUREZA DO SOLO CRIADO	50
5.2. BENEFICIADOS E ONERADOS.....	53
5.3. MODELO DE CÁLCULO DE CONTRAPARTIDA DA OODC.....	57
5.4. FORMAS DE PAGAMENTO DE CONTRAPARTIDA DA OODC.....	59
5.5. LOCALIZAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DA OODC.....	61
5.5.1. Operações Interligadas	62
5.5.2. Operações Urbanas Consorciadas	63
5.6. DESTINO DAS RECEITAS GERADAS	66
5.7. RELEVÂNCIA DO VALOR DO SOLO COMO FATOR DE CÁLCULO DE SOLO CRIADO	67
5.7.1. Cadastros Territoriais e o Cálculo da Contrapartida do Solo Criado	67
6. ESTUDO DE CASO: O SOLO CRIADO EM FLORIANÓPOLIS	70
6.1. FLORIANÓPOLIS.....	70
6.2. Solo Criado na Lei 3338/89 e no Plano Diretor de 1997.....	79

6.3. OODC no Plano Diretor de 2014 e Decreto 13.454/14	82
6.4. SIMULAÇÕES DE APLICAÇÃO DA OODC EM FLORIANÓPOLIS	105
7. CONCLUSÃO	114
8. REFERÊNCIAS	117

1. INTRODUÇÃO

O crescimento, desenvolvimento e conseqüente protagonismo das cidades nas últimas décadas trouxe muitas conseqüências e desafios a serem superados. A exploração da terra enquanto bem/produto gera renda, a qual é apropriada pelo proprietário da mesma. Como na maioria dos casos a valorização do solo advém de esforços exógenos aos do proprietário, faz-se oportuna a busca por políticas de recuperação destes montantes e devolução para os responsáveis por tal valorização.

Neste cenário, o instrumento Solo Criado - posteriormente batizado de Outorga Onerosa do Direito de Construir - surge como uma ferramenta importante na busca pela recuperação das mais valias fundiárias urbanas advindas de alterações nos parâmetros urbanísticos. O Solo Criado trata de uma cessão de direito adicional para construir além do coeficiente de aproveitamento básico, mediante algum tipo de contrapartida.

Apesar da conceituação simples, o instrumento ainda é fruto de debates profundos acerca de algumas de suas características, justificativas para implementação e funções almejadas. Assim, buscou-se abordar o histórico do instrumento no Brasil e no mundo, modelos de cálculo da contrapartida, a localização geográfica do reinvestimento dos montantes arrecadados, o destino burocrático de tais receitas, entre outras discussões pertinentes ao tema.

Com todos estes aspectos elucidados e posição do autor firmada sobre, faz-se oportuno um estudo de caso a fim de constatar em exemplo específico os debates levantados no escopo teórico referente ao tema. Para o presente estudo, o caso específico é a análise do Solo Criado no município de Florianópolis.

A escolha do município em questão para o estudo de caso se justifica no relativo pioneirismo da cidade na instituição do instrumento quanto à implementação de coeficiente de aproveitamento único para toda a cidade e de valor igual a 1. Além disso, Florianópolis se destaca no tema por ter sido alvo de disputas judiciais acerca da natureza tributária do Solo Criado, as quais acabam por simbolizar o fim deste impasse nestes debates.

Após trazer para análise em Florianópolis todos os elementos abordados em referencial teórico, sobram questionamentos sobre a efetividade da implementação do instrumento. Para melhor elucidar este ponto foram feitas simulações de utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir a fim de ilustrar o real alcance do instrumento.

Um dos pontos fundamentais para a efetiva utilização do Solo Criado é levar em conta a localização do imóvel, bem como seu valor - mais próximo possível do comercializado - para compreender os montantes gerados e apropriados. Assim, as simulações compararam vários cenários entre valores utilizados para cálculo de contrapartida e valores pretendidos por vendedores do mercado imobiliário, além de outros índices de preços, o que ajudou a expor as virtudes e deficiências da aplicação do instrumento no município.

Com o presente estudo foi possível constatar a pouca efetividade na aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Florianópolis. Os dados levantados

apontam para uma oportunidade de melhor aproveitamento do instrumento no sentido de torná-lo mais justo e eficiente.

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. Geral

Analisar o contexto, a evolução e a efetividade da implementação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Florianópolis - SC.

1.1.2. Específicos

- 1) Entender a gênese da Outorga Onerosa do Direito de Construir e os motivos que levaram à sua criação;
- 2) Compreender a relação entre as dinâmicas de produção do espaço urbano e a OODC;
- 3) Identificar os atores envolvidos na implantação da OODC, os beneficiados e os onerados com sua implementação;
- 4) Analisar as fragilidades e fortalezas do processo de instituição do Solo Criado na cidade de Florianópolis;

2. CONCEITOS RELATIVOS À RENDA DA TERRA

2.1. RECUPERAÇÃO DE MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS URBANAS

Para compreender o conceito e as implicações da recuperação de mais valias fundiárias são necessários esclarecimentos acerca de uma série de fatores que compreendem o tema. Primeiramente, necessita-se abordar o conceito mais básico do que se entende por mais valia. Posteriormente, serão explorados os escritos sobre renda da terra que basearão este estudo, a versão urbana desta abordagem e, por fim, a justa e necessária recuperação destas mais valias por parte da coletividade.

2.1.1. O Conceito Econômico e Social de Mais Valias

O conceito mais consolidado do termo “mais valia” é creditado a Marx (1867). Para o autor, de maneira geral, mais valia corresponde à parte do trabalho que não é pago ao trabalhador enquanto é retido pelo capitalista. Em outras palavras, em um contexto onde o proletário tem apenas sua própria força de trabalho para vender como meio de vida, produz mais valor do que recebe por este trabalho. A diferença entre o valor pago ao produtor - somado aos demais insumos necessários à produção da mercadoria - e o valor do produto final, dá-se como valor excedente, na forma de lucro.

Esta breve explicação é aplicada de forma mais específica para a produção de mercadorias propriamente ditas. Para Marx (1867), somente o trabalho é capaz de gerar valor. Assim, considera que recursos naturais em sua forma original não possuem valor, uma vez que não possuem trabalho humano em sua origem. Seriam exemplos de recursos naturais a água, o ar e a terra, tema deste trabalho.

Na teoria marxista os problemas relacionados à terra não surgem da relação terra-homem, mas dos conflitos entre as classes. Sendo assim, faz-se oportuno abordar os conceitos relacionados à terra, bem como a renda extraída desse bem.

2.1.2. Renda da Terra

Quanto aos estudos acerca da renda da terra, Ricardo (1996) o conceitua e exemplifica como:

Produto da terra paga ao proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo. [...] Se, de duas fazendas vizinhas com a mesma extensão e idêntica fertilidade natural, uma contasse com todas as vantagens de edificações agrícolas, e se, além disso, estivesse devidamente drenada e adubada e adequadamente repartida por sebes, cercas e muros, enquanto a outra não apresentasse nenhuma dessas benfeitorias, naturalmente maior remuneração seria paga pelo uso da primeira (p. 65);

A partir do exemplo, Ricardo expressa - dentro da ótica de oferta e demanda - que, caso a terra seja ilimitada e de qualidade uniforme, não há renda sobre ela. Assim como quando as terras férteis e bem localizadas suprem as necessidades de determinado povo, não há distinção entre as mesmas. Quando há crescimento da população e, conseqüentemente, da demanda, as piores e longínquas terras passam a ser cultivadas.

Partindo da premissa de que o plantio e cultivo em terras inférteis e de pior localização exija maior trabalho, observa-se crescimento do valor da produção. Logo, conclui-se que a base do preço dos produtos remete àqueles cultivados nas piores terras. As terras mais férteis maximizam e aumentam sua produção em relação às piores terras e, escoando-a a valores maiores, geram renda.

Identifica-se o conceito de “Renda Diferencial” na obra de Ricardo, como afirma Lenz (2007):

[...] pela análise ricardiana da formação da renda, na medida em que se desdobra o processo, a taxa de lucro diminui, ao passo que aumenta a renda, seja porque novas terras dão origem a rendas diferenciais, seja porque aumentam as rendas onde elas já se registravam. A questão da dominação da taxa de lucro agrícola sobre a taxa geral de lucro da economia reside no fato de que, como a concorrência entre os capitais leva a não permitir taxas de lucros diferentes, a tendência à queda da taxa de lucro agrícola deve transmitir-se à taxa geral de lucro, que passa a experimentar também uma tendência declinante (p. 4).

Posteriormente, Marx (1980) aborda o tema da renda da terra, separando a Renda Diferencial em I e II e adicionando o conceito de Renda Absoluta. Como já citado, o autor não considerava mercadoria bens naturais em sua forma original. Porém, a terra, quando propriedade privada e possível catalisadora do aumento da produtividade, pode gerar renda ao proprietário impondo ao capital um pagamento pelo direito de uso do solo.

A Renda Diferencial I se assemelha bastante aos conceitos ricardianos de renda da terra, atribuindo à fertilidade e localização as principais condições para a observação deste processo. Compartilha também da noção de que os preços da produção são balizados a partir das piores terras, gerando lucros extraordinários nas terras mais favorecidas. Para ilustrar tal conceito, vale observar a tabela a seguir:

Tabela 1- Renda Diferencial I

Terrenos de Diferentes Fertilidades	Investimento em Capital (C+V)	Lucro Médio	Produção	unidade monetária = US\$				
				Preço do Produto		Preço Social	Renda	
				De Toda Produção	De um Kg	De toda Produção	De um Kg	Renda Diferencial I
I	200	40	10	240	24	240	24	-
II	200	40	12	240	20	264	24	24
III	200	40	15	240	16	300	24	60

KOSLOV, G. Curso de Economia Política (1981 Apud Cario & Buzanelo, 1986)

A tabela acima esclarece que, a partir de três exemplos de terras hipotéticas, pode-se obter rendas diferenciadas. Observa-se que o Terreno I é considerado aquele em piores condições, enquanto o Terreno III com as melhores. Ao possuir o preço social e o preço do produto iguais, o Terreno I não gera renda, enquanto para produzir a mesma quantidade de produtos, os Terrenos II e III necessitam empregar menos capital. Isso ocorre a partir da

alteração de apenas um item analisado: a produção. Entenda-se produção diferenciada por influência das condições naturais já explicitadas anteriormente.

Já a Renda Diferencial II se dá a partir do emprego de capitais adicionais em determinada terra. A utilização de métodos mais eficientes para a produção, a construção de edificações voltadas ao cultivo e depósito da produção, métodos artificiais de fertilização da terra, entre outros investimentos, geram renda da terra.

Para Marx, esta categoria de renda segue caminho parecido ao da Renda Diferencial I ao maximizar a produção em relação às piores terras, como é ilustrado novamente em gráfico por Koslov (1981):

Tabela 2 - Renda Diferencial II

unidade monetária = US\$

Terrenos	I (C+V)	Lucro Médio	Produção	Produção Individual		Preço Social de Produção		Renda Diferencial II
				De Toda Produção	De um Quintal	De toda Produção	De um Quintal	
I	200	40	10	240	24	240	24	-
II	200	40	20	240	12	300	24	60

KOSLOV, G. Curso de Economia Política (1981 Apud Cario & Busanelo, 1986)

Quanto à Renda Diferencial II é interessante apontar o conflito que pode existir entre arrendatários e proprietários de terra, quando do investimento de capitais no melhoramento das terras a serem cultivadas:

A existência da renda diferencial II evidencia a contradição de interesses entre os arrendatários capitalistas e os proprietários da terra. Ao entregar a terra ao arrendatário capitalista, o proprietário cede-lhe o direito de fazer constantes aplicações de novos capitais na propriedade, visando aumentar a produtividade do trabalho. Contudo, quando termina o contrato sua renovação defronta-se com um impasse, pois o proprietário da terra levará em consideração os rendimentos auferidos pelo conjunto de investimentos realizados pelo arrendatário capitalista e exigirá aumento no pagamento do arrendamento. Este último, por seu turno, exigirá menor pagamento em função das constantes inversões realizadas. Neste sentido, os arrendatários-capitalistas lutam para aumentar os prazos de duração dos arrendamentos e os proprietários procuram encurtá-los. (CARIO & BUSANELO, 1986. p.40)

Já sobre a Renda Absoluta, cabe afirmar primeiramente que se encontra diretamente ligada ao monopólio da terra. Parte-se da premissa de que, mesmo as piores terras possuem proprietários e que estes, por sua vez, cobram um valor para arrendá-las. Este conceito marxista é bem explicado da seguinte maneira:

[...] decorre do fato do produtor marginal também ter um ativo, que gera uma renda. Para que a RA¹ exista, uma condição é necessária: a composição orgânica do capital no setor agrícola tem que ser menor que nos outros setores da economia. Assim, esse setor emprega relativamente mais mão de obra e possui valor mais alto, uma vez que

¹ Renda Absoluta.

todo valor vem do trabalho. É esse valor mais alto que proporciona a RA. Portanto, há uma causa para a RA: a diferença entre as composições orgânicas do capital entre os setores não permite que os lucros entre eles se igualem. Isso reflete a influência sobre o pensamento de Marx (e também de Malthus e Ricardo) do fato dos alimentos terem preços mais altos que outros bens na Inglaterra do século XIX. Diante disso, os capitalistas precisavam pagar salários mais altos para garantir a sobrevivência do proletariado, o que evidencia o papel da propriedade privada do solo como um obstáculo ao capital. Nesse sentido, é importante destacar que a RA incide sobre os preços dos produtos agrícolas e faz com que estes sejam mais altos que os preços de produção. (ALMEIDA & MONTE-MÓR, 2017. p. 429)

Além das rendas diferenciais e absoluta, pode-se extrair da obra de Marx o conceito de Renda de Monopólio que, de maneira geral, pode-se se expressar da seguinte maneira:

Quando o excedente do valor sai não mais do excedente de trabalho dos operários, mas de condições nos preços das mercadorias acima do seu valor, o lucro extraordinário auferido nesta produção é fonte de Renda de Monopólio.

Tal situação se verifica quando uma determinada área apresenta condições excepcionais de produção de mercadorias raras, em quantidades limitadas no mercado e com preços maiores que o valor de sua produção. (GONZALES, 1985. p. 98-99)

Cabe salientar que todas estas abordagens acerca da renda da terra referem-se a terras agrícolas ou ligadas a atividades do primeiro setor. Ressalta-se também que as análises foram feitas necessariamente levando em conta um contexto de relação entre proprietários e arrendatários.

2.1.3. Renda da Terra Urbana

Para o presente trabalho, faz-se importante trazer as teorias da renda da terra para o contexto urbano. Santos (2012), ao analisar Lenz (2007) sobre renda da terra, sintetiza os conceitos marxistas de forma mais compreensível ao contexto urbano. Sobre a Renda Diferencial I, o autor afirma:

A renda diferencial I: é o resultado das vantagens que oferece a localização de uma propriedade, e que não dependem diretamente da iniciativa do proprietário. Esta renda é dita diferencial porque as vantagens de localização que a fundamentam não estão igualmente repartidas pelo espaço. Ela constitui-se em um “a mais” no valor de venda dos empreendimentos, que não pertencem ao proprietário do terreno. Esta renda se dá, normalmente, via três elementos principais: os atributos naturais do local; proximidade a serviços e equipamentos privados; ou através dos investimentos públicos (p. 127).

Vê-se que tal interpretação considera a localização como principal fator para a geração de renda da terra e cita os principais fatores que promovem tais localizações. Além disso, estabelece um paralelo entre a atividade agrícola e relação proprietário-arrendatário com a construção de empreendimentos e a relação promotores imobiliários-proprietários de terras urbanas.

Sobre a Renda Diferencial II, esta seria:

[...]baseada principalmente nas vantagens contidas no interior da propriedade, que dependem, sobretudo, da natureza dos ocupantes. Pode-se dizer que esta renda corresponde aos lucros obtidos pelo promotor das vantagens que oferece a “vizinhança” formada entre os demais “compradores” desta propriedade. Esta situação é clara em empreendimentos de alto padrão, onde o empreendedor imobiliário obtém lucro pelo “prestígio” ou pelo estatuto social que determinado empreendimento confere a quem ali habita. Esta renda é também importante para os espaços comerciais e administrativos, pois as atividades recíprocas dos proprietários poderão ser vantajosas para cada um deles. (SANTOS, 2012. p. 127)

Esta correlação também equivale a produção agrícola aos empreendimentos imobiliários. Distancia-se um pouco do sentido original da Renda Diferencial II, uma vez que os capitais investidos não maximizam a produção dos empreendimentos, mas agregam valor simbólico ou abstrato relativo a um caráter de exclusividade, atendendo uma dada demanda e gerando renda ao proprietário.

Por fim, o autor conceitua a Renda Absoluta como:

[...] o direito de propriedade dos terrenos, ou seja, o direito jurídico de reter uma determinada parcela de terra fora do mercado (fora da livre circulação e da livre utilização) durante um tempo mais ou menos longo: o tempo de desenvolvimento geral da cidade aumenta a importância deste lugar em vistas com capital imobiliário e dá assim a possibilidade ao proprietário de aumentar o seu preço. Estes lucros antecipados, que possibilitam o direito de retenção sobre a terra, se apresentam sob forma de renda absoluta. Diferentemente das rendas diferenciais, este terceiro tipo de renda não procura beneficiar imediatamente o proprietário fundiário. Esta renda se estrutura ao longo do tempo e resulta da ação do proprietário, que ao reter a exploração do terreno, favorece o aumento das rendas diferenciais esperadas (p.127).

A renda por último analisada aproxima-se da Renda Absoluta de Marx no que tange à propriedade privada da terra e ao quanto este fator influencia na própria renda. Nesta citação, porém, é apresentado um conceito intimamente ligado à especulação imobiliária, a retenção de solo vazio que não cumpre uma função social visando ganhos futuros.

Gonzales (1985) também sintetiza os conceitos de Rendas Diferenciais, Absolutas e de Monopólio no espaço urbano. Para a autora, Renda Diferencial I se dá por condições diferenciadas entre terrenos urbanos de mesma área com localizações diferentes, condições naturais diversas, como às ligadas à topografia e permeabilidade, bem como à existência ou não de infraestrutura e acessibilidade.

A Renda Diferencial II no ambiente urbano se dá pela possibilidade de construção de maior área de edificação em terrenos de mesmo tamanho e condições naturais e localização similar. Seria o emprego de capital adicional produzindo mais unidades edificadas ou mesmo de imóveis com maior qualidade construtiva e luxuosos.

Já a Renda Absoluta urbana segue a mesma lógica da rural, onde mesmo os piores lotes possíveis geram renda. Assim, os melhores terrenos geram lucros extraordinários. Adiciona-se a esta análise o fato de a ocupação das piores áreas diminuir ainda mais a oferta de lotes urbanos, valorizando, também via demanda, as melhores terras.

Por fim, a Renda de Monopólio tem seu sentido na raridade do solo urbano oferecido. Tem seu funcionamento ligado principalmente ao status de determinados empreendimentos. Tal modalidade de renda é, necessariamente, ligada à existência de indivíduos dispostos a pagar por esta suposta exclusividade.

A partir da exposição dos tipos de renda é possível observar que neste processo há ganhos ditos “imerecidos” por parte dos proprietários de terra. Para o presente estudo, além do aprofundamento e distinção dos diversos conceitos, reside neste tópico a principal questão acerca do assunto: se há ganhos privados advindos de trabalho social, este poderia ser recuperado à coletividade.

2.1.4. Recuperação das Mais Valias Fundiárias Urbanas

De maneira simplificada, pode-se conceituar as mais valias fundiárias urbanas como a renda gerada ao proprietário de terra por sua valorização de forma imerecida, ou seja, por fatores alheios ao esforço do proprietário. Logo, se há apropriação privada de valorização advinda de esforços da coletividade, faz-se justo e necessário tomar de volta para a comunidade tal montante ou, ao menos, parte do valor.

Para alguns autores, este processo denomina-se “captura” de mais valias; para outros, “captção”. Compreende-se aqui, porém, a necessidade de utilização do termo “recuperação”.

O verbo “capturar” está em geral associado a uma atividade criminosa ou prejudicial a um conjunto social. Quando usado como uma ação do poder público, capturar tem um sentido punitivo [...] e o verbo é mais indicado nos casos em que se pretenda agregar o elemento de perversidade [...]

O verbo “captar” está associado a um senso de oportunidade e de atração que secundariza a ideia de que o poder público faça jus àquele excedente. Remete a uma ação de resultado em certa medida fortuito, eventual, que depende da introdução de estratégias específicas. Além disso, costuma ser usado para caracterizar uma ação voltada para elementos não palpáveis como o som e a imagem [...]

“Recuperar” significa obter de volta algo que pertencia ao sujeito originariamente [...] como a situação original é a de que o mercado aloca essas mais-valias de forma privada, a ideia a que o verbo “recuperar” alude é a de que aquelas mais-valias sobre as quais o poder público atua, ou uma parcela delas, caberiam originariamente à coletividade, e como acabam em mãos privadas o poder público deve intervir para que a coletividade possa reaver o que por direito lhe pertence. (FURTADO, 1999. p. 63)

Assim, conclui-se por “recuperação” o termo mais apropriado para tratar do tema por seu caráter de justiça e por diminuir a necessidade de adição de outros termos como “para a coletividade” ou “por parte do poder público”. Apesar da importância para tratar do assunto, o termo a se usar parece uma questão menor em relação à vastidão apresentada pelo tema.

Para tratar dos fatores que levam à valorização da terra, num primeiro momento, não serão consideradas as leis de oferta e demanda de maneira isolada, abstrata e subjetiva. Os fatos geradores das mais valias fundiárias urbanas são fruto de divergências conceituais entre diversos autores, mas sua maioria converge para pontos comuns.

Para Erba (2011), os fatos geradores de mais valias urbanas são: investimentos públicos em obras de infraestrutura urbana, investimentos de particulares e as mudanças de legislação. Já Furtado (1999) separa estes elementos em quatro: “toda” (independente de origem), “alheia ao esforço do proprietário”, “que dependeu do esforço da coletividade” e a “que decorre de investimentos públicos”, além de subdivisões destas.

Os investimentos públicos em obras de infraestrutura citados por Erba (2011) tratam de medidas de incremento de infraestrutura e equipamentos de uso comunitário, sempre em espaços públicos, que acabam por sobrevalorizar os imóveis adjacentes sem investimento algum do beneficiado. São exemplos: vias pavimentadas, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, equipamentos de saúde, educação, lazer, entre outros.

Já os investimentos de particulares são aqueles exercidos pelos próprios moradores e/ou outros usuários do espaço em questão e seu entorno, com impacto imediato na valorização dos imóveis afetados, bem como os do entorno. São mudanças que promovem melhorias ambientais, trazem estética mais luxuosa e elevam o status da região. Podem se dar na forma de autoconstrução de melhorias na comunidade, na produção de novos bairros voltados às classes sociais de maior renda, entre outros elementos ligados à gentrificação de certos espaços.

Por fim, Erba (2011) elenca as mudanças na legislação também como fator gerador de mais valias fundiárias. Tais mudanças podem tratar de algum tipo de subsídio/incentivo ou restrições e sanções legais, mas, em sua maioria, são referentes ao zoneamento de uso e ocupação do solo. Podem se dar com a alteração do uso do solo em determinadas regiões, seja de estritamente residencial para comercial, seja para proibição de algum uso incômodo; transformação de zona rural em urbana; aumento de potencial construtivo e normas referentes à taxa de ocupação, permeabilidade, recuos e afastamentos; autorização de parcelamento de solo; entre outros.

Na separação proposta por Furtado (1999), pode-se definir “toda” pelas mais valias em geral, independente da origem. Isto pode ser usado para simplificar a abordagem, ou quando os diferentes fatos geradores pouco importam. A categoria “alheia ao esforço do proprietário” engloba também toda a valorização gerada a um imóvel posteriormente à sua compra – exceto quando, falando especificamente sobre a terra, haja melhoria propriamente dita na parcela analisada, como drenagem ou terraplanagem, por exemplo.

Já o terceiro tópico proposto, “que dependeu do esforço da coletividade”, trata de “atividades [que] estejam acontecendo externamente a uma determinada propriedade, as adjacentes a ela, de forma que o proprietário é beneficiado pelas alterações de vizinhança que aparentemente acontecem de forma independente da sua vontade”. Dentro desta categoria, a autora destaca o subconjunto “decorrentes da ação do Estado”, diferindo de outras atividades, como as que Erba chama de investimentos particulares, mas considerando fatores como crescimento e desenvolvimento urbano como responsabilidades do Poder Público, logo, a valorização gerada por estes fenômenos entraria neste subconjunto.

Como último conjunto, cita-se “a que decorre de investimentos públicos”. Este conjunto, em relação ao anterior, exclui os fatores relacionados ao crescimento urbano e aumento de demanda pela terra, e adiciona a valorização decorrente de obras públicas, principalmente de infraestrutura. Com a necessidade de abordar a temática da regulação urbanística e seu impacto no valor dos imóveis, é criado um novo subconjunto para este processo.

A partir dos subconjuntos, Furtado (1999) propõe onze conjuntos para separar as possíveis causas de geração de mais valia:

1. todo o valor
2. toda a valorização
3. o valor alheio ao esforço do proprietário
4. a valorização alheia ao esforço do proprietário
- 5a. o valor que depende do esforço da coletividade
- 5b. o valor decorrente da atuação do Estado
- 6a. a valorização que depende do esforço da coletividade
- 6b. a valorização decorrente da atuação do Estado
- 7a. o valor decorrente de investimentos públicos
- 7b. o valor decorrente da regulação urbanística
- 8a. a valorização decorrente de investimentos públicos
- 8b. a valorização decorrente da regulação urbanística (p.97)

Esta série de fatores pode ser reorganizada, ampliada ou reduzida, seja qual for a aproximação que se pense em implantar. Assim, a tabela apresentada serve para orientar qual/quais as mais valias se pretende recuperar. Para analisar instrumentos de recuperação de mais valias específicos deve-se, contudo, levantar outros fatores externos à lista, como a base de cálculo usada e a periodicidade de aplicação, ressalta a autora.

A partir da constatação de valorização fundiária/imobiliária por fatores exógenos ao esforço do proprietário, faz-se necessário um meio de reter o capital excedente gerado. Deve-se ter em mente, além da retenção das mais valias, um planejamento acerca da destinação de tais recursos recuperados. Do contrário, tais políticas teriam caráter meramente punitivo, distanciando-se da intenção de redistribuir as receitas.

Nota-se um desconhecimento geral acerca do tema “recuperação de mais valias fundiárias urbanas”, inclusive entre planejadores urbanos e gestores municipais. Apesar desta falta de compreensão sobre o sentido do assunto e sua ligação com instrumentos de planejamento, não pode-se encontrar explicação para tal numa eventual “pouca idade” das discussões sobre o tema:

[...] nos Estados Unidos as primeiras iniciativas de cobrança da valorização imobiliária decorrente de obras públicas ocorreram ainda no final do século XIX. Nessa época, a maioria das ruas do Distrito de Columbia não era pavimentada, ocasionando uma série de problemas para a cidade e seus habitantes. A pavimentação das ruas e das calçadas era muita cara e, apesar de beneficiar a todos os habitantes, representava um benefício ainda maior para os proprietários de imóveis fronteiriços a essas ruas, que obtinham uma grande valorização de seus imóveis. Em função disso, o Congresso norte-americano aprovou legislação no início de 1894 exigindo que os proprietários de imóveis adjacentes às obras contribuíssem com 50% do custo da pavimentação. (RYBECK, 2004 Apud NOBRE, 2016. p. 164)

Também não é prudente atribuir o desconhecimento sobre o tema à sua implantação apenas nos países centrais e desenvolvidos:

A experiência latino-americana com o tema apresenta um histórico bastante rico, e a discussão pública sobre a desejabilidade e a necessidade da aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias remonta, em diversos países da região, às primeiras décadas do século XX. O debate aflora, desde então, tanto por razões políticas e ideológicas como por motivações concretas. Um exemplo do primeiro caso é dado pelo histórico das diversas tentativas de representantes do Partido Radical chileno para introduzir a ideia nas resoluções de política e na legislação. Nos anos 30, inclusive, um *impuesto a las plusvalías* foi proposto pelo Presidente Aguirre Cerda, originando intensos debates nacionais. (FURTADO; SMOLKA. 2005. p. 2)

O presente estudo se propõe a analisar as mais valias fundiárias urbanas decorrentes de investimentos públicos de forma mais superficial. Além destas, será aprofundada a análise acerca das mais valias advindas de alterações na legislação e parâmetros urbanísticos e construtivos.

No que tange às mais valias referentes a investimentos públicos diretos, há tributos que podem servir para a recuperação, como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis). Estes impostos são eficientes em recuperar parte da valorização desde que haja atualização das plantas de valores base para sua cobrança e fixação de alíquotas justas. Tais tributos também poderiam servir para cobrar a valorização gerada pela alteração de parâmetros urbanísticos, caso seja sensível às plantas de valores.

Para a modalidade de mais valias geradas por intervenções do poder público adjacentes a um determinado terreno urbano há um tributo específico utilizado há bastante tempo no Brasil: a Contribuição de Melhoria. Esta taxação teve sua primeira implantação a nível nacional datada em 1934.

Já para o aprofundamento do estudo sobre recuperação de mais valias fundiárias urbanas decorrentes de alterações na legislação urbanística, serão citados e analisados alguns instrumentos específicos: Operações Urbanas Consorciadas, Transferência do Direito de Construir e - mais detalhadamente e foco central do presente trabalho - Outorga Onerosa do Direito de Construir.

2.2. MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS POR MELHORIAS URBANAS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

As mais valias fundiárias urbanas, como já citadas, podem ter diferentes naturezas, bem como diversas formas de recuperação. Tomando como base as noções de Renda Diferencial I e as mais valias advindas de investimentos públicos, tem-se uma relação direta entre o acesso à infraestrutura urbana e equipamentos essenciais e uma valorização observada nos imóveis impactados por tais benefícios.

A tabela abaixo trata de três tipos de intervenção do poder público e o consequente incremento no valor dos imóveis em função da distância das áreas centrais em virtude do custo da intervenção:

Tabela 3- Incremento no Valor da Terra por Acesso à Infraestrutura.

Acesso Adicional a Serviço	Distância ao Centro Km's			Custo da Inversão
	5 a 10	15 a 20	25 a 30	
Água	11,1	5,1	3,2	1,02
Pavimentação	9,1	4,8	3,4	2,58
Saneamento	8,5	1,8	0,3	3,03

Disponível em: <http://sandroni.com.br/?page_id=782>

Vê-se que há uma relação direta entre a proximidade do centro e os ganhos com intervenções públicas. Observa-se também a valorização inferior ao custo de implantação dos serviços de saneamento a partir de quinze quilômetros da região central. Isto não pode ser tratado como um problema, uma vez que os investimentos em saneamento não tem por objetivo valorizar imóveis. Além disso, para a atual abordagem, pouco importa o montante investido e a quantidade de mais valias geradas, apenas explicitar de forma incisiva que este processo existe e que há correlação entre os fatores, bem como faz-se possível e/ou necessária a recuperação dos investimentos e da valorização.

Entre os instrumentos com potencial de recuperar mais valias urbanas, a Contribuição de Melhoria expressa de forma mais direta e de fácil compreensão o conceito de recuperação da valorização gerada – o que não quer dizer, a priori, que trata do mais justo ou efetivo. No Brasil, diferentemente de outros instrumentos, a Contribuição de Melhoria não tem regulamentação no Estatuto da Cidade, mas possui legislação própria, regulada pela União em 1967, sob decreto-lei 195/67², que estabelece:

Art 1º A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas. (BRASIL, 1967)

² A Contribuição de Melhoria foi primeiramente institucionalizada pela constituição de 1934, em seu artigo 124. Sua criação, porém, remete ao ano de 1932, sob o decreto 21.390/1932.

Seu segundo artigo elenca os tipos de intervenções passíveis de cobrança da contribuição. Entre eles, destacam-se as obras viárias, fornecimento de saneamento básico, construção e ampliação de equipamentos públicos de lazer, além de fornecimento e ampliação de outras modalidades de infraestrutura, como energia elétrica e telecomunicações.

O instrumento delimita a área a ser impactada direta e/ou indiretamente por uma intervenção estatal, estimando a valorização imobiliária gerada e terminando por cobrá-la como meio para financiar a própria obra em questão. O valor cobrado, porém, não pode ultrapassar a valorização total percebida, tampouco o custo total da intervenção feita, como consta consolidado também no Sistema Tributário Nacional: “A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização”. (BRASIL, 1967)

Apesar de tratar especificamente de instrumento de recuperação de mais valia advinda do que Erba (2011) chama de “investimentos públicos em obras de infraestrutura urbana” – excluindo outras formas de geração de valorização – a Contribuição de Melhoria se destaca por ser de fácil entendimento e correlação de causa e efeito. Isto faz do instrumento passível de melhor aceitação por parte dos onerados, uma vez que há o benefício claro e a oneração proporcional. Tal afirmação leva em conta a noção de pagamento pela obra e consequente benefício direto na mobilidade, conforto e saneamento, não no pagamento pela valorização imobiliária.

A Contribuição de Melhoria pode ser um importante inibidor de especulação imobiliária. Observam-se, porém, poucos casos de implantação deste instrumento. Pode-se supor que legisladores e gestores municipais tendem a evitar conflito – ou, por vezes, manter as relações amistosas – com os especuladores. Além disso, há a possibilidade de os onerados pedirem impugnação de contribuição.

Para a instituição do instrumento em determinada área, necessita-se de apresentação prévia de projeto e orçamento. Mesmo com a citada fácil compreensão do instrumento, a cultura de superfaturamento em obras públicas de muitos municípios brasileiros pode gerar contestações acerca da implantação da tributação, dificultando sua efetivação.

Ademais, a Contribuição de Melhoria, apesar de fazer sentido matematicamente, pode ter consequências indesejadas. Analisando apenas pela ótica de a valorização sem esforço do proprietário necessitar de recuperação para a coletividade, pode-se incorrer transformação dos imóveis em meros bens de consumo, descartando seu valor de uso. Isto pode ser um problema em casos onde o valor do imóvel não possui direta proporção à sua renda e classe social. Assim, com a manutenção da renda, mas com crescimento do valor do imóvel habitado, alta dos impostos e consequente aumento no custo de vida (além da pressão imobiliária), o proprietário de imóvel na região afetada pelas melhorias poderia ver-se obrigado a mudar-se de local.

A situação apresentada acima, porém, pode ser de fácil solução no momento de sua implantação, com mecanismos que visem a isentar cidadãos beneficiados com as melhorias,

mas que possuam apenas aquele imóvel e renda inferior a um valor pré-fixado. Esta situação expõe a possibilidade de promover justiça a partir da Contribuição de Melhoria, ainda que a lei que orienta o instrumento deva prever de antemão situações do tipo.

Talvez a saída mais fácil para evitar-se o possível problema citado seja recuperar a valorização por meio do Imposto sobre Transação de Bens Imobiliários (ITBI) ou de alguma modalidade deste, uma vez que, neste caso, o imóvel seria tratado como bem de consumo tanto pelo proprietário quanto pelo poder público. Porém, como por vezes o instrumento é utilizado de forma arrecadatória para financiamento das obras, crê-se que teria pouca adesão por parte dos gestores.

Para além dos problemas decorrentes da implementação do instrumento, bem como das dificuldades em implantá-lo, cabe ressaltar outro possível empecilho: a base de cálculo utilizada para medir a valorização gerada pelas intervenções. Limitações ligadas a cadastros desatualizados não são exclusividade da Contribuição de Melhoria e serão expostas adiante neste estudo.

Fica evidenciada a natureza das mais valias que vislumbra-se recuperar com a Contribuição de Melhoria: as decorrentes de investimentos públicos, principalmente na provisão de infraestruturas. Cabe analisar a seguir as mais valias advindas de alterações de padrões urbanísticos e construtivos e os instrumentos capazes de recuperá-las.

2.3. MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS ADVINDAS DE ALTERAÇÕES DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS

Tendo referência na Renda Diferencial II, conceituam-se também as mais valias fundiárias urbanas decorrentes de alterações de parâmetros, normas e leis que regem a produção do espaço urbano. De maneira geral pode-se exemplificar esta modalidade de valorização a partir da seguinte premissa: dois terrenos de mesmo tamanho, com igualdade nas condições topográficas e de solo, situadas em regiões próximas e dotadas de mesma infraestrutura e acesso a equipamentos, mas que possuem distintos índices de potencial construtivo, terão valores diferenciados.

Olhando de outra forma, se os dois lotes em questão possuem o mesmo índice construtivo e, a partir de mudança de legislação, um deles passa a ter maior potencial, este será valorizado, uma vez que possa produzir-se mais unidades construtivas ou de maior área:

Figura 1- Lotes com diferentes índices construtivos e parâmetros urbanísticos.

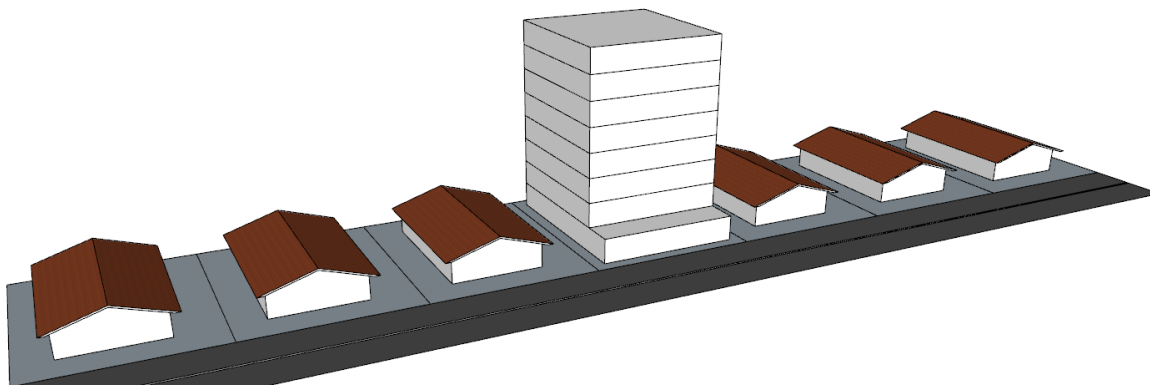


Imagem produzida pelo autor.

A figura acima apresenta uma série de terrenos de mesma área com os índices máximos construtivos alcançados, ou seja, neles foram construídos a área máxima permitida, com o número máximo de pavimentos, com os menores recuos e afastamentos, bem como taxa de ocupação. Trata-se de um exemplo grosseiro onde um lote no meio de uma quadra homogênea possui direito de construir muito acima dos demais.

Além dos parâmetros construtivos já citados, outro fator pode gerar mais valia ao diferenciar tal terreno dos demais: o uso. Planos diretores, zoneamentos e leis de uso e ocupação do solo podem - e devem - delimitar os usos que imóveis podem assumir em diferentes zonas da cidade, de acordo com a infraestrutura disponível, condições naturais da região como declividade e inundabilidade, entre outras limitações.

Sendo assim, se na figura produzida o zoneamento permite apenas construção de residências unifamiliares para todos os lotes homogêneos e outros usos para o terreno diferenciado (como comercial e residencial multifamiliar), este último teria benefícios em detrimento dos demais por tal privilégio. Parte-se da premissa de que áreas predominantemente residenciais aumentam a demanda por atividades comerciais, por exemplo, aumentando o valor dos terrenos que possuem o direito para este tipo de uso.

Outra alteração muito importante que impacta de forma abrupta no valor da terra é a alteração de zoneamento de “rural” para “urbano”. Fica clara a valorização de porte elevado e imediata com as mudanças de legislação:

Tabela 4- Incremento no Valor da Terra por Mudança de Uso.

Type of Land Use Change	Price Before Change (US\$/m ²)	Increment (%)	Price After Change (US\$/m ²)	Windfall on 5000m (US\$)
Rural to Urban Conversion	2	400	10	40000

Building Norms	100	800	100	400000
Zoning Regulation	200	100	400	1000000

Captura de tela de vídeo intitulado “Martim Smolka - Value capture as a land based tool to finance urban development”. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=vEZOGF2jSW8&list=PLTQZbEc6Bv5-Hja_AppdM6gkXp98C01Ca>

A partir da tabela anterior, vê-se que, diferentemente das mais valias advindas de investimentos públicos em infraestrutura e acessibilidade a equipamentos públicos, este modelo não possui trabalho despendido em seu processo. Conclui-se que a valorização gerada é fruto da expectativa do que - e do quanto - se pode construir em determinado terreno.

Apesar de não possuir trabalho investido diretamente, as alterações em legislação observadas podem gerar necessidade de intervenção do Poder Público no sentido de prover infraestrutura adicional. Este processo também evidencia uma necessidade de recuperação da valorização gerada.

Por exemplo, a partir da alteração de zoneamento rural para urbano, o proprietário de uma grande porção de terra pode dividir seu terreno em lotes menores - em conformidade com as necessidades de usos tipicamente urbanos - e almejar comercializá-los a valores maiores que lotes adjacentes rurais. Observa-se que, a partir da repartição do terreno e sua transformação em urbano, socializa-se os investimentos com infraestrutura, enquanto a valorização é apropriada pelo proprietário da terra.

A depender da legislação de cada município, o interessado em lotear pode ser responsabilizado em prover infraestrutura de água, esgoto, pavimentação, entre outras. Ainda que se passe para o interessado o máximo de responsabilidades possíveis, caberá ao município os serviços de manutenção e ampliação da infraestrutura instalada, bem como a instalação e funcionamento de equipamentos públicos (de saúde e educação, por exemplo). Assim, observa-se uma espécie de oneração do poder público em detrimento de vantagens individuais, passíveis de recuperação.

