

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: PANORAMA E AVALIAÇÃO DE
EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

Fernanda Furtado (EAU-UFF)

Vera F. Rezende (EAU-UFF)

Maria Teresa Correa de Oliveira (-)

Pedro Yorgensen Júnior Isabela Bacellar (EAU-UFF)

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

Resumo

Este trabalho apresenta e discute os pontos principais dos resultados finais da pesquisa realizada pelos autores sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC prevista no Estatuto da Cidade – EC (art. 28, Lei Federal nº 10 257) ¹, e sua aplicação como instrumento de política urbana municipal. A pesquisa iniciou-se em 2005 e concluiu-se em 2006, após o estudo da aplicação do instrumento em 12 cidades brasileiras, no âmbito de um esforço para a compreensão do seu papel e potencial para a gestão social da valorização da terra. A pesquisa evidencia o caráter fragmentado e pontual de apropriação da OODC e discute tanto seus aspectos negativos como positivos. Apesar das limitações levantadas quanto à aplicação do instrumento que indicam necessidades reconhecidas de superação e revisão por parte dos governos municipais, destaca-se a contribuição do instrumento para a consolidação de uma cultura urbanística que possibilite ao poder público promover eficazmente a redução das desigualdades espaciais das cidades brasileiras.

Introdução

Embora a Outorga Onerosa do Direito de Construir só apareça na normativa geral brasileira como instrumento de política urbana em 2001, através do Estatuto da Cidade, seus fundamentos remontam à década de 70. Do instrumento inicialmente formulado, o Solo Criado, tanto sua denominação como seu conteúdo evoluíram, já na década de 90, para a OODC, hoje consagrada pela Lei Federal nº 10.257/ 2001.

Para a realização da pesquisa, preliminarmente, realizou-se uma revisão bibliográfica detalhada, enfocando os conceitos fundadores do instrumento. Uma avaliação sobre as matrizes conceituais no Brasil, que orientaram a construção da noção da OODC, encaminhou-nos para os trabalhos que nas décadas de 1970 e 1980 se detiveram sobre o tema.

Na maioria desses trabalhos, se encontra presente a constatação da fragilidade dos instrumentos tradicionais de regulação urbana, diante do processo de adensamento e verticalização das cidades e da evidente impossibilidade de inclusão dos grupos de diversos níveis de renda na oferta de seus bens, entre eles, a moradia e a infra-estrutura viária e de saneamento. Nessa reflexão, o componente fundiário da urbanização sobressai como figura central a ser objeto da atuação pública através de instrumentos que ultrapassem a tradicional atuação do poder local na distribuição de índices construtivos.

O processo de construção da OODC contemplou, além de inúmeros estudos e artigos², a Carta de Embu em 1976, o Ante-projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado ainda nos anos 70 pelo CNDU, apresentado com modificações ao Congresso pelo Executivo em 1983 através do Projeto de Lei nº 775/83 e, também, traduziu-se nos ideais do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo constitucional sobre a política urbana. Várias das idéias foram consolidadas e regulamentadas pela Lei Federal nº 10.257/2001- Estatuto da Cidade.

A partir da revisão conceitual do instrumento, a pesquisa relatada neste artigo se desenvolveu com o levantamento, análise, sistematização e avaliação comparativa de doze casos de aplicação da OODC em municípios brasileiros. O aprofundamento dos casos se realizou através de entrevistas pessoais conduzidas pelos pesquisadores, entre os meses de março e maio de 2006, e teve um caráter eminentemente qualitativo em relação à aplicação da OODC.

Não é demais lembrar que o Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (Política Urbana), só foi aprovado doze anos

após a sua primeira apresentação e que o Movimento pela Reforma Urbana, que o inspirou, já deitava raízes nas duas décadas precedentes à Assembléia Constituinte. Com isto, variantes do instituto da Outorga Onerosa começaram a ser aplicadas, ora sob a denominação tradicional de Solo Criado, ora sob denominações alternativas, já na década de 1980.

Uma tarefa crítica da pesquisa foi, justamente, estabelecer quais dentre os “instrumentos onerosos” de gestão urbanística vigentes nas cidades pesquisadas, independentemente de sua denominação legal, mereciam ser diretamente assimilados ao conceito de Outorga Onerosa estabelecido no Estatuto da Cidade. Tornou-se necessário definir, portanto, quais outras variantes herdadas do passado, anteriores à vigência do Estatuto da Cidade, também justificavam tal classificação.