Assim, conclui-se que as alterações de parâmetros urbanísticos, construtivos e de uso e ocupação do solo podem gerar sobrecarga na infraestrutura urbana, onerando o poder público municipal e, conseqüentemente, o conjunto dos contribuintes que financiam tal estrutura. Este processo reforça a necessidade de mecanismos recuperadores das mais valias geradas.

O presente trabalho tem como objeto central a abordagem sobre as mais valias fundiárias urbanas geradas principalmente pela alteração de índices construtivos. Mais especificamente serão abordados o Solo Criado e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, bem como instrumentos correlatos.

3. SOLO CRIADO E OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Como o próprio nome sugere, Solo Criado trata de criação de área adicional a ser construída. Entre divergências sobre a exploração de espaço aéreo ou subterrâneo, construção com área superior à do lote em questão, deve-se elucidar um conceito que faz-se primordial na conceituação de Solo Criado, o Índice ou Coeficiente de Aproveitamento.

3.1. COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) trata, basicamente, da divisão da área construída pela área do terreno. Em outras palavras - quando olhando-o como um parâmetro pré-estabelecido - inverte-se a equação: CA é um multiplicador da área do terreno cujo resultado estabelece a área total a ser construída. O CA consolidou-se atualmente como um importante instrumento para regulação, limitação e ordenação do uso e ocupação do solo urbano em conjunto com outros instrumentos.

Apesar de a urbanização ter se acelerado de forma significativa há poucas décadas, as leis referentes ao solo urbano no Brasil datam do século XIX:

No Brasil, a disciplina da forma urbana teve suas raízes ainda no período colonial, quando a Lei das Índias e as Ordenações Filipinas já estabeleciam dispositivos para orientar a fundação de novas cidades e a construção das edificações, respectivamente. A primeira lei brasileira que tratou da urbanização municipal foi editada no período imperial, em 1828, quando foi estabelecida a competência dos vereadores em legislar sobre os aspectos das edificações e das cidades. A partir de então foram compilados os Códigos de Posturas, resgatando inclusive normas de origem colonial, e que representaram a primeira tipologia normativa dedicada à disciplina edilícia. Em 1894, o Código de Posturas do Rio de Janeiro, já consolidado, foi publicado, tendo sido o primeiro a fazer menção à superfície máxima de ocupação dos terrenos, hoje conhecida como taxa de ocupação (TO), que é a relação entre a área da projeção horizontal da edificação ou edificações e a área do lote ou do conjunto de lotes. Com caráter essencialmente higienista, estabeleceu-se o esquema de habitabilidade das construções, por meio da definição da superfície máxima de ocupação dos terrenos em dois terços. (HERCULANO et al, 2018. p. 207)

Observa-se neste ponto um importante marco na história da regulamentação de políticas de solo urbano no Brasil. A taxa de ocupação citada trata de um parâmetro essencial para a regulação do uso da terra. Nas décadas seguintes, com a industrialização e os avanços tecnológicos e construtivos - que permitiram alcançar altura e número de pavimentos cada vez maior - os gabaritos passaram a dominar os conflitos acerca dos instrumentos reguladores de ocupação do solo.

Nos anos 1920, com a Lei 2.332 na cidade de São Paulo, observou-se a preocupação com a volumetria das edificações, ao condicionar a altura dos edifícios à largura das vias de acesso. Apesar de não ter relação direta com a área construída, pode-se considerá-la uma limitante construtiva e relativa à infraestrutura presente, neste caso, viária.

Na década de 1950 nascem os primeiros conceitos relativos e equivalentes ao Coeficiente de Aproveitamento no Brasil³. Se deu pela primeira vez no município de São Paulo, em 1957, em Lei Ordinária sob o nº 5261 (SÃO PAULO, 1957). Tal lei versava sobre o CA, densidade demográfica, áreas mínimas de lotes e espaços livres, entre outros fatores.

Apesar da popularização do CA em diversos planos e legislações em cidades brasileiras pós lei 5261, tal parâmetro não foi institucionalizado e/ou regulamentado em lei federal. Mesmo no Estatuto da Cidade, não há capítulo exclusivo para o instrumento. O CA é citado somente no Capítulo II, sobre os requisitos urbanísticos para loteamento e na seção destinada à Outorga Onerosa do Direito de Construir:

§ 1o A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (BRASIL, 2001. Art. 4º)

3.1.1. CA Máximo, Básico e Mínimo

Expostos os conceitos básicos relativos ao Coeficiente de Aproveitamento propriamente dito, cabe apontar as divisões existentes a partir de sua complexificação. As divisões mais comuns do CA são o básico, máximo e mínimo.

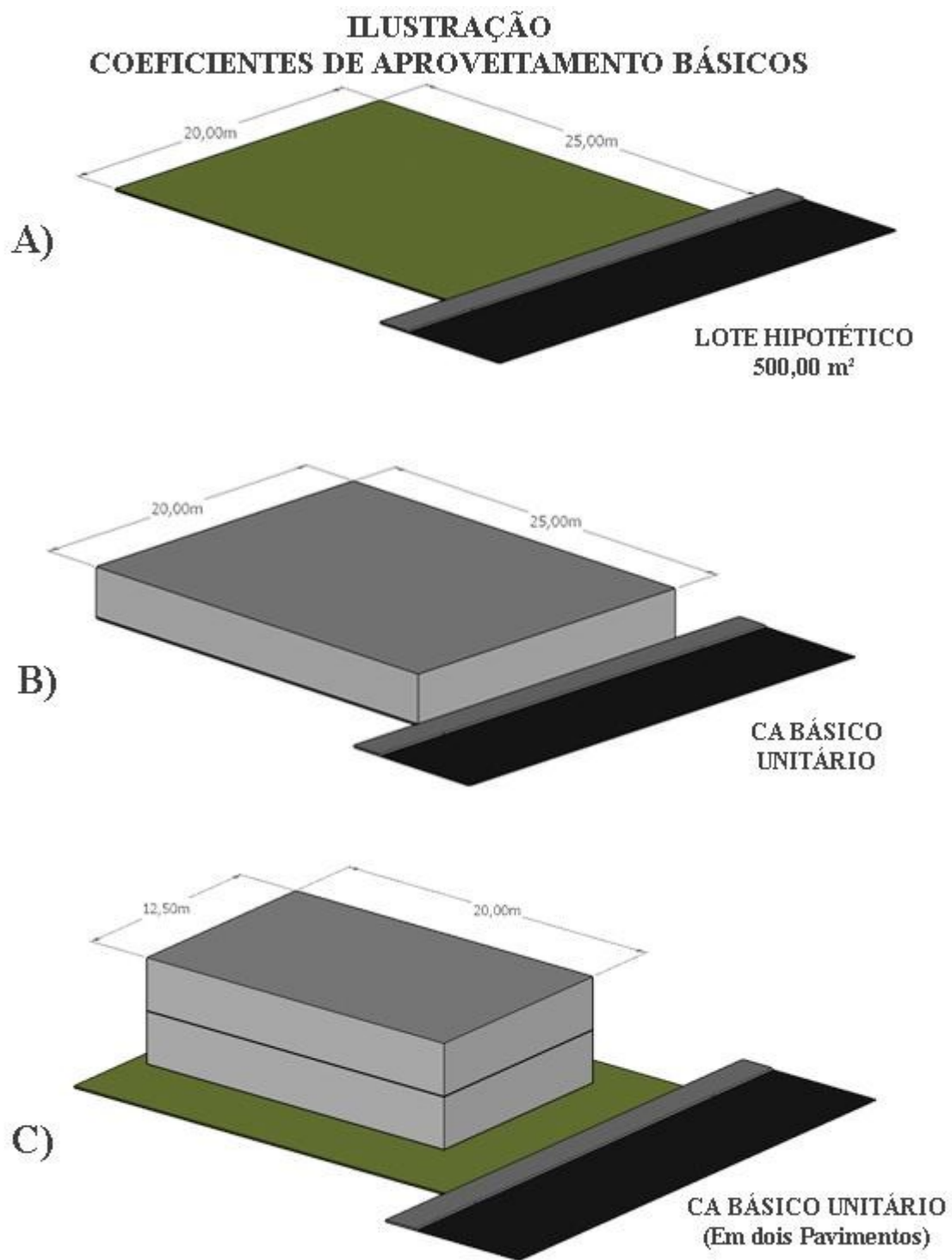
O Coeficiente de Aproveitamento Básico trata do índice máximo utilizado enquanto direito de construir sem a necessidade de contrapartida. Sua existência e concepção representam um pacto social referente ao direito de edificar.

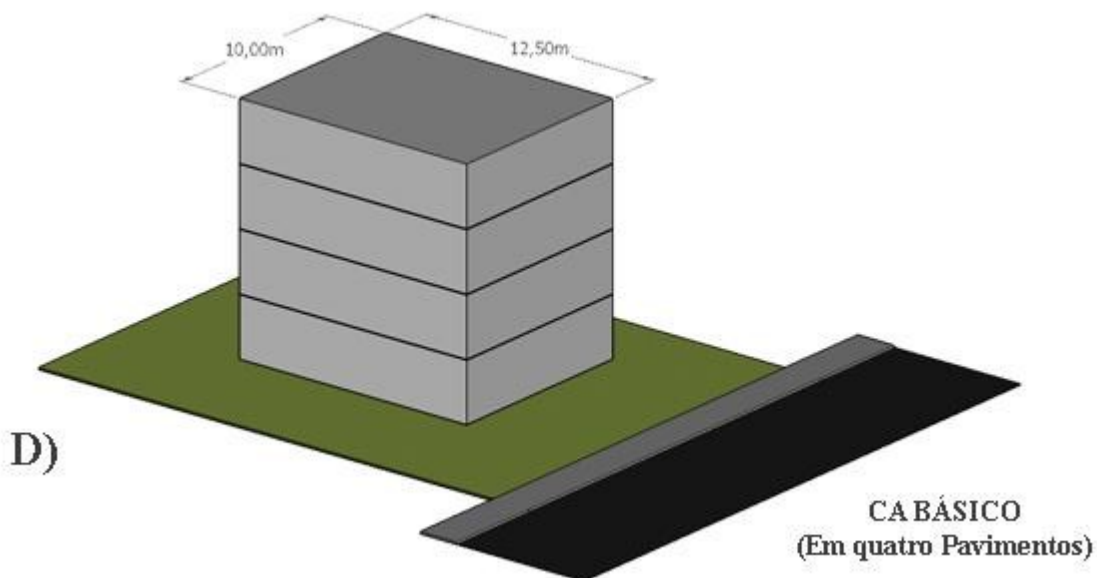
Cabe salientar que a área total de uma construção é dada por área e não por volume⁴. Sendo assim, cada pavimento soma sua área à total. Por este motivo, não são ilógicos coeficientes de aproveitamento maiores que 1 (100%), ou seja, onde a construção seria maior que o próprio terreno.

³ Antes disso já haviam instrumentos equivalentes ao CA em outros países, como: Building Ordinance de Berlim, em 1925, Floor Space Index (FSI) na Inglaterra em 1944 e um padrão para toda a Europa consolidado em uma conferência em Zurique em 1948. (MAGALHÃES, 2017)

⁴ Legislações Municipais podem fixar altura máxima de um pavimento e a partir de que medida um pé-direito pode ser considerado mais de um andar.

Figura 2 - Simulações de Coeficientes de Aproveitamento 1.





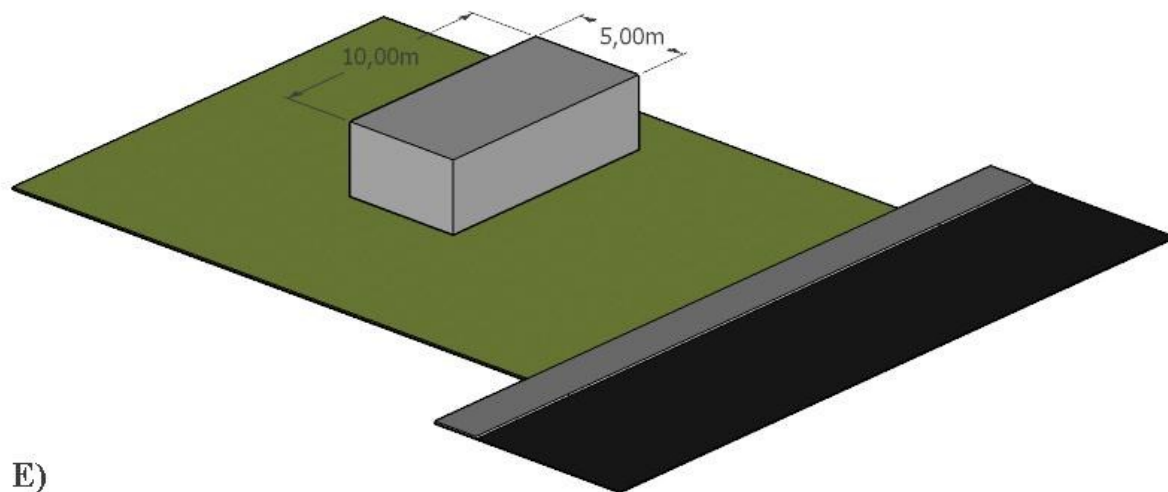
Imagens produzidas pelo autor.

As imagens acima visam a expor diferentes maneiras de atingir o coeficiente básico, quando este é igual a 1. A imagem denominada “A” representa o lote hipotético proposto. Já a ilustração B trata do lote inteiramente ocupado por uma edificação de um pavimento. Tal situação é pouco possível de ser observada na cidade formal, devido a outros parâmetros de uso e ocupação do solo, como a taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, a exigibilidade de recuos e afastamentos, tanto frontal quanto laterais e de fundos. Assim, para atingir 100% do potencial construtivo representado por um coeficiente de aproveitamento igual a 1 é necessário a construção de mais pavimentos, como ilustram as figuras C e D.

Na busca pelo cumprimento da função social da propriedade, alguns municípios estabelecem um coeficiente de aproveitamento mínimo. Isto justifica-se no objetivo de combater os vazios urbanos - objetos de especulação imobiliária - conceituando, além dos lotes e imóveis claramente sem uso, os espaços subutilizados. Ou seja, este índice estabelece uma porcentagem a ser construída para que a propriedade cumpra minimamente sua função social.

Figura 3 - Coeficiente de Aproveitamento Mínimo.

ILUSTRAÇÃO
COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÍNIMO



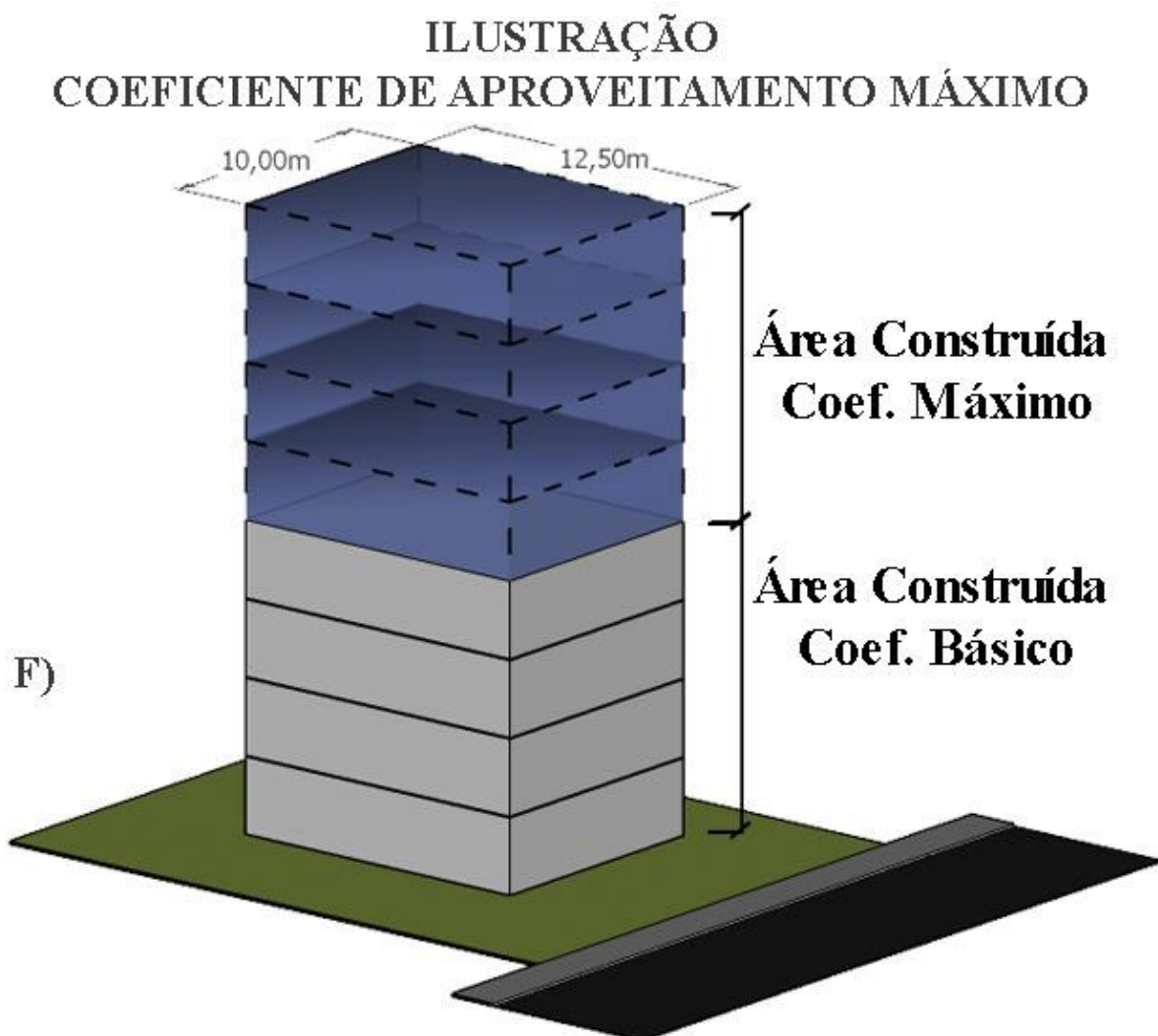
E)

Imagem produzida pelo autor.

A imagem E ilustra - no mesmo lote hipotético de 500,00 metros quadrados - uma construção que cumpre o CA Mínimo hipotético de 10%. Não respeitando o limite mínimo estabelecido, poderia o poder público propor e implantar outros instrumentos para coibir a subutilização, como o parcelamento ou edificação compulsórios e, de forma mais incisiva, o IPTU Progressivo no Tempo. Logo, conclui-se pela importância do CA Mínimo também integrado com outros instrumentos para a promoção do melhor e mais efetivo uso e ocupação do solo urbano.

Sobre o Coeficiente de Aproveitamento Máximo, este só existe em função da existência em legislação do Solo Criado ou OODC, principais objetos deste estudo. Seu funcionamento pode ficar mais compreensível a partir da imagem a seguir:

Figura 4 - Coeficiente Máximo.



A imagem F ilustra um caso em que o CA Básico é igual a 1, e o CA máximo, 2. Esta área de construção entre o limite básico e o máximo configura solo criado⁵. Sobre ela, então, deve incidir alguma modalidade de oneração. O CA Máximo - diferentemente do Básico, como explanado mais adiante neste estudo - pode e deve ser diferenciado para diversas zonas da cidade.

Esta diferenciação se dá pelos motivos que limitam ou possibilitam a verticalização e aumento de densidade, ou seja, faz-se possível e aceitável a densificação de áreas já dotadas de infraestrutura. Assim, ficaria instituído a essas áreas um CA máximo maior do que em porções mais precárias de equipamentos e serviços públicos.

⁵ Outros parâmetros urbanísticos, como o gabarito e alturas máximas, podem limitar a construção. Logo, o coeficiente máximo nem sempre poderá ser alcançado, ainda que previsto em plano diretor e zoneamento.

Além da infraestrutura disponível, outro fator que pode diferenciar os valores máximos do CA é a própria intenção do gestor público em induzir o desenvolvimento urbano para determinada área, bem como frear o crescimento de outras. Tal possibilidade evidencia o potencial da OODC ser utilizada como instrumento importante de planejamento, uso e ocupação do solo.

3.1.2. Coeficiente Básico Único e Unitário

Como descrito há pouco, entende-se que o CA máximo deve ser diferenciado ao longo do tecido urbano em virtude da presença de infraestrutura e dos planos de expansão urbana e densificação. A instituição do CA Básico pode seguir a mesma lógica, segundo as leis brasileiras, porém, não é defendida pelo presente autor.

Apesar do conceito literal parecido, único e unitário são distintos ao lidar com o Coeficiente de Aproveitamento. CA Único, basicamente, é a instituição de um mesmo CA Básico para todo o tecido urbano⁶. Já o CA Unitário trata do coeficiente básico igual a 1, como já citado no exemplo das figuras anteriores.

O estabelecimento de um CA básico único tem o propósito de promover certa equidade entre os proprietários de terrenos. Todos os terrenos urbanos teriam, assim, o direito a esse patamar básico de construção de forma não onerosa. Outra coisa são os limites urbanísticos máximos, em geral presentes nas leis de uso e ocupação do solo e na normativa de zoneamento das cidades, e que estão vinculados à capacidade de infraestrutura instalada ou prevista para as diversas áreas da cidade, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. (BACELAR & FURTADO, 2016. p. 3)

Nota-se que a unicidade do CA Básico é referente, principalmente, ao direito de construir. Sendo um direito, deve-se buscar sua igualdade para todos os cidadãos. Acima do CA Básico Único poderia haver cessão onerosa deste direito, a qual será esmiuçada adiante neste estudo.

Sobre o CA Unitário, cabe levantar alguns argumentos para a defesa de sua implementação. À primeira vista, um CA Básico igual a 1 promove um melhor controle acerca do espaço construído, bem como maior previsibilidade da necessidade de implantação de infraestrutura para todo o tecido urbano.

Outro ponto interessante trata do protagonismo que o CA Básico Unitário assume frente a outros instrumentos e parâmetros, como a taxa de ocupação e o gabarito. Estes outros instrumentos acabam por se tornar apenas parâmetros construtivos auxiliares, enquanto o CA fica como principal limitador do potencial construtivo. Isto faz todo o sentido, considerando que a área total construída é o principal fator relacionado de maneira mais direta com a quantidade de usuários que cada edificação abarcará e a conseqüente demanda gerada sobre a infraestrutura urbana.

⁶Salvo exceções, como áreas de preservação permanente, onde os CA geralmente são menores que o CA único.

De certa forma, a instituição do CA Básico Unitário pode ter um papel inibidor de especulação fundiária e imobiliária. Isto se deve ao fato de não haver expectativas diferenciadas entre lotes semelhantes quanto ao potencial construtivo e possíveis alterações deste parâmetro.

A uniformização do CA Básico para todo o município e sua valoração em 1 auxilia em cálculos de contrapartida quando houver interesse em ultrapassá-lo e conseqüentemente houver a necessidade de contrapartida. Além disso - como já explicado anteriormente sobre a especulação - a facilidade em levantar o valor de um imóvel auxilia o cálculo de impostos e indenizações, como as referentes a desapropriações.

Conclui-se que o CA Básico Único e Unitário promove uma maior justiça quanto ao direito aos índices construtivos, além de facilitar a gestão da produção do espaço urbano. Além disto, este modelo de CA converge para o conceito de Solo Criado defendido neste estudo.

4. GÊNESE DO SOLO CRIADO

O conceito de Solo Criado, apesar de parecer simples, foi fruto de debates e discordâncias ao longo do século XX até sua efetivação - no Brasil. Como já explicado anteriormente, faz-se importante salientar a forma como se calcula a área de uma edificação, onde cada pavimento adicional soma sua área à área total.

Apesar de ter relação estreita com a verticalização, não se pode afirmar que há “criação de solo” sempre que se ocupe espaço aéreo:

Não se confunde, no entanto, a noção — mesmo quando nestes termos entendida — com a de ocupação do espaço aéreo, visto que pode haver ocupação de espaço aéreo sem criação de solo; seria o caso de construção de uma torre de grande altura, sem pavimentos intermediários, ou de nave de uma catedral gótica também de grande altura, mas sem nenhum plano utilizado no intermediário. Por outro lado, pode haver criação de solo sem ocupação do espaço aéreo: seria o caso das construções no subsolo, que ocupam um espaço subterrâneo. (GRAU, 1983. p. 57)

Também não é o caso de se considerar criação de solo sempre que há construção de novos pavimentos, principalmente após a consolidação dos conceitos de coeficiente de aproveitamento. Para tanto, faz-se necessária uma análise histórica sobre a evolução do conceito, bem como os debates superados e os que ainda geram discussão acerca do Solo Criado.

4.1. HISTÓRICO DO SOLO CRIADO

Apesar da consolidação dos planos de zoneamento em princípios do século XX, o início do uso de instrumentos reguladores de construção e mesmo a idealização do coeficiente de aproveitamento, a noção de Solo Criado surge apenas na década de 1970:

A ideia original do solo criado surge em 1971, em Roma, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção firmam um documento, defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção. Este deveria passar

à coletividade e ser concedido a particulares por concessão ou autorização administrativa. Posteriormente, em 1975, o Governo da Itália propõe uma lei que separa, de forma absoluta, o direito de propriedade e o direito de construção. Este passa à órbita da coletividade, que o concede desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos. (RIBEIRO & CARDOSO, 1991. p. 371-372)

A partir deste debate, pode-se auferir que, dentro do sistema capitalista, o direito de propriedade é praticamente inalienável, enquanto o direito de construir deve ser regulado segundo os interesses da coletividade. O Solo Criado surge como uma cessão de direito adicional de construir mediante uma contrapartida que deve ser utilizada para reparar a sobrecarga gerada na infraestrutura e outros investimentos de interesse público.

Ainda sobre as primeiras experiências internacionais, além da italiana, RIBEIRO & CARDOSO (1991) citam a experiência francesa - o “Teto Legal de Densidade” - com melhor detalhamento acerca do destino das receitas geradas:

Em 1975, o Governo francês estabelece uma lei que limita o direito de construção inerente ao direito de propriedade a uma vez a área do terreno — Plafond Legal de Densité (PLD). O direito de construção acima desse limite passa à coletividade, que poderá concedê-lo, desde que haja o pagamento pelo proprietário de uma soma equivalente ao valor do terreno, cuja aquisição seria necessária para que o índice de utilização não excedesse o limite de 1⁷. [...] O produto da venda do direito de construção excedente à área do terreno deverá ser utilizado, obrigatoriamente, no financiamento de:

- a) programas de constituição de espaços verdes;
- b) aquisição de terras para a construção de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos;
- c) programas de preservação do patrimônio cultural; e
- d) programas de construção de moradias de interesse social, a serem alugadas aos interessados. (p.372)

É interessante notar na experiência francesa a cobrança da totalidade do terreno “virtual” necessário para que a área total da edificação não ultrapasse a área total do lote (terreno físico + terreno virtual). Isto porque, como será explanado adiante, a cobrança de contrapartida ao longo das décadas foi evoluindo para apenas parte do valor do lote necessário a se atingir o CA Máximo.

Outro caso internacional importante da década de 1970 é o da cidade de Chicago. Houve a instituição de um instrumento muito semelhante à Transferência do Direito de Construir, onde o potencial construtivo não alcançado em imóveis com interesse de preservação poderia ser utilizado em outras regiões da cidade. Além disso, previa-se aumento de potencial construtivo em troca do financiamento de melhorias ou instalação de equipamentos a critério do poder público. (COSTONIS, 1974 apud REZENDE et al, 2011)

⁷ Em outras bibliografias pesquisadas, há a informação de que o limite construtivo foi de 1 para todo o território francês e 1,5 para a região de Paris.

4.2. SOLO CRIADO NO BRASIL

As ideias relativas ao Solo Criado não demoraram a chegar ao Brasil e tomar corpo. Seu desenvolvimento e consolidação não se descolam da evolução dos movimentos relativos à luta pela reforma urbana no país. Em 1963, ocorreu o conhecido “Seminário Quitandinha”:

No Brasil, as discussões sobre a necessidade de meios efetivos de controle do solo urbano datam da década de 1960. Em 1963, se realiza o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, em Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, no qual o quadro geral das cidades é discutido e é encaminhada a necessidade de instrumentos efetivos de controle do solo urbano. A motivação é a necessidade de se equacionar uma política habitacional que enfrente a crise nas metrópoles brasileiras. É proposto um imposto de habitação a incidir sobre terrenos e unidades com mais de 100 m² que, porém, não se assemelha à Outorga, assim como ainda não estão expressos no encontro entendimentos fundamentais do instrumento, como a valorização artificial de terrenos ou a questão da possibilidade de separação entre o direito de construir e o direito de propriedade. (REZENDE et al, 2011. p. 26)

Como nota-se, a década de 1960 não encaminhou discussões que tivessem Solo Criado como parte das conclusões. Os primeiros registros de debates e propostas de instrumentos parecidos datam da década seguinte, em São Bernardo do Campo, como citam Ribeiro e Cardoso (1992):

[...] a experiência e os debates em torno do solo criado começam em 1974, quando a Prefeitura de São Bernardo organiza um seminário, reunindo várias entidades municipais de urbanização. Três anos mais tarde, uma lei é aprovada neste município, pela qual o mecanismo do solo criado é instituído como instrumento do Plano de Desenvolvimento Integrado. O seu objetivo era colocar à disposição do poder público terras a serem utilizadas para a criação de um "sistema de áreas verdes", instituído pela Prefeitura. O valor cobrado pelo direito de construção corresponde a 50% do valor do solo criado pela construtora. Ou seja, já naquela época, limitava-se o direito gratuito de construção ao equivalente a uma vez a área do terreno. A partir daí, o proprietário deveria comprar o direito de outros proprietários ou do poder público. Os recursos assim gerados eram revertidos ao Fundo de Áreas Verdes. O valor do terreno tomado como base para o cálculo do valor do solo criado era aquele constante do cadastro tributário da Prefeitura (p.2).

Apesar de representar um grande marco no histórico das discussões acerca da criação de solo, o episódio citado não consumou o termo “Solo Criado”, tampouco “Outorga” ou “Cessão” onerosas do direito de construção. O conceito propriamente dito, de fato, é primeiramente citado e consolidado no Brasil na chamada Carta de Embu, em 1976.

A Carta de Embu é resultado de uma série de seminários realizados nos municípios de São Sebastião (25 e 26 de junho), São Paulo (28 e 29 de junho) e Embu (11 e 12 de dezembro), todos no estado de São Paulo, organizados e promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. O documento traz uma série de abordagens acerca de temas como o coeficiente único, transferibilidade do direito de construir, função social da propriedade, entre outros.

A Carta de Embu traz em seu texto uma defesa contumaz dos coeficientes de aproveitamento único e críticas a coeficientes diversos:

A definição, pelo poder público, de diversos e distintos coeficientes de aproveitamento, na legislação de zoneamento, permite a ocorrência, a nível individual, de inúmeras situações de injustiça: a definição de um ou outro coeficiente de aproveitamento poderá alterar substancialmente o valor dos terrenos. Daí o volume extremamente significativo de pressões que se exercem sobre o poder público, no sentido de pretender-se a alteração da legislação de zoneamento, sempre para o fim de que sejam ampliados os coeficientes de aproveitamento. É certo, por outro lado, que a ampliação dos coeficientes de aproveitamento implica sistematicamente o acréscimo da demanda de equipamentos por parte da comunidade que vai ocupar os locais relativamente aos quais ocorreu tal ampliação: meios de circulação, equipamentos de água, esgoto, transportes públicos, áreas de lazer, áreas de estacionamento, etc. (CEPAM, 1976. p. 135-136)

É válido apontar o destaque dado à injustiça gerada por CA's diferenciados pela conseqüente valorização imobiliária gerada. Além disso, ressalta-se a importância da devida dosagem do aumento dos coeficientes, uma vez que este gera sobrecarga na infraestrutura, onerando assim todo o conjunto dos municípios.

Quanto à noção de Solo Criado, a Carta de Embu supera os debates sobre espaço aéreo e/ou subterrâneo. Também traz em seu desenvolvimento defesas referentes ao CA Unitário, onde se considera Solo Criado toda a área construída além da área total do terreno em questão:

A noção de solo criado desenvolveu-se inicialmente a partir da observação da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural. Compreendia-se assim o solo criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não-apoiadas diretamente sobre o solo natural. [...] Desenvolvidos, no entanto, maiores estudos urbanísticos a propósito da ideia, passou-se a entender como solo criado o resultado de construção praticada em volume superior ao permitido nos limites do coeficiente único de aproveitamento. Tudo quanto se construa, pois, além do "quantum " convencional em tal coeficiente, inclusive no andar térreo, é entendido como solo criado.[...] Observe-se que, adotado o coeficiente único para todo um Município, ainda assim, a legislação de zoneamento poderá, tendo em vista razões de urbanismo, fixar índices de aproveitamento, em áreas diversas desse mesmo território, maiores e menores do que aquele coeficiente. A concepção da instrução da noção de solo criado, de toda sorte, está naturalmente atrelada à fixação de um coeficiente de aproveitamento único para todos os terrenos em um Município, Região ou País. Costumeiramente, nos estudos de natureza urbanística a propósito desenvolvidos, tem-se admitido que tal coeficiente deveria ser igual a 1 (um), considerando-se então como solo criado tão somente a área construída que ultrapassasse, em metros quadrados, o valor equivalente ao da área do terreno. (GRAU, 1983. p. 136)

É interessante observar que - além das vantagens relativas ao planejamento e gestão da cidade e inibição de injustiças - o CA Único e Unitário também facilita a própria compreensão de Solo Criado. Além de debater de forma relativamente profunda o Solo Criado e os Coeficientes de Aproveitamento, a Carta traz discussões sobre outra forma de utilização de

índices construtivos enquanto direito quando trata da chamada "Transferência do Direito de Criar Solo".

Ao analisar os índices de aproveitamento construtivos enquanto parâmetros restritivos de construção e ocupação do solo, admite-se como positivo o fato de um imóvel não atingir o CA a que tem direito. Porém, quando este direito é tolhido do proprietário por razões alheias à sua própria vontade, surgem os questionamentos sobre como garantir este direito ao proprietário e da possibilidade da reutilização dos coeficientes não aproveitados.

Isto fica claro em situações onde a preservação de um imóvel é de interesse coletivo, ou seja, a construção em determinado terreno ou a ampliação de determinado edifício mostram-se danosos aos valores cultivados pela coletividade. Os casos mais recorrentes são os de preservação ambiental e de patrimônio histórico, artístico e cultural.

Figura 5- Transferência do Direito de Construir por conta de preservação ambiental.

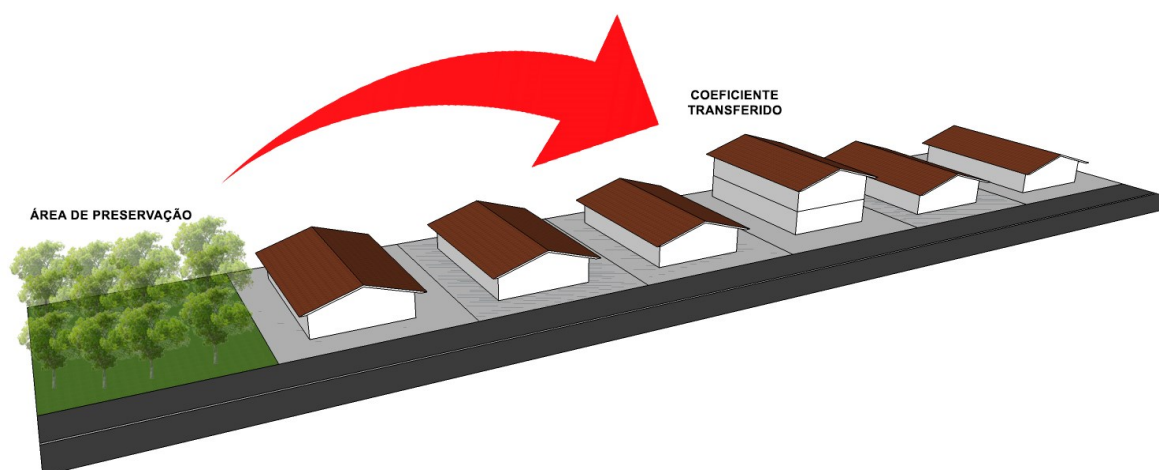


Imagem produzida pelo autor.

Nestes casos, poderia o proprietário incapacitado de aproveitar todo potencial construtivo utilizar de maneira adicional em outro terreno o coeficiente a que lhe foi proibido em sua propriedade a ser preservada. Tal processo parece simples e razoável, promovendo justiça de certa maneira e causando impactos irrelevantes na infraestrutura e no espaço urbano em si.

Todavia, pode-se interpretar da Carta de Embu que havia admissão da ideia de uma “livre” comercialização destes potenciais construtivos:

O conceito de transferência do direito de criar solo implica que seja permitida a transferência desses direitos de um lote a um segundo lote, de acordo com certas regras a serem fixadas. Então, para construir em um determinado terreno além do coeficiente de aproveitamento fixado, poderá o interessado adquirir direitos, parciais ou totais, de terceiros, sendo exato que, neste último caso, no aludido terreno não poderá esse terceiro nada construir. Note-se, todavia, que a adoção do instituto da transferência do direito de construir apenas é viável quando não exista a possibilidade da mudança da legislação que fixa o coeficiente de aproveitamento. Se houver essa

possibilidade, provavelmente, ninguém se interessará em adquirir direitos de criar solo a outros proprietários de imóvel. Por esta razão é que, sistematicamente, a ideia da transferência do direito de construir vem sendo considerada como atrelada à noção de solo criado, que, por sua vez, implica a adoção de um coeficiente único, inalterável. (GRAU, 1976. p. 138)

Além dos pontos já abordados, a Carta traz em seu texto casos de utilização de políticas públicas e instrumentos parecidos ou equivalentes ao Solo Criado. Faz-se menção à cidade de São Paulo, ao estado da Guanabara e ao já citado município de São Bernardo do Campo que, teve o processo de implementação de programa parecido com o Solo Criado concomitante aos seminários em questão.

Outra importante abordagem da Carta de Embu é a Função Social da Propriedade, a qual será melhor analisada adiante. Por fim, o que mais importa no texto acabam sendo as conclusões, as quais se dão da seguinte forma:

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 sub-solo.
2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.
 - 2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.
 - 2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação. (CEPAM, 1976. p. 153)

Conclui-se, portanto, que a Carta de Embu abarca diversos temas referentes ao Solo Criado para sua época. Não cabem, nesse momento, análises anacrônicas acerca do documento. Porém, ao aprofundar os temas relativos ao Solo Criado, serão reavaliadas as premissas trazidas pela Carta e conseqüente crítica e contestação.

Seguindo a linha histórica do Solo Criado em paralelo com o desenvolvimento das políticas urbanas, cita-se o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, criado em 1977 pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). Este anteprojeto trazia o Solo Criado enquanto instrumento inibidor de especulação imobiliária.

O anteprojeto do CNPU, divulgado em 1977, afirma: “Art. 50. O proprietário tem o direito de construir em seu terreno área equivalente à do lote. § 1.º No solo urbano (art. 8.º) em que houver conveniência de aumento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir construção de área excedente à prevista neste

artigo, mediante licença da prefeitura. § 2.º A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada....”

Abaixo desse valor igual a um, não se configuraria Solo Criado, entendimento que atenderia não só à garantia do não esvaziamento econômico da propriedade, assim como ao objetivo urbanístico de garantia de qualidade de vida e de aproveitamento racional da infraestrutura urbana. Acima desse coeficiente a criação de solos interferiria com o interesse da comunidade. (REZENDE et al, 2011. p. 19)

O anteprojeto fortalecia a ideia de CA Básico Único e Unitário, além de prever contrapartida - financeira - para a criação de solo. Apesar da robustez do projeto e de sua importância histórica para os debates acerca do Solo Criado, acabou não sendo aprovado e sancionado.

Em 1983 é apresentado o Projeto de Lei 775/83, também conhecido como PL do Desenvolvimento Urbano. Trata-se de um documento bastante completo, que trata de vários temas relacionados ao planejamento urbano, como a função social da propriedade, instrumentos de desenvolvimento urbano e questões relacionadas às metrópoles.

Quanto o que tange ao tema do presente estudo, cabe citar o Art. 2º, inciso III, alíneas “b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana.” Observam-se nestas alíneas princípios norteadores de instrumentos como o Solo Criado.

Além de princípios gerais, o PL traz propostas específicas em relação ao Coeficiente de Aproveitamento, a Transferência do Direito de Construir e a criação de solo, ainda que esta não esteja explícita no texto:

Art. 5º O Município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários.

Parágrafo único. A licença poderá ser outorgada, em condições especiais, se o interessado se responsabilizar pela implantação dos referidos equipamentos.[...]

Art. 6º Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno. [...]

§ 2º Enquanto o Município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 7º A construção será averbada no Registro de Imóveis, mediante documento de aprovação da Prefeitura Municipal no qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento ou área total de construção, previsto na lei municipal, e efetivamente utilizados. [...]

Art. 10. Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado. Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 11. A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos de construir. (BRASIL, 1983)

Apesar de abarcar de forma relativamente clara e objetiva temas importantes referentes ao planejamento e gestão das cidades brasileiras, o Projeto de Lei não foi aprovado. Contudo, grande parte de seu texto foi reaproveitado na elaboração do Estatuto da Cidade. Assim, pode-se afirmar que o PL 775/83 teve importante papel na busca por uma legislação federal que tratasse do solo urbano.