Assim, decidiu-se incorporar, ao lado da Outorga Onerosa do Direito de Construir vigentes em Natal-RN e Santo André-SP, os instrumentos denominados “Solo Criado” em uso nas cidades de Alvorada-RS, Blumenau-SC, Curitiba-PR, Florianópolis-SC, Niterói-RJ e Porto Alegre-RS. Da mesma forma, incorporou-se a “Licença Onerosa” de Goiânia-GO, as “Operações Urbanas” de São Luís-MA, a “Contraprestação” de Salvador, BA, as modalidades “Alteração de Índice e Alteração de Uso” da Lei de Urbanização Negociada de Campo Grande-MS e a assim chamada “Outorga Onerosa de Construção”, também desta última cidade.

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

Um dos problemas identificados pela pesquisa foi a inexistência de bases estatísticas disponíveis nos municípios³, o que dificulta o aprofundamento da discussão técnica sobre temas vitais para o desenvolvimento da OODC, como o nível de arrecadação e de recuperação da valorização fundiária, o ônus efetivo sobre o custo dos empreendimentos, a eficácia das fórmulas de cálculo, etc... Trata-se de um problema que não afeta apenas a cidade que não possui sua base de dados, mas todas as demais, uma vez que, como veremos, a homogeneização de conceitos e critérios e o intercâmbio técnico baseado na experiência se expressa como condição indispensável à consolidação da OODC em âmbito nacional.

Panorama e avaliação comparativa das experiências municipais⁴, primeiras constatações

A primeira evidência relevante surgiu, ainda, no processo de seleção das cidades cujos casos mereceriam estudos de aprofundamento. Ficou comprovado, após consultas de diversas naturezas, que havia muito menos experiências de aplicação da OODC passíveis de investigação do que era esperado. A ainda recente promulgação do Estatuto da Cidade contribui em parte para essa evidência, uma vez que em muitas cidades o Plano Diretor, que em geral contém as bases para a instituição da OODC, está atualmente em processo de aprovação⁵ ou de revisão para adequação aos preceitos do EC.

Por outro lado, embora previsto nos Planos Diretores de mais de 200 cidades brasileiras⁶, o instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir só tem histórico de aplicação efetiva, e de forma muito variada, em pouco mais de uma dezena delas.

Além disso, a OODC parece ter sua implementação dificultada em muitas das grandes metrópoles brasileiras. Parte substancial das experiências efetivas está concentrada na Região Sul, possivelmente como reflexo de maior tradição na autonomia municipal, como fica patente pela representatividade dessas cidades em nossa seleção (Porto Alegre, Curitiba, Florianópolis, Blumenau, Alvorada). Outras experiências são encontradas em capitais e cidades de crescimento acelerado ou em processos significativos de transformação.

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

Em realidade, não parece haver um caso exemplar entre os estudados, nem um modelo único de aplicação da OODC. Com isso, tanto aspectos positivos como negativos podem ser encontrados em todas as experiências analisadas, e de modo bem distribuído. As experiências concretizam as muitas interpretações alternativas possíveis do entendimento da abrangência e das possibilidades da OODC. Tal constatação é reforçada pelo fato, já mencionado, de que muitas experiências foram desenvolvidas anteriormente à vigência do Estatuto da Cidade.

Desta forma, apresentou-se como mais produtiva a avaliação comparativa entre as experiências municipais, através da análise dos critérios que delimitam as formas

específicas de aplicação da OODC. Considerou-se as principais características do instrumento, especialmente os critérios expressamente citados no EC (índices, fórmula de cálculo, contrapartidas, destinação dos recursos); a definição e os objetivos; a evolução e a situação atual, incluindo a sua efetiva utilização, bem como a relação com outros instrumentos, reações por parte dos agentes envolvidos e iniciativas de revisão.

A OODC como adotada pelos municípios, à luz dos seus fundamentos

No elenco das justificativas construídas ao longo das décadas de 1970 e 1980 e que hoje oferecem um leque de alternativas para a institucionalização e aplicação do instrumento, se destacavam: 1- A restauração do equilíbrio urbano, principalmente entre bens e serviços públicos por um lado e demanda por outro lado, conseqüentes do processo de adensamento, através da doação de áreas (terrenos) para compensação do processo de adensamento; 2- A valorização da terra que beneficia de modo diferenciado alguns proprietários, resultante em grande parte de normas de uso e ocupação e investimentos públicos, justificando mecanismos que recuperem essa valorização para o poder público; 3- A função de propiciar equidade social, assegurando igualdade de direitos de construir e incluindo a proposta da distribuição equânime dos custos e benefícios dos investimentos públicos; 4- A geração de recursos que, de forma compensatória, financiariam programas habitacionais e urbanização de áreas populares; 5- A necessária subordinação do poder econômico ao interesse geral e a compatibilização do direito de propriedade com a função social da propriedade; 6- A função de uniformização dos preços do solo urbano e de disposição de um mecanismo regulador do mercado imobiliário.

O estudo desenvolvido nas doze cidades mostrou uma concentração das justificativas na função arrecadadora para fins sociais, apontando para a adoção de uma visão pragmática sobre as possibilidades e funções do instrumento. O objetivo de gerar recursos financeiros para infra-estrutura com fins sociais é o que vai prevalecer na maioria dos municípios, sendo também o objetivo privilegiado pelo Estatuto da Cidade.

Quanto à restauração do equilíbrio urbano, a partir da doação de áreas de compensação, apesar de constituir a justificativa original de instituição do Solo Criado e de ter estimulado as primeiras iniciativas de sua instituição, observa-se que o Estatuto da Cidade já se distanciou dessa justificativa quando da definição para a OODC. Do mesmo modo, esta função não se encontra presente nas formas adotadas pelos municípios estudados, embora a maioria delas tenha sido elaborada antes de 2001.

Uma questão central, entendida como um dos elementos integrantes da própria concepção do instrumento, consistia na necessidade de fixação de um índice básico e único⁷ e até igual a um⁸ para a concessão do direito de construir não oneroso. Essa necessidade apresentava uma quase total unanimidade nos textos fundadores da noção de Solo Criado, sendo de pouca penetração a idéia, adotada posteriormente pelo Estatuto da Cidade, da possibilidade de fixação de índices básicos diferenciados numa mesma cidade. A revisão dos casos estudados, entretanto, mostra a adoção majoritária desta última idéia, que em certa medida dá à OODC um caráter diferente do Solo Criado em sua concepção original. Somente três dos doze casos apresentam índices únicos para toda a área urbana.

O argumento para o coeficiente único e igual a um centrava-se na noção de que abaixo desse valor não se configuraria o Solo Criado. Esse entendimento 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, devendo portanto ser regulada pelo poder público.

A adoção do índice único e unitário remete-se, pois, às primeiras discussões sobre o instrumento Solo Criado, referindo-se, ainda, à injustiça da distribuição gratuita de coeficientes de aproveitamentos diferenciados pela cidade, beneficiando alguns proprietários de terras em detrimento de outros. Dentre os municípios estudados, somente Florianópolis e Goiânia adotam o índice único e unitário.

As conseqüências possíveis da aplicação do instrumento fazem parte da discussão levada a cabo, também, nas décadas de 1970 e 1980, e algumas são tomadas como objetivos para a sua aplicação. Destaca-se entre os resultados esperados, a queda dos preços dos terrenos, ou a redução da excessiva valorização do solo urbano. Havia nesse aspecto uma quase unanimidade entre os estudiosos sobre essas conseqüências positivas do instrumento sobre o valor da terra, no longo prazo, salvo opiniões enviesadas por interesses de classe específicos, que argumentavam o risco do repasse do valor da contrapartida para o preço final das unidades.

É digna de nota, nesse aspecto, a falta de evidências apontadas, por todos os municípios estudados, nas conseqüências do instrumento sobre o preço dos terrenos nas áreas objeto da aplicação. Dificuldades no gerenciamento técnico do instrumento e ausência de monitoramento da dinâmica imobiliária, além de outros fatores como o

baixo valor arrecadado, parecem contribuir para a ausência de interesse ou mesmo de reconhecimento da existência de relações entre a OODC e os preços fundiários.

Avaliação comparativa das experiências municipais

Os índices construtivos

Uma questão central que acarreta vários desdobramentos na delimitação da OODC em cada cidade é a definição dos índices construtivos, e mais especificamente os coeficientes de aproveitamento, tal como estabelecido no Estatuto da Cidade (relação entre a área edificável e a área do terreno, art. 28, par.1). Muitas das questões relativas ao entendimento do potencial do instrumento e de seu papel na política urbana, assim como reações à implementação da OODC, têm origem nessa definição de índices.