Cabe ressaltar que quase todos os episódios citados neste breve histórico sobre o Solo Criado estão compreendidos no período do Regime Militar no Brasil (1964-1985). Logo, não é difícil encontrar elos entre as lutas por questões urbanas, sociais, por democracia e maior liberdade, abarcando movimentos trabalhistas, religiosos, acadêmicos, entre outros.

A década de 1980 marca a transição entre os regimes e o processo de redemocratização. Os atores e grupos movidos pela questão do solo urbano que participam do desenvolvimento da nova constituição na época propuseram a implementação do Solo Criado, o qual foi aderido em diversas cidades brasileiras:

O Movimento pela Reforma Urbana, que se organiza por ocasião da Constituinte, recupera a proposta do solo criado, tornando-o um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade. À semelhança da experiência francesa, instaura-se um fundo de financiamento, composto pela arrecadação da venda de solo criado pela Prefeitura, a ser utilizado na melhoria das condições habitacionais das camadas populares: urbanização de favelas, políticas de acesso à terra, construção pública de moradias populares. Procura-se, dessa forma, orientar o controle do uso do solo num instrumento redistributivo dos custos e benefícios da urbanização realizada pela dinâmica da produção capitalista do meio ambiente construído.

A proposta é incorporada nos planos diretores de várias cidades, tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, em grande parte dos municípios das periferias metropolitanas, como Petrópolis, Nova Iguaçu, Santo André, e outras grandes cidades do País. É apresentado, até o momento, em duas formas: ou através da instituição do índice único e da venda do diferencial entre este e o índice utilizado, até um valor máximo estabelecido para a zona, ou através da criação dos "estoques de área edificável", definidos por zona, e que são vendidos pelo poder público, não vinculado ao terreno o potencial construtivo que ultrapasse o índice único. (RIBEIRO & CARDOSO, 1992. p. 373)

A redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 foram comemoradas e, de certa forma, consideradas uma importante vitória para os movimentos sociais. Porém, no que tange às propostas relativas especificamente à política urbana, pouco foi conquistado em relação ao que se propunha e almejava.

A política urbana na Constituição Federal ficou restrita a apenas dois artigos: 182 e 183. Neste último artigo citado são expostos conceitos referentes ao usucapião e suas condições, como a necessidade de o beneficiado não ser proprietário de outro imóvel e a impossibilidade de aplicação do instrumento sobre imóveis públicos.

Já o Artigo 182 lida com temas relacionados aos planos diretores e à função social da propriedade. Não há, porém, menção alguma a Solo Criado, Coeficiente de Aproveitamento, Recuperação de Valorização Imobiliária ou mesmo da distribuição dos ônus e benefícios advindos de processos de urbanização:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...]

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

Em 10 de junho de 2001, enfim é sancionada a lei 10.257/2001 - o Estatuto da Cidade (EC) - que regulamenta os artigos citados anteriormente. O EC traz uma série de instrumentos de apoio à gestão e ao planejamento de cidades regulamentados. Muitos municípios brasileiros possuíam instrumentos semelhantes em suas legislações e planos urbanos, mas a regulamentação em âmbito federal trouxe maior segurança e base para a implementação destes tipos de políticas públicas.

Em suas diretrizes gerais observa-se texto idêntico ao PL 775/83 no que tange à justa distribuição dos benefícios e ônus advindos do processo de urbanização. Também se assemelha ao tópico sobre correções de distorções na valorização das propriedades urbanas, mas mais diretamente direcionado à recuperação destes valores: “XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. (BRASIL, 2001)

O Solo Criado se consolida em legislação federal no EC sob a denominação “Outorga Onerosa do Direito de Construir” (OODC). Tal designação é um pouco mais clara do que simplesmente “Solo Criado”. Entende-se por “Outorga” uma cessão ou permissão, “Onerosa” um encargo obrigatório e o “Direito de Construir” o poder de edificar.

Em seu primeiro artigo acerca da OODC, o Estatuto da Cidade estipula:

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.

(BRASIL, 2001)

Vê-se que há menção e sugestão da adoção de CA Básico Único no texto, porém, sem obrigatoriedade. Como já abordado e defendido neste trabalho, o Coeficiente de Aproveitamento Básico deve ser Único e Unitário para todo o tecido urbano, salvo casos de extrema exceção. É interessante notar, porém, a coerência da delimitação dos CA Máximos em função da infraestrutura e da densidade almejada.

Além do coeficiente de aproveitamento, a OODC prevê em seu artigo 29 a possibilidade de modificação da atividade a qual se destina o imóvel: “O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (BRASIL, 2001). Alterações de uso podem ser exemplificadas como as mudanças de rural para urbano, de residencial para comercial ou de industrial para residencial. A cobrança de contrapartida nestes casos faz sentido e se faz necessária, uma vez que se observe valorização dos imóveis mediante alteração de seu uso por fatores estritamente exógenos à atuação de seu proprietário.

Já em seu artigo 31, o Estatuto afirma que “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” (2001). As finalidades citadas – as quais também se aplicam a outros instrumentos – são:

- 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; .(BRASIL, 2001)

As finalidades elencadas são de extrema importância para a construção e o desenvolvimento de cidades mais justas e sustentáveis e também tratam de políticas públicas que, em geral, necessitam de recursos robustos. Assim, o levantamento de receitas e sua destinação específica são essenciais para o sucesso de tais políticas.

Caso o gestor não aplique “[...] 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” (BRASIL, 2001), o prefeito incorrerá em improbidade administrativa podendo, inclusive, levar à cassação. Este trecho demonstra certo rigor com a aplicação do Estatuto, apesar de - como abordado adiante - não ser tradicionalmente respeitado pelos gestores municipais.

Conclui-se, por ora, que o Estatuto da Cidade foi um grande marco na luta pela reforma urbana, apesar de suas limitações. A abordagem feita até o momento é superficial, a fim de apenas apresentar os pontos relativos à Outorga Onerosa do Direito de Construir de maneira descritiva. Adiante serão levantados outros tópicos nos quais o Estatuto será novamente avaliado.

5. DEBATES TEÓRICOS ACERCA DO SOLO CRIADO

5.1. NATUREZA DO SOLO CRIADO

Passado o histórico das discussões acerca do conceito e implementação do Solo Criado no Brasil e no mundo, faz-se necessária uma análise mais aprofundada de outros debates referentes ao tema. Primeiramente serão abordados os tópicos relativos à natureza jurídica e legal do Solo Criado, além da evolução do pensamento e superação da questão.

É importante ressaltar que este trata-se de um debate superado, o que não diminui sua importância para a consolidação da OODC dentro das políticas públicas urbanas. As grandes questões relativas à natureza do Solo Criado versaram sobre o impasse entre este se tratar de um tributo ou não.

Para Souza (2004):

Embora a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, o Estatuto da Cidade, não tenha tratado o solo criado juntamente com outros tributos, preferindo abordá-lo sob a rubrica “Instrumentos jurídicos e políticos”, não é razoável negar que ele constitui um instrumento tributário. Há uma polêmica, largamente de ordem jurídica, sobre se a outorga onerosa do direito de construir constituiria tributo ou não. A posição do autor tem sido a de considerá-la como uma espécie de tributo, em que pese sua importância extrafiscal. (p. 233)

Uma análise superficial do tema poderia concluir que a OODC se constitui em uma espécie de tributação ou algo similar a partir da ótica da arrecadação pelo Poder Público de receita advinda de uma oneração ao cidadão. Porém, esta é uma questão que merece maior aprofundamento de análise. Assim, analisando a legislação específica que trata do tema - o Código Tributário Nacional - tem-se a conceituação de tributo como:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

(BRASIL, 1966)

Como fica claro na lei, “tributo” necessariamente tem caráter compulsório, como pode-se observar no IPTU, ITBI e na Contribuição de Melhoria. Nos processos de Outorga Onerosa, o ônus gerado não possui uma condição coercitiva ou impositiva, o que a torna uma espécie de compensação por um direito adicional adquirido.

Faz-se importante apoiar-se nas premissas adotadas neste trabalho de que o direito de propriedade é praticamente absoluto, enquanto o direito de construir é relativo e que é necessário o Poder Público recuperar as mais valias geradas por alterações na legislação. A partir destas premissas pode-se concluir que, se o próprio direito de construir é relativo, tampouco seria absoluto o direito de edificar acima dos coeficientes estabelecidos. Ademais,

construir acima do CA básico gera valorização da terra. Logo, a OODC trata de uma forma de recuperar de forma antecipada as mais valias geradas.

Um ponto relevante no histórico de implementação do Solo Criado é a evolução do entendimento de sua conceituação e funcionamento. Assim como qualquer novidade, o Solo Criado também não foi tão bem desenvolvido e utilizado no início e, por falta de institucionalização e regulação⁸, foi utilizado de maneiras que beiravam à informalidade, ou livre negociação entre os agentes privados e os gestores públicos.

Criticando estas transações, houve autores⁹ que propunham caráter tributário ao Solo Criado:

Será próprio, sim, gravar com ônus maior, e até mesmo bem maior do que o usual, as construções que, pela superposição de múltiplos pisos, importam sobrecarga extraordinária aos equipamentos e serviços públicos locais. Mas isso através de tributo, e não como uma espécie de transação, eticamente espúria, entre o poder público e o proprietário, à custa daquilo que se considerou, tendo em vista o interesse coletivo, como limite máximo de superposição de pisos, e conseqüentemente, de habitabilidade da área. (SEABRA FAGUNDES, 1977. p. 7)

Talvez possa-se considerar que o episódio em que se dá por encerrado o debate seja a criação de jurisprudência acerca do tema. Em 2008 o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou um recurso extraordinário¹⁰, onde a empresa Koerich Participações Administração, Participação e Construção LTDA. alegava inconstitucionalidade do instrumento Solo Criado no município de Florianópolis. Defesa da empresa:

Alegou que além de outras obrigações financeiras a suportar, para que possa obter a expedição do alvará de construção, também é exigido o pagamento da “parcela do solo criado” instituída pela Lei Municipal 3.338/89. Afirmou que aí haveria um tributo, imposição inconstitucional, vez que a competência para legislar sobre essa matéria é da União. (BRASIL, 2008)

Na ocasião, o Ministro Eros Grau¹¹ fora o relator e concluiu:

58. No caso dos autos estamos diante de um autêntico ônus. A prestação de dar a que corresponde a chamada ‘parcela do solo criado’ consubstancia um vínculo imposto à vontade de proprietário de imóvel, em razão do seu próprio interesse - interesse em construir, além do coeficiente único não oneroso de aproveitamento, além do ‘índice de aproveitamento superior a 1,0’ [...]

59. O não cumprimento do ônus não implica sanção jurídica, mas apenas a desvantagem de o proprietário do imóvel nele não construir além daquele coeficiente. Se o proprietário do imóvel optar pelo não cumprimento da prestação correspondente ao ônus, conformando-se com a desvantagem de não poder construir além do coeficiente, não poderá por isso ser condenado a qualquer sanção. Tudo se torna,

⁸ Levou-se em conta apenas as dificuldades referentes à falta de compreensão do tema e legislação competente, excluindo-se possíveis relações espúrias entre agentes públicos e privados.

⁹ Como citado no início, o debate encontra-se superado e a citação não tem por objetivo considerar estas as ideias atuais dos autores.

¹⁰ Recurso Extraordinário 387.047, de 06 de Março de 2008;

¹¹ Autor citado no presente trabalho, com vasta bibliografia acerca do Solo Criado.

destarte, muito nítido. Não se cuida, no caso, de qualquer figura que corresponda a obrigação tributária.

60. O instituto a que corresponde a chamada ‘parcela do solo criado’ envolve a imposição de um ônus ao proprietário de imóvel urbano. É instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano. Política cuja execução incumbe ao Poder Público Municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil, instrumento vocacionado à correção de uma série de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, adequado à promoção pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção do princípio da função social da propriedade.

61. Não há, no caso, ofensa ao disposto nos artigos 5º, II; 145, 2º; 150, I e 156, todo da Constituição do Brasil. (BRASIL, 2008)

Vê-se a importância que teve o fato de o decisor ter relativa intimidade com o tema. Consideram-se relevantes a citação e elucidação do Solo Criado enquanto ônus e não obrigação tributária. Fica clara a constitucionalidade e a não obrigatoriedade de pagamento quando o relator levanta o fato de não haver sanções e punições quando do não pagamento da contrapartida (desde que não utilize-se o solo criado).

A decisão citada também pode ser considerada um marco, visto sua utilização em julgamentos posteriores. A posição de Grau foi ratificada meses depois, quando a empresa Biguaçu Empreendimento e Incorporações Imóveis LTDA. entrou com pedido¹² semelhante à Suprema Corte. Com referências à citada decisão de Eros Grau, Menezes Direito - relator do caso - explanou:

[...] Vê-se, portanto, que não se trata de tributo, nem camufla um tributo. Faz parte do poder da administração municipal de ordenar o aproveitamento do solo urbano para evitar que as edificações invadam os limites do terreno, como frequentemente tem acontecido em diversos municípios. Alcança apenas aqueles que estejam nessa situação específica e que, portanto, devem remunerar a municipalidade como instrumento da função social da propriedade. Tenho que essa remuneração bem mais se identifica no plano do poder de política que cabe ao Município exercer, não podendo, como pretende a recorrente, configurá-lo com o tributo fora do rol do art. 156 da Constituição Federal. Ora, na verdade, se há um índice maior de ocupação do solo, isto é, além da área edificável, o Município pode exigir o pagamento de uma remuneração legal para compensar o ônus que decorrer da utilização a maior que sobrecarrega a aglomeração urbana. Poder-se-ia dizer que existe aí um plano contratual e com isso não há como qualificar de tributo essa parcela. (BRASIL, 2008)

Conclui-se, portanto, que a cobrança de contrapartida sobre o Solo Criado não constitui tributo, apenas uma oneração por direito adicional adquirido. As decisões judiciais citadas põem fim a este impasse e pacificam o debate. Além de configurar um marco histórico nas discussões acerca da Outorga Onerosa, o fato de os processos e recursos citados terem sido abertos/pedidos por atores interessados em edificar no município de Florianópolis aumenta a relevância do posterior estudo de caso deste trabalho, além de trazerem uma noção de como se comportam os promotores imobiliários da capital catarinense.

Estes tipos de conflito evidenciam a disputa dos diferentes interesses no espaço urbano. Partindo da premissa de que a implementação do Solo Criado no município tem por objetivo distribuir de maneira justa os benefícios e ônus gerados pela urbanização, faz-se essencial uma

¹² Recurso Extraordinário 226.942, de 21 de Outubro de 2008.

análise dos atores envolvidos no processo de aplicação da OODC e possíveis distorções na distribuição dos impactos gerados.

5.2. BENEFICIADOS E ONERADOS

Uma das questões mais importantes no que tange ao tema certamente é o elenco de quem ganha e quem perde com a implementação da OODC. A presente análise faz-se no campo teórico, na hipótese de implantação séria do instrumento e seu devido funcionamento. Logo, não serão abordadas questões sobre em quem recai o ônus da OODC em cenários extralegais ou que fiquem à margem da legislação vigente.

À primeira vista, poderiam ser elencados alguns fatores que fariam com que determinados atores sejam beneficiados ou onerados. De maneira simplista, aqueles a quem é cobrada a contrapartida por edificarem acima do CA básico seriam onerados. Porém, ao considerar que apenas uma parcela das mais valias geradas por construir a mais - e não sua totalidade - é recuperada, o saldo torna-se positivo para o virtual onerado.

Outra ótica a ser analisada é aquela na qual a partir de um cenário em que o valor pago em contrapartida pela OODC seja repassado ao consumidor final. Aí os ganhos continuam privados, e o ônus é repassado para a parte “mais fraca” do processo. Este cenário, porém, se baseia numa noção de que o valor pago em Outorga seja distribuído entre os compradores finais sem que o proprietário e o incorporador possuam vantagem alguma no processo. A ilustração a seguir mostra de maneira grosseira como o cenário citado não se sustenta.

Figura 6- Terreno Virtual. Ilustração produzida pelo autor com base na Coleção de Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumento do Estatuto da Cidade – Volume 1.

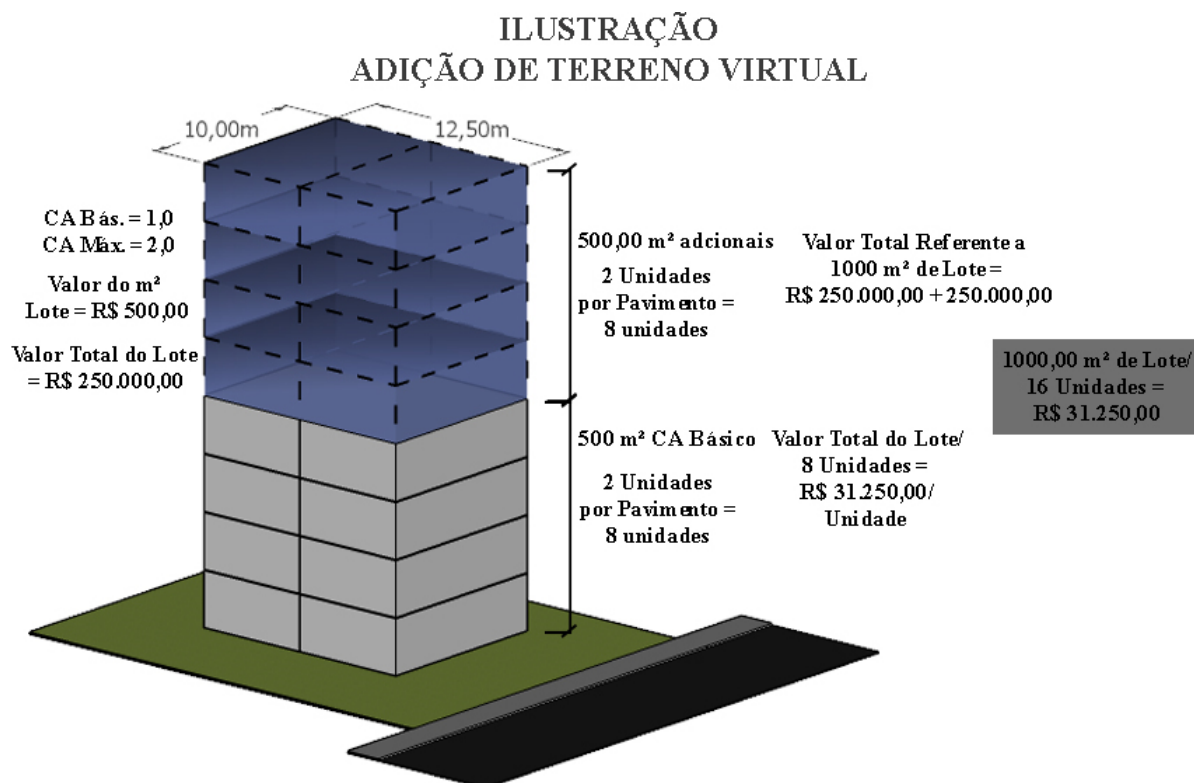


Imagem produzida pelo Autor.

A Imagem acima ilustra um cenário hipotético onde o Coeficiente de Aproveitamento Básico é igual a 1,0, e o valor total de mercado do Lote em questão, R\$ 250.000,00, onde se pretende construir 2 unidades imobiliárias por andar, com 62,50 m² cada¹³. O esquema sugere que, ao dobrar o potencial construtivo para 2,0, o valor do lote também tenderia a dobrar. Assim, o método do terreno virtual permite aumentar o número de unidades construídas, maximizando os potenciais lucros da incorporação, dividindo igualmente o valor dobrado do lote pelo dobro de unidades.

Há de se considerar que é pouco provável que o terreno tenha valorização na mesma proporção que o aumento do Coeficiente de Aproveitamento. Porém, para efeito de outorga, deve-se utilizar para o terreno virtual criado o mesmo valor por metro quadrado original para o índice básico. O que pode-se afirmar a partir da ilustração é que a valorização gerada pela possibilidade de construir mais poderá ser dividida entre os consumidores finais das unidades edificadas, mas não o valor da contrapartida cobrada.

Seguindo essa lógica, também busca-se explicar que é equivocada a ideia de que a OODC poderia inibir o interesse imobiliário em determinada área da cidade em detrimento de

¹³ Meramente ilustrativo e esquemático, o cenário descarta áreas comuns;

lotes com área real igual àquela que se conseguiria edificar criando solo. Tal processo será devidamente abordado mais adiante.

Como exposto, a tese citada acima é simplista e limitada para explicar quem arcará com o ônus do solo criado. SOUZA (2004) afirma que, para apontar os atores onerados, deve-se analisar a elasticidade da oferta de solo urbano, bem como da demanda:

Se a oferta de solo for inelástica, então o ônus tenderá a recair inteiramente sobre o proprietário do terreno. Caso haja elasticidade de oferta e demanda, o ônus se reparte entre o proprietário do terreno e o comprador. Por fim, se a demanda por solo for inelástica, então o ônus seria exclusivamente do comprador. (p. 238)

Figura 7- Gráficos de Elasticidade entre Oferta e Demanda.

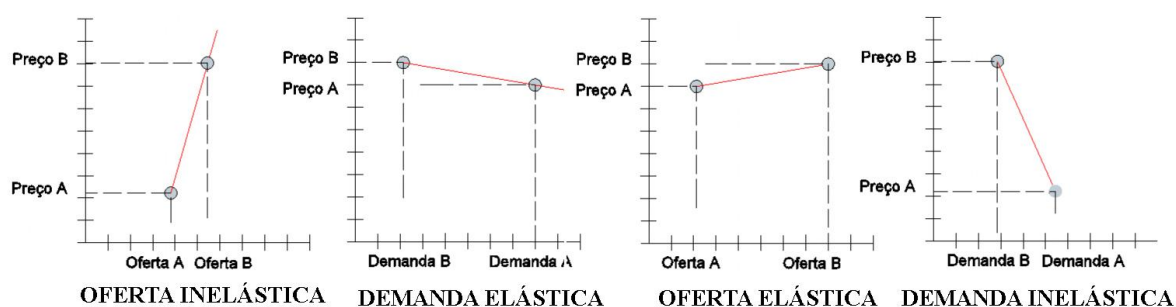


Ilustração produzida pelo Autor.

Para ilustrar o que SOUZA (2004) e outros autores entendem por grau de elasticidade da oferta e da demanda, pode-se afirmar: oferta inelástica trata de um aumento da oferta menor do que a proporção do aumento do preço; já a demanda elástica é uma diminuição significativa da demanda em função do aumento do preço do solo, enquanto a oferta elástica tem um grande aumento em virtude do pequeno aumento no valor da terra urbana; por último, a demanda inelástica se dá por um pequeno decréscimo da demanda ao subir substancialmente o preço.

Assim, quando a oferta é inelástica, a valorização gerada - acompanhada de uma concorrência não crescente - já é suficiente para o proprietário não necessitar repassar o valor da outorga para o consumidor final. Quando a oferta e a demanda são elásticas, a valorização da terra em função da variação de demanda e oferta é muito pequena, há um movimento no sentido de dividir os custos da contrapartida entre os atores envolvidos. Já com a demanda inelástica sugere-se que o valor do solo cresce pouco, mas como a procura segue alta, o ônus da OODC tende a ser cobrado dos consumidores finais, já que estes parecem não se abalar com o crescimento do valor do produto final.

De forma mais detalhada e aprofundada, Ribeiro e Cardoso (1992) separam em três as hipóteses sobre quem arca com o ônus:

- ao definir o índice I para todas as áreas da cidade, o solo criado modifica o “mapa de valores” da cidade, expurgando dos preços fundiários o seu componente relativo à densificação. Essa hipótese implica uma redução global dos preços de terrenos “densificáveis” até os limites definidos pelo novo patamar de verticalização;
- em casos de mercados oligopolizados, é possível supor que o proprietário tenha o poder de manter o preço nos níveis atuais, o que significaria ou uma redução no lucro

imobiliário ou um repasse do valor relativo ao solo criado para o preço final do imóvel. O repasse ao preço tem como pressuposto uma inelasticidade da demanda, ou seja, uma parte da população teria capacidade de suportar aumentos significativos para pagar o preço de localizações "escassas";

- finalmente, como terceira hipótese, podemos pensar em uma articulação das duas anteriores; ou seja, em submercados mais elitizados, o preço cairá apenas até um determinado limite, já que se trata de uma demanda com capacidade aquisitiva — e motivação simbólica —, para arcar com um repasse dos valores do solo criado para o preço final. O limite inferior de queda do preço fundiário pode também ser estabelecido a partir da concorrência com outros sub-mercados, como o comercial ou o de uso residencial unifamiliar. Em outras regiões, onde haja maior substitutibilidade dos imóveis e onde o fator localização não tenha o mesmo significado que nas áreas nobres da cidade, pode-se supor uma queda dos preços fundiários até o limite do uso potencial com índice 1. (p. 379)

Em outras palavras, o proprietário do terreno arcaria com os custos referentes ao solo criado quando da não valorização esperada de seu bem em função de coeficientes básicos mais restritivos, enquanto o incorporador imobiliário absorveria este ônus na diminuição de sua margem de lucro. Já o comprador seria onerado com o aumento do preço de compra do produto final.

Para Ribeiro e Cardoso (1992), com a instituição do coeficiente básico unitário para toda a cidade, haveria uma homogeneização dos preços da terra - ao menos no que tange a parte do valor referente ao potencial construtivo. Isto faria com que os incorporadores buscassem a maximização dos lucros a partir da racionalização e melhor gerência das construções em detrimento de mera atividade especulativa. Este movimento é julgado benéfico pelos autores, uma vez que poderia trazer inovação para o setor da construção e fortalecer atividades genuinamente produtivas.

Como citado na última hipótese, os terrenos que tiverem seu valor indexado pelo limite construtivo 1,0 tenderão a não se valorizar no montante em que se especulava, fazendo dos proprietários os principais onerados neste processo. Desta forma, o incorporador ganha na aquisição do lote e consegue arcar com as contrapartidas necessárias sem necessitar repassá-las ao consumidor final. Tal processo observa-se em regiões da cidade menos nobres, com menor demanda por padrões elevados de construção e demanda por localização privilegiada.

Nas regiões consolidadas habitadas por classes de maior renda e onde há escassez de terra com alta procura, observa-se que os consumidores finais têm condições de arcar com o ônus do solo criado. Isto se explica pela disposição destes compradores em pagar altos valores por localização privilegiada, seja por melhor acesso a equipamentos e serviços, seja por status.

Assim, pode-se concluir que a questão “quem arca com o ônus do solo criado” é complexa e dependente de uma série de fatores. O elenco destes atores deve ser claro, para que o planejamento preveja e/ou projete situações em que a OODC seja mais ou menos restritiva ou mesmo indutora de crescimento urbano. Vale salientar que os cenários elencados anteriormente são baseados na hipótese de os cálculos de contrapartida serem bem elaborados e corretamente cobrados. Sobre isso, faz-se oportuno aprofundar.

5.3. MODELO DE CÁLCULO DE CONTRAPARTIDA DA OODC

Como já citado neste trabalho, a Outorga Onerosa é um instrumento que visa a recuperar as mais valias fundiárias urbanas. Com a evolução da implementação da OODC, foram diminuídas as negociações mais diretas e pouco regradas entre Poder Público e agentes privados, tentando padronizar as contrapartidas cobradas. Para tanto, deve-se instituir uma equação para averiguar quais as valorizações observadas e por quais circunstâncias foram geradas.

O cálculo das contrapartidas deve, ao mesmo tempo, ser de fácil compreensão e contemplar ao máximo os quesitos essenciais sem dar margem para manobras que enfraqueçam o potencial da OODC ou mesmo que surtam o efeito contrário ao desejado. Entre os quesitos, vale salientar, obviamente, a área a ser construída, o uso desejado e, principalmente, o valor do solo.

A área a ser construída corresponde ao terreno virtual gerado pela outorga¹⁴. Assim, sua presença no cálculo de contrapartida é imprescindível. O que pode ocorrer, porém, é a inclusão de algum coeficiente redutor ou potencializador da contrapartida a ser cobrada a depender do que se almeje beneficiar ou onerar.

O caderno Capacidades Volume 1¹⁵ que trata da OODC (FURTADO, BIASOTTO & MALERONKA, 2012) cita como modelo de cálculo básico a equação: $C_p = V_t / CA$ básico, onde C_p é o valor da contrapartida e V_t é o valor do terreno. Para evitar que o promotor imobiliário prefira comprar terrenos vizinhos para construir somente o CA Básico em detrimento do pagamento de Outorga Onerosa - ou mesmo o processo inverso - os autores sugerem fatores (F) que reduzem ou aumentam o valor da contrapartida, transformando a equação em:

$$C_p = F \times (V_t/CA \text{ básico})$$

Além do fator de ajuste para evitar a compra de outros lotes para atingir o mesmo índice que a OODC proporcionaria, as autoras destacam outros fatores de correção do cálculo:

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

¹⁴ Considerando-se o Coeficiente Básico 1,0 a área construída acima do coeficiente corresponde à área de terreno virtual. Caso o Índice básico seja diferente de 1,0, faz-se proporção entre o solo criado e a área construída.

¹⁵ Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos - parceria do extinto Ministério das Cidades com o Lincoln Institute.

inclusive, ser maior que 1,0 , quando se deseja limitar determinados usos. Em São Paulo, por exemplo, são adotados para o bairro Jardim Paulista os fatores 0,80 para uso residencial e 1,10 para uso não residencial.

- fatores ditos de interesse social que, de forma similar ao fator de planejamento, tem a função de incentivar certos tipos de empreendimentos de especial interesse social, como escolas e hospitais públicos. Reclamem nesta categoria também os fatores utilizados para promover a construção de habitação de interesse social. (FURTADO, BIASOTTO & MALERONKA, 2012. p. 44)

Nota-se na citação o elenco de fatores gerais, que relacionam os interesses envolvidos no planejamento urbano e o cálculo das contrapartidas a serem prestadas. A partir destes destaques, faz-se interessante um aprofundamento dos diversos fatores e seus potenciais de aumentar ou diminuir o valor cobrado pela Outorga.

O primeiro fator a ser analisado - após a área construída acima dos parâmetros - é o uso pretendido para determinada edificação. Planos Diretores e zoneamentos devem possuir diretrizes e demarcações do território onde o Poder Público Municipal pretende expandir o tecido urbano, com os principais usos desejados, bem como o adensamento esperado por tal implementação.

Além disso, determinados usos podem naturalmente render maiores ganhos por metro quadrado construído, o que traz a necessidade de que estes sejam onerados na ordem de um montante maior. Assim, é razoável propor que edifícios comerciais possuam um fator que aumente a contrapartida cobrada em relação a edificações destinadas ao uso residencial, por exemplo.

A correlação entre os usos e as zonas específicas da cidade podem render coeficientes diferenciados entre tipos de edificações equivalentes em diferentes regiões do município, como apontado no exemplo citado, quando da instituição dos “fatores de planejamento”. Isto ocorre quando, em determinada região, há carência de determinados usos e, por consequência o interesse pela implantação destes edifícios, diminuindo os coeficientes. Ao mesmo tempo pode haver a intenção de restringir ao máximo determinadas atividades, aumentando estes fatores na equação.

Ainda no que tange aos usos, podem ser previstos fatores que zerem a contrapartida, ou seja, que determinados tipos de edificações fiquem isentas da cobrança da OODC. Este processo fica claro e bem defendido nos chamados “fatores ditos de interesse social”, citados anteriormente. Parece bastante razoável que habitações de interesse social, edifícios destinados à educação ou saúde não sejam onerados ao extrapolar o coeficiente de aproveitamento.

Um outro fator, ainda pouco abordado na literatura sobre o tema, que pode ser analisado aqui é a relação entre a área construída e o número de unidades imobiliárias. Caso pretenda-se adensar demograficamente uma área, propõe-se que haja um melhor aproveitamento e ocupação por metro quadrado. Para tanto, o coeficiente relacionado ao número de unidades imobiliárias faria da contrapartida um valor mais alto para grandes áreas construídas para poucas unidades geradas. Por um lado, pode ajudar a promover maior oferta de moradia a

menores custos e, por outro, gerar mais recursos para a municipalidade em caso de unidades mais espaçosas¹⁶.

O elemento que talvez possa gerar maior distorção nos cálculos de contrapartida corresponde ao valor da terra contido na equação. Adiante será abordado mais a fundo, mas cabe salientar a importância de o valor do terreno considerado na cobrança estar o mais próximo possível àquele praticado no mercado.

Considera-se que o principal componente do valor de um imóvel - que o diferencie de outros de mesmas dimensões e condições naturais - seja sua localização. Portanto, deve-se evitar a utilização de elementos como o custo de construção (praticamente imutável em diferentes regiões da mesma cidade) para a valoração do que se pretende cobrar.

Conclui-se então que podem haver ajustes no cálculo de forma a diminuir ou aumentar o valor a ser pago em contrapartida, a depender dos objetivos elencados pelo plano urbano. Toma-se para análise desta ótica valores em moeda corrente. O que se observa, porém, é a possibilidade de a contrapartida ser paga de outras formas.

5.4. FORMAS DE PAGAMENTO DE CONTRAPARTIDA DA OODC

Além de financeira, a contrapartida paga pela cessão do direito de construir acima do CA Básico pode se dar de outras formas, a depender do que especifique a legislação local. Entre as alternativas, há algumas que possuem potencial e outras que podem consumir injustiças.

Assim como outros pontos já abordados neste trabalho, pode-se considerar este debate relativamente ultrapassado. Porém, faz-se oportuno um resgate acerca da evolução das discussões sobre as modalidades de pagamento da Outorga Onerosa, as quais culminam no que se tem por consenso atualmente e que formam os modelos defendidos pelo presente autor.

Essa contraprestação - onerando o beneficiário do solo criado - deverá preferencialmente ser representada pela cessão à comunidade de área correspondente ao excesso artificial gerado, para que ali se criem áreas verdes, instalem-se equipamentos comunitários, institua-se praças, escolas, parques e módulos de lazer, etc...

Essa é a versão urbanística do solo criado, em que o criador do solo artificial compensa a coletividade, pelo plus que consentidamente pratica, com a cessão de espaço correspondente em favor do grupo social.

Se, nas condições locais, for impossível a compensação em espaço comunitariamente útil, poder-se-á tolerar a versão financeira do solo criado (solução adotada no Código de Urbanismo francês), pela qual o criador do solo verteria à comunidade certa importância em dinheiro. (LIRA, 2006. p. 43)

¹⁶ Fator presente na LEI COMPLEMENTAR Nº 65, DE 17 DE JANEIRO DE 2018, do município de Itapema - SC, que regulamenta a OODC e tem em seu cálculo o número de unidades habitacionais, porém, sem relação direta com o adensamento.

Para Lira (2006), a contrapartida financeira seria excepcional, somente quando da impossibilidade de doação de terra com interesse público. Este processo se aproxima do instrumento "transferência do direito de construir" que, como será abordado adiante, tem efetividade menor do que a OODC no que tange aos objetivos do solo criado.

Já para Souza (2004), "o solo criado traduz-se, pelo contrário, principalmente em uma contribuição financeira, e apenas excepcionalmente barganhas e transações outras deveriam ser cogitadas". O autor do presente trabalho partilha de opinião semelhante à do autor citado, com pequenas discordâncias.

A posição defendida à época por Lira (2006) torna equivalentes o metro quadrado criado e a área cedida à municipalidade. Esta equivalência poderia gerar grandes distorções entre valores potenciais recebidos com a cessão de construir e o valor do terreno doado, uma vez que este se encontra em área muito menos valorizada do que o empreendimento a que se destina o Solo Criado.

Como Lira (2006) usa o termo "comunidade", pode-se interpretar que o lote cedido seja obrigatoriamente na mesma região que o Solo Criado. Ainda que seja esse o cenário pregado pelo autor, as distorções e injustiças podem continuar a ser observadas, uma vez que, além da localização, outros fatores podem influenciar de forma relativamente significativa no valor do solo. Além disso, discute-se se o reinvestimento da contrapartida gerada deve ser empregado na própria área de incidência do instrumento ou em outras partes da cidade, o que será abordado mais adiante.

Além da entrega de lotes ao município, outras modalidades de contrapartida são previstas em legislações e comumente implementadas no Brasil. Neste caso, vale citar obras de infraestrutura e construção/reforma de equipamentos públicos. Estes modelos de contrapartida podem ser mais facilmente negociados e aceitos pelos promotores imobiliários. Porém, podem ser inflados/superfaturados e não refletir proporcionalidade com o valor do Solo Criado.

Já o proposto por Souza (2004) parte de uma premissa na qual a arrecadação é parte essencial do processo de implantação da OODC. De fato, a cobrança de contrapartida na modalidade financeira seria uma maneira de padronizar a contraprestação e evitar negociações que possam ser desbalanceadas. Esta restrição pode deixar a utilização da OODC menos atraente para os interessados em construir, além de não garantir que as receitas geradas sejam oportunamente investidas.

Para o presente autor, há de ser prioritária a modalidade financeira. Porém, as outras modalidades citadas são passíveis de aplicação de forma adequada. A cessão de terrenos como pagamento do solo criado é possível desde que o fator de proporcionalidade entre o direito adquirido e a terra doada seja o seu valor e não sua área. Além disso, os imóveis cedidos devem ser de interesse da municipalidade, tanto por sua localização, quanto pelo potencial de uso para o público.

Faz-se oportuno que essa modalidade seja formalizada e que possua uma série de restrições e preferências pelos lotes a serem recebidos pela municipalidade. Devem ser mapeadas áreas estratégicas da cidade onde o Poder Público Municipal tenha interesse em adquirir lotes (semelhante ao direito de preempção¹⁷) e o perfil desejado destes terrenos em questão.

O cenário vislumbrado se aplicaria também na modalidade de contrapartida onde o onerado oferece serviços ao poder público. Poderia ser criada uma lista de obras de infraestrutura prioritárias a serem executadas, bem como equipamentos públicos com necessidade de reforma, manutenção ou ampliação a receber estes tipos de serviço a contrapartida da OODC.

Não há no Estatuto da Cidade a previsão de uma lista como a proposta acima. Isto, porém, não impossibilita gestores e técnicos de proporem esta série de áreas passíveis de doação de imóveis ou obras de interesse coletivo como modelo de contrapartida alternativa à financeira.

5.5. LOCALIZAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DA OODC

O texto do Estatuto da Cidade não obriga, nem sugere uma localização aproximada para o investimento das receitas geradas pela OODC. À primeira vista, pode-se crer que a Outorga Onerosa gere sobrecarga na infraestrutura e, conseqüentemente, resulte em maior necessidade de investimentos públicos na região da construção outorgada. Sob esta ótica, faria certo sentido fixar em lei que os valores arrecadados via contrapartida de OODC fossem reinvestidos na própria área impactada.

Por outro lado, como se trata de um instrumento essencialmente de recuperação de mais valias fundiárias urbanas, reinvestir na região onde se instalou o empreendimento onerado poderia gerar nova valorização, criando um circuito contínuo de aumento do valor dos imóveis e necessidade de recuperar parte deste aumento. Ou seja, o que deveria ser um ônus ao interessado em edificar acima do coeficiente básico, pode acabar virando um investimento indireto e, por consequência, um benefício.

A utilização de mais valias recuperadas na mesma área onde foram geradas são historicamente comuns em grandes operações urbanísticas (ainda que não sejam regra). Atualmente existe regulamentação no Estatuto da Cidade das chamadas Operações Urbanas Consorciadas (OUC's), as quais combinam investimentos públicos e privados, flexibilização dos parâmetros construtivos, sempre norteados por grandes projetos urbanísticos.

Apesar da regulamentação das OUC's acontecer apenas no século XXI, operações parecidas ocorreram no Brasil décadas antes. Cabe citar algumas de destaque, suas particularidades, impasses e conflitos, além da evolução em direção a institucionalização em lei federal e sua relação com a localização dos recursos arrecadados.

¹⁷ Instrumento no qual o Poder Público Municipal possui a preferência na compra de imóveis mapeados como de interesse do município.

5.5.1. Operações Interligadas

Os primeiros registros de grande impacto de operações contendo iniciativa privada e poder público em parceria tratam das Operações Urbanas e as Operações Interligadas na cidade de São Paulo. Sandroni (2000) apresenta o conceito do instrumento e três casos de sua implementação:

As Operações Urbanas e Interligadas são mecanismos válidos para a captura de renda por parte do poder público decorrente da valorização de terrenos urbanos. Os três casos apresentados são exemplos da utilização deste mecanismo pela Prefeitura do Município de São Paulo durante os últimos dez anos.

A Operação Urbana Água Branca além de ter proporcionado cerca de 20 milhões de dólares em obras de infra-estrutura em seu perímetro, permitiu uma nova configuração urbanística na região incorporando à dinâmica da cidade uma área anteriormente esquecida e desvalorizada.

A Operação Interligada West-Plaza proporcionou recursos extra orçamentários para a construção de 810 habitações de interesse social beneficiando cerca de 5000 favelados, além de transformar uma rua antes destinada à circulação de automóveis numa rua de pedestres (calçadão).

Finalmente, embora o caso do Play-Center não possa ser classificado como uma Operação urbana ou Interligada, a dinâmica de sua negociação se aproximou bastante dos elementos desta última, proporcionando renda para a Prefeitura, e possibilidades de lazer para um certo número de crianças pobres das escolas municipais.

As operações citadas ocorreram entre o fim da década de 1980 e o início dos anos 1990. De maneira simplificada, o caso Água Branca tratou de uma operação onde um empreendedor possuía dois lotes onde especulava grandes ganhos. Porém, o desenvolvimento e a valorização almejados não se concretizaram. Assim, o proprietário planejou um empreendimento “isca” no terreno de menor área a fim de valorizar o maior, sugerindo ao poder público uma operação urbana. Em troca de aumento de índices urbanísticos - e conseqüente valorização dos imóveis - o empreendedor teve de executar uma série de obras de infraestrutura pública, bem como doar um valor ao poder público que seria utilizado para a construção de habitações populares.