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

Existe o bloco de cidades que mantiveram os índices máximos previamente permitidos, estabelecendo para toda a cidade o índice básico 1,0, a partir do qual é cobrada a OODC (Florianópolis e Goiânia). Nestes casos, está presente, do ponto de vista do índice, uma estratégia de recuperar ou financiar investimentos que levem à adequação da infra-estrutura ao zoneamento permitido. Inexiste impacto negativo no zoneamento das cidades, já que eles foram preservados.

Existe o bloco de cidades que adotaram os índices máximos previamente permitidos como índices básicos e estabeleceram a possibilidade de concessão de índices adicionais para efeitos da cobrança da OODC (Curitiba, Blumenau, Porto Alegre, Salvador e Campo Grande). Nestes casos, houve uma flexibilização do zoneamento anterior. Do ponto de vista do índice, a estratégia é admitir que o município irá arcar com a infra-estrutura necessária para adequar a cidade ao máximo permitido pelo zoneamento anterior e só irá recuperar os investimentos ou financiar o que for dali excedente.

Existe ainda o bloco de cidades que mantiveram ou reajustaram os índices máximos previamente permitidos e acrescentaram índices básicos variáveis de acordo com zonas da cidade (São Luis, Natal, Niterói, Alvorada e de certa forma Santo André⁹). Trata-se de uma situação intermediária, em que se buscou ao máximo

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

Como vemos, o universo pesquisado não é homogêneo, nem existe um modelo de fixação de índices. A maioria das cidades estabelece índices básicos variados para diferentes áreas da cidade, e em geral os índices são maiores nas áreas mais centrais, variando, grosso modo, entre 1,0 e 3,0. Três das doze cidades, como citado, possuem índices básicos únicos, sendo em duas delas o índice também unitário, ou seja, igual a 1,0 (Florianópolis e Goiânia) e em Natal equivalente a 1,8.

Não se pode ignorar a referência ao peso político de alterar índices previamente atribuídos às parcelas urbanas, que se refletem no fato de que em várias cidades os índices definidos pelo zoneamento anterior foram os adotados como básicos. Quanto às cidades com coeficientes básicos variados, somente três acusaram a alteração de índices prévios quando da introdução da outorga onerosa de direitos de construir.

Os índices máximos, em todos os casos, são também variáveis, oscilando entre um mínimo de 3,0 (Porto Alegre) até um máximo mais geral de 6,0 (Campo Grande, Curitiba e Salvador), podendo chegar a 7,5, em casos excepcionais, em Niterói. Em vários casos, os índices máximos são combinados com outros parâmetros construtivos, como a taxa de ocupação e a volumetria da edificação. Analisando mais de perto as experiências, verifica-se em várias delas uma relação entre coeficientes de aproveitamento básicos variáveis (ou prévios) e máximos em cada área, sendo que em algumas esta relação é fixa: em Campo Grande, o coeficiente de aproveitamento dos terrenos com aplicação da OODC pode ser duplicado, enquanto em Blumenau o acréscimo pode chegar a 30%.

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

Antigos máximos, novos básicos: o problema dos coeficientes privados

Como já visto anteriormente, a OODC foi introduzida, em alguns casos, como contrapartida pelo uso de coeficientes acrescidos por novas legislações aos máximos pré-existentes.

A conversão de coeficientes máximos tradicionais em básicos, para fins de OODC, parece, no entanto, colocar um desafio potencialmente sério para o conceito do instrumento. Tal situação se expressa, por exemplo, em Porto Alegre, com a definição do coeficiente básico como “índice privado”, o que pode ser interpretado como o direito de construir “já adquirido” pelo dono da terra. Se tal conceito fosse hoje generalizado para todas as cidades, naquelas que converteram antigos índices máximos em novos índices básicos, uma parcela significativa do estoque total dos direitos de construir poderia ser considerada propriedade privada plena e a legislação não mais poderia ser alterada, exceto para a adoção de coeficientes ainda maiores.

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

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

As fórmulas de cálculo para a aplicação da OODC

Há uma surpreendente variedade de componentes nos cálculos das contrapartidas a partir de fórmulas de cálculo. Fórmulas mais simples e diretas ocorrem lado a lado com fórmulas complexas e, algumas vezes, de difícil entendimento. A grande maioria se relaciona à intensidade de uso, ou seja, à quantidade de aproveitamento econômico do terreno.