O caso West Plaza tratou da construção de um Shopping Center. Havia interesse por parte do município em diversificar os usos na região em questão, a qual era predominantemente residencial. Em troca de aumento de índice de aproveitamento e taxa de ocupação e diminuição dos recuos obrigatórios, foi pago o equivalente a 475 habitações de interesse social. O empreendimento ocupava três quadras separadas e, após a conclusão da obra, solicitou licença para instalar passarelas entre os blocos. Acreditava-se que a contrapartida para a construção das passarelas ocupando espaço público seria menor, uma vez que o empreendimento já estava pronto para funcionar. Porém, com a troca de gestão¹⁸, houve um impasse: “[...] de um lado o empreendedor desejando oferecer uma contrapartida inicial das 20 His e de outro a administração partindo de um patamar inicial de 500 His, chegou-se a um número final de 335 His ou o equivalente a cerca de 4 milhões de dólares”.

Por fim, o caso Play Center envolvia o maior parque de diversões de São Paulo à época. De maneira resumida, o parque utilizava áreas de propriedade pública para instalação de equipamentos e brinquedos. A Prefeitura, por vezes, lançava multas e ameaçava o fechamento

¹⁸ A operação foi iniciada no governo Jânio Quadros e finalizada após a eleição e início de gestão de Luiza Erundia.

do parque. Havia interesse do proprietário em legalizar a situação do parque, uma vez que, permanecendo na ilegalidade, a empresa ficava vulnerável a extorsões por parte de funcionários corruptos da prefeitura e a insegurança quanto ao fechamento do parque limitava o progresso (não haveria interesse em investir em novos brinquedos com o risco de fechamento do espaço).

Como o Play Center cuidava do córrego adjacente ao empreendimento e cumpria função social enquanto equipamento de lazer e entretenimento, era de interesse também por parte da prefeitura a legalização do empreendimento. Chegou, então, a um acordo com pagamento de aluguéis à prefeitura pelos espaços públicos ocupados, um valor referente ao aluguel retroativo dos últimos 15 anos, e uma quantia mensal de ingressos para redistribuição para crianças estudantes de escolas públicas da periferia da cidade.

No início das operações, houve significativa contrapartida em habitações sociais e os projetos em questão possuíam respaldo técnico e boas justificativas para sua implementação. Porém, como muitos instrumentos e leis, poderiam ser utilizadas para propósitos diferentes dos originais. Foi o que ocorreu nas gestões posteriores ao mandato de Luiza Erundina, onde as operações foram realizadas em regiões já valorizadas da cidade e as contrapartidas geradas eram mais generosas com os empreendedores.

Conclui-se que as operações interligadas referiam-se a negociações entre a esfera pública e a iniciativa privada, por vezes com projetos interessantes para a cidade e a comunidade, mas que se desdobravam de maneira pouco convencional e com poucos aparatos legais para regulamentá-las. Em 2002, as operações interligadas foram consideradas inconstitucionais a partir da ação direta de inconstitucionalidade nº 045.352-0/5-00.

5.5.2. Operações Urbanas Consorciadas

Somente com o Estatuto da Cidade, em 2001, houve a regulamentação a nível federal de instrumento semelhante, as Operações Urbanas Consorciadas (OUC's):

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. (BRASIL, 2001)

O instrumento em questão é complexo e seu funcionamento depende de uma oferta por parte do poder público de incentivos e benefícios que induzam a iniciativa privada a se sentir atraída a investir na região em questão, além de promoverem obras de uso público. O processo de implementação de uma operação gira em torno de um ciclo de valorização imobiliária.

Como a região em que uma OUC é executada tende a se valorizar de acordo com o avanço dos investimentos, a complexidade também se dá pelo momento em que os interessados decidem investir. Via de regra, o poder público dá início a alguma obra de infraestrutura, remoções ou alterações substanciais nos índices e parâmetros urbanísticos e construtivos.

Observa-se em algumas cidades em que as OUC's são propostas, que o poder público emite Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC's). Estes certificados são títulos referentes a uma área potencial a construir acima dos parâmetros. Em outras palavras, é a reserva de solo criado sem a necessidade de um lote específico¹⁹ e funciona basicamente como um ativo financeiro.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. (BRASIL, 2001)

Mesmo tratando-se de potencial construtivo em uma região pré-estabelecida - havendo assim uma relativa homogeneização dos valores referentes - podem haver distorções significativas entre o valor pago pelos CEPAC's e o valor real do metro quadrado no momento em que efetivamente é usado este potencial. O que contraria princípios do solo criado referentes à recuperação de mais valias fundiárias.

Porém, como se refere a um instrumento muito específico e complexo, admite-se este círculo virtuoso em que o poder público emita estes certificados a fim de dar o pontapé inicial na operação visando ao posterior investimento privado. Isto revela um processo de "reinvestimento" do capital arrecadado na própria região onde o potencial construtivo adicional foi liberado, mas anterior à própria utilização do solo criado.

O reinvestimento das receitas arrecadadas na própria região da OUC é obrigatório e fixado no texto do Estatuto da Cidade: "§ 1º - Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada" (BRASIL, 2001).

O processo de implementação das OUC's revela uma tendência grande de ter-se gentrificação como consequência. O fenômeno teria como causa a alteração dos usos, a mudança de padrões dos empreendimentos, o aumento do custo de vida, modificação da cultura local, entre outros, como afirma Siqueira (2014):

[...] a gentrificação pode ocorrer com a transformação de áreas comerciais, como através da expulsão de estabelecimentos de menor porte e usos residenciais na Operação Urbana Faria Lima; a transformação de parcelas industriais em grandes projetos imobiliários, como no setor Santo Amaro da Operação Urbana Água Espraiada; e a expulsão de moradores de áreas de investimento imobiliário através da verticalização. Dessa forma, os investimentos públicos e privados constituem uma

¹⁹ Não há necessidade de posse de imóvel na região, mas a CEPAC é utilizada obrigatoriamente no perímetro delimitado.

real transformação do espaço construído por meio da valorização imobiliária e da expulsão dos usos e usuários não estimulados pelo plano urbanístico da operação urbana – conformando as outras duas dimensões fundamentais da gentrificação. (p. 405)

Conclui-se, portanto, que as receitas geradas pelas OUC's precisam ser reinvestidas na própria área da operação, uma vez que o projeto é consorciado e dependente de inúmeros interesses e da mitigação de conflitos. Se bem projetado e executado - e contando com áreas destinadas a uso público, habitação de interesse social, entre outros equipamentos para população de menor renda - pode constituir uma grande obra urbanística em pequenos prazos, o que seria mais difícil dependendo das verbas tradicionais que as prefeituras têm como arrecadação usual.

O mesmo processo, porém, não deve ser utilizado com a OODC que não faça parte de uma OUC. Para o presente autor, o reinvestimento das receitas geradas com o solo criado deve, prioritariamente, ser em outras regiões da cidade, principalmente aquelas com maiores necessidades. Tal processo seguiria conceitos de redistribuição de renda de forma direta, com efeitos notórios na construção do espaço urbano. Reforça este pensamento o fato de os índices máximos, via de regra, serem aumentados em regiões em que já há infraestrutura para tal.

Esta ideia proposta faz mais sentido ainda caso considere-se como duas das premissas da implementação da OODC a desconcentração e o rebaixamento do preço da terra. Neste sentido fica claro que o reinvestimento das contrapartidas na região em que elas são geradas não atingiria tais funções desejadas. Isto porque, a partir de investimentos públicos localizados, a região beneficiada tende a se valorizar, aumentando o valor dos imóveis - contrariando o objetivo de rebaixar o preço da terra.

Apesar de não haver relação direta entre valorização e aumento da densidade, além de impostos e cobrança de OODC crescerem com o aumento do valor da terra em determinada região, entende-se que os ganhos dos setores ligados ao mercado imobiliário aumentam juntamente com os valores fundiários. Assim, caso a desconcentração planejada não fosse minada pelo reinvestimento das contrapartidas na própria região, o processo de valorização da área poderia gerar vazios urbanos decorrentes de ações meramente especulativas.

O objetivo da OODC que, à primeira vista, não seria afetada por este processo é o de arrecadação - potencializado com o investimento na mesma região. Porém, como na maioria das cidades que adota a OODC a arrecadação com a mesma é a principal função almejada, o reinvestimento na mesma área reforça a utilização do solo criado para geração de receitas como um fim em si mesmo.

O presente trabalho não defende a proibição, a priori, do investimento das receitas geradas pela OODC no entorno de onde elas foram criadas. O reinvestimento citado faz sentido em regiões menos dotadas de infraestrutura em que o planejamento preveja densificação e/ou sejam estratégicos para planos de expansão urbana. O que se observa, porém, é a semelhança entre este processo e os instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas.

5.6. DESTINO DAS RECEITAS GERADAS

Já abordados a localização dos investimentos e os modelos de políticas públicas a serem financiados com estes recursos, chega o momento de abordar o destino legal e burocrático das receitas geradas com a OODC. Como se trata de um instrumento de planejamento urbano, a OODC gera recursos que devem ser utilizados em políticas essencialmente de caráter urbanístico, como afirmado em FURTADO, BIASOTTO & MALERONKA (2012):

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

Neste sentido, o controle social deve ser fortalecido por mecanismos que integrem a OODC ao processo de planejamento e gestão da cidade de maneira permanente, diminuindo as possibilidades de casos de isenção e generalizando a sua aplicação sempre que for permitido um aproveitamento construtivo acima do coeficiente básico. (pág. 48)

Como o Estatuto da Cidade obriga, desde a sua sanção, que municípios com mais de 20 mil habitantes possuam plano diretor e que este seja elaborado de forma participativa, a população, em tese, é consultada e decide sobre a implementação da OODC no município. Assim, ficaria a população responsável por decidir as regiões passíveis de aumento de CA máximo, bem como as áreas prioritárias a receber os recursos arrecadados.

Para o presente autor, além deste processo, deve-se criar um fundo específico para o recebimento e gestão dessas verbas. Como os recursos são recebidos de forma extraordinária, sua aplicação também deve receber tratamento diferenciado, o que já é previsto no Estatuto da Cidade quando prega que o gestor incorre em improbidade administrativa ao não aplicar nas políticas previstas.

O que se observa, porém, é o não cumprimento da participação social efetiva e a falta de transparência e relação direta entre as receitas arrecadadas e seu destino, mesmo com as obrigаторiedades e sanções definidas pelo Estatuto da Cidade. Adiante será abordado um caso específico onde ainda não foi regulamentado o fundo específico para o recebimento da OODC.

Partindo do pressuposto de que a participação cidadã na elaboração e aprovação do plano diretor seja efetiva e que nele estejam detalhados os planos para a implementação da OODC e aplicação de seus recursos, deve-se criar um conselho para fiscalizar ou mesmo gerir o fundo receptor dessas receitas. Assim, ficam garantidas a transparência e devida alocação dos recursos, evitando desvios, má gestão, bem como enquadrando-se em práticas mais próximas às da democracia direta.

5.7. RELEVÂNCIA DO VALOR DO SOLO COMO FATOR DE CÁLCULO DE SOLO CRIADO

5.7.1. Cadastros Territoriais e o Cálculo da Contrapartida do Solo Criado

Pressupondo-se que todo processo de instituição da OODC ocorra de maneira correta e coerente, que as receitas sejam devidamente arrecadadas e destinadas e que a fórmula de cálculo da contrapartida englobe os principais parâmetros, ainda corre-se o risco de os cálculos não refletirem a realidade e o instrumento ser pouco efetivo. Como consequência disso também podem haver injustiças na cobrança das contrapartidas citadas.

Este fenômeno pode ser observado em um cenário em que, mesmo que o valor utilizado para calcular a contrapartida leve em conta a localização do imóvel, a base de dados relativos ao valor dos imóveis esteja desatualizada ou mal elaborada e não reflita preços próximos aos praticados no mercado. Isto ressalta a importância de cadastros territoriais e plantas de valores bem executados e, quando for o caso, da construção de uma sólida base de valores imobiliários da própria OODC.

Utiliza-se aqui o conceito de cadastro elaborado pela FIG (1995):

O Cadastro é um sistema de informação territorial, geralmente administrado por uma ou mais agências governamentais. Tradicionalmente, o Cadastro foi elaborado para auxiliar na tributação de terras, transferência de bens imóveis e redistribuição de terras. O Cadastro ajuda a fornecer aos envolvidos nas transações de terras informações relevantes e ajuda a melhorar a eficiência dessas transações e a segurança da posse em geral. Fornece aos governos, em todos os níveis, inventários completos de propriedades fundiárias para tributação e regulamentação. Mas hoje, as informações também são cada vez mais usadas pelos setores público e privado no desenvolvimento de terras, planejamento urbano e rural, gestão de terras e monitoramento ambiental.²⁰

Smolka e Amborski (2001), ao abordarem a importância dos cadastros territoriais na recuperação de mais valias fundiárias, defendem que:

O problema, no entanto, é que uma implementação efetiva de mecanismos de captura de mais-valias requer minimamente a atualização adequada de cadastros. Simples como possa parecer, sua prática encerra formidáveis problemas como os relacionados à posse e à propriedade da terra, e o monitoramento das alterações de uso do solo em um contexto no qual a informalidade responde pela maior parte do crescimento das cidades. (p. 9)

Ou seja, ao utilizar-se uma base de dados em que os valores não refletem a realidade, compromete-se a devida oneração dos interessados em construir acima do CA básico. Como, em sua maioria, os cadastros brasileiros expõem valores imobiliários abaixo dos praticados no mercado, também diminui-se a arrecadação com tributos como o IPTU e o ITBI.

A falta de atualização constante dos cadastros e sua conseqüente distorção dos valores imobiliários podem gerar grandes injustiças no que tange à tributação e à implementação de

²⁰ Tradução feita pelo autor.

instrumentos como o solo criado. Isto ocorre quando observadas flutuações nos valores fundiários e imobiliários de diferentes dimensões em diferentes regiões de um mesmo município.

Pode-se exemplificar o contexto acima a partir da seguinte situação: quando da última atualização cadastral, regiões hipotéticas A e B da mesma cidade podem possuir o mesmo preço de metro quadrado de terra. Porém, por uma série de fatores, a região A começa a se valorizar 15% ao ano, enquanto a região B permanece estagnada ou com valorização ínfima. Em menos de 5 anos, um imóvel da região A valerá no mercado o dobro do preço de um na região B.

Figura 8 - Diferença entre Valorizações Observadas e Relatadas.



Ilustração produzida pelo autor.

Utilizou-se o tempo de cinco anos no exemplo pois é muito comum observar-se tempos maiores que este para a atualização cadastral²¹. O reajuste na cobrança de impostos relativos à propriedade ou transação dos imóveis, por vezes, fica anos apenas ligado a índices referentes à inflação do período. Logo, se a valorização da região B é inferior à inflação, esta arcaria com valores maiores do que o justo, enquanto a região A ficaria um bom tempo sendo tributada de forma deficitária.

Como os cadastros territoriais não possuem um formato único, bem como uma única função e objetivo, tem sido defendida nas últimas décadas a ideia de um Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM²²). No Brasil, o que se tem de mais próximo a uma regulamentação sobre o tema é a Portaria 511 de 2009:

Na tentativa de atender as demandas por cadastros territoriais e mapeamentos confiáveis para a elaboração dos Planos Diretores pela perspectiva da implementação

²¹ De acordo com a Portaria 511/2009, quatro anos deveria ser o prazo máximo para atualização cadastral.

²² Há autores que utilizam o termo “Cadastro Técnico Multifinalitário”.

dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade foi publicada, depois de longos anos de discussão, a Portaria nº 511/2009 do Ministério das Cidades. Esta Portaria apresentou as Diretrizes a serem adotadas pelos municípios para a criação, instituição e atualização do Cadastro, aqui denominado de “Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM”, no entanto, não tendo força de lei. Pelo caráter orientador ela não é compulsória aos municípios brasileiros e o seu aspecto presumidamente generalista permite a sua aplicação em diferentes contextos e realidades municipais. (DANTAS e PEREIRA, 2014. p. 11)

É importante salientar o caráter de diretriz que a Portaria possui, uma vez que o Brasil trata-se de um território plural e complexo. Caso possuísse em seu texto obrigações ou proibições, poderia inviabilizar sua implementação em territórios onde não seja necessária atualização constante dos cadastros ou controle rígido do espaço urbano. Por outro lado, exime legalmente gestores de municípios omissos em relação ao tema.

No que concerne à multifinalidade dos cadastros, cabe ressaltar o papel da divisão em cadastros temáticos na elaboração destes documentos:

O CTM compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população; a legislação, que envolve verificar se as leis vigentes são coerentes com a realidade regional e local; e a parte econômica, em que se deve considerar a forma mais racional de ocupação do espaço, desde a ocupação do solo de áreas rurais até o zoneamento urbano.

O Cadastro Técnico representa um vasto campo de atuação profissional, abrangendo desde tecnologias para medições do imóvel, o mapeamento temático: fundiário, uso do solo, geologia, planialtimétrico, solo, rede viária, rede elétrica; a legislação que rege a ocupação territorial e, finalmente, a economia que se pode extrair da terra. O Cadastro Técnico, para ser Multifinalitário, deve atender ao maior número de usuários possíveis, o que exige que se criem produtos complexos e tecnologias que os tornem acessíveis para qualquer profissional que necessite de informações sobre propriedade. (LOCH, 2005. p. 75)

Há um papel fundamental em se levantar o maior número possível de informações sobre o território e a população nele residente. Uma vez levantados os dados sobre os imóveis e seus habitantes, fica mais prático e seguro levantar as demandas e os atores mais necessitados, as desigualdades socioespaciais dentro do tecido urbano municipal e propor políticas públicas no sentido de promover justiça social.

Assim, a partir do devido apontamento dos atores envolvidos, sua situação socioeconômica, bem como o espaço que ocupam no tecido urbano, fica potencialmente maior a possibilidade de a OODC se constituir como um instrumento de caráter progressivo. Isto pode ficar evidenciado na indicação de áreas ou usos em que há isenções, ou mesmo fatores de aumento da cobrança de contrapartida.

Além do levantamento dos dados, faz-se necessária sua devida exposição e transparência, de forma clara e simples, para que sejam acessíveis a qualquer cidadão interessado. A transparência tende a aumentar a ciência da população acerca da situação política, econômica e social das diversas regiões do município e a localização das receitas alocadas pelo Poder Público, incentivando maior acompanhamento e participação popular na gestão dos recursos e das políticas implementadas.

De maneira resumida, pode-se expor a importância dos CTM's da seguinte forma:

A estruturação do Cadastro Territorial Multifinalitário resulta em expressiva e ordenada coleção de dados que favorece o processo de representação das características do território municipal. Ele permite que sejam elaborados retratos representativos do território que aumentam a condição de participação da população nas tomadas de decisão, pois passam a entender suas realidades através de suas potencialidades e restrições. Assim os técnicos poderão elaborar propostas urbanas com maior poder de comunicação com os usuários, desde a etapa de caracterização até as etapas de diagnóstico, prognóstico e proposição. Por sua vez, os usuários terão condições de atuar, através de seus votos e manifestações, como reais agentes de transformação de suas paisagens. O CTM, então, favorece os instrumentos do Estatuto da Cidade de referendo popular e plebiscito. (MOURA & FREIRE, 2012. p. 318)

Conclui-se, assim, a base teórica acerca do instrumento OODC, bem como instrumentos de natureza semelhante e outros em que o solo criado está acoplado. Para melhor compreender o funcionamento do instrumento na prática faz-se oportuna a análise em cidade específica, principalmente após a implementação do Estatuto da Cidade, a fim de apontar seus potenciais e suas limitações.

6. ESTUDO DE CASO: O SOLO CRIADO EM FLORIANÓPOLIS

Para melhor ilustrar a implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, bem como suas limitações e potencialidades, escolheu-se o município de Florianópolis (Santa Catarina) para análise do instrumento. A análise abará o levantamento dos planos diretores e legislações específicas sobre o Solo Criado ao longo do tempo em Florianópolis. Estes serão devidamente comparados às leis e aos planos diretores levantados. Aspectos específicos do plano vigente serão comparados com características defendidas no referencial teórico acerca do tema.

O Solo Criado está presente em legislação municipal de Florianópolis desde 1989 e, desde então, é atualizado a cada revisão do plano diretor. A primeira aparição do instrumento se deu na Lei nº 3338/89²³ e suas atualizações mais marcantes ocorreram na elaboração e aprovação dos planos diretores municipais de 1997 e 2014.

Antes de abordar aspectos relativos a planos e leis que abarcam o Solo Criado, faz-se oportuno apresentar o município escolhido para o estudo de caso. Assim, brevemente serão apresentados características diversas sobre Florianópolis, bem como um histórico resumido acerca do planejamento e desenvolvimento urbano da cidade.

6.1. FLORIANÓPOLIS

Florianópolis atualmente possui 675,4 km², divididos entre uma porção continental e outra insular. Inicialmente abarcava apenas o território insular e era chamada de Ilha de Santa Catarina (nome dado por seu fundador Francisco Dias Velho) e sua fundação data de 1673,

²³ O instrumento semelhante “Transferência do Direito de Construir” já estava previsto no Plano Diretor de Balneários de 1985.

enquanto a emancipação de 1726. Neste mesmo século teve a consolidação do enraizamento de sua cultura açoriana, com a colonização promovida por Marquês de Pombal.

Figura 9 – Mapa do Município de Florianópolis



Fonte: Produzido pelo Autor

A ocupação do território insular foi timidamente descentralizada pela formação de freguesias, diferentemente de outras ocupações urbanas em que o crescimento se dá de forma radial a partir de um centro. Posteriormente, foi rebatizada como Nossa Senhora do Desterro quando se tornou vila e teve seu nome reduzido a Desterro com a Proclamação da República, em 1889, quando também teve seu status elevado ao de cidade.

Em 1823, a vila já havia se tornado capital da Província de Santa Catarina, mesmo não apresentando um grande polo econômico ou possuir uma região metropolitana consolidada. Esta nova situação rendeu grandes investimentos em infraestruturas e alocação de prédios institucionais, começando um processo de mudança da atividade econômica do município da agricultura e indústria de algodão/linho para a construção civil e serviços públicos.

Novas demandas, avanço tecnológico e aumento de recursos marcaram as transformações ocorridas no século XX, que tinham dimensões econômicas, geográficas, sociais e culturais. Tais transformações se deram, via de regra, de maneira desigual e segregatória.

A partir de 1926 a dinâmica espacial muda significativamente com a construção da Ponte Hercílio Luz²⁴. Este novo acesso à capital marcou uma estagnação do crescimento dos municípios vizinhos. Isto ocorreu por conta de Florianópolis receber maior aporte financeiro e oferecer melhores serviços, agora muito mais acessíveis à população continental. Logo observou-se também um forte processo de especulação imobiliária no entorno da Ponte.

Com o crescimento e desenvolvimento da região central da cidade pode-se notar um processo de segregação com o êxodo das camadas de menor renda das regiões centrais em direção aos morros e ao continente. O período que sucedeu a instalação da Ponte Hercílio Luz também marcou a definição seletiva dos investimentos públicos:

[...] constitui-se num momento de transição, com investimentos urbanos localizados e pontuais. As ações de redefinição urbana e de adequações modernizadoras em Florianópolis surgem na década de 1950, através da elaboração de um plano urbano que pretendia conceber a cidade e o sistema viário em sua totalidade. Essa transição caracterizou-se pela mobilidade residencial, pela expansão imobiliária e pelo início da periferação das camadas populares e, também, pela ampliação do aparelho governamental e do funcionalismo público em Florianópolis". (SUGAI, 2015. p. 69)

Este primeiro plano diretor surge por influência do clima criado pela construção de Brasília. O plano de 1955 foi discutido e elaborado com diretrizes ligadas ao desenvolvimento do turismo, com ênfase nas praias. O que se observou, porém, foi uma fuga dos objetivos que norteavam as discussões:

Ao não levar em conta as praias como fatores de crescimento urbano e condenar as áreas deixadas para a especulação imobiliária pelos grupos mais abastados, o Plano Diretor projetava uma cidade diferente daquela que os discursos a favor do turismo

²⁴ Até então não havia ligação entre ilha e continente para automóveis terrestres.

preconizavam na imprensa. Aliás, a equipe de Edvaldo Paiva não escondia sua contrariedade com a opção pelo turismo como fator de desenvolvimento: “a função turística de um lugar depende, também, da existência de um fluxo regular de turistas provindos de lugares próximos”. O turista estrangeiro ou que viajava longas distâncias pelo Brasil para conhecer as praias da Ilha de Santa Catarina não poderia constituir “uma esperança séria e, muito menos, uma garantia de mercado turístico para Florianópolis”. As regiões vizinhas não teriam “nível econômico” suficiente para suprir a cidade com um tipo de turista, tanto em número quanto em poder aquisitivo, que viesse a ser uma fonte econômica única e “capaz de determinar o progresso de uma cidade de mais de cinquenta mil habitantes”. Por isso, os investimentos turísticos eram considerados complementares em relação aos de “produção e de intercâmbio”, únicos capazes de “sustentar uma grande urbe”. Isso ia de encontro a uma série de projetos de investimentos então anunciados, alguns com grande destaque. (LONH, 2007. p 315)

Vê-se que não pode ser considerado um sucesso o processo de elaboração do primeiro Plano Diretor do Município de Florianópolis. Observa-se também a influência das elites locais no plano e sua implementação, uma vez que nem tudo o que foi aprovado no texto satisfazia tal grupo, mas a maior parte do que saiu do papel os consagrava:

A maioria que foi proposto pelo plano diretor de 1955 permaneceu apenas no papel, não sendo executado posteriormente. Cabe destacar, que apenas a Avenida Beira Mar norte, prevista no projeto de 1955, foi executada na década de 1960. A criação desta nova via permitiu o adensamento e a expansão imobiliária para a região peninsular do Centro da cidade conhecida como Baía Norte. A avenida atendia aos anseios da população mais influente pela expansão da cidade em direção à parte norte da Ilha, tal qual ocorreu com a implantação da universidade federal. (CRAVO, ROSSETTO & STORCH, 2016. p. 6)

Antes da instalação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a construção da Avenida Beiramar Norte, foi inaugurada em 1954 a Casa do Governador, podendo ser considerada a primeira obra de grande importância neste processo de desenvolvimento da cidade no eixo Centro-Norte.

Na década de 1970, a região situada no centro geográfico de Florianópolis (bairros Agrônômica, Itacorubi e Trindade, principalmente) começa a se valorizar de maneira significativa, sobretudo pela construção e instalação de importantes sedes de órgãos estaduais e federais, como: a Eletrosul, a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), a Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) e a Telecomunicações de Santa Catarina (TELESC), entre outras. Estas construções:

foram fatores decisivos de urbanização dessas áreas ainda rurais. A verticalização desses bairros nas décadas seguintes, processo que tem se intensificado nos últimos anos, vem unificando todo o espaço urbano que constitui o chamado distrito sede (CECCA, 1997. p. 43)

É importante salientar que estas grandes obras e equipamentos públicos não foram escolhidos ao acaso. Fazem parte do já citado processo de interferência das elites locais nas decisões sobre o direcionamento dos investimentos públicos num processo de especulação

onde os proprietários de terras, até então rurais, eram extremamente favorecidos com a sua valorização.

Ainda na década de 1970 é elaborado e aprovado o segundo Plano Diretor do Município de Florianópolis. Com o intuito de criar/fortalecer uma zona metropolitana - reforçando a centralidade da capital catarinense, bem como almejando maiores injeções de receitas das esferas estaduais e federais - o segundo plano previa:

[...] a criação de um porto, em Anhatomirim, e de um centro metropolitano, tentando diversificar a centralidade da “Grande Florianópolis” e o acesso aos serviços públicos essenciais. Entretanto, nenhuma destas obras foi posta em prática, fazendo-se valer, mais fortemente, a influência de setores dominantes da sociedade em projetos que atendiam às necessidades de continuidade expansiva aos balneários do norte da Ilha de Santa Catarina. Entretanto, apesar da inauguração da SC-404 – ligação viária do centro ao norte da ilha – em 1974, que garantiu o desenvolvimento da região setentrional do município, as novas expansões e obras viárias subsequentes também demoraram mais tempo do que o previsto para serem realizadas. (CRAVO, ROSSETTO & STORCH, 2016. p. 9)

Entre as obras de infraestrutura que constavam no plano, havia importantes intervenções no sentido Centro-Sul da Ilha, revertendo a tendência do plano anterior e do efetivo emprego das receitas para obras deste tipo. Entre elas, cabe citar: a Via Expressa Sul - sentido Centro-Aeroporto - e o Túnel que ligaria o Centro da cidade a esta via.

Contudo, o que se observou nos anos seguintes foi o acirramento dos conflitos em torno das prioridades. As obras citadas anteriormente foram executadas apenas no ano de 2002. Um episódio específico da época que explicita o direcionamento dos investimentos do Poder Público Municipal prioritariamente no eixo norte, foram as alterações na legislação para o recebimento de verbas do PROGRES²⁵:

O Plano Diretor foi aprovado mantendo o Setor Oceânico Turístico como principal eixo de expansão urbana e de expansão programada. No entanto, posteriormente, ocorreram sucessivas alterações na legislação urbana que regulamentava o Plano, garantindo que os investimentos públicos prosseguissem na direção norte-leste da Ilha. As pressões do setor imobiliário e as alterações da legislação determinaram um redirecionamento dos recursos advindos do PROGRES para a execução de uma via expressa no contorno norte da área central, em vez da construção da Via Expressa Sul, para onde originalmente foram destinados os recursos federais. Assim, a Via de Contorno Norte-Ilha, cujo traçado previsto no plano diretor a considerava apenas como uma via de trânsito rápido, foi construída com características de via expressa e com prioridade de execução sobre a Via Expressa Sul, portando, alterando a destinação original dos recursos federais e também as prioridades do Plano Diretor e do Plano de Desenvolvimento Integrado. (SUGAI, 1994 apud SUGAI, 2015. P99-100)

²⁵ Programa Especial de Vias Expressas: um programa nacional que condicionava a destinação de grandes aportes financeiros para obras viárias à sua presença em plano urbano.

Os planos até agora abordados tratavam, basicamente, das regiões centrais do município de Florianópolis. Em 1985 é aprovado o Plano Diretor dos Balneários²⁶ que, como o próprio nome sugere, propõe zoneamento específico para as regiões litorâneas da porção insular da cidade, bem como as partes mais interioranas da Ilha.

É relevante ressaltar a primeira aparição em legislação urbanística do Índice de Aproveitamento. Apesar do cálculo do CA ser simples, o plano em questão já prevê a exclusão da equação diversos itens que são fruto de questionamentos e discordâncias até os dias atuais:

Não serão computados no cálculo do índice de aproveitamento as seguintes áreas das edificações:

I - sub-solos, sobre lojas, mezaninos e pavimentos sob pilotis, quando abertos e livres no mínimo em 70% (setenta por cento) de sua área.

II - parque infantil, jardins e outros equipamentos de lazer ao ar livre, implantados no nível natural do terreno ou no terraço da edificação;

III - garagens e áreas de estacionamento de veículos;

~~IV - áticos ou andares de cobertura a área coberta não ultrapassar 1/3 da superfície do último pavimento da edificação;~~ (Revogado pela Lei Complementar nº 68/2000)

V - casas de máquina e de bombas, caixas-d'água e centrais de ar condicionado levantadas no plano da cobertura do atíço;

VI - sacadas privativas de casa unidade autônoma, desde que não vinculadas às dependências de serviço e com área inferior a 5% (cinco por cento) da superfície do pavimento onde se situarem. (FLORIANÓPOLIS, 1985)

Após a implementação deste plano, houve inúmeras alterações em seu texto, leis complementares e leis que regulamentavam instrumentos presentes neste documento. É o caso da Lei 3338/89, que “dispõe sobre a atualização e alteração da legislação urbana do município de Florianópolis e dá outras providências” (FLORIANÓPOLIS, 1989) na qual aparecem, pela primeira vez, instrumentos como a Transferência do Direito de Construir e Solo Criado, que será abordado adiante.

No fim da década, Florianópolis passou a ser conhecida como “Ilha da Magia” (mesmo não sendo exclusivamente uma ilha). Após a criação do Mercosul, a cidade também passou a ser considerada a “Capital Turística do Mercosul”, além de sediar um polo de investimentos e indústrias de alta tecnologia.

Concomitante a este processo de elitização da cidade e fortalecimento de uma espécie de marketing urbano - que atraía novos moradores das classes de maior renda atrás de qualidade de vida e certo status- crescia a segregação socioespacial, que ficava cada vez mais nítida no espaço urbano.

A década seguinte marca a busca por uma ruptura com as premissas seguidas pelos dois primeiros planos, os quais eram baseados no urbanismo modernista, guiados pelo

²⁶ Lei 2193/85: Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo nos Balneários da Ilha de Santa Catarina declarando-os Área Especial de Interesse Turístico e dá Outras Providências.

funcionalismo e com forte influência da Carta de Atenas²⁷ e do arquiteto Le Corbusier²⁸. Além da troca de paradigma em voga, era criticado o fato de muitas das principais obras previstas não terem sido executadas após décadas.

Neste cenário é aprovado o Plano Diretor de 1997 - Lei Complementar 01/97, que “dispõe sobre o zoneamento, uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis e dá outras providências” (FLORIANÓPOLIS, 1997). Apesar das tentativas de se estabelecer um planejamento que rompesse com os conceitos ultrapassados citados, o plano não conseguiu superá-los.

Com algumas décadas de atraso parece que o debate sobre as fraquezas do urbanismo modernista entra em discussão em Florianópolis. O século XXI começa na capital de Santa Catarina com uma perda de confiança nos ideais da modernidade: o crescimento da cidade, colocado como premissa de desenvolvimento nos planos anteriores, é criticado em função dos impactos negativos sobre o meio ambiente; a cidade idealizada nos planos torna-se cada vez mais longínqua, desconstruída pelas contradições sócio-político-espaciais que se impõem; os diversos territórios da cidade buscam o reconhecimento de suas identidades e de suas histórias. O tecnocratismo é colocado em xeque, e o quadro legal imposto pela lei 10.257, o Estatuto da Cidade, exige um novo plano diretor. Florianópolis começa, assim, a reelaborar um planejamento de forma participativa para a cidade, que abrange, pela primeira vez em sua história, todo o território municipal. Colocam-se lado a lado atores ocupantes de diferentes e por vezes antagônicas posições políticas e visões de desenvolvimento urbano. O planejamento parece ser outro porque a sociedade é outra. (PEREIRA, 2010. p. 114)

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade e as consequências geradas por esta lei federal, começa a saga pelo novo Plano Diretor de Florianópolis. Além dos tradicionais conflitos e interesses, bem como a interferência de agentes externos nas decisões acerca da implementação de políticas públicas, o quase ineditismo de certos aspectos do Estatuto dificultou o andamento deste processo.

Cabe ressaltar que o tecnocratismo que permeia a política urbana de Florianópolis não é peculiar à cidade. Via de regra, mesmo em cidades melhor geridas e planejadas, havia pouca participação popular nas decisões de maneira direta. Com o Estatuto da Cidade, essa participação passa a ser obrigatória, exigindo muita competência e criatividade dos responsáveis - mesmo em gestões bem intencionadas - no trato com o planejamento e gestão do espaço urbano.

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:
[...]

²⁷ Manifesto urbanístico que resultou do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, que fora realizado em Atenas em 1933.

²⁸ Charles-Edouard Jeanneret-Gris, arquiteto, urbanista, um dos mais importantes arquitetos modernistas do século XX.

- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; (BRASIL, 2001)

Apesar de o Estatuto da Cidade ter definido um prazo de 5 anos a partir de sua promulgação, o processo em Florianópolis começou no fim deste prazo e se arrastou até 2014. O novo Plano Diretor do município foi objeto de intensos embates, conflitos de interesse, “viradas de mesa”, entre outros episódios.

Em 2006 foi realizada a primeira audiência pública referente à elaboração do PD. Ainda naquele ano foram criados, primeiramente, um Núcleo Gestor - responsável central pelo plano - e, em seguida, com a descentralização das audiências, os núcleos gestores distritais.

Até então, este processo foi rodeado de polêmicas quanto aos métodos para levantamento de dados nos distritos, bem como a compactação das informações para o diagnóstico e propostas gerais. Além das controvérsias nos métodos, houve falta de divulgação e transparência acerca dos dados levantados.

Havia uma contradição clara quanto à participação popular: por um lado, o tecnocratismo que tradicionalmente não releva as vontades das populações locais; por outro, sempre há o risco de se tomar a participação popular como substituta a diagnósticos e análises técnicas bem fundamentadas. O que se observou em Florianópolis foi um empoderamento significativo dos núcleos gestores distritais até certo ponto.

Os citados entraves revelam a incapacidade/ineficiência/inocuidade do Poder Público Municipal da época em agregar os diversos atores envolvidos e os interesses em disputa, por diversos fatores:

Entre estes fatores, estão: a falta de presença dos representantes do poder político, a insuficiente assistência técnica, e a falta de propostas congruentes com uma “leitura científica” do território. Além disso, o empoderamento de uma visão de cidade alternativa, possibilitado pelo desenho institucional dos Núcleos Distritais, competia com o conservadorismo das estruturas políticas, e a forte influência dos setores filiados ao mercado sobre a cidade.

[...] houve “empoderamento” dos Núcleos Distritais, e que isto teria se tornado um obstáculo ou uma ameaça aos setores de governo e de mercado, na medida em que se erguiam e ganhavam apoio em meio ao processo, vozes contrárias, visões de cidade que comprometiam os interesses dos setores tradicionais. (CUNHA, 2013. p. 145-146)

Posteriormente, corroborando com a tese de ineficácia para elaboração do plano, foi contratada uma empresa argentina para a construção do Plano Diretor: a Fundação CEPA – Centro de Estudos e Planejamento Ambiental. A contratação desta empresa, somada à dissolução do Núcleo Gestor dá início a uma fase do processo que Saboya (2010) denominada como pseudoparticipação e pseudotecnicismo:

Pseudoparticipação porque as propostas foram unicamente apresentadas à população, com possibilidade dos presentes apenas opinarem sobre o que estavam vendo. Nenhuma das sugestões foi discutida nem deliberada em conjunto. Os técnicos no máximo rebatiam um ou outro argumento com colocações imprecisas, e não havia nenhum procedimento para aprofundamento dos pontos de vista.

Além disso, para todos os presentes, com exceção dos funcionários do Poder Público, aquela era a primeira vez que estavam vendo a proposta, o que certamente limitou a capacidade de avaliação de todos os aspectos da mesma.

Observa-se, neste ponto, atitude deliberada na contramão do que já exigia o Estatuto da Cidade na época quanto à participação popular em todas as fases do processo. Somada à falta de publicidade e transparência, notou-se também um problema muito comum na elaboração de planos de outras cidades: o excesso de linguagem técnica. Isto contribuiu para o não entendimento das propostas por parte da população envolvida, que se via sem tempo hábil para interpretar os documentos propostos, sem auxílio ou base teórica para absorver e questionar tais documentos.

A linguagem técnica utilizada, porém, não veio acompanhada de uma base tecnicamente justificável para as propostas apresentadas. Tal fato é evidenciado em dois exemplos citados por Saboya (2010) ao cunhar o termo “pseutecnicismo”:

O primeiro deles aconteceu quando a equipe técnica foi questionada sobre as bases sobre as quais foi proposto o sistema de mobilidade urbana. Foram feitas pesquisas de origem / destino? Estudos de demanda por bairros? Localização dos empregos e das moradias? Como foi diagnosticado o problema da mobilidade? A resposta dada foi que a equipe técnica já havia elaborado planos de mobilidade para mais de 40 cidades no mundo, dando a entender, portanto, que isso era motivo suficiente para acreditar que a proposta apresentada era adequada. Isso é uma falácia chamada “Apelo à Autoridade”, e falácias são inadmissíveis em um processo democrático de obtenção de consenso.

O segundo exemplo aconteceu quando a equipe técnica foi questionada sobre a relação entre a previsão do crescimento da população e a quantidade de pessoas previstas no novo zoneamento proposto, sendo incapazes de dar uma resposta. Segundo eles, esses dados não estavam disponíveis no momento, mas poderiam “enviar um email” respondendo.

Em 2010 foram realizadas audiências públicas com o intuito de legitimar e finalizar o processo, que visavam a concluir com o envio do Anteprojeto à Câmara Municipal de Vereadores. Porém, acabou sendo atrasado por conta da intensa judicialização, das mobilizações populares e das manifestações contrárias por órgãos como o Instituto dos Arquitetos do Brasil IAB-SC e a Ordem dos Advogados do Brasil OAB-SC, por exemplo.

A retomada rumo à finalização ocorre em outubro de 2013, com uma Audiência Geral - muito questionada pela população - e sua posterior entrega ao poder legislativo. O fim do processo revela também um entrave para a elaboração de qualquer plano no Brasil: a aprovação é feita pela Câmara dos Vereadores.

A aprovação final foi, portanto, marcada por manifestações populares que clamavam por mais transparência e participação. O fato da votação ter ocorrido no final do ano, quando grande parte das pessoas estava em recesso, é questionável e leva a crer que a intenção era votar o projeto com certa urgência, de forma a encontrar menor

resistência. Assim, o Plano finalmente foi aprovado pela Câmara de Vereadores, mesmo que somente após a inclusão de 305 emendas. (SIQUEIRA, CHAVES & GONÇALVES, 2020. p. 49)

As citadas 305 emendas faziam parte de um conjunto de mais de 600 emendas propostas. Em sua maioria, com alterações de gabarito e outros índices construtivos, cuja mudança possuía menos base técnica do que as controvérsias propostas já constantes no plano apresentado. Este episódio demonstra que, mesmo um plano bem elaborado, com intensa participação dos munícipes e com forte embasamento técnico, pode ser descaracterizado por legisladores que o alterem em virtude de interesses diversos do bem comum.