Nesse caso, apesar de algumas cidades já praticarem há algum tempo fórmulas de cálculo da contrapartida baseadas no custo da construção (como em Florianópolis e Natal), a tendência dominante é a consolidação de fórmulas baseadas no valor do

terreno. É importante ressaltar, porém, que o valor considerado varia bastante, ora utilizando um valor calculado dos terrenos como base de cálculo, ora o valor venal, quer dizer, o valor fiscal estabelecido pelas plantas de valores municipais, comumente desatualizadas, ou ainda, preços de mercado.

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

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

1-As fórmulas que calculam a contrapartida como um percentual do custo do metro quadrado excedente a ser edificado, tomando como base o Custo Unitário Básico da construção civil (CUB). Esses percentuais são bastante reduzidos: em Natal são fixados em 1%, e em Florianópolis são progressivos entre 1% e 4%. Na prática, equivalem a uma espécie de taxa de licença de construção, sendo inclusive assim reconhecidos.

2-As fórmulas que se fundamentam na idéia do “terreno virtual” que seria necessário para acomodar a edificação excedente. Para isso, tomam como base a razão entre o valor do terreno e o seu coeficiente básico, encontrando o valor de um terreno virtual com coeficiente unitário. Para este é então calculada a contrapartida, equivalente ao produto do valor do básico unitário pelo potencial construtivo excedente. Classificam-se neste formato, com algumas diferenças, os casos de Blumenau, Curitiba, Porto Alegre, Salvador e São Luis.

3-As fórmulas baseadas simplesmente no produto do valor pleno do terreno pelos potenciais construtivos excedentes a serem adquiridos. Estas fórmulas são em geral balanceadas por fatores que têm efeito redutor sobre as contrapartidas calculadas, como nos casos de Niterói e Santo André, ou acabam por incorporar redutores politicamente negociados, como nos casos de Alvorada e Goiânia.¹⁰

No geral, observa-se que as diversas fórmulas de cálculo e as correspondentes contrapartidas são na verdade aproximações muitas vezes enviesadas dos incrementos de preço dos terrenos decorrentes de alterações urbanísticas, mas por outro lado têm a

seu favor serem viáveis, tanto do ponto de vista das possibilidades práticas de implementação pelas administrações locais como das oportunidades econômicas e políticas para a solidificação do princípio da outorga onerosa.

A destinação dos recursos da OODC

Os recursos obtidos com a aplicação da OODC têm sido normalmente direcionados para investimentos públicos de caráter redistributivo, priorizando áreas carentes das cidades. Algumas cidades canalizam a totalidade da arrecadação para investimentos específicos, como habitação social (Curitiba) e implantação de equipamento urbano e comunitário (Blumenau e São Luis), enquanto outras o fazem parcialmente, como no caso de Niterói e Campo Grande.

A grande maioria das cidades visitadas abre, no entanto, a possibilidade de investimentos sociais mais amplos e variados, como programas em áreas de interesse social, saneamento básico, regularização fundiária, criação e preservação de áreas verdes, preservação do patrimônio cultural, urbanização de favelas e outros, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo EC. No caso de Goiânia, a lei prevê o suporte financeiro à realização de projetos, contemplando dessa forma a fase de estudos para a sua execução.

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

De um modo geral, pode-se dizer que o binômio Outorga Onerosa / Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano constitui uma modalidade de gestão de recursos da valorização fundiária, de caráter redistributiva, já relativamente enraizada

no Brasil, como atesta a sua inserção em quantidade significativa de Planos Diretores municipais. Os Fundos parecem se constituir em elementos facilitadores da destinação final dos recursos para os fins definidos em lei, evitando que sejam administrados, via orçamento geral, pelo “caixa único” das prefeituras.

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

O nível de arrecadação com a aplicação da OODC

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

Diversos fatores contribuem para a baixa arrecadação: as isenções aplicadas ao instrumento ou usos sobre os quais ele não se aplica; os redutores, em geral introduzidos na fórmula de cálculo por ocasião do processo de aprovação do instrumento como forma de viabilizá-lo junto aos setores imobiliários - empreendedores e proprietários de terrenos; a utilização do valor venal como base para fórmula de cálculo, tendo em vista que tradicionalmente as plantas de valores dos Municípios se encontram defasadas em relação aos preços de mercado praticados; e finalmente, a pequena diferença estabelecida entre os índices básico e máximo fixados, fator que concorre decisivamente para a baixa arrecadação. Também como forma de amenizar as reações contra o instrumento, as Prefeituras tendem a definir ou aceitar, no processo de discussão para a sua aprovação, coeficientes básicos altos, concedendo aos proprietários um significativo potencial construtivo não oneroso.