A aprovação e sanção em 2014 não deu fim aos impasses que permeiam a legislação urbanística de Florianópolis. Diversas foram as idas e vindas entre processos pedindo invalidez do plano, mandados de segurança, recursos, entre outros. Com tal insegurança, havia a possibilidade de criação de imbróglis nos processos de licenciamento, fiscalização e regularização de obras.

Até os dias atuais o Plano Diretor de Florianópolis de 2014 é alvo de investidas e pacotes de propostas complexas a serem votadas sem tempo hábil para análise dos atores envolvidos e a sociedade interessada. Observa-se a repetição do excesso de linguagem técnica e, por vezes, pouco clara e dúbia ou dando margem a diferentes interpretações.

De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, Florianópolis deveria estar se encaminhando para seu terceiro Plano Diretor após a promulgação do referido Estatuto. O fato de ainda estar tecnicamente em andamento com seu primeiro PD dá uma pequena dimensão dos conflitos existentes na cidade. Somado a isso, o breve e superficial apanhado histórico apresentado sobre o município revelam, além dos entraves, que a territorialidade dos investimentos públicos foi tradicionalmente guiada pela especulação das elites locais, produzindo um tecido urbano segregado, com resultados visíveis nos dias atuais que requerem soluções dos planejadores urbanos.

É neste contexto que pretende-se explorar a inserção do Solo Criado na legislação. Busca-se com o estudo de caso compreender os objetivos do instrumento no município de Florianópolis, a lógica do cálculo utilizado e seus fatores, sua interação com outros instrumentos e parâmetros, entre outras peculiaridades do instrumento no município.

6.2. Solo Criado na Lei 3338/89 e no Plano Diretor de 1997

Na lei específica em questão, o instituto do Solo Criado aparece no mesmo texto²⁹ que outros pontos abordados. Estes pontos - que atualmente não possuem similaridade para estarem juntos em mesma legislação - tratam de restrições geotécnicas, esgotamento sanitário e regras ligadas a estacionamentos e garagens.

²⁹ SEÇÃO IV. Art. 9.

O texto da lei deixa claro que o Poder Público Municipal considera a infraestrutura existente suficiente para suprir a ocupação de edificações com índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0. Ao superar tal coeficiente, o interessado em edificar deve pagar contrapartida.

Em seu quinto parágrafo, o artigo prevê a isenção de ônus para obras de habitação voltadas ao mercado popular. Também são isentas as obras de restauro de edificações tombadas. Crê-se que a referência aos edifícios tombados seja influenciada pela já consolidada Transferência do Direito de Construir, a qual possuía implementação já no Plano Diretor de Balneários de 1985.

A fórmula de cálculo da contrapartida é descrita da seguinte forma:

As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (I.A)	TAXA DE REMUNERAÇÃO %
Acima de 1,0 até 2,00	1
Acima de 2,0 até 3,00	2
Acima de 3,0 até 4,00	3
Acima de 4,00	4

(FLORIANÓPOLIS, 1989)

O Custo Unitário Básico trata, basicamente, do valor do metro quadrado de área construída de uma edificação. Tal valor baseia-se num cálculo relativamente complexo e abrangente, podendo ser considerado um importante parâmetro para orçamento de obras. Tem seus valores divididos e calculados de forma diferenciada a depender de fatores como padrão construtivo, número de pavimentos e usos. Também ressalta-se o caráter local do CUB, uma vez que é diferenciado em cada território onde o sindicato atua.

Como citado, a fórmula utilizada para calcular a contrapartida financeira utiliza os valores do Custo Unitário Básico (CUB) como base. Assim como a Transferência do Direito de Construir, tal cálculo não utiliza a localização como fator para cálculo, podendo gerar distorções na aplicação do Solo Criado em diferentes localidades do município. Tais distorções poderão ser melhor compreendidas posteriormente neste estudo de caso com exemplo específico.

Além de não utilizar fatores relacionados ao valor da terra - e sim da construção em si - as taxas utilizadas são vagas e limitadas. Não há clareza sobre qual a intenção da instituição do Solo Criado, nem como ele pode ser utilizado como instrumento de indução ou restrição de ocupação dentro de um planejamento de uso do solo. O que pode-se ressaltar positivamente da

tabela é o caráter progressivo da contrapartida, onerando tanto mais quanto for a intenção de construir acima do CA Básico.

Outro fator importante a ser observado na lei é o destino dos recursos arrecadados. Na primeira versão da Lei previu-se que as receitas formariam “Fundos de Obras Urbanas”. As prioridades ficariam dependentes da aprovação da Câmara de Vereadores e o fundo seria administrado pela Secretaria de Urbanismo e Serviço Público. Por fim, o Conselho Municipal de Desenvolvimento aprovaria os planos de ação para tais receitas.

Esta versão do parágrafo terceiro foi atualizada em 1993, na qual:

Os recursos da aplicação deste artigo passarão para o Fundo Municipal de Integração Social, com prioridades estabelecidas no Orçamento Municipal e administrado pelo Fundo, mediante aprovação dos planos de aplicação pelo Conselho do Fundo Municipal de Integração Social. (FLORIANÓPOLIS, 1993)

Ressalta-se que a lei em questão é anterior à promulgação do Estatuto da Cidade, o que torna anacrônicas algumas críticas. Sob determinada ótica, pode-se considerar que a análise e o aval da câmara de vereadores traz caráter democrático às decisões acerca do emprego das receitas geradas com o Solo Criado - considerando isto um contraponto a decisões monocráticas do poder executivo.

A administração do fundo por uma secretaria pode ser entendida como independente e autônoma, principalmente se o plano de ações for claro e objetivo. Não há clareza, porém, sobre quais e quantos atores compunham o Conselho. Além disso, mesmo a primeira vista o aval da casa legislativa municipal se aproximar de um processo democrático, fica historicamente longe de processos de democracia direta. Isto, somado a uma composição de Conselho que não reflita os interesses da sociedade civil poderia gerar grandes distorções e injustiças na alocação dos recursos gerados pelo Solo Criado.

Por outro lado, o texto corrigido em 1993 segue rito semelhante, diferenciando-se do anterior pelo órgão responsável pela gestão e o conselho que aprova o plano de aplicação dos recursos, ambos ligados ao Fundo Municipal de Integração Social. A diferença mais substancial entre os órgãos é a abrangência que cada um atinge: enquanto o Fundo de Obras Urbanas gere e aloca basicamente recursos em obras de infraestrutura, o Fundo Municipal de Integração Social versa, por exemplo, sobre política habitacional, fiscalização e controle de ocupações e agilização de aprovação de novos loteamentos. Por fim, cabe salientar que não há previsão genérica de onde serão alocados os recursos captados.

Conclui-se pela limitação da lei 3338 de 1989 tanto no que tange à fórmula de cálculo da contrapartida, quanto à destinação dos recursos e sua gestão. A sua simples implementação, porém, demonstra avanço na elaboração e promoção de novos instrumentos urbanísticos. Fica a menção ao Índice de Aproveitamento Básico Unitário, algo pouco comum para a época e que se manteve para os planos seguintes e sendo pioneiro em relação a outras cidades que instituíram o Solo Criado em seus planos urbanos anos depois.

O Plano Diretor de 1997 não trouxe novas regras para o Solo Criado. O texto é praticamente idêntico à lei 3888/89, à exceção do parágrafo citado anteriormente³⁰ (sobre o destino e a gestão dos recursos) e à adição de um sexto parágrafo:

Os recursos oriundos do solo criado serão destinados em 50% (cinquenta por cento) à obras de urbanização de interesse social, e 50% (cinquenta por cento) à obras do sistema viário básico e implantação de equipamentos urbanos, com prioridade para a via PC-3. (FLORIANÓPOLIS, 1997)

A separação dos recursos já em texto legal pode limitar a devida alocação dos recursos, uma vez que apareçam novas demandas urbanas. Quando o Plano Diretor é elaborado de forma participativa, porém, a destinação em lei pode indicar prioridades da própria população envolvida e simplificar o manejo destas receitas. Apesar de poder causar certa estranheza o crivo na lei de investimentos ligados a uma rodovia específica, não cabe aqui aprofundar tal abordagem.

Como já citado, esta versão do Solo Criado foi bastante contestada, inclusive judicialmente. A primeira - e atual - versão do Solo Criado após a aprovação do Estatuto da Cidade foi instituída em Florianópolis pelo Plano Diretor aprovado em 2014, já sob a alcunha de “Outorga Onerosa do Direito de Construir”.

6.3. OODC no Plano Diretor de 2014 e Decreto 13.454/14

Após quase uma década de impasses e conflitos, em 17 de janeiro de 2014 foi sancionada a Lei Complementar nº 482: o Plano Diretor de Florianópolis. Neste documento, há a consolidação de instrumentos que foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, como: estudo de impacto de vizinhança, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, IPTU progressivo no tempo e o solo criado, agora denominado Outorga Onerosa do Direito de Construir.

No Plano Diretor, a OODC (Capítulo VII, Art. 259) é designada vagamente da seguinte maneira:

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a contrapartida financeira devida ao Município pela aquisição do direito de edificar, de acordo com os limites estabelecidos pela tabela de limites de ocupação, parte integrante desta Lei Complementar, acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a um até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo com outorga onerosa.

§ 1º As edificações utilizando coeficiente de aproveitamento superior a um, serão autorizadas mediante remuneração ao Município, correspondente à vantagem do acréscimo de área edificável, de acordo com fórmula de cálculo a ser estabelecida em sessenta dias que considerará os seguintes elementos:

- a) valor de mercado do metro quadrado de terreno que receberá a construção³¹;
 - b) fator multiplicador proporcional à superfície total, volume ou altura da construção;
 - e
 - c) índice de estímulo dos usos priorizados no Plano Diretor.
- (FLORIANÓPOLIS, 2014)

³⁰ Os recursos voltariam a criar um Fundo de Obras Urbanas, geridos pelo órgão de planejamento municipal e aprovados pelo Conselho do Fundo Municipal de Integração Social.

³¹ Trecho em contradição com a regulamentação do instrumento no Decreto 13.454/2014.

Esta seção do Plano Diretor também discorre de forma limitada sobre áreas não computáveis a serem desoneradas, usos que dispensam as edificações de pagamento de contrapartida, bem como o destino dos recursos auferidos. Os detalhes foram esclarecidos sobre a OODC por meio do Decreto 13.454 de 28 de Agosto de 2014, o qual regulamenta o instrumento.

Assim como no Plano de 1997, as edificações voltadas à habitação de interesse social e às obras de restauro de edifícios tombados ficam dispensadas da cobrança de outorga. Somam-se a elas os equipamentos urbanos municipais de uso comunitário e as edificações públicas de uso público³². Quanto ao uso das edificações, cabe citar também, valores diferenciados entre as habitações de mercado popular³³ (multiplicador 0,5) e as habitações de mercado³⁴ (multiplicador 0,8) dos demais usos desejados.

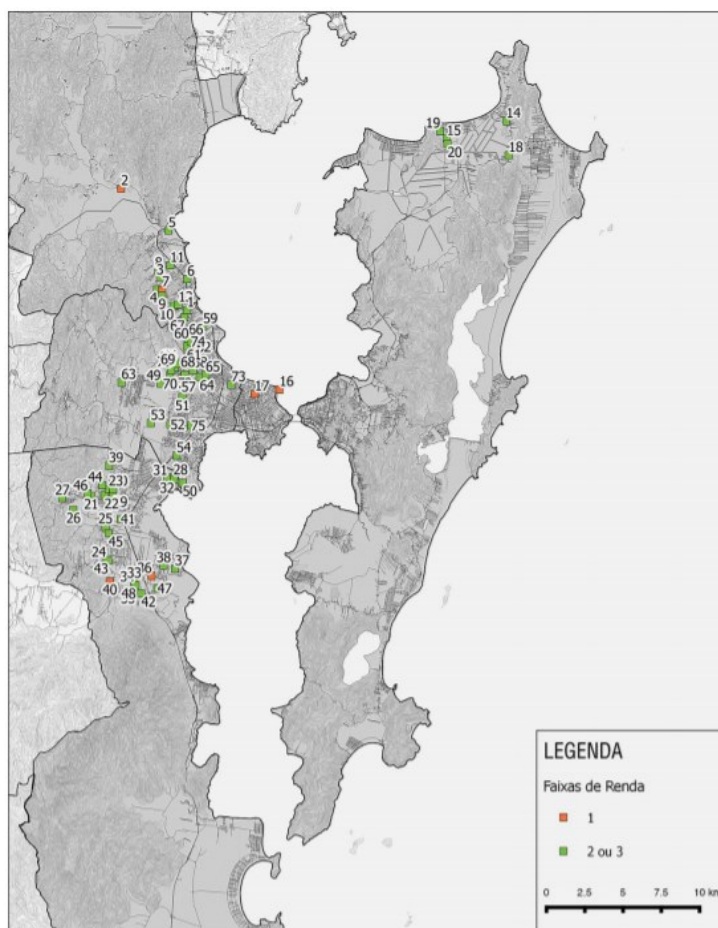
Apesar de representar, em teoria, um incentivo às construções de interesse social em detrimento de outros padrões, tal isenção não produz efetivamente um estímulo à produção de moradias populares. Isto pode ser evidenciado a partir do levantamento dos conjuntos habitacionais ligados ao principal programa habitacional brasileiro da última década - Programa Minha Casa Minha Vida - em comparação aos municípios vizinhos.

³² “Edificação Pública de Uso Público” não é isenta de forma literal na legislação, mas possui um índice multiplicador igual a 0 na fórmula de contrapartida que zera seu valor, de acordo com a Tabela III do decreto 13454/2014.

³³ Habitação de Mercado Popular (HMP), aquele empreendimento destinado a população com renda familiar acima de três até seis salários mínimos. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

³⁴ Habitação de Mercado (HM), aquele empreendimento destinado a população com renda familiar acima de seis até dez salários mínimos. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Figura 10- Empreendimentos MCMV na Grande Florianópolis.



Caixa Econômica Federal (2016) Disponível em
<<https://www.scielo.br/j/cm/a/HBfRGRrsjcxwvfvGhyGzZ9M/?format=pdf&lang=pt>>

O mapa acima identifica os empreendimentos por faixa de renda até o ano de 2012. Fica clara a discrepância entre o número de conjuntos habitacionais no município de Florianópolis e os territórios vizinhos. Apesar de tratar de um levantamento anterior à promulgação do presente Plano Diretor, encontra-se num mesmo cenário de isenção de cobrança de contrapartida via OODC/Solo Criado.

São inúmeros os motivos que fazem a produção do espaço urbano da região metropolitana de Florianópolis ter este desenho como produto. Motivos estes que não serão abordados no presente trabalho, mas que indicam que a isenção de contrapartida para a construção acima do coeficiente básico não possui efeito nas decisões sobre onde os promotores imobiliários irão orientar seus investimentos, bem como para qual público almejam vender seus empreendimentos.

Conclui-se nesse ponto que as isenções que constam no Plano Diretor para OODC são o mínimo esperado para qualquer lei, uma vez que a construção de moradias populares em massa deve gerar um impacto positivo para o município, com a geração de mais valias fundiárias que, de certa maneira, não necessitam de recuperação. Políticas habitacionais devem

seguir outros caminhos de incentivo e promoção de habitações de interesse social, visto que a simples isenção de cobrança de OODC tem pouco ou nenhum impacto nesta política.

A fórmula de cálculo utilizada para a contrapartida financeira a ser prestada é relativamente simples e apresenta avanços em relação às anteriores:

O valor da contrapartida financeira correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir será calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$$CP = VM \times AIO \times IE \text{ onde:}$$

CP = Contrapartida Financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir

VM = Valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU.

AIO = Área de Incidência de OODC - Área construída acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico.

IE = Índice de Estímulos de Usos³⁵ - obtido pela multiplicação dos índices constantes nas tabelas I, II e III [...]. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Observa-se a inserção do “Valor do Metro Quadrado Territorial do Imóvel” no cálculo, onde a localização - que não constava no Plano de 1997 e na Lei 3338/89 - é parte fundamental no cálculo da contrapartida. Trata-se de uma evolução do modelo caso parta-se do pressuposto de que a base de cálculo do IPTU reflita com maior realidade possível o valor de mercado dos imóveis em questão. As limitações deste fator serão abordadas adiante neste trabalho.

Por outro lado, o CUB, que era medida utilizada anteriormente para o cálculo, aparece na legislação vigente para limitar o valor a ser arrecadado pelo Poder Público Municipal:

§ 1º Em qualquer caso, salvo as exceções especificadas, o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir não ultrapassará a banda correspondente à 3% (três por cento) do CUB médio residencial, publicado mensalmente pelo SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil de Florianópolis) sobre o total da área construída do empreendimento que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento 1. O valor também não poderá ser menor do que 2,1% (dois virgula um por cento) do CUB médio residencial, salvo para os casos expressamente previstos no art.11, deste Decreto. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Nota-se que o mínimo a ser cobrado em contrapartida aumentou em comparação com planos e leis anteriores - de 1% para 2,1% do CUB. Porém, o máximo a ser cobrado diminuiu, passando de 4% para 3% do mesmo índice. Este ponto da lei reflete um importante limitador da OODC. Porém, ao trazer o fator localização para o cálculo e diminuir a margem de incidência da OODC, acredita-se que aumenta a aceitação por parte dos envolvidos em utilizar o instrumento e pagar devidamente a contrapartida.

A fórmula de cálculo atual, diferentemente das anteriores, não possui progressividade na cobrança de contrapartida quanto maior a área construída acima do CA básico. Pelo contrário, a tabela referente ao número de pavimentos total do edifício revela uma

³⁵ Leva em conta Usos, Gabarito e as Edificações Especiais para chegar a um multiplicador na Fórmula de Cálculo de Contrapartida.

regressividade na relação entre valor cobrado e pavimentos edificados³⁶. A Tabela II expressa tal relação regressiva:

	N° de Pavimentos Máximo do Zoneamento										
	2	3	4	5	6	8	10	12	14	16	
N. de Pavimentos da Edificação	1	0,9	0,9	1	1	1	1	1	1	1	1
	2	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9	1	1	1	1	1
	3	-	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	1	1	1
	4	-	-	0,5	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	1
	5	-	-	-	0,5	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9
	6	-	-	-	-	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9
	7	-	-	-	-	-	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9
	8	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7	0,7	0,9
	9	-	-	-	-	-	-	0,5	0,7	0,7	0,7
	10	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7	0,7
	11	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7
	12	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7
	13	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5
	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5
	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5

Nota-se que, quanto maior for a possibilidade de verticalizar e menor for a verticalização, maior será a contrapartida cobrada³⁷. Por exemplo, onde o Plano Diretor autoriza edifícios de até 16 pavimentos, construir 16 pavimentos incorre num fator de multiplicação 0,5, enquanto construir 2 pavimentos impõe um fator igual a 1,0.

Pode-se supor que tal medida parte do princípio de que o adensamento populacional culmina em menor custo de infraestrutura. Onde há infraestrutura para receber quantidade elevada de pessoas residindo, trabalhando ou consumindo, não edificar - ou edificar longe dos limites máximos - pode acarretar o não cumprimento da função social da propriedade, gerando vazios urbanos e imóveis subutilizados.

Este princípio mostra-se infundado, uma vez que, como já explicitado, não há relação direta entre verticalização e densificação. Em Florianópolis essa não relação fica ainda mais clara ao observar-se que os edifícios mais altos do município, de maneira geral, possuem unidades habitacionais bastante amplas, de padrão construtivo elevado e mais vagas de garagem do que o usual em outras regiões do municípios.

³⁶ O número de pavimentos não possui relação diretamente proporcional à área construída. Mas para análise, considera-se que a verticalização traz ônus à coletividade, portanto deveria ter caráter progressivo quanto à cobrança de contrapartida.

³⁷ Proporcionalmente à área construída.

Não se trata, neste trabalho, de condenar a verticalização de maneira sumária. O que aponta-se à primeira vista é a falta de sentido lógico simples na regressividade da cobrança da OODC quanto ao número de pavimentos. Colocar na fórmula de cálculo da contrapartida uma correlação entre área construída e unidades imobiliárias autônomas (ou previsão de quantos usuários serão atendidos) tornaria mais complexa a equação, indo no sentido contrário do que se almeja para o devido funcionamento dos instrumentos urbanos, bem como sua aceitação por parte dos munícipes.

Pode-se observar princípio parecido na tabela que estipula os tipos de uso, a zona onde será implantada e o fator referente que entrará no cálculo:

TIPOS DE USO									
	Misto 3 ou	Misto 2	Multifamiliar	Comercial	Serviços	Industrial	Turismo	Unifamiliar	
	+ usos	usos							
AMC	0,1	0,15	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3		1
AMS	0,1	0,15	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	1
ARM	0,1	0,15	0,2	0,4	0,4	1	0,4	0,5	
ARP	0,2	0,15	0,1	0,4	0,4	1	0,6	0,5	
ATR	0,1	0,15	0,2	0,4	0,4	1	0,1		1
ATL	0,1	0,15	1	0,2	0,2	1	0,1		1

Considera-se que usos mistos são muito interessantes para a dinâmica dos espaços urbanos, proporcionando maior atividade econômica, diminuindo distâncias e, inclusive aumentando a segurança das regiões onde predomina este uso. Assim, aponta-se como coerente o baixo valor deste fator em qualquer zona urbana.

A lógica apontada na cobrança da contrapartida em relação ao número de pavimentos é, de certa forma, observada também na tabela de tipos de usos para edifícios multifamiliares, os quais possuem fatores de redução significativos, principalmente nas Áreas Residenciais

Predominantes (ARP's)³⁸. A exceção fica por conta das edificações multifamiliares em Áreas Turísticas e de Lazer (ATL's)³⁹, onde o fator não reduz o valor da outorga.

Os setores de comércio e serviços possuem os mesmos valores e todos com redução significativa. Os maiores valores são apontados nas ARP's, nas Áreas Residenciais Mistas (ARM's)⁴⁰ e nas Áreas Turísticas Residenciais (ATR's)⁴¹. Considera-se que as atividades comerciais e de serviços são necessárias em áreas de uso residencial. Porém, julga-se que tais edificações do terceiro setor, de maneira geral, não precisam de áreas muito grandes.

O setor industrial possui pouco impacto enquanto atividade econômica no município de Florianópolis, principalmente por questões ambientais. Assim, julga-se oportuno o fator de redução em Áreas Mistas de Serviços (AMS's)⁴². Já nas Áreas Mistas Centrais (AMC's)⁴³, onde à primeira vista possa parecer incongruente um fator de redução e consequente estímulo, o valor 0,6 pode ser entendido como uma forma de subsidiar a implantação de edifícios voltados à indústria tecnológica, a qual possui forte impacto na economia florianopolitana.

Uma das principais atividades econômicas da cidade é o turismo. Logo, compreende-se os estímulos dados por tal tabela em todas as zonas urbanas da cidade. Os valores menos interessantes para a construção de edifícios voltados a este setor da economia são justamente aqueles voltados ao uso residencial, o qual necessita de outras atividades não residenciais, como comércio e serviços, em detrimento de edificações voltadas à atividade turística.

Por fim, o uso residencial unifamiliar possui pouquíssima margem para redução do valor da contrapartida. À exceção das ARP's e ARM's, todas as demais zonas urbanas tem fator igual a 1,0. Subentende-se que este processo possua gênese parecida com a regressividade da contrapartida quanto ao número de pavimentos: o cumprimento da função social da propriedade

Em AMC's e AMS's, por exemplo, construir uma residência para moradia de apenas uma família poderia configurar uma espécie de subutilização do lote em questão. Tratando de regiões centralizadas, principalmente, onde há infraestrutura com capacidade para um adensamento relativamente alto, a OODC pode ser utilizada para a indução de edifícios com

³⁸ “Áreas destinadas ao uso preferencial de moradias, onde se admitem pequenos serviços e comércios vicinais” (FLORIANÓPOLIS, 2014)

³⁹ “Áreas que se caracterizam por serem dotadas de singularidades e atributos, tais como os naturais e culturais, dentre outros, e que deverão ser preferencialmente apropriadas para o uso coletivo público e voltadas para atividades de lazer, turismo e hospedagem de baixo impacto ambiental” (FLORIANÓPOLIS, 2014)

⁴⁰ “Caracterizada pela predominância da função residencial, complementada por usos comerciais e de serviços” (FLORIANÓPOLIS, 2014)

⁴¹ “Áreas de especial interesse turístico cujo uso deverá priorizar o usufruto por parte de visitantes e residentes. Áreas que se caracterizam por serem dotadas de singularidades e atributos, tais como os naturais e culturais, dentre outros, e que deverão ser preferencialmente apropriadas para uso misto, predominando moradias, pequenos negócios e atividades de suporte ao turismo” (FLORIANÓPOLIS, 2014)

⁴² “Área de alta densidade, complexidade e miscigenação, segundo o tipo de serviço urbano” (FLORIANÓPOLIS, 2014)

⁴³ “Área de alta densidade, complexidade e miscigenação, destinada a usos residenciais, comerciais e de serviços;

área para receber elevado número de usuários, bem como inibir usos que comportem muito menos pessoas do que o possível e desejado.

No que tange ao tipo de compensação a ser conferida, a lei em questão prevê a substituição da contrapartida financeira por outras modalidades:

Nos termos do art. 259 da Lei Complementar nº 482, de 2014, à contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser substituída por outra contrapartida que traga vantagem ambiental, econômica ou social ao Município, segundo os seguintes critérios:

I - equivalência econômica entre o valor da Outorga Onerosa e a contrapartida oferecida, auferida pela pelo Poder Público Municipal;

II - aprovação da substituição pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF); e

III - estiver a contrapartida contida em um dos itens dispostos no § 2º deste artigo.

§ 1º A contrapartida substitutiva não poderá ser superior a 40% (quarenta por cento) do valor da outorga concedida ao empreendimento.

§ 2º A contrapartida substitutiva, que será analisada e aprovada pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e pelo Conselho Municipal de Gestão Financeira e de Contrapartida do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, deverá consistir em:

I - doação de imóvel ao Poder Público municipal; ou

II - construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais; (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Como já defendido neste trabalho, a contrapartida financeira deve ser prioritária, mas não proibitiva a outras modalidades de contrapartidas. Ressalta-se o inciso I do artigo acima, onde a equivalência econômica é destacada. Esta característica representa um avanço em relação às leis anteriores que levavam em conta apenas áreas e custos de construção, em detrimento de valores relativos à localização.

Avaliando apenas o texto da lei - e não seu funcionamento prático - a necessidade de aprovação por órgão técnico e por conselho municipal também apontam na direção de usufruto de contrapartidas alternativas coerentes com as necessidades do município. Porém, como será exposto mais adiante, o Conselho citado nesta lei não existe, tampouco possui membros dos mais diversos grupos da sociedade civil e da administração pública.

A lei também prevê um pré estabelecimento de prioridades na alocação dos recursos da OODC, bem como prioridades na aceitação das contrapartidas substitutivas, o que converge com o defendido pelo presente autor, tanto no que tange ao planejamento de manejo das receitas financeiras, quanto para aceitação de contrapartidas alternativas:

§ 5º O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) listará as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da outorga onerosa, relacionando iniciativas na área do Meio Ambiente, Habitação Popular, Patrimônio Cultural, Animação Cultural, e Infraestrutura Urbana. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

O inciso I do parágrafo segundo trata dos modelos de contrapartida substitutiva: doação de imóveis e construção/ reforma/ ampliação de equipamentos públicos. A lista mostra-se de simples compreensão e sem dar margem para dribles de ordem legal. Porém, a depender do

processo de aprovação e da região onde alocam-se os recursos dos imóveis em questão, pode haver um não cumprimento da função da OODC, ou mesmo incorrer no oposto da função desejada.

Supondo-se que a doação de imóveis ao poder público por parte dos interessados na OODC seja proporcional ao valor levantado pela equação, bem como o imóvel seja - tanto em área quanto em localização - estratégico para os planos e políticas públicas almejados, não há problemas no texto da lei em si. Tal equivalência econômica faz a contrapartida substitutiva se diferenciar do instrumento “Transferência do Direito de Construir”, o qual gera equivalência entre áreas doadas e potencial adicional recebido.

Já no que tange às construções, reformas e ampliações de equipamentos públicos, mesmo que a equivalência econômica seja alcançada, pode haver certa distorção. Como grande parte dos interessados em adquirir potencial construtivo adicional são construtoras e empreiteiras, a contrapartida gerada pode não custar ao interessado o valor que seria pago. Porém, considerando que se o Poder Público Municipal fosse contratar empresa para tais obras, o valor gasto provavelmente seria bem parecido com o cedido em contrapartida. Logo, trata-se de um problema, em tese, de menor relevância.

Como já descrito, não há grande impacto negativo para a cidade caso o beneficiado da outorga gaste um pouco menos do que o justo - enquanto oneração - na contrapartida. Caso olhe-se por outra ótica, que não a de ônus ou de cessão, as obras relativas a equipamentos públicos, via de regra, valorizam seu entorno. Assim, se construções/ reformas/ ampliações de equipamentos públicos forem realizadas na adjacência do imóvel outorgado, este seria beneficiado pela valorização advinda do que deveria funcionar como ônus para os interessados. Assim, faz-se oportuno compreender como funciona a distribuição das contrapartidas, sejam elas financeiras ou alternativas.

O que mais chama atenção em todo este processo de cálculo, cessão de potencial construtivo, recebimento e alocação das receitas é o destino destes recursos - tanto sobre o órgão que recebe os recursos para posterior repasse, quanto a localização geográfica do investimento das receitas. Sobre a localização dos recursos, a lei estabelece:

I - 50% (cinquenta por cento) no setor urbano em que a outorga for concedida, em ações de urbanização de vizinhança, tais como: construção e manutenção de praças, parques, praças esportivas, e demais espaços públicos, incluindo arborizações urbanas; equipamentos de uso público como centros culturais, creches, escolas, postos de saúde, CRAS's e bibliotecas; melhoramento das calçadas, faixas de pedestres, sinalizações de trânsito, inclusive semáforos, e requalificações urbanas específicas, inclusive compra e indenizações de áreas, até o limite das demandas por esses serviços.

II - os 50% (cinquenta por cento) remanescentes podem ser redistribuídos em toda a cidade, com preferência para o bairro ou setor urbano da concessão da outorga, nas seguintes cotas:

- a) mínimo de 20% (vinte por cento) em ações de preservação do Meio Ambiente, devendo ser priorizadas as Unidades de Conservação estabelecidas pelo Município.
- b) mínimo de 5 % (cinco por cento) em obras de preservação do Patrimônio Cultural e, ações de animações urbanas em áreas tombadas.

c) mínimo de 20% (vinte por cento) em ações e obras de habitação popular e requalificação urbana em áreas de interesse social.

d) máximo de 55% (cinquenta e cinco por cento) nos demais investimentos previstos nos artigos 11 e 12 deste Decreto. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Observa-se a obrigatoriedade de alocação na própria região onde outorga-se o direito de construir acima do coeficiente básico de pelo menos metade do valor arrecadado. A outra metade também é alocada prioritariamente nas imediações do imóvel outorgado. Como já defendido neste trabalho, a alocação de recursos em adjacência à construção outorgada pode gerar impactos significativos nos valores imobiliários.

Chamam a atenção os artigos 11 e 12 citados na alínea “d” da última citação. O texto expressa a possibilidade de investimentos contidos nos artigos citados. Porém, o que se observa é incompatibilidade dos artigos com o tema “investimentos”. Entende-se ser um erro de formatação da lei, mas gera dúvidas e incertezas, que podem acarretar dificuldade em gerir e fiscalizar estes investimentos:

Art. 11 - As edificações de 3 (três) ou mais pavimentos que fizerem uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderão aumentar em até 1/3 (um terço) a taxa de ocupação, desde que não faça uso das taxas de ocupação diferenciadas apresentadas nos artigos 64 ou 71⁴⁴ da Lei Complementar nº 482, de 2014.

Art. 12 - Não fica desobrigado do recolhimento do valor da contrapartida referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir, quando devido, o beneficiário de incentivos concedidos em razão dos art. 64 e 71 da Lei Complementar nº 482, de 2014, ou qualquer outro incentivo.

Ademais, segundo o Art. 4 do decreto 13.454/2014 - que regulamenta a OODC em Florianópolis:

Os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir serão revertidos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e aplicados de acordo com o art. 259 da Lei Complementar nº 482, de 2014. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Em rápida e simples pesquisa - consultando portais oficiais do município - verifica-se a inexistência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano para consulta de receitas. Logo, constata-se a falta de transparência dada às receitas geradas com a OODC desde 2014, uma vez que não há informações sobre o Fundo e seus recursos.

Para ter acesso aos recursos advindos da contrapartida do Solo Criado, é necessário acessar o portal “e-gov.betha” > transparência > ingresso de receitas. Entre as diversas secretarias e fundos municipais, encontram-se os recursos advindos da OODC ao pesquisar “Solo Criado” diretamente no caixa da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

⁴⁴ Artigos 64 e 71 tratam da concessão de incentivos relacionados à taxa de ocupação.

Figura 11 - Ingresso de Receitas da PMF. Imagem extraída de portal prestador de serviço à prefeitura.



Município de Florianópolis - SC
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

Ingressos de receitas

Última atualização: 03/02/2021 00:33:29

Ingressos de receitas



Filtros utilizados para elaboração da consulta:

Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS | Data inicial: 01/01/2020 | Data final: 31/12/2020 | Descrição da receita: Solo Criado

Rubrica	Descrição da receita	Finalidade	Valor orçado (R\$)	Valor orçado atualizado (R\$)	Valor lançado (R\$)	Valor arrecadado (R\$)
4.1.9.9.0.99.11.08.00.00	Taxa de Solo Criado		951,017,00	951,017,00	0,00	2.141.227,37
4.1.9.9.0.99.12.04.00.00	Multas e Juros Taxa de Solo Criado		100,00	100,00	0,00	0,00
4.1.9.9.0.99.13.03.00.00	Div. Ativa não Tributária - Solo Criado		315.438,00	315.438,00	0,00	1.645.053,89

Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-093/con_ingressosreceitas.faces>

Ao pesquisar o destino destas receitas não é possível estabelecer facilmente relação direta entre os recursos arrecadados e seu destino. O plano diretor anterior, comprovadamente, não destinava as receitas ao seu devido uso, como afirmou Furtado et. tal (2006):

Algumas dentre as cidades pesquisadas merecem comentário específico: Florianópolis não destina a arrecadação para os fins previstos em lei, depositando as contrapartidas no caixa único da prefeitura sem nenhum controle posterior.[...] (pág. 14)

Em Florianópolis, os recursos são recolhidos diretamente ao Tesouro: o Fundo Municipal de Integração Social (previsto pela Lei 3338/89) e o Fundo de Obras Urbanas (previsto pela LC 01/97) nunca foram criados. [...] (pág. 15)

Florianópolis é exceção, não demonstrando nenhum mecanismo de controle social da aplicação do instrumento e da gestão dos recursos arrecadados.[...] (pág. 15)

Assim, conclui-se que as receitas geradas pela contrapartida referente ao solo criado vão para um montante cujas prioridades para sua alocação não são as mesmas previstas pelo Estatuto da Cidade. Não há, à primeira vista, forma de separar dentro do tesouro se as receitas advindas da OODC serão utilizadas em obras de infraestrutura, habitações de interesse social, programas de regularização fundiária, entre outros. Ficam as receitas sujeitas, até mesmo, a despesas correntes da prefeitura, como pagamento de pessoal, aluguéis de imóveis e custos referentes à energia elétrica e abastecimento de água destes imóveis públicos, por exemplo.

Pode-se resumir o comparativo entre os planos em seus principais pontos da seguinte maneira:

Tabela 5- Comparação entre Lei 3888/89-PD 1997 e Plano Diretor de 2014.

TÓPICO	LEI 3.888/89 - PD 1997	PD 2014
NOME	Solo Criado	Outorga Onerosa do Direito de Construir
MODELO DE CÁLCULO	Multiplicação da Porcentagem Sugerida pela Área Adicional e CUB	Multiplicação do Valor do m ² pela Área Adicional e Índice de Estímulos
ISENÇÕES	HIS, Lotes e Imóveis Preservados	HIS, Lotes e Imóveis Preservados e Equipamentos de Uso Público
FORMAS DE PAGAMENTO	Financeira	Financeira Substituível por Doação de Imóvel, Reforma/Ampliação de Imóveis Públicos
LOCALIZAÇÃO DOS RECURSOS	Não Previsto	50% Obrigatório nas Adjacências do Solo Criado e 50% Preferencialmente na Mesma Área
DESTINO DAS RECEITAS	Fundo Municipal de Integração Social/ Fundo de Obras Urbanas (Inexistente)	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Inexistente)

Produzido pelo Autor.

De forma simplificada, pode-se concluir que a maior diferença com impacto positivo entre os planos analisados foi o modelo de cálculo, assumindo o valor do imóvel como fator em detrimento do CUB enquanto indexador. Já os demais tópicos levantados sofreram pouca alteração positiva.

Para analisar o funcionamento da Outorga Onerosa em Florianópolis, o presente estudo irá propor algumas simulações a fim de testar a utilização do instrumento. Pretende-se também apontar possíveis “atalhos” para fugir do pagamento de contrapartidas, bem como possíveis distorções ou limitações da OODC utilizando dados diferenciados.

Utilizando os parâmetros dados, em muitos casos não é possível alcançar a máxima área construída estabelecida pelo CA Máximo, em virtude de fatores como a Taxa de Ocupação e o Número de Pavimentos Máximo, além de recuos e afastamentos obrigatórios e Taxas de Permeabilidade. Para tanto, faz-se necessária uma avaliação dos parâmetros mutáveis,

relaxamento de alguns fatores, bem como incentivos e subsídios, principalmente aqueles ligados à Taxa de Ocupação e Índice de Aproveitamento.

Quanto ao Índice de Aproveitamento é interessante notar a gama de áreas não computáveis para este coeficiente:

Art. 69 Não serão computadas no cálculo do coeficiente de aproveitamento as seguintes áreas das edificações: (Regulamentado pelo Decreto nº 13.574/2014)

I - espaços destinados à garagem, exceto em edificações unifamiliares;

II - sótãos em edificações unifamiliares e, em casos determinados, multifamiliares;

III - parque infantil, jardins e outros equipamentos de lazer ao ar livre, e implantados no nível natural do terreno ou no terraço da edificação;

IV - helipontos, casas de máquinas e de bombas, caixas d'água e centrais de ar condicionado levantadas no plano da cobertura, desde que não ultrapassem os limites especificados no art. 66 desta Lei Complementar, de altura máxima; e

V - sobrelojas ou mezaninos nas edificações situadas nas Áreas Mistas Centrais (AMC), desde que sua área total seja no máximo cinquenta por cento da área do pavimento térreo (1º pavimento) ao qual esteja conectada. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Considera-se coerente a não computação de determinados pontos, como parques e jardins, casas de máquinas e caixas d'água. Já às garagens, sobrelojas e mezaninos muitas vezes constituem áreas consideráveis, com potencial de geração de mais valia e impacto significativo na infraestrutura urbana.

O aumento do Coeficiente de Aproveitamento é possível mediante implantação de arte pública no empreendimento em questão. Apesar de caracterizar uma diminuição de arrecadação e do ônus relativo às mais valias urbanas, considera-se a perda pequena diante do incentivo à arte e à cultura:

Art. 180 Os empreendimentos de caráter privado que implantarem arte pública poderão beneficiar-se com o acréscimo de dois por cento no coeficiente de aproveitamento, sem acréscimo na taxa de ocupação, respeitados os demais limites urbanísticos.

§ 1º Para fazer jus ao incentivo previsto no caput deste artigo o beneficiário deverá fazer consulta prévia a COMAP informando o quantitativo de área a ser acrescido no projeto arquitetônico da futura edificação e submeter o pedido: à aprovação da pertinência ou não da inserção de arte no referido empreendimento, à análise de categoria e porte correspondente da Arte Pública. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

A Taxa de Ocupação mais comum no município de Florianópolis é de 50%, sendo a única para quase todo o tecido urbano. Porém, observa-se uma série de exceções que aumentam significativamente tal parâmetro. Em seu Artigo 71, o Plano Diretor de Florianópolis prevê Taxas de Ocupação Diferenciadas para os subsolos nas seguintes condições:

a) nas edificações situadas nas AMC do Polígono Central, poderão ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC fora do Polígono Central, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno;

b) nas edificações situadas nas AMS, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno;

c) nas edificações de seis ou mais pavimentos situadas nas ARM e ATR, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno; e

d) nas edificações de oito ou mais pavimentos situadas nas ARP, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno.

Observa-se neste parágrafo um incentivo ao uso do subsolo em determinadas zonas da cidade. O uso mais comum para subsolos refere-se a estacionamentos e garagens, os quais já não constam em cálculo de Coeficiente de Aproveitamento. No mesmo artigo há também o estímulo em pavimentos acima do nível da rua:

II - O primeiro pavimento desde que seja destinado, em no mínimo cinquenta por cento da sua área e cinquenta por cento de sua testada, a comércio e/ou serviço com acesso público nas seguintes condições:

- a) nas edificações situadas na AMC do Polígono Central, poderá ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC fora do Polígono Central, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno;
- b) nas edificações situadas nas AMS, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno;
- c) nas edificações de seis ou mais pavimentos situadas nas ARM e ATR, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno; e
- d) nas edificações de oito ou mais pavimentos situadas nas ARP, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno.

Neste artigo é possível reconhecer o incentivo ao uso misto nas regiões centrais com zoneamento voltado a este uso. Nestas mesmas zonas urbanas também pode ser observado o relaxamento da Taxa de Ocupação para o segundo pavimento, seguindo regras relativamente parecidas:

III - segundo pavimento desde que sua taxa de ocupação não seja maior que a do primeiro pavimento e desde que sejam destinados, em no mínimo cinquenta por cento da sua área, a comércio e/ou serviço com acesso público ou a garagens nas seguintes condições:

- a) nas edificações situadas nas AMC do Polígono Central, poderá ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC fora do Polígono Central, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno;
- b) nas edificações situadas nas AMS, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno;
- c) nas edificações de seis ou mais pavimentos situadas nas ARM e ATR, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno; e
- d) nas edificações de oito ou mais pavimentos situadas nas ARP, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Cabe salientar que as Taxas de Ocupação diferenciadas também podem ser limitadas por outros parâmetros, como a taxa de permeabilidade. Também serão limitadas as taxas ao parágrafo II do Art. 64 que estabelece que “o incentivo para Taxa de Ocupação ficará limitado em no máximo 20% (TO x 1,2) acima da Taxa de Ocupação estabelecida para o zoneamento em questão”.

Outro parâmetro a ser analisado com potencial de limitar construções, mas com particularidades a serem levadas em conta, é o gabarito. De maneira simplificada, gabarito define-se como o número de pavimentos máximo de uma edificação, em respeito à altura máxima estabelecida pelo plano e zoneamento.

Assim como o Coeficiente de Aproveitamento, o gabarito possui peculiaridades quanto ao que é computado ou não:

Art. 66 Não serão computados, para efeito único de determinação de gabarito de pavimentos, os subsolos, sótãos e chaminés. As casas de máquinas, caixas d'água e demais instalações de serviço implantadas na cobertura obedecerão a regras

específicas, partindo-se do princípio que deverão ser construídas até o limite da altura das coberturas.

Parágrafo Único. Os elementos mencionados no artigo anterior, não deverão, ultrapassar a altura máxima permitida pelo zoneamento incidente. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Elencados tais pontos, pode-se concluir que, somando-se os incentivos à Taxa de Ocupação à não computação de subsolos no número de pavimentos e Coeficiente de Aproveitamento, a construção de garagens em subsolos não é considerada criação de solo. Logo, é possível observar um solo criado com relativo potencial construtivo naturalmente isento de cobrança de contrapartida de OODC.

Para melhor ilustrar tal situação, propõe-se um exemplo hipotético. A escolha do lote em questão se deu pela disponibilidade de terreno à venda, visando a sua utilização numa simulação futura para observação do funcionamento da OODC no município de Florianópolis.

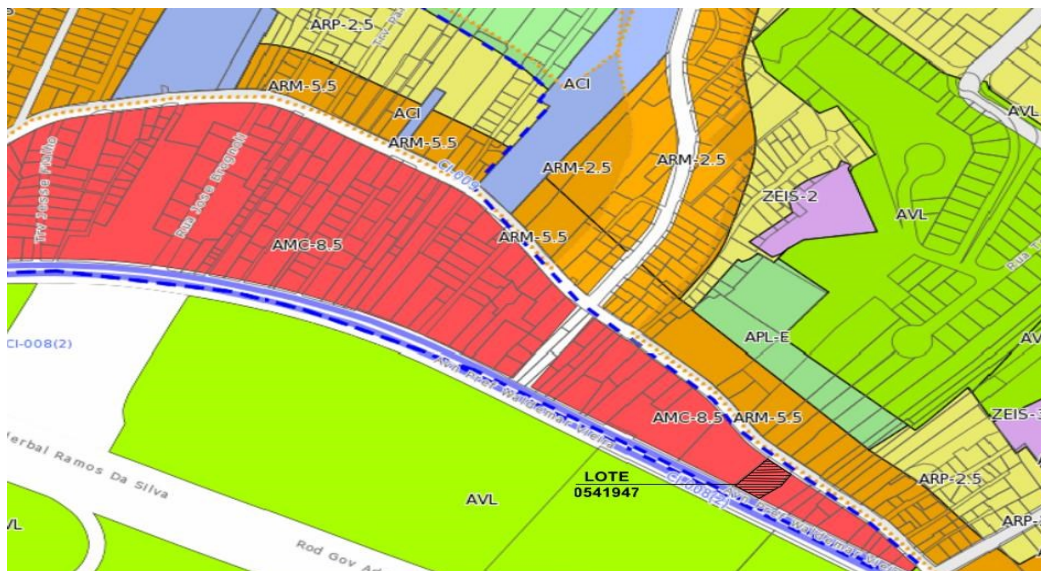
Figura 12 - Lote Analisado



Ilustração produzida pelo autor a partir do Google Maps.

O lote escolhido situa-se na Rua Prefeito Waldemar Vieira, no bairro Saco do Limões. Possui área total de 1167,68 m² e situa-se a cerca de 5,6 quilômetros do centro da cidade. O terreno encontra-se na Área Mista Central (AMC-8.5), como fica explicitado na imagem a seguir:

Figura 13- Zoneamento de Florianópolis. Ilustração produzida pelo autor a partir de geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

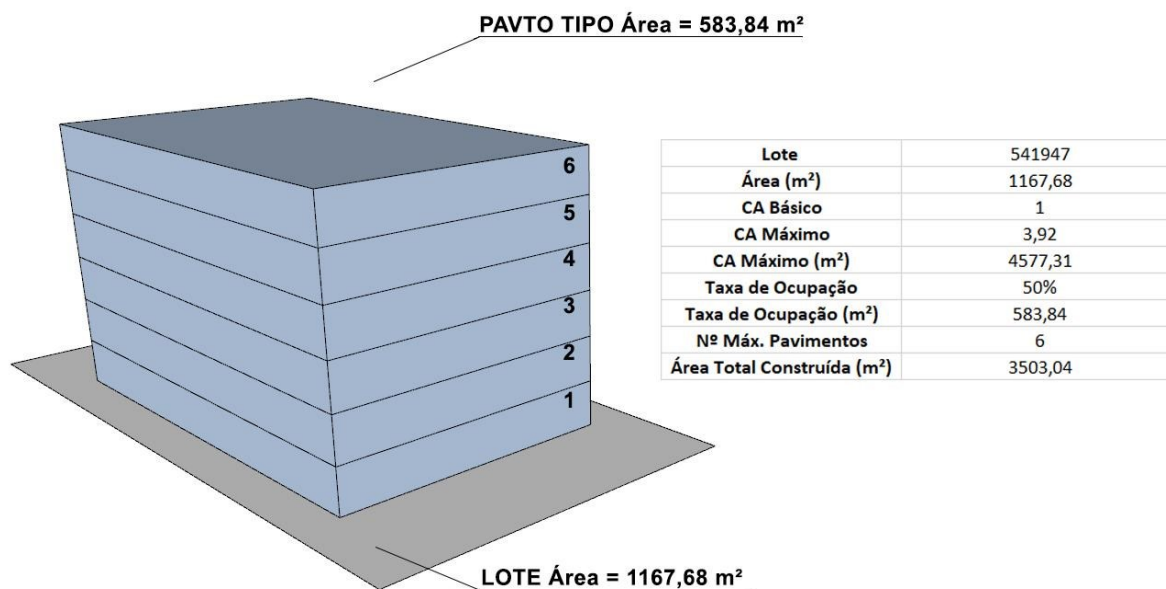


Fonte: Geoprocessamento PMF

Cabe salientar que a região em questão fica em área delimitada para Operação Urbana Consorciada. A legislação é confusa ao estabelecer os índices construtivos para terrenos com este tipo de zoneamento. Em tese, os parâmetros que constam no geoprocessamento só seriam válidos caso a OUC fosse posta em prática. Contudo, o estabelecimento dos presentes parâmetros atualmente gera insegurança jurídica sobre a possibilidade de sua utilização sem a concretização da OUC. Para o presente estudo, serão utilizados os parâmetros que encontram-se atualmente no geoprocessamento, independente do estabelecimento de Operações Urbanas.

Caso utilize-se apenas os parâmetros de maneira “crua” e simples, mesmo utilizando OODC, tem-se um dado potencial construtivo e uma área máxima construída a ser alcançada. O esquema a seguir ilustra os parâmetros presentes no zoneamento específico para o lote em questão, simulando a área total máxima construída sem os incentivos e relaxamentos já citados no plano:

Figura 14 - Esquema Utilização de Parâmetros Simples

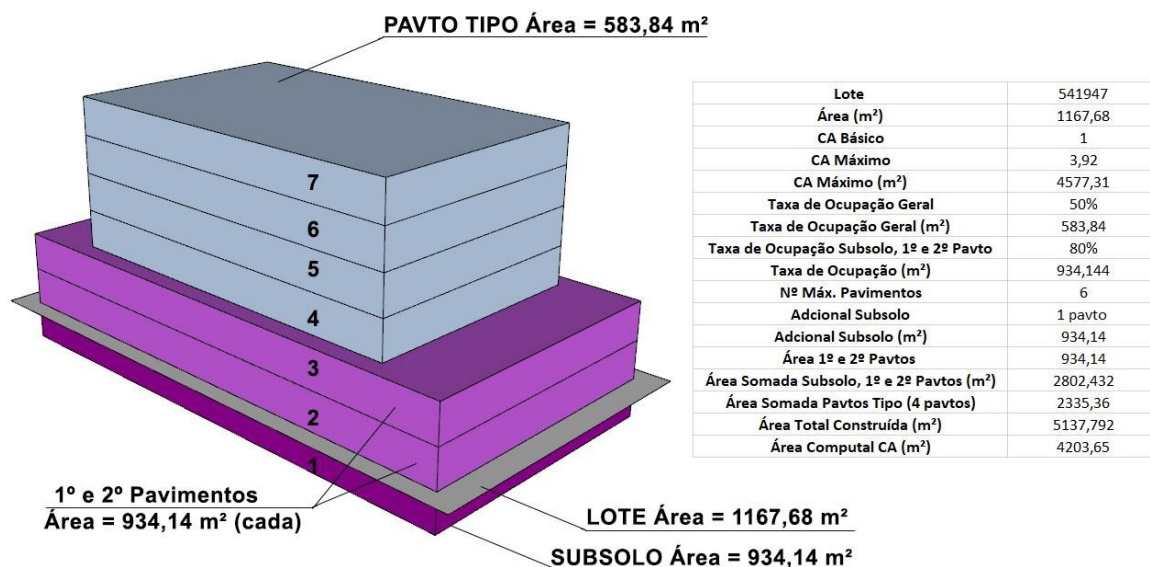


Produzido pelo Autor.

Percebe-se, à primeira vista, que o Coeficiente de Aproveitamento Máximo não poderia ser atingido, visto que a Taxa de Ocupação (50% - 583,84 m²) multiplicada pelo gabarito máximo (6 pavimentos) produz uma área de 3503,04 m², enquanto o CA Máximo permitiria a construção de 4577,31 m².

Analisando o mesmo terreno a partir dos parâmetros reais, com maior flexibilidade, observa-se a geração de um potencial construtivo maior. Nota-se que os índices mais flexíveis garantem o uso do subsolo (utilizado como garagem no exemplo proposto), com conseqüente aumento do número de pavimentos sem extrapolação do gabarito, bem como um aumento significativo da área do primeiro e segundo pavimentos.

Figura 15 - Esquema Utilização de Parâmetros Simples.



Produzidos pelo Autor.

A partir dos índices mais flexíveis é possível observar um acréscimo de área construída de 1634,75 m² em relação ao exemplo norteado por parâmetros crus. Cabe salientar que foi proposto apenas um pavimento ocupando o nível do subsolo, com taxa de ocupação maior e não sendo contabilizado no Coeficiente de Aproveitamento - por se tratar de espaço destinado a garagem - tampouco no gabarito. Não há, a priori, limitação de número de pavimentos possíveis no subsolo, o que poderia transformar a área construída em um montante ainda maior.

É curioso notar também que, mesmo com o aumento da área construída, não é possível alcançar o CA Máximo. Considera-se um equívoco da lei permitir a ocupação do subsolo sem considerá-la criação de solo, principalmente se destinado a estacionamentos e garagens, uma vez que, como já abordado neste trabalho, constituem criação de solo. Apesar de, à primeira vista, não gerar impacto direto no entorno, na paisagem e na infraestrutura, a construção de área adicional em subsolo gera mais valia passível de recuperação por parte do Poder Público.

Sendo assim, reforça-se a necessidade de políticas de estímulo a determinados usos e atividades, bem como descontos e isenções para certas ocupações. Porém, a legislação do município de Florianópolis, por vezes, se torna confusa - principalmente nas exceções ligadas à taxa de ocupação - abrindo brechas para o contorno das obrigações por parte dos promotores imobiliários, ao mesmo tempo que reforça a insegurança jurídica para quem pretende edificar.

Explicitadas as possibilidades de edificar a partir da simulação anterior, parte-se para a análise da efetividade da cobrança de OODC em Florianópolis. Para tanto, serão propostos alguns modelos baseados em lotes comercializados no momento da pesquisa e as variantes que influenciam no cálculo da Outorga Onerosa.

Este ponto da pesquisa se inicia com a coleta de terrenos à venda em Florianópolis, evitando aqueles com menor potencial construtivo ou outras restrições que limitem a análise. Foram levantados 10 lotes a fim de identificar um padrão quanto à efetividade - ou a falta de - apontando possíveis perdas de arrecadação ou excesso de ônus aos interessados em edificar.

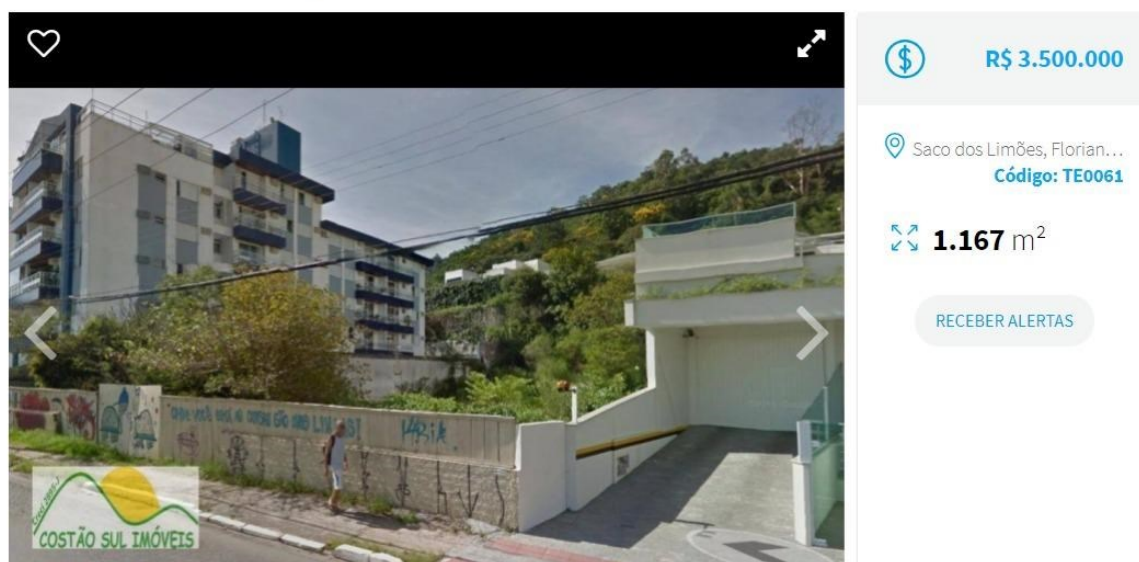
É importante ressaltar que, mesmo a legislação municipal obrigando os gestores a atualizar a Planta de Valores Genéricos (PVG) a cada quatro anos⁴⁵, tem-se uma planta cuja última atualização data do ano de 2013. Tal falta de atualização não é exclusividade de Florianópolis, podendo ser considerada até uma “tradição” dos municípios brasileiros, mas com o poder de comprometer a cobrança de impostos, bem como a efetividade da OODC.

A partir da observação do lote utilizado para a simulação anterior acerca dos potenciais construtivos flexíveis é possível identificar uma diferença significativa entre o valor almejado pela venda e o valor computado pela PVG de Florianópolis. O anúncio a seguir foi encontrado em diferentes sites e portais imobiliários contendo as mesmas informações acerca de áreas e valores, mas com abordagens diferentes quanto a outras características, o que confere uma segurança maior quanto a veracidade da oferta.

Figura 16 - Anúncio de Terreno do Bairro Saco dos Limões.

Terreno no Bairro Saco dos Limões em Florianópolis com 1167 m² - TE0061

Anunciante: Costão Sul Imóveis Código TE0061



The image is a screenshot of a real estate listing. On the left, there is a photograph of a modern, multi-story building with a white facade and blue accents, situated on a hillside. In the foreground, there is a concrete wall with graffiti and a paved area. On the right side of the screenshot, there is a white panel with the following information: a price tag of R\$ 3.500.000, a location pin for Saco dos Limões, Florianópolis, and a code TE0061. Below this, it shows the area of 1.167 m² and a button labeled 'RECEBER ALERTAS'. At the top left of the photo, there is a heart icon and a share icon.

Disponível em: <<https://www.imeis-sc.com.br/florianopolis/comprar/terreno/saco-dos-limo-es/terreno-florianopolis-saco-dos-limo-es-895315.html>>. Acesso em 14/08/2021

Pela oferta, tem-se um valor de metro quadrado de R\$ 2.999,14. Não é possível afirmar categoricamente que este se trata do valor de mercado. Porém, a título de simulação e a fim de

⁴⁵ § 3º A Planta Genérica de Valores do Município de Florianópolis deverá ser atualizada a cada quatro anos." (FLORIANÓPOLIS, 2016)

não inflar possíveis resultados, a presente análise considerará o valor pedido pelos anúncios com decréscimo de 10% como o montante mais próximo ao que se poderia considerar o preço real ou de mercado. Logo, tal levantamento considera o valor comercial do imóvel como R\$ 3.150.000,00. Já o valor por metro quadrado de área sofre redução na mesma proporção, diminuindo para R\$ 1.899,62.

O levantamento dos dados da Prefeitura a partir dos dados cadastrais revela uma diferença de área total em relação ao anúncio. Pequena diferença (0,68 m²), porém, que será descartada neste caso por ser considerada irrelevante para efeitos de cálculo:

Figura 17- Espelho Imobiliário Prefeitura Municipal de Florianópolis

INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O IMÓVEL

Ocupação	Não Construído	Patrimônio	Particular
Utilização	Terreno sem Uso	Murado	Sim
Imune/Isento IPTU	Não	Passeio	Sim
		Isento TSU	Não

INFORMAÇÕES SOBRE O TERRENO

Área do Terreno	1167.68	
Sit. na Quadra	Esquina Mais Uma Frente	
Área Total Construída	0.00	
Topografia	Plano	
Profundidade	44.12	
Pedologia	Firme	
Testada	Cod/Seção	Logradouro
1ª 26.27	101198 / 01150E	AVN PREF WALDEMAR VIEIRA, 947
2ª 28	101180 / 01370D	Rua Joao Motta Espezim
3ª 0		
4ª 0		



Fonte: PMF

A partir dos dados apresentados é possível buscar o valor venal do imóvel na planta de valores. Para a seguinte seção, o valor do metro quadrado de área é R\$ 1.315,09, o que faz o imóvel ser avaliado pelo cadastro em cerca de R\$ 2.192.255,03. Comparando tais valores chega-se à seguinte tabela:

Tabela 6- Diferença entre PVG e Valor de Mercado na Cobrança de OODC.

Unidade Utilizada	Valor de Mercado	Valor PVG	Diferença
Valor Total	R\$ 3.150.000,00	R\$ 2.192.255,03	R\$ 957.744,97
Valor por m²	R\$ 1.889,62	R\$ 1.315,09	R\$ 574,53
Porcentagem	-	-	43,69%

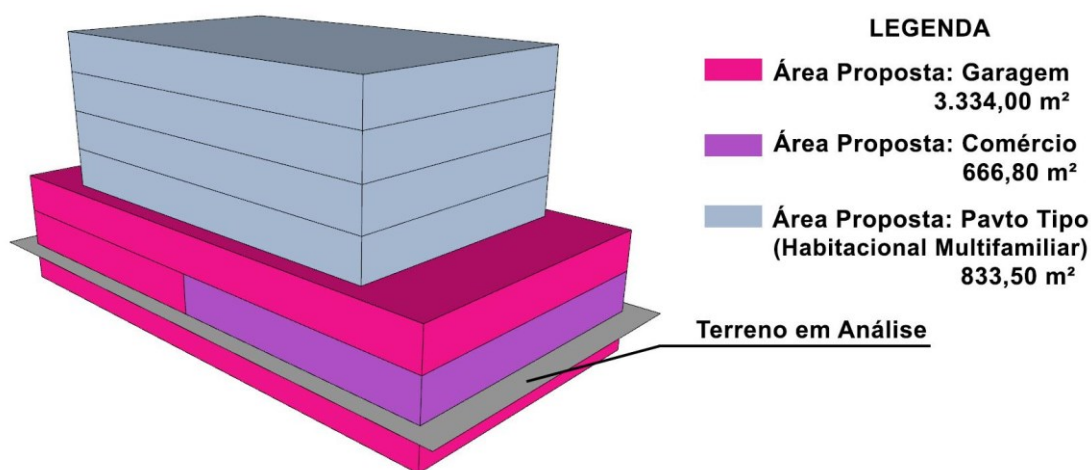
Produzida pelo Autor.

Observa-se uma diferença de 43,69% entre o valor anunciado para venda (decrecidos 10%) e o valor da Planta de Valores Genéricos. Por óbvio pode-se presumir que tal montante também fará diferença considerável no cálculo de contrapartida da OODC, uma vez que o valor do metro quadrado compõe fator importante na equação.

A fim de medir as diferenças entre as grandezas referentes ao valor do terreno e suas consequências, propõe-se uma simulação no lote em questão comparando tais valores. Para não superestimar os números e criar o “melhor” cenário, serão utilizados sempre os menores valores possíveis para os fatores de aumento do valor no índice de estímulos e o máximo potencial construtivo possível.

Utilizando o levantamento da imagem 16 e descontando as áreas do primeiro e segundo pavimentos que poderiam ser utilizadas como garagem e comércio e, conseqüentemente, não entrariam no cálculo do Coeficiente de Aproveitamento, chega-se a uma área total computável no CA de 4.000,80 m².

Figura 18- Esquema de Áreas e Usos Propostos.



Produzido pelo Autor.

A partir do modelo proposto, fazem-se possíveis simulações acerca dos valores diferenciados e a área potencial a ser construída. Assim, utilizam-se dados referentes aos fatores utilizados para o cálculo da Outorga Onerosa, propondo-se um edifício de uso misto nesta região cujo zoneamento é denominado com AMC-8.5, como pode ser observado na Quadro 1.

Com CA Máximo estipulado em 3,92 e área de terreno igual a 1.667,00 m², poderia se aceitar uma área máxima construída de 6.534,64 m². Contudo, respeitando outros índices e desconsiderando áreas como garagem do Coeficiente de Aproveitamento, chega-se a uma área máxima computável de 4.000,80 m². Considerando apenas um pavimento em subsolo utilizado para garagem, a área máxima construída pode chegar a 7.334,80 m², ultrapassando consideravelmente o CA Máximo e ainda mais a área computada para cálculo.

Com um índice adicional de 2,92, chega-se a uma área construída acima do CA Básico na ordem de 2.333,80 m², sobre a qual incidirá cobrança de contrapartida. Quanto aos componentes do Índice de Estímulos, os valores utilizados seriam os mais vantajosos possíveis aos interessados em edificar. Utilizando-se o número máximo de pavimentos, este índice corresponde a 0,5. Quanto ao tipos de uso, ao propor-se uso misto de 2 usos em Área Mista

Comercial, tal valor fixa-se em 0,15. Já no que tange ao tipo de edificação – como não há descontos ou isenções para edifícios deste tipo – o índice fica fixado em 1. Assim, tem-se o valor final do Índice de Estímulos:

$$IE = 0,5 \times 0,15 \times 1 = 0,075$$

O montante relacionado ao valor do solo constante no cálculo de contrapartida refere-se àquele situado na Planta de Valores. Neste caso, o preço do metro quadrado é de R\$ 1.315,09. A fim de calcular a diferença entre este valor e o levantado no mercado atual, propõem-se equações utilizando as duas dimensões.

Relembrando o cálculo utilizado e diferenciando os montantes relativos à planta de valores e ao preço de mercado, tem-se que o valor da contrapartida se dá pela seguinte equação:

$$CP = VM \times AIO \times IE, \text{ onde:}$$

$$AIO = 4.000,80 \text{ m}^2$$

$$IE = 0,075$$

$$VM = \text{R\$ } 1.315,09 \text{ (PVG)}$$

$$VM = \text{R\$ } 1.1889,62 \text{ (Mercado)}$$

Logo, tem-se um valor de contrapartida calculado pela Planta de Valores representada da seguinte maneira:

$$CP = \text{R\$ } 1.315,09 \times 4.000,80 \text{ m}^2 \times 0,075$$

$$CP = \text{R\$ } 230.186,77$$

Já o cálculo utilizando o valor de mercado utilizaria a mesma fórmula, alterando-se apenas o “VM”:

$$CP = \text{R\$ } 1.1889,62 \times 4.000,80 \text{ m}^2 \times 0,075$$

$$CP = \text{R\$ } 330.749,63$$

A partir de tais cálculos e levantamentos, tem-se o quadro comparativo a seguir:

Quadro 1- Dados Referentes ao Lote Analisado.

Área Total do Lote (m²)	1667,00
Valor de Mercado (R\$)	3.150.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	1.889,62
Valor PVG (R\$/m²)	1.315,09

CA Básico	1
CA Máximo	3,92
CA Máximo (m²)	6534,64
Taxa de Ocupação (%)	50
Nº Máximo de Pavimentos	6
Tipos de Edificação (IE)	1
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso (IE)	0,15
Índice de Estímulos	0,075
Área Máxima Construída (m²)	7.334,80
Área Máxima Computável (m²)	4.000,80
Área Adicional Construída (m²)	2.333,80
OODC PVG (R\$)	230.186,77
OODC Valor de Mercado (R\$)	330.749,63
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	100.562,86
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	43,68

Produzido pelo Autor.

As simulações anexadas corroboram tal tendência de diferença considerável entre os valores praticados no mercado de imóveis e os valores venais. Como se espera, tais valores também influenciam significativamente os montantes cobrados em contrapartida pela OODC, como pôde ser visto anteriormente em simulação com os mesmos valores, usos e áreas já propostos.

Mesmo apresentados os cálculos relativamente complexos, não pode-se afirmar que estes seriam os valores cobrados efetivamente pela construção adicional. Outro fator limitante da OODC deve ser analisado: a porcentagem máxima do CUB. Como já citado, o Plano prevê que os valores mínimos e máximos de contrapartida referem-se, respectivamente a 2,1 e 3,0% do CUB.

Assim faz-se importante uma análise comparativa entre os fatores adotados e seus limitantes. Para tanto, mais uma vez utilizou-se o mesmo lote em questão:

Quadro 2 - Comparação com o Limitante de 3% do CUB.

Área Adicional Construída (m²)	2.333,80
OODC PVG (R\$)	230.186,78
OODC Valor de Mercado (R\$)	330.750,00
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85/m ²
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 114.185,48
Máximo 3% CUB	R\$ 163.122,12

Produzido pelo Autor

Verifica-se neste exemplo que, ainda que a contrapartida calculada pelo valor venal seja consideravelmente menor do que ao simulado com valor de mercado, representa, por sua vez, um valor relativamente alto, se comparado ao montante limitado pelo CUB. A partir das demais simulações feitas foi possível notar um padrão nesta limitação.

O valor adotado para o CUB na equação é referente ao mês de agosto de 2021, emitido pelo SINDUSCON-SC. Para o presente autor, o valor utilizado é de simples obtenção e acesso, mas reflete um quantitativo muito genérico ao utilizar o CUB Residencial Médio, uma vez que, por vezes, as construções que fazem o uso da OODC podem ser de padrão mais elevado ou de usos mais rentáveis, como o comercial, por exemplo, o que faz deste índice limitado para determinar a amplitude da cobrança de contrapartida, além de não utilizar a localização como fator para estipular tal valor.

6.4. SIMULAÇÕES DE APLICAÇÃO DA OODC EM FLORIANÓPOLIS

As simulações, como já citado, buscam refletir o mais próximo possível os valores negociados no mercado de imóveis, propor construções que alcancem o maior potencial construtivo possível, utilizando ao máximo os benefícios e isenções presentes na legislação. Além disso, os usos e número de pavimentos são propostos na medida em que o Índice de Estímulos contribua para a diminuição do valor da OODC.

Para tanto, utilizou-se novamente como “valor de mercado” o anunciado em portais de vendas imobiliárias descontados em 10%. Onde há possibilidade de edificar subsolo, foi proposto apenas um pavimento para este uso, uma vez que não possui muitos usos possíveis além de garagens e estacionamentos, os quais não são computados em índices de aproveitamento e pouco fariam diferença nos cálculos.

Os lotes escolhidos para as simulações - em grande parte - possuem CA's máximos relativamente altos em comparação com outros terrenos descartados para análise. Também deu-se preferência pela escolha de terrenos em zonas em que a Taxa de Ocupação é diferenciada e onde é possível edificar subsolo.

Houve, porém, escolha de alguns terrenos sem incentivos à taxa de ocupação e com CA Máximo um pouco mais baixo. Tal escolha trouxe resultados interessantes que serão abordados adiante, referentes ao alcance do CA Máximo e ao limitante “CUB” na cobrança de contrapartida.

Buscou-se, na medida do possível, espaçar a escolha geográfica dos terrenos para análise. Porém, aqueles com maior potencial construtivo geralmente encontravam-se em regiões relativamente próximas ao centro, o que promoveu uma concentração dos lotes na porção continental e no triângulo central da ilha.

As simulações efetuadas contam com a identificação do lote em anúncios para a verificação do valor pelo qual são comercializados, a identificação do terreno em zoneamento para levantamento dos potenciais construtivos, uma proposta de edificação mais vantajosa ao promotor imobiliário e uma tabela comparando diversos fatores analisados. Tais fatores compreendem os índices que compõem o cálculo de contrapartida, contrapartida relativa ao valor contido na Planta de Valores e outra sobre o valor de mercado, os valores limitantes do CUB que podem travar ou potencializar a cobrança, entre outros.

Assim, cada uma das 10 simulações realizadas conta com 4 apêndices anexados ao fim deste trabalho. Para melhor compreensão e fluidez de leitura, os lotes em questão e seus relativos apêndices serão identificados no corpo do texto da seguinte maneira:

Tabela 7- Lista de Apêndices e Nomenclatura

Apêndices	Lotes	Identificação no Texto
A-D	0541 (Av. Pref Waldemar Vieira)	"Waldemar Vieira"
E-H	0163 (Rua Fernando Machado)	"Fernando Machado"
I-L	217 (Rua Cel Caetano Costa)	"Caetano Costa"
M-P	0755 (Rua Afonso Pena)	"Afonso Pena"
Q-T	1139 (Rua Fernandes Francisco Coutinho)	"Francisco Coutinho"
U-X	6435 (Rua Ipê Rosa)	"Ipê Rosa"
Y-BB	1013 (Serv. Deoscoro Peres)	"Deoscoro Peres"
CC-FF	0052 (Rua Euclides Machado)	"Euclides Machado"
GG-JJ	0152 (Rua Bayer Filho)	"Bayer Filho"
KK-NN	0039 (Serv. Papa João Paulo I)	"Papa João Paulo"

Produzido pelo Autor

Buscou-se sistematizar os pontos já abordados anteriormente e trazer para a análise das simulações efetuadas. Desta maneira, houve a organização dos lotes e parâmetros levantados da seguinte forma:

Tabela 8- Simulações, Parâmetros e Limites.

Lote	Zona	Utilizou Incentivo	Alcançou CA Máximo	Δ OODC (PVG) e OODC Valor de Mercado	OODC (PVG) Maior que 3% do CUB	OODC (Valor de Mercado) Maior que 3% do CUB
"Waldemar Vieira"	AMC - 8.5	SIM	NÃO	43,69%	SIM	SIM
"Fernando Machado"	ARP - 12.5	SIM	SIM	85,12%	SIM	SIM
"Caetano Costa"	AMC - 6.5	SIM	NÃO	208,65%	SIM	SIM
"Afonso Pena"	AMC - 8.5	SIM	NÃO	119,13%	NÃO	SIM
"Francisco Coutinho"	ARM - 3.4	NÃO	SIM	150,62%	NÃO	SIM
"Ipê Rosa"	ARM - 3.5	NÃO	SIM	105,33%	NÃO	NÃO
"Deoscoro Peres"	ARM - 5.5	NÃO	SIM	278,26%	NÃO	SIM
"Euclides Machado"	AMC - 12.5	SIM	NÃO	120,51%	NÃO	SIM
"Bayer Filho"	AMS - 16.5	SIM	NÃO	22,92%	NÃO	NÃO
"Papa João Paulo"	AMC - 4.5	SIM	NÃO	251,08%	NÃO	SIM

Produzido pelo Autor

Primeiramente faz-se importante destacar alguns pontos relevantes. O terreno “Bayer Filho” possui dimensões peculiares - lote muito estreito - o que pode limitar opções possíveis de planta, distribuição de ambientes e unidades construtivas. Tal fato pode explicar seu valor de mercado relativamente baixo e, conseqüentemente, mais próximo ao valor da Planta de Valores, gerando uma distorção entre os valores na ordem de 22,92% (bem abaixo das demais) quando calculadas as contrapartidas utilizando estes dois diferentes parâmetros.

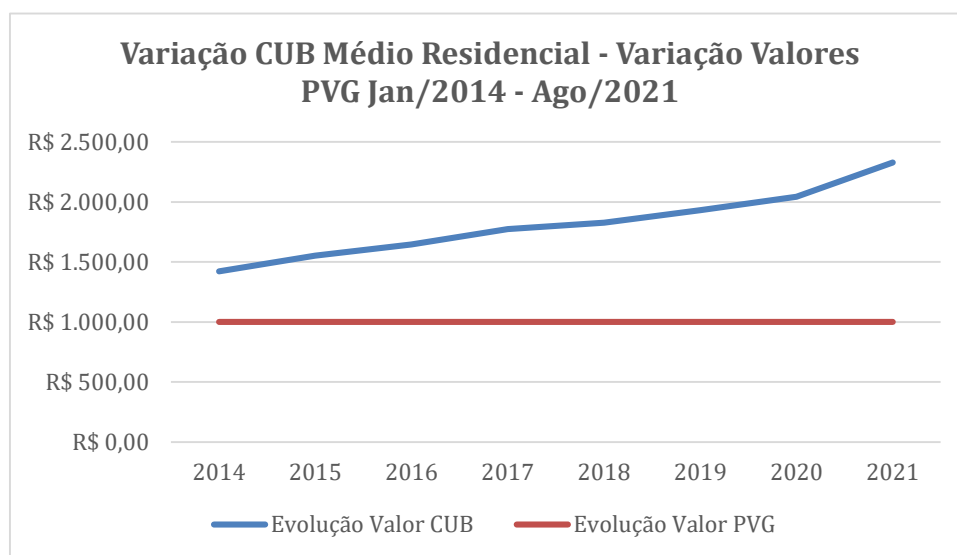
O valor utilizado como o presente na Planta de Valores Genéricos para esta análise não utilizou fatores de correção presentes no código tributário do município. Isto porque o único fator que pode aumentar o valor dos lotes é a “correção quanto à situação do terreno”. Em lotes de esquina ou com mais de uma frente o valor é multiplicado por 1,1. O único exemplo simulado que se encontra nesta situação é o lote “Waldemar Vieira”. Porém, como há correções redutoras relacionadas à topografia e pedologia, o terreno em questão acaba por sofrer maior redução do que aumento, uma vez que se encontra em forte acive.

Excetuando estes dois lotes citados, a diferença entre a contrapartida calculada com base na Planta de Valores e no valor de mercado proposto varia entre 85,12 e 278,26%. Tal porcentagem refere-se a quanto maior é a OODC calculada pelo valor comercializado em relação ao presente na PVG. Verificou-se, portanto, que em 7 dos 10 casos analisados, o valor de mercado foi maior que o dobro do valor fiscal e, destes, 3 apresentaram cifras acima do triplo.

Quanto à trava referente a 3% do CUB Médio Residencial, observou-se que, caso fossem utilizados os valores de mercado para o cálculo, 8 das 10 simulações teriam a contrapartida limitada a esta trava. Os únicos que não sofreriam com tal limitante são os terrenos “Bayer Filho” - que possui valor de mercado relativamente baixo - e “Ipê Rosa”, que possui CA Máximo igual a 1,5, dando pouca margem aos interessados em edificar.

Já quando analisadas as contrapartidas calculadas sobre o valor da Planta de Valores, apenas 3 das 10 simulações apresentam valor menor do que o limitante do CUB. Analisando evolução do valor do CUB Médio Residencial de janeiro de 2014 - data em que a PGV entra em vigor - e agosto de 2021, verifica-se uma amplitude entre R\$ 1.314,05 e R\$ 2.329,85, ou seja, um aumento na ordem de 77,30%.

Figura 19- Gráfico de Evolução do Custo Unitário Básico em Florianópolis 2014-2021.



Produzido pelo Autor.

Assim, faz-se relevante uma análise comparativa entre a trava de 3% do CUB e a contrapartida calculada à luz do Custo Unitário Básico da data de implantação da Planta de Valores. Tal comparação deixa mais clara a distorção criada entre tais valores no momento em que passaram a vigorar a PVG e o Plano Diretor vigentes. Propõe-se uma tabela que associe os valores calculados para a contrapartida de OODC e o limitante de 3% do valor do CUB sobre a área adicional construída:

Tabela 9- Comparação de Valores e Limites.

Lote	Área Adicional	OODC (PVG)	3% CUB (2014)	3% CUB < OODC PGV
"Waldemar Vieira"	2.333,80	R\$ 230.186,78	R\$ 92.001,90	SIM
"Fernando Machado"	3.580,20	R\$ 1.239.755,24	R\$ 141.136,85	SIM
"Caetano Costa"	1.260,00	R\$ 55.110,51	R\$ 49.671,09	SIM
"Afonso Pena"	1.030,40	R\$ 68.998,68	R\$ 40.619,91	SIM
"Francisco Coutinho"	256,56	R\$ 12.353,17	R\$ 10.113,98	SIM
"Ipê Rosa"	180,00	R\$ 5.490,05	R\$ 7.095,87	NÃO
"Deoscoro Peres"	360,00	R\$ 13.116,06	R\$ 14.191,74	NÃO
"Euclides Machado"	1.224,00	R\$ 71.814,22	R\$ 48.251,92	SIM
"Bayer Filho"	6.435,00	R\$ 422.832,59	R\$ 253.677,35	SIM
"Papa João Paulo"	855,00	R\$ 38.846,93	R\$ 33.705,38	SIM

Produzida pelo Autor.

A partir dos dados levantados observou-se que, na data em que passaram a vigorar tais parâmetros e leis, a limitante do CUB diminuiu significativamente os valores a serem pagos pela Outorga Onerosa em quase todos os cenários simulados. O número de casos em que o montante calculado para contrapartida seria limitado pelo CUB subiu de 3 para 8 e os dois casos onde não houve trava representam potencial arrecadatório muito pequeno.

Logo, pode se supor que, caso houvesse atualização constante da Planta Genérica de Valores, a limitação do CUB traria mais valores calculados de contrapartida. Conclui-se, portanto, tratar-se de um limitante relevante e cuja implementação se dá no sentido oposto ao objetivo de recuperar mais valias fundiárias urbanas.

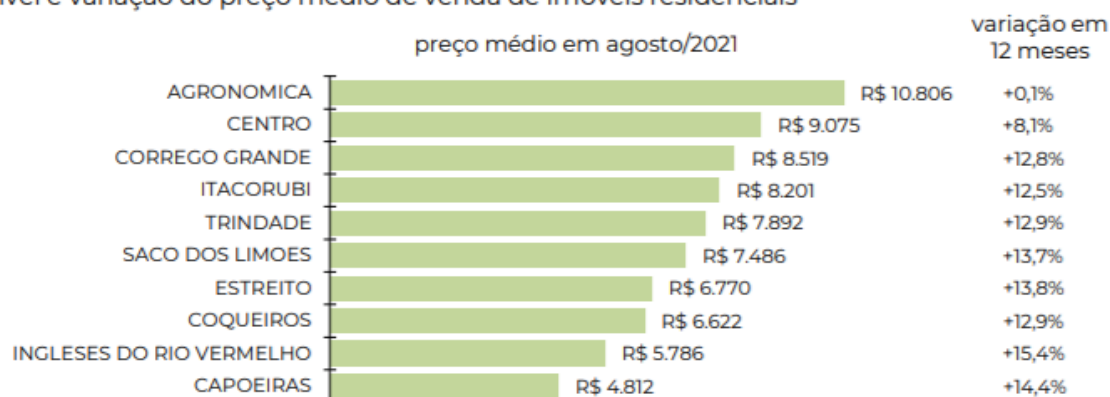
Ainda sobre esta temática, vale tentar calcular possíveis ganhos com a criação de solo por parte dos promotores imobiliários frente à recuperação dessa valorização por parte do poder público. Para tanto, será seguida a mesma lógica das simulações já propostas a fim de não inflar valores ou distorcer a realidade: o maior potencial construtivo com a menor área construída computável possível e, a partir disso, um cenário de maior arrecadação possível para a coletividade.