Considerando, que os municípios vêm promovendo a aplicação do instituto da Outorga Onerosa de maneira relativamente isolada, não se pode desprezar a hipótese de que os baixos valores das contrapartidas por Outorga Onerosa, quase sempre

resultantes de redutores negociados no âmbito das Câmaras Municipais, Conselhos de Planejamento e entidades afins, constituam uma contingência inevitável do estágio atual das políticas de recuperação da valorização fundiária urbana no Brasil. A baixa arrecadação pode estar sendo, neste caso, mais do que compensada pelo benefício da aceitação e consolidação do conceito de recuperação de mais-valias fundiárias a partir da OODC.

A superposição dos instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir

Uma evidência não esperada, e recorrente em várias cidades, é a dos efeitos negativos da superposição entre a OODC e a Transferência do Direito de Construir – TDC (art. 35, EC)¹¹. O instrumento, com outras denominações como Transferência de Potencial Construtivo, já era utilizado anteriormente ao Estatuto da Cidade, que o recepcionou em seus pontos fundamentais.

Das 12 cidades pesquisadas, onze contam com a previsão da TDC¹². Tanto o uso cumulativo dos dois instrumentos como a ausência de coordenação entre seus usos traz problemas para a plena utilização da OODC e da TDC.

Algumas cidades apresentam resultados negativos do uso simultâneo e cumulativo dos dois instrumentos em um mesmo terreno, ocasionando excessiva verticalização pontual pela ausência de uma avaliação conjunta na atribuição de índices (como em Goiânia). Em outras cidades, ocorre uma concorrência entre os dois instrumentos com a TDC subtraindo mercado da aplicação da OODC. Há casos, inclusive, em que as normas ou a prática condicionam a aplicação da OODC à redução do estoque de certificados de TDC.

Os conflitos evidenciam a baixa atratividade da OODC em relação à TDC, em situações em que o papel do poder público é minimizado e a TDC é negociada livremente no mercado (como em Porto Alegre e Curitiba). Há, ainda, a situação em que os critérios menos rígidos de uso favorecem a utilização da TDC em detrimento da OODC (como em Salvador)¹³.

A Outorga Onerosa levanta recursos da valorização fundiária para o financiamento de programas de urbanização de caráter social. A Transferência tem se mostrado uma ferramenta poderosa para a viabilização de projetos de interesse público (embora discutíveis sob este ponto de vista) que envolvem desapropriações, inclusive de regularização fundiária para populações de baixa renda,. O uso combinado desses dois

instrumentos tem, por outro lado, de atender necessariamente à exigência de respeito à capacidade das infra-estruturas determinada pelo Estatuto da Cidade.

Um amplo espaço se abre, enfim, para o aprofundamento dos problemas e potencialidades derivados da combinação da Outorga Onerosa com a Transferência do Direito de Construir. Seriam instrumentos concorrentes? Complementares?

Reações negativas à implantação da OODC

Os casos relatados de reações e questionamentos judiciais à aplicação da OODC se referem, como seria esperado, às cidades que limitaram os índices máximos a partir da aplicação do instrumento. Florianópolis, que instituiu o índice único e unitário em todo o seu território em 1989, possui um longo histórico de questionamentos judiciais quanto à aplicação do Solo Criado (nome que é dado ao instrumento na cidade). No entanto, depois de um processo de “convencimento” do setor privado e nenhuma ação ganha em seu favor, o instrumento não tem sido mais objeto de questionamentos judiciais (exceção feita a poucas empresas imobiliárias que continuam realizando o depósito da contrapartida em juízo).

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

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

À luz das diretrizes nacionais sobre o uso da OODC

A análise da aplicação da OODC à luz das diretrizes nacionais do EC é dificultada pelo fato de vários municípios terem implantado o instrumento (ou seus similares, muitas vezes denominados Solo Criado), anteriormente à edição do EC.

Em certo sentido, falta ao conceito da OODC uma base comum que facilite a homogeneização de seu conteúdo entre os diferentes municípios. Ao estabelecer diretrizes gerais para a aplicação da OODC, o EC abriu a possibilidade de uma fragmentação em sua aplicação. Se por um lado, isto é desejável do ponto de vista

prático, permitindo a flexibilização e a adaptação do instrumento aos interesses e condições locais e evitando o “engessamento” do instrumento por parte da legislação, por outro, corre-se o risco de aplicações demasiado díspares, que demonstram a falta de um denominador comum a respeito do entendimento do instrumento.

A amostragem da pesquisa evidenciou que os municípios não só desenvolvem a aplicação do instrumento em formatos bastante locais, e por isso mesmo diferentes, como se apropriam de conceitos distintos a partir do mesmo instrumento. Se em Florianópolis a OODC é entendida como uma taxa, mesmo após a edição do EC, em Curitiba ela é vista como instrumento de re-ordenamento urbano e de financiamento habitacional e em Santo André é pensada como mecanismo gerador de uma nova cultura de gestão urbanística, baseada na melhoria da distribuição de custos e benefícios do processo de urbanização.

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

Em quase todos os casos, há iniciativas de revisão dos parâmetros definidores da OODC nas legislações municipais. Contudo, essas iniciativas aparentemente estão mais orientadas a aproveitar a oportunidade para corrigir efeitos inesperados do que propriamente para adequar a normativa municipal aos preceitos do instrumento previstos no EC. Assim, a necessidade de revisão de parâmetros, ou iniciativas que levem a uma maior uniformização do instrumento, nos parecem ser fundamentais para um aumento significativo de cidades que efetivamente apliquem a OODC no curto prazo.

A OODC como instrumento fiscal ou urbanístico

Uma das questões surgidas no debate recente sobre a OODC foi a do entendimento sobre o objetivo prioritário do instrumento, se de caráter fiscal ou urbanístico. Enquanto os economistas argumentam que o instrumento tem, e na prática deve manter, caráter neutro em relação aos critérios urbanísticos desejados e regulados para as cidades, os urbanistas em geral o percebem como uma oportunidade de contribuir para o re-ordenamento urbano.

A esse respeito, dos doze casos pesquisados, oito afirmaram que o objetivo da utilização do instrumento é eminentemente fiscal, e os demais quatro alinharam objetivos urbanísticos à finalidade arrecadadora. Nesse sentido, os resultados da pesquisa foram surpreendentes, sobretudo pelo fato de que, em geral, são as secretarias de urbanismo as que gerenciam a aplicação da OODC nos municípios. Por outro lado, a maioria dos casos que conferem intencionalidade urbanística à OODC se constitui de cidades que regulamentaram o instrumento mais recentemente, já na vigência do EC, cabendo citar a exceção de Curitiba, uma das cidades pioneiras na sua implantação.

Entretanto, embora algumas cidades pretendam, com a aplicação do instrumento, ordenar o crescimento urbano, potencializar a utilização das áreas bem providas de infra-estrutura e reorientar o adensamento urbano, em geral não são bastante claros os mecanismos pelos quais se supõe, quando é o caso, que a aplicação da OODC afete o processo de ocupação do solo. Na maior parte das vezes, nem mesmo a intenção urbanística está presente, e o instrumento funciona exclusivamente como mecanismo gerador de receitas oriundas da valorização fundiária, porém de maneira inercial em relação às tendências do mercado imobiliário. Em palavras mais claras: a OODC costuma ser aplicada onde já é esperada a valorização.

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

A implantação de uma nova cultura de gestão urbanística

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

Apesar da fraca relação, vislumbrada pelos municípios, entre a aplicação da OODC e a recuperação da valorização da terra, diante de outras relações complementares mais evidentes como a recuperação de recursos privados para aplicação com fins sociais, parece ficar clara a contribuição da instituição da OODC para a cultura urbanística geral, ao menos pela introdução de objetivos de justiça social aplicados ao espaço.

Além disso, as discussões, as constatações de problemas e as tentativas de aperfeiçoamento presentes no discurso das equipes das Prefeituras parecem contribuir não somente para a compreensão da dinâmica de aproveitamento dos terrenos efetuada pelos agentes privados, como também para a compreensão das formas possíveis de intervenção do poder público nessa dinâmica.

Considerações finais

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

A gestão urbana municipal posterior ao Estatuto da Cidade requer dos técnicos municipais uma compreensão mais ampla da dinâmica urbana na produção e reprodução do espaço urbano, no sentido de melhor aproveitar o leque de dispositivos legais oferecidos, para que de fato se cumpra a função social da propriedade e da cidade. Por outro lado, os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade devem ser entendidos como um sistema a ser operado em conjunto, com utilizações adequadas aos casos específicos, conforme a situação a ser enfrentada.