Para tal análise serão utilizados dados da plataforma FipeZap, a qual, apesar de não possuir caráter científico, faz um levantamento relativamente detalhado e confiável dos valores imobiliários de diversas cidades brasileiras, bem como sua valorização em função do tempo. A tabela a seguir ilustra os valores levantados por bairro em Florianópolis para o mês de agosto de 2021:

Figura 20 - Valor do metro quadrado construído de imóveis residenciais por bairro em Florianópolis.

■ **Zonas, distritos ou bairros mais representativos no cálculo do Índice FipeZap***

Nível e variação do preço médio de venda de imóveis residenciais



Disponível em <<https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202108-residencial-venda.pdf>>

Além de tais valores presentes na tabela, cabe salientar outro valor presente no índice, que trata da média para toda a cidade: R\$ 8.1143,00. Esta média faz da capital catarinense o sexto município com maior valor de metro quadrado residencial do Brasil entre as cidades analisadas pelo índice.

Analisando alguns dos exemplos simulados em relação aos valores de imóveis residenciais levantados pelo índice citado anteriormente, pode-se ter uma pequena noção do impacto da Outorga Onerosa no valor final de imóveis no sentido de recuperar as mais valias geradas pela criação de solo:

Tabela 10- Porcentagem Recuperada por OODC

Lote	Área Adicional (m ²) ⁴⁶	OODC ⁴⁷	Valor Fipe ⁴⁸	% OODC-Fipe ⁴⁹
"Fernando Machado" (Centro)	3580,2	R\$ 250.239,87	R\$ 2.490.315,00	0,77%
"Afonso Pena" (Estreito)	1030,4	R\$ 68.998,68	R\$ 6.975.808,00	0,99%
"Deoscoro Peres" (Itacorubi)	360	R\$ 13.116,06	R\$ 2.952.360,00	0,44%
"Papa João Paulo" (Capoeiras)	855	R\$ 38.846,93	R\$ 4.114.260,00	0,94%

Produzida pelo Autor

⁴⁶ Área Adicional Construída. De acordo com os cálculos presentes em apêndice.

⁴⁷ Valor Calculado para Contrapartida da Outorga Onerosa, segundo a Planta de Valores ou trava de 3% do CUB.

⁴⁸ Valores presentes na Tabela Fipezap.

⁴⁹ Porcentagem referente ao montante de contrapartida gerada em função do valor bruto do imóvel.

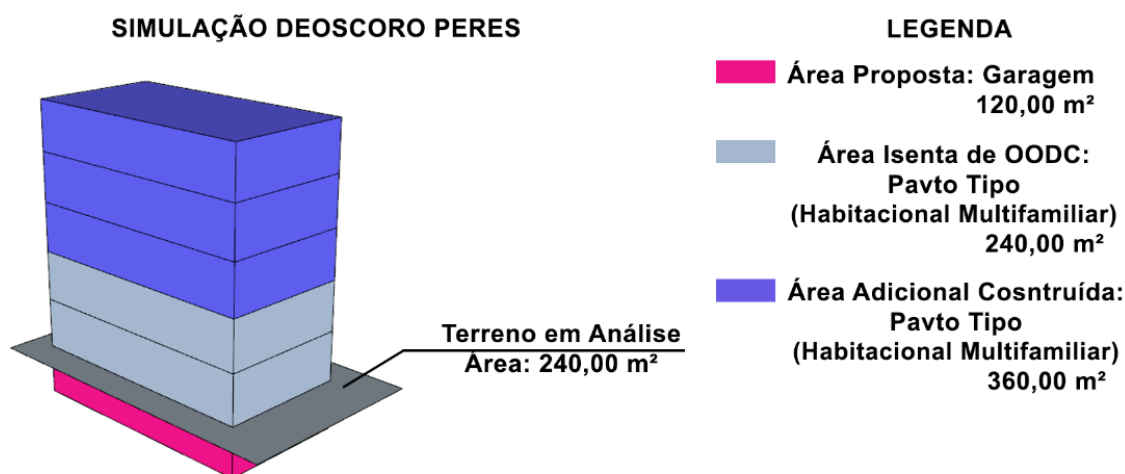
Percebe-se a quantia irrisória recuperada para a coletividade em relação ao montante arrecadado ao fim de um empreendimento. Porém, para melhor compreender tal dimensão é preciso atentar a alguns fatores que a tabela não leva em conta e podem gerar distorções na análise.

Primeiramente, não faz-se razoável utilizar o valor bruto de venda para apontar mais valias, uma vez que tal montante desconsideraria os custos com a construção, taxas e outros gastos que compõem as despesas da obra. Para melhor levantar os ganhos com a construção, serão descontados os valores referentes ao CUB, chegando a um valor mais aproximado do real.

Em segundo lugar é preciso estabelecer a área total a ser comercializada. Ou seja, as áreas de uso comum, como escadarias, elevadores e circulação horizontal são contabilizados na criação de solo e taxaço por OODC, mas não fazem parte do valor comercial do metro quadrado utilizado na tabela FipeZap. Assim, serão descontadas tais áreas na simulação de venda de imóveis, mas não para a instituição da Outorga Onerosa.

Utilizando a simulação “Deoscoro Peres” é possível ilustrar a relação citada entre as áreas comercializadas e a área passível de cobrança de contrapartida. De acordo com a simulação feita, a imagem a seguir discrimina as áreas adicionais a serem taxadas:

Figura 21- Levantamento de Áreas Incidentes de OODC

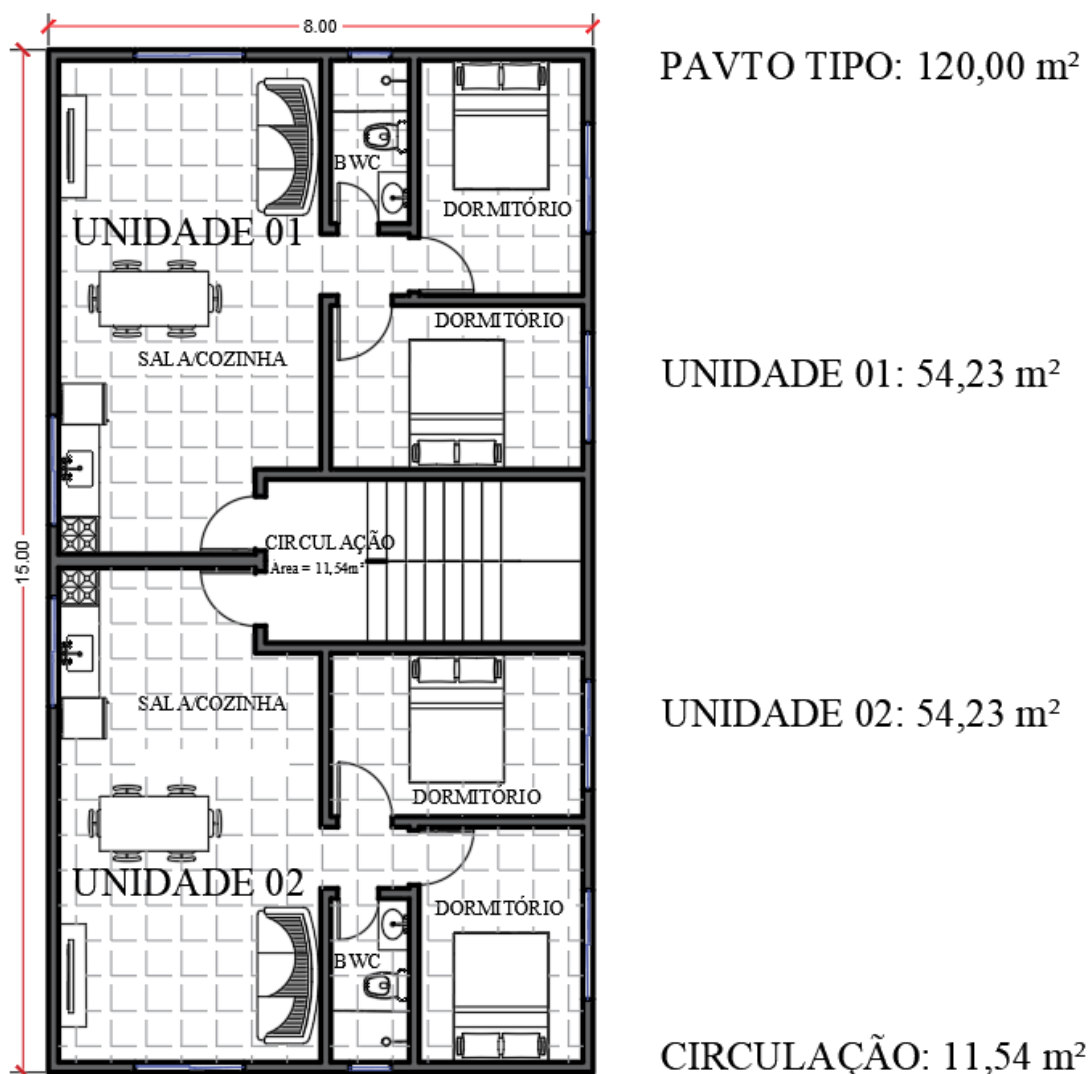


Produzida pelo Autor

Cada pavimento tipo ilustrado - de acordo com a Taxa de Ocupação de 50% - possui área total de 120,00 metros quadrados. Assim, os dois primeiros pavimentos atingem o CA Básico 1 e, como o Índice Máximo é igual a 2,5, foi possível edificar mais 3 pavimentos idênticos acima do básico. Logo tem-se uma área de 360,00 metros quadrados a ser onerada. Contudo, como já explicitado anteriormente, apenas parte deste montante é contabilizado em índices de preços imobiliários.

Para distinguir as áreas será proposto o uso do pavimento tipo dividido em dois apartamentos residenciais com 54,23 metros quadrados cada. Para acesso às unidades imobiliárias foi proposto uma escada simples, em dois lances, com entrada para ambas as portas.

Figura 22- Planta Proposta para o Pavimento Tipo da Simulação Deoscoro Peres.



Produzida pelo autor

Como ilustrado nas imagens anteriores, a área a ser comercializada corresponde a 6 apartamentos de 54,23 metros quadrados cada, totalizando 325,38 m² de área total a ser multiplicada pelo valor médio dos imóveis residenciais levantado para o bairro Capoeiras. Com tais dados calculados obteve-se a tabela a seguir, a qual chega a um valor aproximado do montante das mais valias a serem recuperadas:

Tabela 11- Porcentagem Recuperada em Exemplo Específico

Área Adicional Computada (m ²)	Área Adicional Comercializada (m ²)	Valor OODC (R\$)	Valor Comercializado (R\$)	Valor Comercial Descontado o CUB(R\$)	Porcentagem de Mais Valia Recuperada
360	325,38	R\$ 13.116,06	R\$ 2.668.441,38	R\$ 1.829.695,38	0,72%

Produzida pelo Autor

Para esclarecer os dados analisados na tabela anterior, distingue-se: Área Adicional Construída é a porção construída acima do CA Básico; Área Adicional Comercializada trata da Área Adicional Construída subtraída pelas áreas de uso comum; Valor OODC é o montante calculado de contrapartida na simulação; Valor Comercializado trata do valor bruto de venda dos imóveis; Valor Comercial Descontado o CUB corresponde a um valor aproximado do líquido, descontados os custos de produção da obra; por fim, a Porcentagem de Mais Valia Recuperada é a relação entre a OODC e lucro líquido calculado.

Por fim, ainda que descontadas áreas de uso comum e o custo de construção, outro fator importante deve ser descartado neste processo: o valor do terreno. Caso desconte-se o valor do terreno (R\$ 441.000,00) do valor comercial do empreendimento já com o CUB subtraído (R\$ 1.829.695,38), tem-se um montante na ordem de R\$ 1.388.692,38.

Tabela 12 - Porcentagem Recuperada em Exemplo Específico 2

Área Adicional Computada (m ²)	Área Adicional Comercializada (m ²)	Valor OODC (R\$)	Valor Comercializado (R\$)	Valor Comercial Descontado o CUB e Terreno(R\$)	Porcentagem de Mais Valia Recuperada
360	325,38	13116,06	2668441,38	1388695,38	0,94%

O valor comercial com o desconto do CUB não pode ser interpretado como o lucro líquido total, uma vez que o CUB não leva em conta outros descontos em valores finais de empreendimento como impostos, comissões e gastos com publicidade. Porém, ainda que fossem decrescidos tais montantes, as mais valias recuperadas continuariam minúsculas em relação aos ganhos com o Solo Criado.

A simulação escolhida para a proposta de cálculo possuía um dos menores CA's Máximos, além de zoneamento e parâmetros construtivos pouco permissivos. Conclui-se, portanto, que tanto o montante arrecadado sobre o terreno virtual gerado com o Solo Criado quanto o relativo ao valor total ao fim da construção são praticamente insignificantes no sentido de recuperar as mais valias geradas.

7. CONCLUSÃO

O Solo Criado surge na década de 1970 a partir da conclusão de que há a necessidade de separar o direito de construir e o direito de propriedade, uma vez que, tratam de um bem social e outro individual, respectivamente. Soma-se a isso o fato de a valorização da terra, por vezes, ser gerada por esforços da coletividade, podendo e devendo ser recuperada.

A implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir justifica-se na possibilidade de edificar acima de Coeficientes de Aproveitamento Básicos em regiões supridas de infraestrutura suficiente. A área construída acima do índice básico é onerada e as receitas geradas devem ser reinvestidas, prioritariamente, em outras regiões da cidade com maior demanda por investimento que aquela impactada pela cessão do direito de construir.

A partir do referencial teórico foi possível firmar posição acerca de diversos aspectos relativos ao tema. Tais aspectos foram analisados no estudo de caso em Florianópolis e nas simulações propostas para a utilização do Solo Criado no município a fim de verificar a efetividade de sua implementação.

Quanto ao Coeficiente de Aproveitamento Básico, concluiu-se pela necessidade de este ser único e unitário para todo o tecido urbano, com exceção a espaços onde há interesse de preservação ambiental ou cultural e seja danoso o alcance do CA igual a 1. Nesse sentido, Florianópolis apresenta relativo pioneirismo, tendo instituído tais índices desde a primeira aparição do instrumento Solo Criado em sua legislação, ainda na década de 1980.

Desde sua concepção o Solo Criado foi fruto de intensos debates sobre sua natureza jurídica. Este impasse já encontra-se superado, sendo o instrumento considerado apenas um ônus, sem caráter tributário. Florianópolis é protagonista no encerramento desta discussão, uma vez que foi palco de judicialização do instrumento que acabou por gerar jurisprudência negando o teor coercitivo da cobrança de contrapartida para a criação de solo.

Outro aspecto abordado diz respeito às formas de pagamento da contrapartida do Solo Criado. Para o presente autor, tal montante deve ser prioritariamente pago na modalidade financeira, sendo extraordinários outros modelos como doação de imóveis e obras de interesse público. No estudo de caso, porém, observou-se uma facilitação do pagamento de contrapartida de formas alternativas ao financeiro.

Sobre a localização geográfica do reinvestimento das receitas arrecadadas com o Solo Criado, concluiu-se pela necessidade de aloca-las em outras regiões da cidade com maiores demandas por investimento, uma vez que a região que tem seu CA Máximo maior já possui – em tese – acesso a infraestrutura e equipamentos públicos. Em Florianópolis notam-se alguns equívocos neste aspecto, sendo a localização do reinvestimento obrigatoriamente (50%) na região impactada pela cessão do direito de construir e prioritariamente na mesma área (outros 50%), no sentido contrário ao defendido em referencial teórico. Este movimento conflita com o caráter redistributivo do instrumento.

A destinação das receitas geradas é outro tópico importante da análise. Sobre isso, defende-se a criação de um fundo específico a fim de receber e repassar tais verbas de acordo

com o que estabelece o Estatuto da Cidade. Florianópolis conta com um fundo específico (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU), para receber este montante. Porém, as receitas oriundas da Outorga Onerosa não são destinadas a este fundo e sim ao caixa geral da Prefeitura, podendo ser utilizado em despesas correntes, contrariando o estipulado pelo Estatuto da Cidade.

No que se refere ao modelo de cálculo da contrapartida, este deve contemplar basicamente 3 fatores: a área adicional construída, o valor do solo em questão, além de fatores de aumento/redução deste montante a depender das intenções do plano diretor. O Plano Diretor atual de Florianópolis evoluiu neste aspecto em relação aos planos anteriores quanto à utilização do valor do solo na equação, apesar de perder o caráter progressivo que havia nestes planos.

Em Florianópolis pode-se observar no modelo de cálculo fatores de redução, quanto ao tipo de edificação, usos e gabarito, chamado “Índice de Estímulos”. Este índice traz importantes reduções, como isenção para empreendimentos destinados a moradia popular, cobrança menor para edifícios de uso misto em determinadas zonas da cidade, entre outras. Porém, no que se refere ao gabarito, há o incentivo à construção atingindo o número máximo de pavimentos.

Mesmo tratando de um fator aparentemente difícil de distorcer, a área adicional construída pode ser relativa. Isto se dá no município em questão pelo fato de haver uma série de descontos e incentivos relativos à área computável no Coeficiente de Aproveitamento. As simulações ilustraram bem casos em que garagens, por exemplo, com área significativa não entravam em cálculo de área construída, diminuindo consideravelmente o potencial arrecadatório do instrumento.

O valor do terreno utilizado para o cálculo da contrapartida talvez seja um dos fatores mais importantes a analisar. O montante utilizado compõe a base de cálculo do IPTU. Porém, foi possível notar que a Planta de Valores Genéricos teve sua última atualização em 2014. Os valores computados à época divergem muito daqueles levantados em consulta ao mercado imobiliário, o que também limita a arrecadação.

Mesmo observando uma arrecadação menor do que a esperada caso os valores utilizados fossem atualizados, esta pode ser reduzida mais ainda. Isto ocorre por conta da limitação do valor de contrapartida a 3% do CUB Médio Residencial relativo à área adicional construída. A princípio as simulações não conseguiram verificar tal limitação, uma vez que os valores da PVG encontram-se defasados, enquanto o CUB sofreu considerável aumento neste período.

Ao comparar os valores calculados com a porcentagem do CUB em 2014, fica clara a interferência deste limite no cálculo, sendo quase todas as simulações balizadas por este valor. Assim, a recuperação das mais valias fundiárias fica comprometida e o cálculo tem como principal fator um valor fixo que não se altera em função da localização do terreno.

Por fim, ao simular um empreendimento específico e seu preço de mercado foi possível supor a porcentagem da mais valia gerada recuperada pelo município. A simulação sugerida não alcançou patamar igual a 1% de Outorga Onerosa em relação ao lucro líquido do empreendimento, o que supõe uma ineficácia na recuperação da valorização gerada pelo Solo Criado.

Analisando a legislação em Florianópolis e comparando com o defendido em referencial teórico acerca das formas de pagamento de contrapartida, localização do reinvestimento dos recursos e destino das receitas geradas, conclui-se pela ineficiência na implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município. Isto se observa tanto sob a ótica de recuperação das mais valias fundiárias quanto na redistribuição dos bônus gerados, além de se mostrar ineficiente até sob a retórica puramente arrecadatória.

Ao simular modelos de implementação do instrumento também foi possível apontar sua ineficiência. A possibilidade de edificar áreas não computáveis compromete de certa forma o alcance do instrumento. A defasagem entre preço de mercado e valores utilizados para o cálculo corroboram este tese. Já o limitante CUB se mostrou uma importante trava na recuperação destes valores. Além disso, a porcentagem recuperada do lucro líquido mostra-se muito pequena.

Por fim, recomenda-se para trabalhos futuros um aprofundamento nos dados relativos à arrecadação de receitas por parte da Prefeitura Municipal de Florianópolis, bem como a identificação dos onerados. Além disso, busque-se uma análise comparativa com outros municípios do Brasil a fim de situar Florianópolis no contexto nacional acerca da implementação do Solo Criado no país.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Renan Pereira. MONTE-MÓR, R. L. M. **Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo**. Revista de Economia Política, vol. 37, nº 2 (147), pp. 417-436, abril-junho/2017

BACELLAR, I. FURTADO, F. **OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR COMO INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES NA GESTÃO DO USO DO SOLO URBANO**. 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Maceió - Brasil. 2016.

BRASIL, 1966. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 195, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1967**. *Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria*. Brasília, 1967.

BRASIL. PL 775/1983. **Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências**. Disponível em: <<https://app.vlex.com/#/vid/644665241>> . Acessado em 24/09/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04/03/2021.

BRASIL. **Lei nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 387047**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14723051/recurso-extraordinario-re-387047-sc>>

CARIO, S. A. F. BUZANELO, E. J. **Notas sobre a teoria marxista da renda da terra**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis. 1986.

CECCA. **Uma cidade numa ilha**: relatório sobre os problemas socioambientais da Ilha de Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: Insular, 1997;

CEPAM - CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Efeitos econômicos da implantação do direito de criação de solo**. São Paulo: CEPAM, dez. 1976.

CRAVO, Leandro José de Almeida. ROSSETTO, Adriana Marques. STORCH, Adriana Carvalho da Silva. **FLORIANÓPOLIS: OS PLANOS DIRETORES APROVADOS**

ENTRE 1955 E 2014. Anais do COBRAC 2016 - Florianópolis –SC – Brasil - UFSC – de 16 à 20 de outubro 2016.

CUNHA, Luis Felipe. **A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis.** 2013. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

DANTAS, Yse & PEREIRA, G.C. **A multifinalidade do Cadastro** - Conceitos e Propostas. Conference: COBRAC 2014 · Congresso Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC. 2014.

ERBA, Diego Alfonso. **O PAPEL DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE SOLO URBANO.** Ipea. Boletim Regional, urbano e ambiental. Dezembro de 2011.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº 3338/89** DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO E ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. 1989

FLORIANÓPOLIS. **LEI Nº 2193/85.** DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NOS BALNEÁRIOS DA ILHA DE SANTA CATARINA DECLARANDO-OS ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE TURÍSTICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.1985.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 4080/93.** Altera o § 3º do Art. 9º da Lei Nº 3338/89. 06 de Julho de 1993.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 1 de 03 de outubro de 1997.** DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO SEDE DE FLORIANÓPOLIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. 1997.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 482/14.** Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão. 2014.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº 13.454/2014.** Dispõe Sobre a Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Consonância com o Disposto na Lei Complementar nº 482/2014.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM. **Carta do Embu:** Documento síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. São Paulo, 1976.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MARELONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir:** Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. 1 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martin. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata?** In: SANTORO, Paula (Org.). Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.

FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação.** 1999. 266 f. Tese (Doutorado). – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FURTADO, F., REZENDE, V. F., OLIVEIRA, T. C., JORGENSEN JR., P. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais.** Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. 2006

GONZALES, Suely (1990). **A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade.** In: KOHLSDORF, Maria Elaine et al. O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano : regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental.** São Paulo : Revista dos Tribunais, 1983: Solo criado.

GRAU, Eros Roberto. **Aspectos jurídicos da noção de solo criado.** São Paulo: Cepam, 1976.

HERCULANO, R. N., ZYNGIER, C. M., MOURA, A. C. M., RIBEIRO, S. R., KATO, J. M. F. **PARÂMETROS URBANÍSTICOS NOS PLANOS DIRETORES BRASILEIROS E A COMPOSIÇÃO VOLUMÉTRICA DA PAISAGEM:** questões a serem consideradas sobre o impacto do Coeficiente de Aproveitamento (CA). In: Revista digital del Grupo de Estudios sobre Geografía y Análisis Espacial con Sistemas de Información Geográfica (GESIG).

LENZ, Maria Heloisa. **A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx.** In: VII Congresso Brasileiro de História Econômica, 2007, Aracajú. Anais do VII Congresso Brasileiro de História Econômica, 2007.

LIRA, Ricardo Pereira. **A questão urbano-ambiental.** Revista EMERJ. Vol. 10. nº 38 - 2007.

LOCH, C. A. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** In: ERBA, D. A. et. al. (Org.) Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana. Rio de Janeiro, 2005.

LONH, R. (2007) **Limites da utopia: cidade e modernização no Brasil desenvolvimentista (Florianópolis, década de 1950).** UESC. Revista Brasileira de História. Disponível em Anais do COBRAC 2016 - Florianópolis –SC – Brasil - UFSC – de 16 à 20 de outubro 2016 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882007000100013. Acesso em 13/07/2021.

MAGALHÃES, Lucas Vieira. **Legislação Urbanística e densidades: as transformações do espaço urbano da Av. Augusto de Lima em Belo Horizonte.** 2017. 119 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFMG, Belo Horizonte, 2017.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política; Livro Terceiro: O processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. v.6, 1978.

MOURA, A. C. M., FREIRE, G. J. M. **O Papel do Cadastro Territorial Multifinalitário nas Políticas Públicas de Planejamento e Gestão Urbana como Apoio a Instrumentos do Estatuto da Cidade**. Revista Brasileira de Cartografia. Janeiro de 2013.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana**. In: *Eixos de estruturação da transformação urbana, inovação e avaliação em São Paulo*[S.l.: s.n.], 2016.

PEREIRA, Elson Manoel. **Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza?** Florianópolis e seus planos diretores. Geosul, Florianópolis, v. 25, n. 49, p 103-121, jan./jun. 2010.

REZENDE, Vera F. FURTADO, F. OLIVEIRA, M. T. C. JORJENSEN JR, P. **Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156- 205, dez. 2011.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **O solo criado como instrumento de reforma urbana: avaliação de seu impacto na dinâmica urbana**. Rio de Janeiro, Cadernos IPPUR/UFRJ, v.5, n.1, dez. 1991.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Editora Nova Cultura. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo. 1996.

RYBECK, R. **Using value capture to finance infrastructure and encourage compact development**. Public Works Management & Policy, v. 8, n. 4, p. 249-260, abr. 2004.

SABOYA, R. **Crônica de uma morte anunciada**. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-cronica-de-umamorte-anunciada/>>

SÃO PAULO. **Lei Ordinária sob o nº 5261/1957**. ESTABELECE COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO DE LOTES, DENSIDADE DEMOGRÁFICA, ÁREA MÍNIMA DE LOTE POR HABITAÇÃO E ÁREA MÍNIMA DE ESPAÇOS LIVRES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

SANDRONI, Paulo. **Valor, Preço e renda da Terra, e três tipos de mais valias urbanas**. Disponível em: <http://sandroni.com.br/?page_id=782>

SANTOS, Samuel Steiner. **Uma cidade à venda?** Capital Imobiliário, Poder Público e Produção do Espaço em Florianópolis a partir da década de 1980. Revista de Desenvolvimento Econômico. Ano XIV Nº 26 Dezembro de 2012 Salvador, BA.

SEABRA FAGUNDES, M. **Aspectos jurídicos do solo criado**. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo, n.129, jul./set. 1977.

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. **O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano**

Diretor de Florianópolis. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

SMOLKA, Martim. Value capture as a land based tool to finance urban development”. 22/04/2014. Acesso em 08/04/2021. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=vEZOGF2jSW8&list=PLTQZbEc6Bv5-Hja_AppdM6gkXp98C01Ca >

SMOLKA, M. O., & AMBORSKI, D. (2000). **Value capture for urban development: An inter-American comparison**. Lincoln Institute of Land Policy.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 3ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

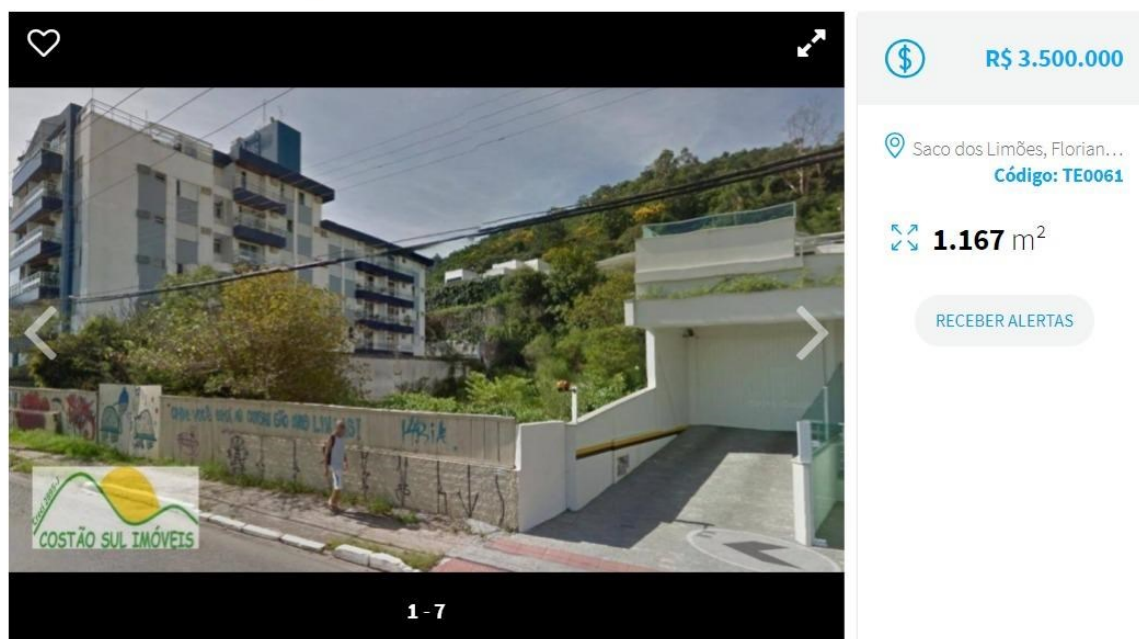
SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015

APÊNDICES

Apêndice A - Anúncio de Venda de Terreno (Av. Prefeito Waldemar Vieira)

Terreno no Bairro Saco dos Limões em Florianópolis com 1167 m² - TE0061

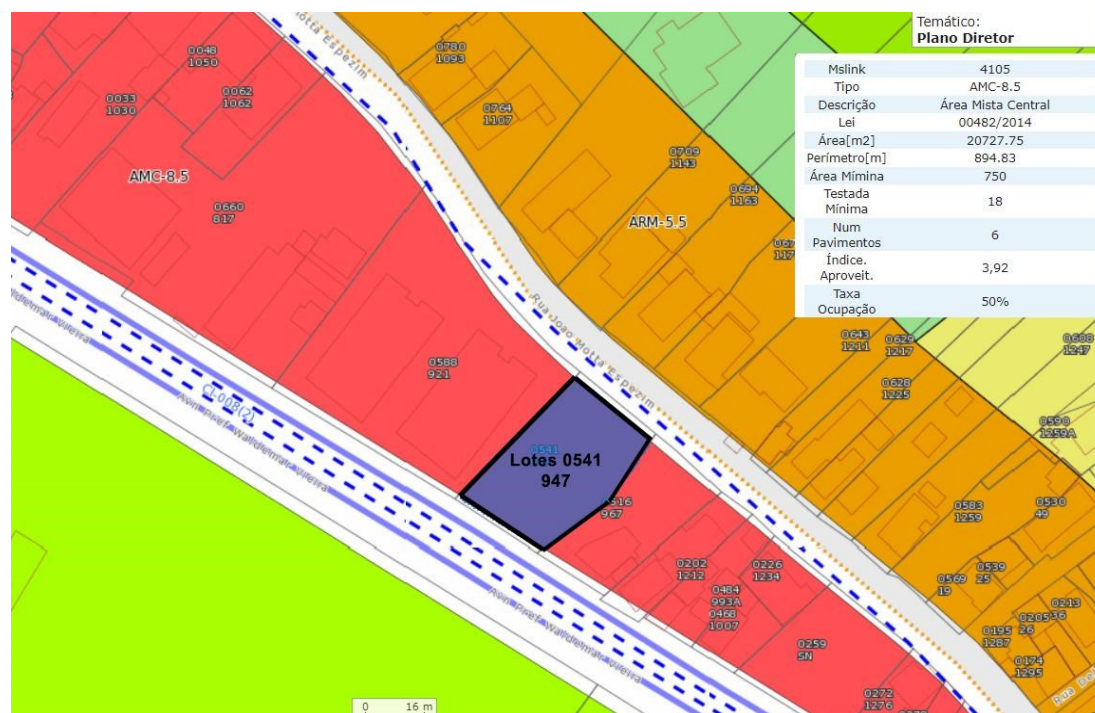
Anunciante: Costão Sul Imóveis Código TE0061



📍 Saco dos Limões, Florianópolis
Código: TE0061
📏 **1.167 m²**
 RECEBER ALERTAS

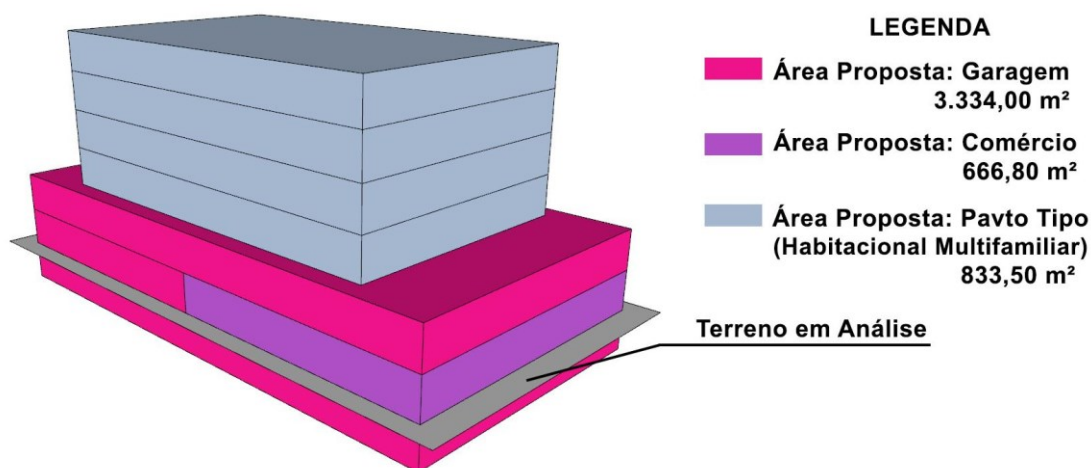
Disponível em: <<https://www.imoveis-sc.com.br/florianopolis/comprar/terreno/saco-dos-limoes/terreno-florianopolis-saco-dos-limoes-895315.html>>. Acesso em 14/08/2021

Apêndice B - Zoneamento Terreno 0541 947 (Av. Prefeito Waldemar Vieira)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Realces Produzidos pelo Autor

Apêndice C - Simulação Construção Terreno 0541 947 (Av. Prefeito Waldemar Vieira)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice D - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0541 947 (Av. Prefeito Waldemar Vieira)

Área Total do Lote (m²)	1667
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 3.150.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 1.889,62
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 1.315,09
CA Básico	1
CA Máximo	3,92
CA Máximo (m²)	6534,64
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	6
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	7.334,80
Área Máxima Computável (m²)	4.000,80
Área Adicional Construída (m²)	2.333,80
OODC PGV (R\$)	230.186,78
OODC Valor de Mercado (R\$)	330.750,00
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	100.563,22

Diferença entre OODC PGV-Mercado %	43,69%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 114.185,48
Máximo 3% CUB	R\$ 163.122,12

Tabela Produzida pelo Autor.

Apêndice E - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Fernando Machado)

Terreno à venda

Rua Fernando Machado, 175
Centro, Florianópolis

R\$ 10.000.000

1.053m²

Área



Quartos



Banheiros



Garagens

[Simular parcelas](#)



Terreno à venda no bairro Centro em Florianópolis.

Referência: 81589

Terreno à venda no bairro Centro em Florianópolis. Próximo a Praça XV de Novembro. Terreno com viabilidade para a construção de empreendimento. Com possibilidade de até 10 andares, mais garagens.

ARP -12.5

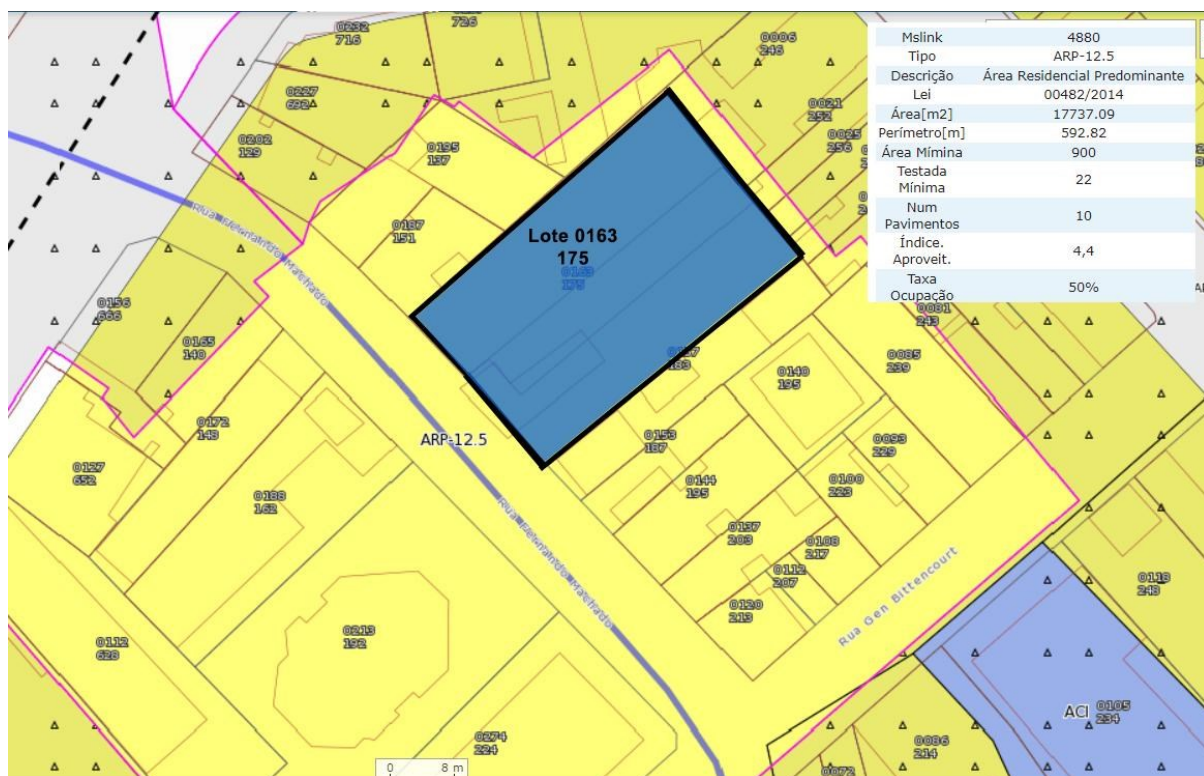
ÁREA RESIDENCIAL PREDOMINANTE

10 PAVIMENTO - ÍNDICE APROVEITAMENTO 4,4

OCUPAÇÃO 50%

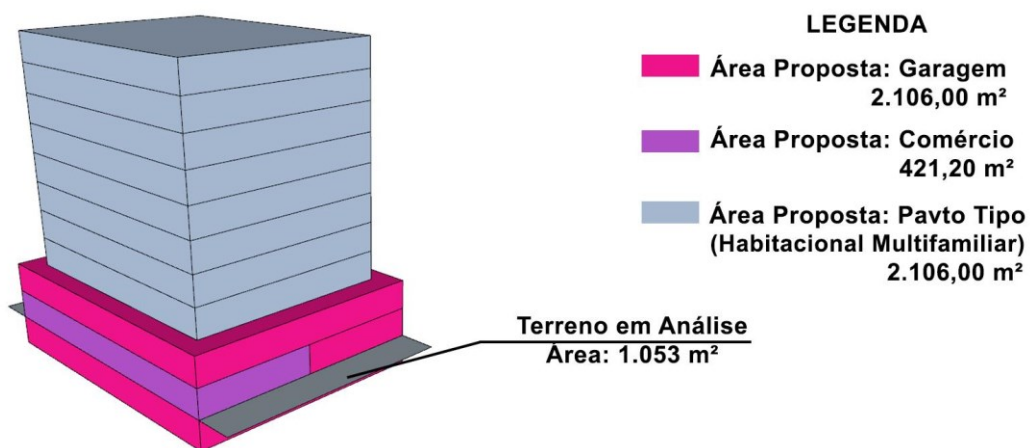
Disponível em: <<https://www.chavesnamao.com.br/imovel/terreno-a-venda-sc-florianopolis-centro-1053m2-RS10000000/id-3778940/?gal=1>> Acesso em 09/08/2021

Apêndice F - Zoneamento Terreno 0163 175 (Rua Fernando Machado)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Realces Produzidos pelo Autor

Apêndice G - Simulação Construção Terreno 0163 175 (Rua Fernando Machado)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice H - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0163 175 (Rua Fernando Machado)

Área Total do Lote (m²)	1053
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 9.000.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	8547,008547
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 4.617,08
CA Básico	1
CA Máximo	4,4
CA Máximo (m²)	4633,2
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	10
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	6.739,20
Área Máxima Computável (m²)	4.633,20
Área Adicional Construída (m²)	3.580,20
OODC PGV (R\$)	1.239.755,24
OODC Valor de Mercado (R\$)	2.295.000,00
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	1.055.244,76
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	85,12%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 175.167,91
Máximo 3% CUB	R\$ 250.239,87

Tabela Produzida pelo Autor.

Apêndice I - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Cel Caetano Costa)

Terreno no Bairro Jardim Atlântico em Florianópolis com 900 m² - 4378

Anunciante: Imobiliária Elo Código 4378



R\$ 1.800.000

IPTU R\$ 3.486



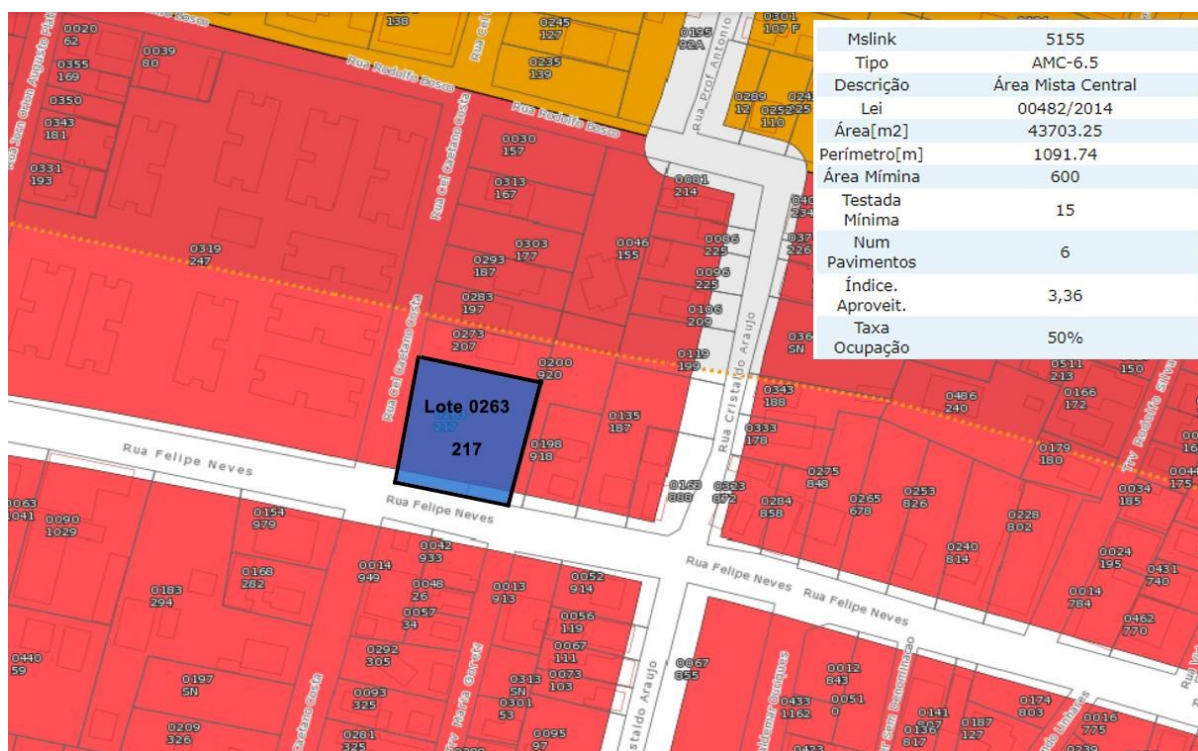
Jardim Atlântico, Florian...

Código: 4378

RECEBER ALERTAS

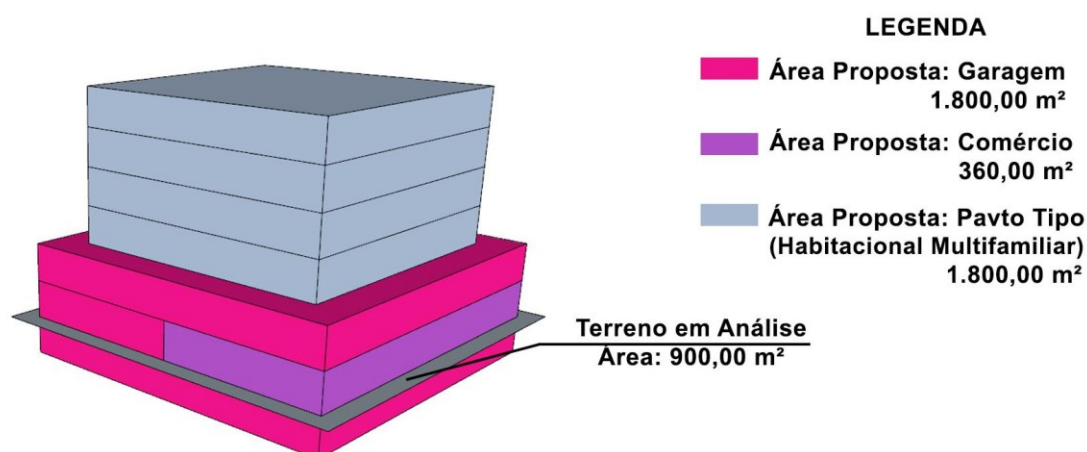
Disponível em: <<https://www.imoveis-sc.com.br/florianopolis/comprar/terreno/jardim-atlantico/terreno-florianopolis-jardim-atlantico-838944.html>>. Acesso em 08/09/2021

Apêndice J - Zoneamento Terreno 0263 217 (Rua Cel Caetano Costa)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Reales Produzidos pelo Autor

Apêndice K - Simulação Construção Terreno 0263 217 (Rua Cel Caetano Costa)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice L - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0263 217 (Rua Cel Caetano Costa)

Área Total do Lote (m²)	900
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 1.620.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	1800
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 583,18
CA Básico	1
CA Máximo	3,36
CA Máximo (m²)	3024
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	6
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	3.960,00
Área Máxima Computável (m²)	2.160,00
Área Adicional Construída (m²)	1.260,00
OODC PGV (R\$)	55.110,51
OODC Valor de Mercado (R\$)	170.100,00

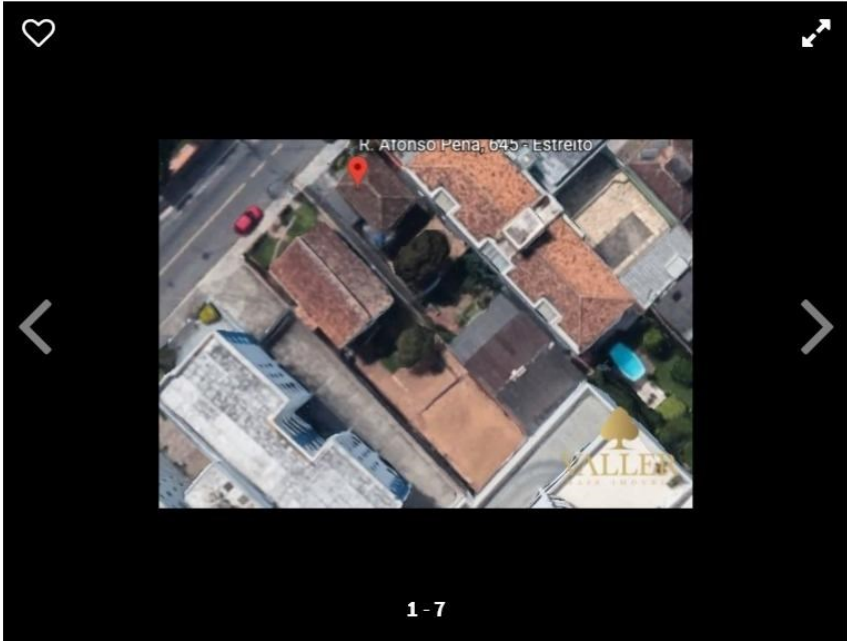
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	114.989,49
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	208,65%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 61.647,83
Máximo 3% CUB	R\$ 88.068,33

Tabela Produzida pelo Autor

Apêndice M - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Afonso Pena)

Terreno no Bairro Canto em Florianópolis com 736 m² - 516

Anunciante: Valler Mais Imóveis Código 516



1-7

R\$ 1.600.000

Canto, Florianópolis
Código: 516

736 m² (útil)

RECEBER ALERTAS

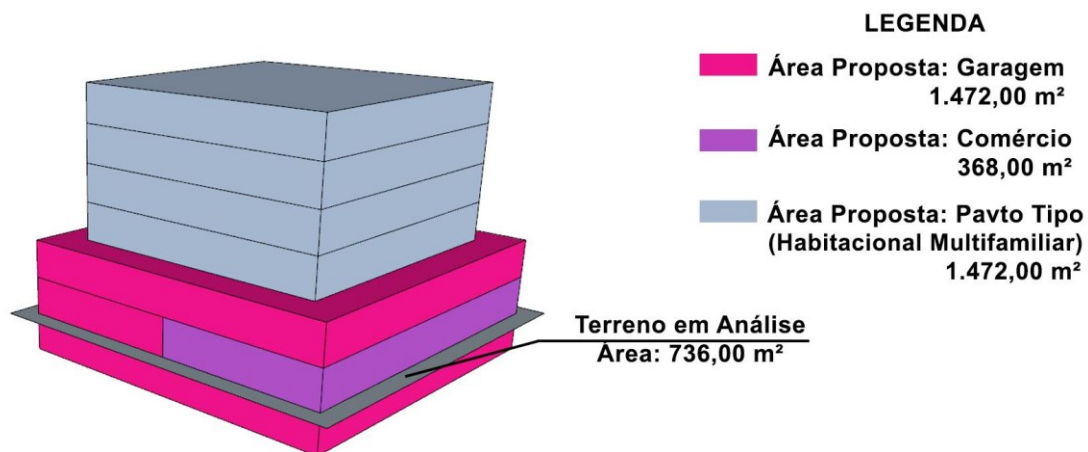
Disponível em: <<https://www.imoveis-sc.com.br/florianopolis/comprar/terreno/canto/terreno-florianopolis-canto-621153.html>>. Acesso em 09/09/2021

Apêndice N - Zoneamento Terreno 0755 (Rua Afonso Pena)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Realces Produzidos pelo Autor

Apêndice O - Simulação Construção Terreno 0755 (Rua Afonso Pena)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice P - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0755 (Rua Afonso Pena)

Área Total do Lote (m²)	736
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 1.440.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 1.956,52
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 892,84
CA Básico	1
CA Máximo	3,92
CA Máximo (m²)	2885,12
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	6
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	3.238,40
Área Máxima Computável (m²)	1.766,40
Área Adicional Construída (m²)	1.030,40
OODC PGV (R\$)	68.998,68
OODC Valor de Mercado (R\$)	151.200,00
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	82.201,32
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	119,13%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 50.414,23
Máximo 3% CUB	R\$ 72.020,32

Tabela Produzida pelo Autor

Apêndice Q - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Fernandes Francisco Coutinho)


Lote/Terreno à Venda, 1069 m² por R\$
1.900.000 COD. TE0437

Rua Fernandes Francisco Coutinho, 251 - Canasvieiras, Florianópolis - SC [VER NO MAPA](#)

 1069m²

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

Terreno à venda, 1069 m² por R\$ 1.900.000 - com Projeto Aprovado

Terrenos com Projeto Aprovado p/ Alvará para Edifício com Projeto Aprovado pela Prefeitura

O terreno tem 1069m2

O projeto está aprovado na PMFSC

O projeto arquitetônico possui área total de 2.115 m² e é composto por 15 unidades de 3 dormitórios, sendo 1 suite e duas demi-suites), subsolo, hobby box e área de lazer na cobertura com piscina - Rooftop! -

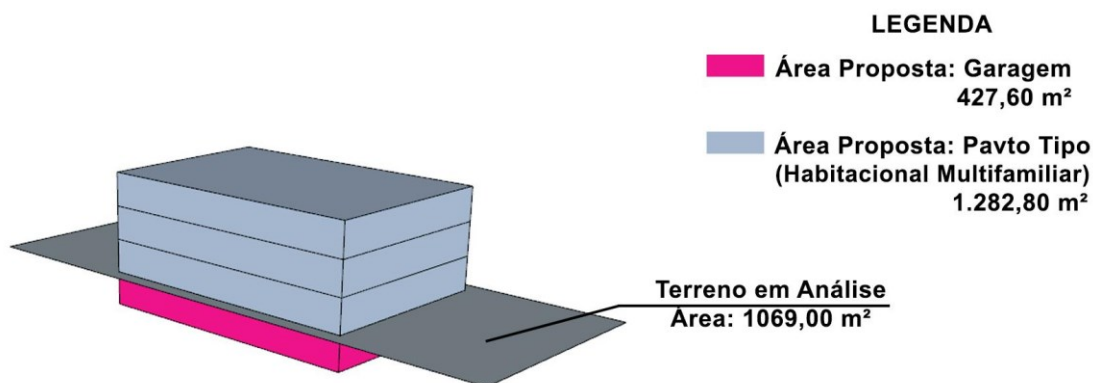
Disponível em: <https://www.vivareal.com.br/imovel/lote-terreno-canasvieiras-bairros-florianopolis-1069m2-venda-RS1900000-id-2503641428/>. Acesso em 08/09/2021

Apêndice R - Zoneamento Terreno 1139 SN (Rua Fernandes Francisco Coutinho)



Disponível em: <http://geo.pmf.sc.gov.br/> Realces Produzidos pelo Autor

Apêndice S - Simulação Construção Terreno 1139 SN (Rua Fernandes Francisco Coutinho)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice T - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 1139 SN (Rua Fernandes Francisco Coutinho)

Área Total do Lote (m²)	1069
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 1.720.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 1.608,98
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 641,99
CA Básico	1
CA Máximo	1,2
CA Máximo (m²)	1282,8
Taxa de Ocupação (%)	40,00%
Nº Máximo de Pavimentos	3
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	1.710,40
Área Máxima Computável (m²)	1.282,80
Área Adicional Construída (m²)	256,56
OODC PGV (R\$)	12.353,17
OODC Valor de Mercado (R\$)	30.960,00

Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	18.606,83
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	150,62%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 12.552,67
Máximo 3% CUB	R\$ 17.932,39

Tabela Produzida pelo Autor

Apêndice U - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Ipê Rosa)

Viva Real · Venda · SC · Lotes/Terrenos à venda em Florianópolis · Carianos · Rua Ipê Rosa

Lote/Terreno à Venda por R\$ 334.000

COD. TE0977

Rua Ipê Rosa - Carianos, Florianópolis - SC [VER NO MAPA](#)

 0m²

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

Excelente terreno financiável.

Excelente terreno localizado no Carianos, um bairro com infraestrutura completa, próximo do novo aeroporto, fácil acesso as belas praias do sul da ilha e a 7 minutos do centro de Florianópolis.

Terreno com 360 m² e financiável.

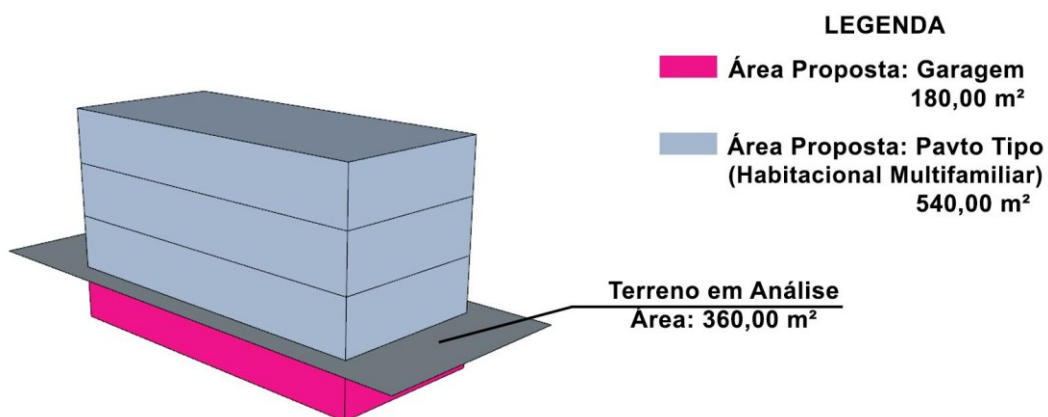
Disponível em: <<https://www.vivareal.com.br/imovel/lote-terreno-carianos-bairros-florianopolis-360m2-venda-RS334000-id-2530410256/>>. Acesso em 08/09/2021

Apêndice V - Zoneamento Terreno 0435 00 (Rua Ipê Rosa)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Reales Produzidos pelo Autor

Apêndice W - Simulação Construção Terreno 0435 00 (Rua Ipê Rosa)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice X - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0435 00 (Rua Ipê Rosa)

Área Total do Lote (m²)	360
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 300.600,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 835,00
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 406,67
CA Básico	1
CA Máximo	1,5
CA Máximo (m²)	540
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	3
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	720,00
Área Máxima Computável (m²)	540,00
Área Adicional Construída (m²)	180,00
OODC PGV (R\$)	5.490,05
OODC Valor de Mercado (R\$)	11.272,50
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	5.782,46
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	105,33%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 8.806,83
Máximo 3% CUB	R\$ 12.581,19

Tabela Produzida pelo Autor

Apêndice Y - Anúncio de Venda de Terreno (Serv. Deoscoro Peres)


Lote/Terreno à Venda, 240 m² por R\$ 450.000


COD. AP00246

Itacorubi, Florianópolis - SC [VER NO MAPA](#)

 240m²

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

[VER MAIS CARACTERÍSTICAS \(1\)](#)

Terreno no Itacorubi - Florianópolis/SC

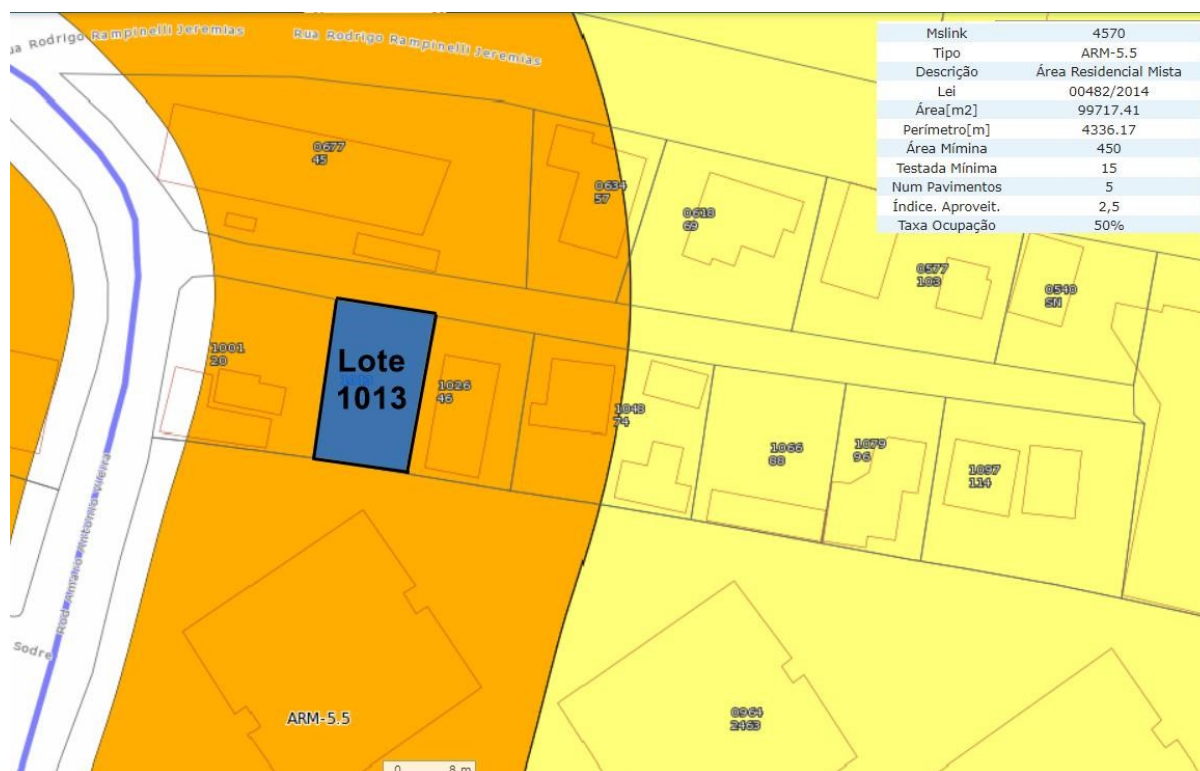
Terreno localizado em região central e privilegiada no excelente bairro Itacorubi, perto de comércios, escolas e universidade.

Terreno em área residencial mista ARM, familiar e multifamiliar, com viabilidade residencial e comercial. Documentação em dia para compra com financiamento.

Para mais informações sobre viabilidade de construção, chame no WhatsApp.

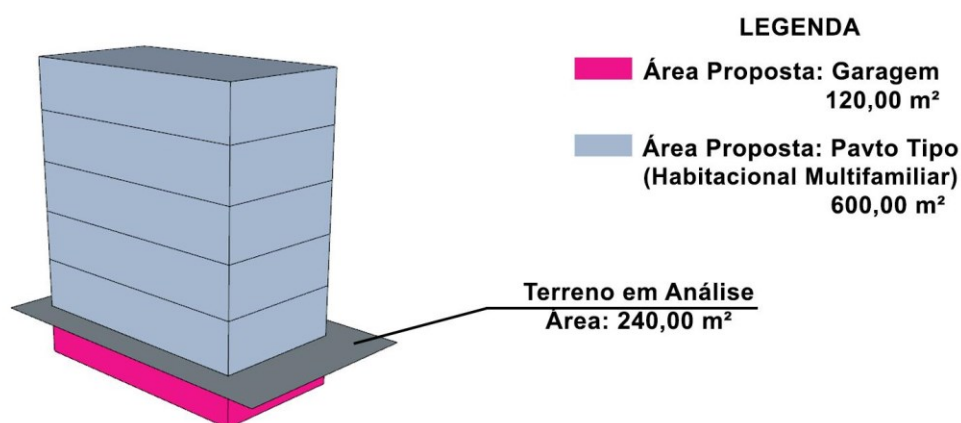
Disponível em: <<https://www.vivareal.com.br/imovel/lote-terreno-itacorubi-bairros-florianopolis-240m2-venda-RS450000-id-2523507010/>>. Acesso em 14/09/2021

Apêndice Z - Zoneamento Terreno 1013 (Serv. Deoscoro Peres)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Realces Produzidos pelo Autor

Apêndice AA - Simulação Construção Terreno 1013 (Serv. Deoscoro Peres)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice BB - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 1013 (Serv. Deoscoro Peres)

Área Total do Lote (m²)	240
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 441.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 1.837,50
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 485,78
CA Básico	1
CA Máximo	2,5
CA Máximo (m²)	600
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	5
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	720,00
Área Máxima Computável (m²)	600,00
Área Adicional Construída (m²)	360,00
OODC PGV (R\$)	13.116,06
OODC Valor de Mercado (R\$)	49.612,50
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	36.496,44

Diferença entre OODC PGV-Mercado %	278,26%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 17.613,67
Máximo 3% CUB	R\$ 25.162,38

Tabela Produzida pelo Autor

Apêndice CC - Anúncio de Venda de Terreno (Rua Euclides Machado)

Lote/Terreno à Venda, 360 m² por R\$ 690.000

COD. TE0007

Estreito, Florianópolis - SC [VER NO MAPA](#)

 360m²

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

Terreno plano com 360,00m² com viabilidade.

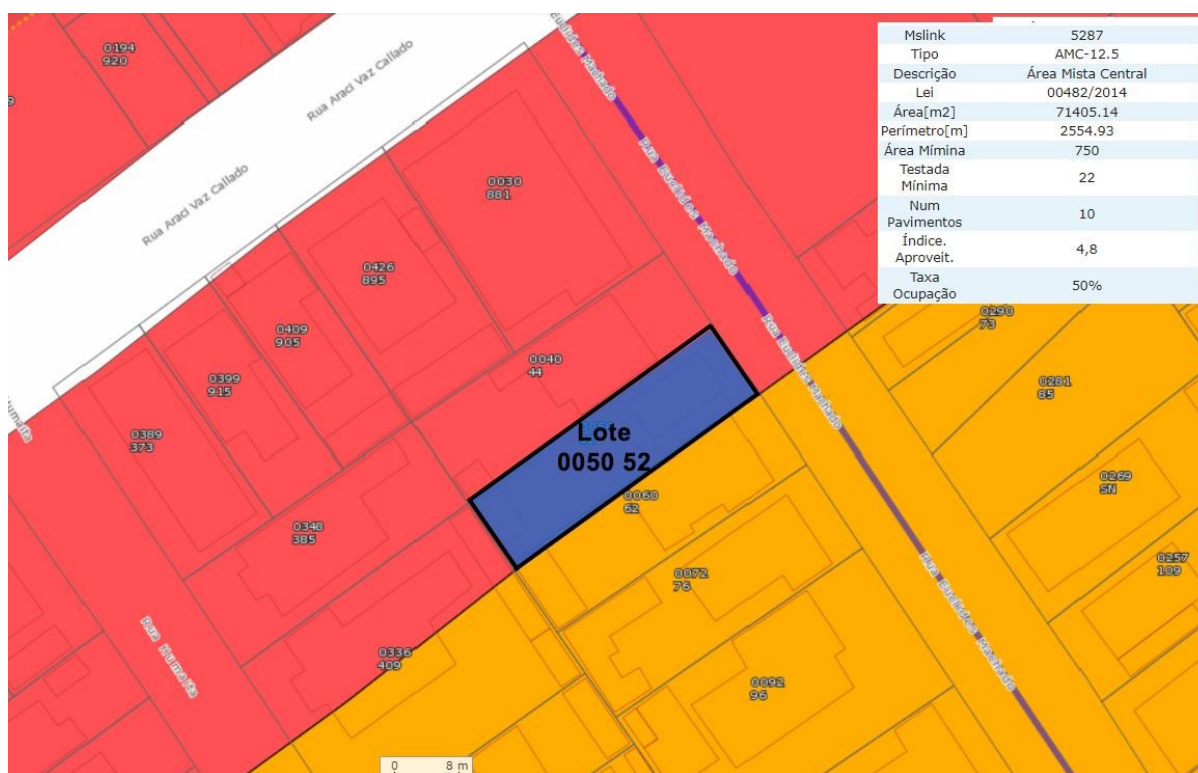
Terreno no Estreito com 360,00m² com viabilidade AMS-8,5

6 pavimentos, taxa de ocupação 50%, terreno plano, murado, pronto para construir, registro de imóvel, desocupado, viabilidade comercial e residencial, estudo prévio para 1 sala comercial, 5 apartamentos de 1 dormitório e 2 apartamentos de 2 dormitórios área total de construção 912,95m². Localização privilegiada no Estreito.

Agende uma visita com um dos nossos corretores disponíveis através do número e WhatsApp - . Corretores associados a imobiliária Invista de Florianópolis. Aguardamos o seu contato. Será um prazer atendê-lo! -

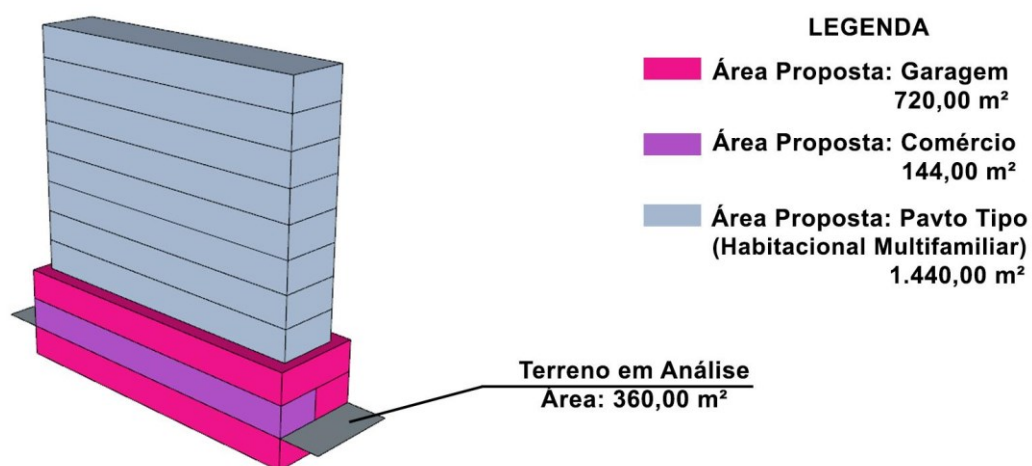
Disponível em: <<https://www.vivareal.com.br/imovel/lote-terreno-estreito-bairros-florianopolis-360m2-venda-RS690000-id-2533749485/>>. Acesso em 16/09/2021

Apêndice DD - Zoneamento Terreno 0050 52 (Rua Euclides Machado)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Realces Produzidos pelo Autor

Apêndice EE - Simulação Construção Terreno 0050 52 (Rua Euclides Machado)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice FF - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0050 52 (Rua Euclides Machado)

Área Total do Lote (m²)	360
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 621.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 1.725,00
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 782,29
CA Básico	1
CA Máximo	4,8
CA Máximo (m²)	1728
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	10
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	2.304,00
Área Máxima Computável (m²)	1.584,00
Área Adicional Construída (m²)	1.224,00
OODC PGV (R\$)	71.814,22
OODC Valor de Mercado (R\$)	158.355,00
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	86.540,78
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	120,51%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 59.886,46
Máximo 3% CUB	R\$ 85.552,09

Tabela Produzida pelo Autor

Apêndice GG- Simulação Construção Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)

Viva Real · Venda · SC · Lotes/Terrenos à venda em Florianópolis · Coqueiros ·

Rua Professor Bayer Filho

Lote/Terreno à Venda, 2925 m² por R\$
3.500.000 COD. 18210_1-1572880

Rua Professor Bayer Filho, 1 - Coqueiros, Florianópolis - SC [VER NO MAPA](#)

 2925m²

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

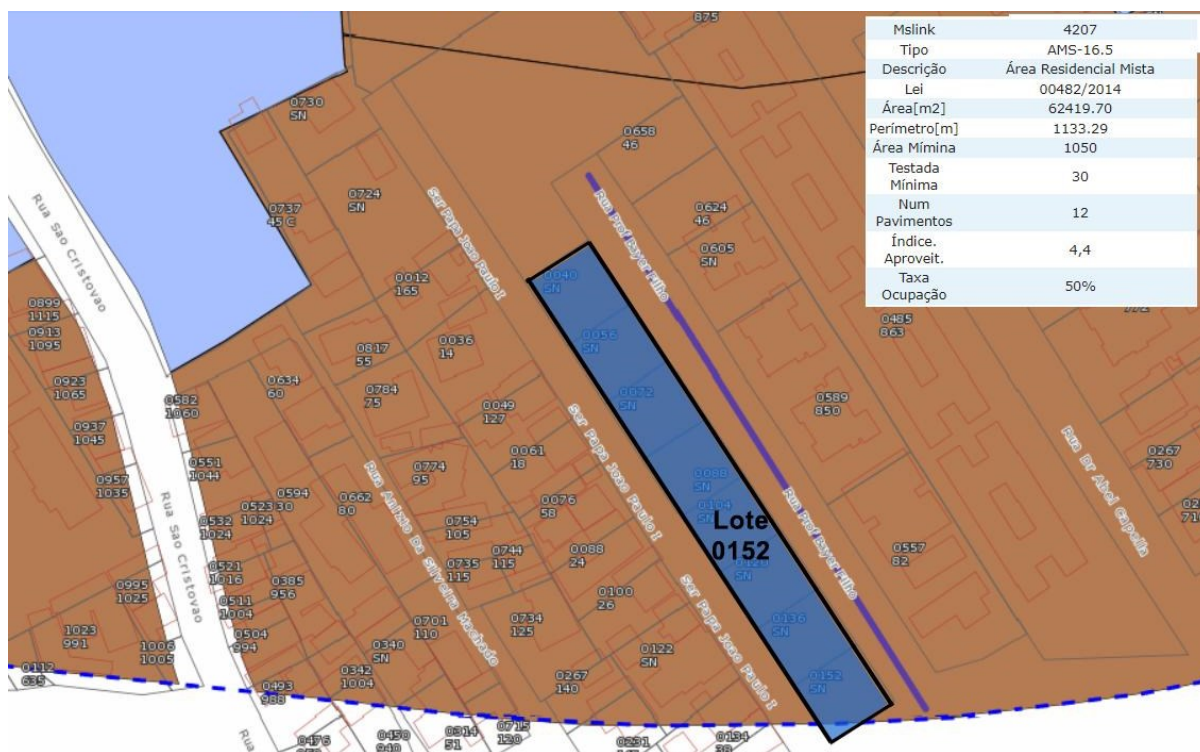
 Não informado
[SOLICITAR](#)

Terreno para Venda em Florianópolis, Coqueiros
Terreno com 2.925 m, com viabilidade para 12 pavimentos.

Vamos
agendar uma visita

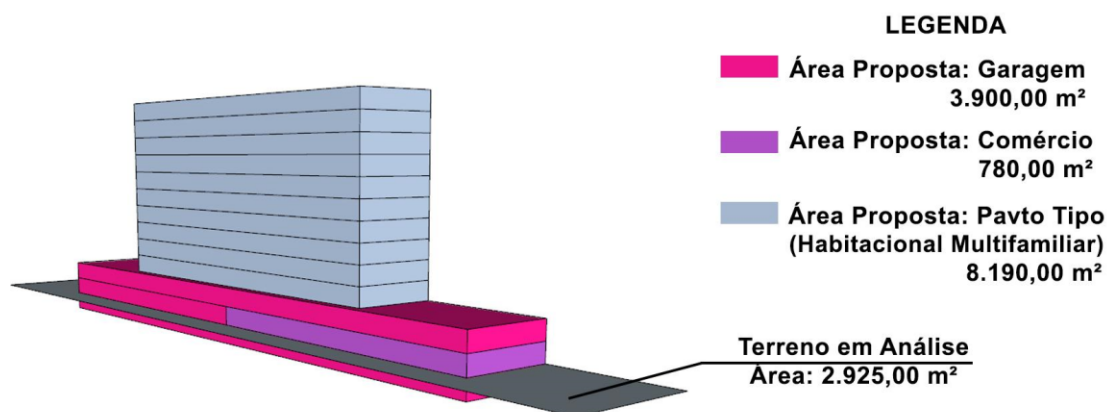
Disponível em: <<https://www.vivareal.com.br/imovel/lote-terreno-coqueiros-bairros-florianopolis-2925m2-venda-RS3500000-id-2501271474/>>. Acesso em 20/09/2021

Apêndice HH - Zoneamento Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Realces Produzidos pelo Autor

Apêndice II - Simulação Construção Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

Apêndice JJ - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno Terreno 0152 (Rua Prefeito Bayer Filho)

Área Total do Lote (m²)	2925
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 3.150.000,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 1.076,92
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 876,11
CA Básico	1
CA Máximo	4,4
CA Máximo (m²)	12870
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	12
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	12.870,00
Área Máxima Computável (m²)	9.360,00
Área Adicional Construída (m²)	6.435,00
OODC PGV (R\$)	422.832,59
OODC Valor de Mercado (R\$)	519.750,00
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	96.917,41

Diferença entre OODC PGV-Mercado %	22,92%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 314.844,28
Máximo 3% CUB	R\$ 449.777,54

Tabela Produzida pelo Autor

Apêndice KK- Simulação Construção Terreno 0039 SN (Serv Papa João Paulo I)

Viva Real · Venda · SC · Lotes/Terrenos à venda em Florianópolis · Coqueiros

Lote/Terreno à Venda, 950 m² por R\$ 2.245.000


COD. TE0006

Coqueiros, Florianópolis - SC [VER NO MAPA](#)

 950m²

 Não informado
[SOLICITAR](#)

 Não informado
[SOLICITAR](#)

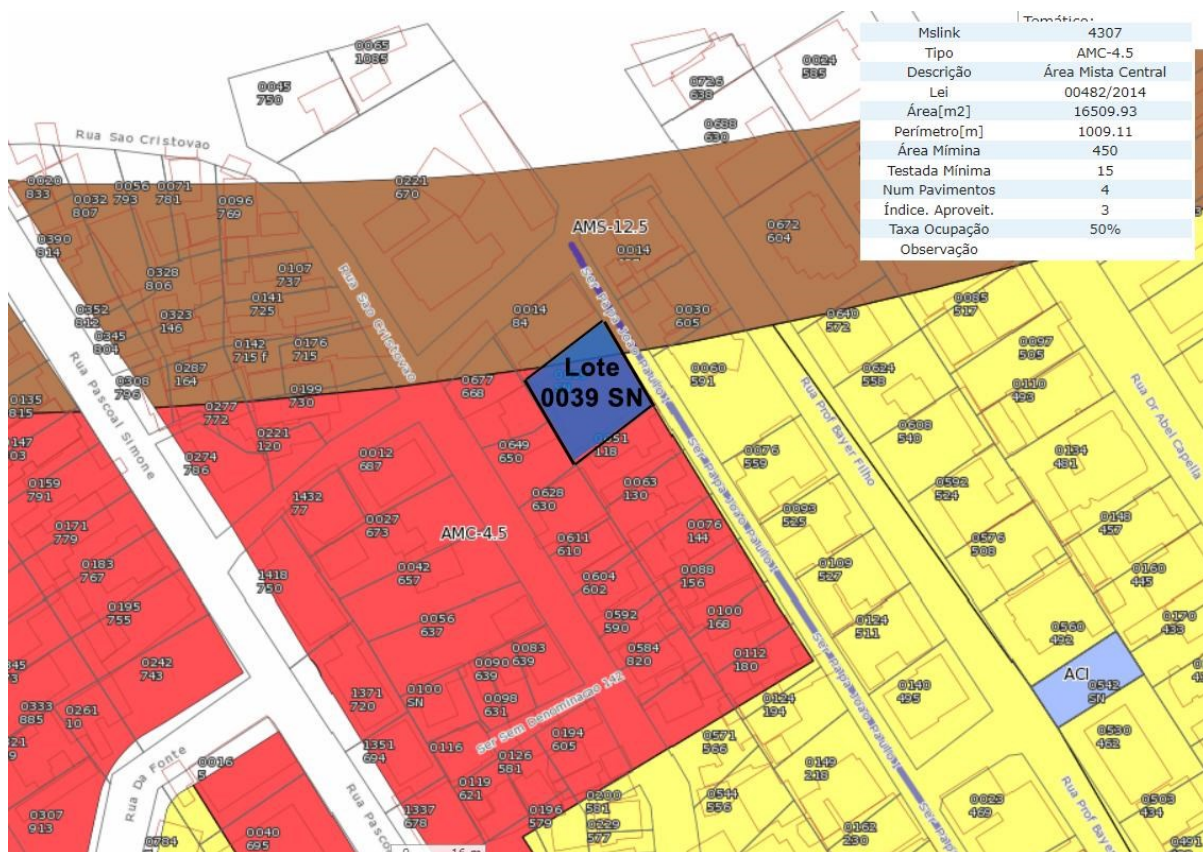
 Não informado
[SOLICITAR](#)

Florianópolis - Terreno Padrão - Coqueiros

Terreno com ótima localização, plano e escritura pública. -

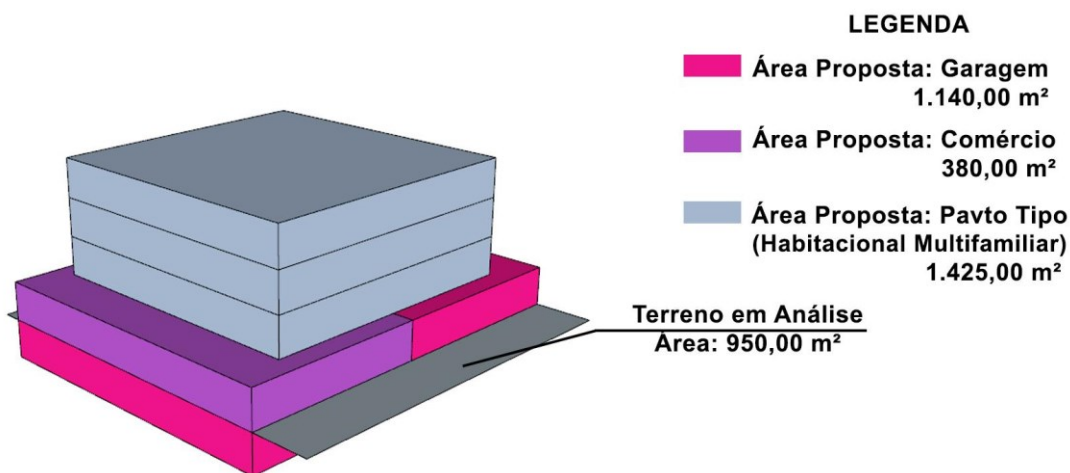
Disponível em: <<https://www.vivareal.com.br/imovel/lote-terreno-coqueiros-bairros-florianopolis-950m2-venda-RS2245000-id-2529007318/>>. Acesso em 20/09/2021

Apêndice LL - Zoneamento Terreno 0039 SN (Serv Papa João Paulo I)



Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>> Reales Produzidos pelo Autor

Apêndice MM - Simulação Construção Terreno 0039 SN (Serv Papa João Paulo I)



Esquema Áreas e Usos Propostos. Produzido pelo Autor.

**Apêndice NN - Tabela Parâmetros Construtivos/OODC/CUB Terreno 0039 SN (Serv
Papa João Paulo I)**

Área Total do Lote (m²)	950
Valor de Mercado (R\$)	R\$ 2.020.500,00
Valor de Mercado (R\$/m²)	R\$ 2.126,84
Valor PGV (R\$/m²)	R\$ 605,80
CA Básico	1
CA Máximo	3
CA Máximo (m²)	2850
Taxa de Ocupação (%)	50,00%
Nº Máximo de Pavimentos	4
Tipos de Edificação (IE)	0,15
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso	1
Índice de Estímulos	0,08
Área Máxima Construída (m²)	2.945,00
Área Máxima Computável (m²)	1.805,00
Área Adicional Construída (m²)	855,00
OODC PGV (R\$)	38.846,93
OODC Valor de Mercado (R\$)	136.383,75
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	97.536,83
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	251,08%
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 41.832,46
Máximo 3% CUB	R\$ 59.760,65

Tabela Produzida pelo Autor