A concorrência ou o uso cumulativo entre a OODC e a Transferência do Direito de Construir, se não devidamente controlados, produz resultados indesejados. Há situações, porém, em que a concorrência e o uso cumulativo devem ser não somente controlados como melhor estudados, em face dos diferentes objetivos – de arrecadação ou urbanísticos – para uma determinada área da cidade. É o caso, por exemplo, da utilização de instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios associados

à OODC (para um mesmo local). As funções de recuperação de valorizações acrescentadas a terrenos urbanos e de arrecadação, neste caso, desempenhadas pela OODC, por não serem conflitantes com o interesse da administração local, de ocupação de locais já servidos por infra-estrutura, permite justificar seu uso cumulativo com o parcelamento e a edificação compulsórios.

Finalmente, o futuro da OODC, seja como instrumento de planejamento urbanístico ou de política fiscal, depende do domínio que venham a ter de seu funcionamento e condições de aplicação, nos próximos anos, as equipes técnicas de planejamento e gestão municipal. O mesmo vale para todos os demais instrumentos de gestão do solo cristalizados no Estatuto da Cidade.

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

Finalmente, nos parece ter ficado claro, que a OODC é um instrumento de intervenção poderoso e complexo. Muitos elementos ainda precisam ser investigados no sentido de melhor guiar sua aplicação, principalmente a respeito do real impacto de sua implementação nos mercados fundiário e imobiliário, sua efetiva capacidade de recuperação de mais-valias urbanas, sua interação com outros instrumentos que incidam sobre a terra e os eventuais riscos de distorções desses mercados. Para os municípios, a OODC representa tanto uma conquista importante como instrumento de intervenção pública, como também, um grande desafio, exigindo uma melhor compreensão de seus limites para uma aplicação mais efetiva.

Bibliografia consultada e de referência

AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao solo criado. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.
AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O 'solo criado'. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

BRASILEIRO, A. M. O Uso do Solo “Criado”, In *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, nº 24, set/out 1977.

CÂMARA DE DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei nº 10257, de 10 e julho de 2001, Brasília, 2002.

CAMPOS FILHO, C. M. Argumentos em favor do solo criado. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

MANGE, E. R. O solo não é a terra. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

CONTADOR, J. C. Um modelo para propiciar equilíbrio urbano. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Carta do Embu. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado*, Embu, SP, dezembro de 1976.

GRECO FILHO, V. Sobre a constitucionalidade do solo criado. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

GREGO, M. A. O solo criado e a questão fundiária, In Álvaro Pessoa (org.), *Direito do Urbanismo, uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM, 1981.

HORI, J. Efeitos econômicos da implantação do solo criado. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

LIRA, R. P. Liberdade e direito à terra. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, jan/mar 1981.

_____. O uso do solo e o seu controle, Alguns Aspectos de Lei Federal nº 775/83, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 154, out/dez, 1983.

MOREIRA LIMA, A. C. et al. *O Solo Criado*. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal CEPAM, 1975.

SETÚBAL, O. Uma política para utilização do solo urbano. *C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

Legislação Municipal

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – Lei nº 1137/ 2000; Revisão do Plano Diretor - Lei nº 146/ 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. Plano Diretor do Município – Lei Complementar nº 142/ 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. Plano Diretor – Lei Complementar nº 05/ 1995; Lei nº 3429/ 1997; Lei da Urbanização Consorciada – Lei nº 3228/ 2000; Lei da Outorga Onerosa de Construção - Lei nº 62/ 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Lei Ordinária nº 7420/ 1990; Lei nº 9802/ 2000; Plano Diretor do Município - Lei nº 11266/ 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Lei nº 3338/ 1989; Plano de Ocupação do Distrito-Sede – Lei Complementar nº 01/ 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. Plano Diretor, Lei Complementar nº 015/ 1992; Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei nº 031/ 1994; Lei nº 7494/1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. Plano Diretor - Lei Complementar nº 7/ 1994; Lei Complementar nº 022/ 1999; Lei Complementar nº 027/ 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Plano Diretor – Lei nº 1157/ 1992; Planos Urbanísticos das regiões Praias da Baía, Oceânica e Norte – Leis nº 1967/ 2002 e 1968/2002; Plano Diretor de Niterói - Lei nº 2123/ 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – Lei Complementar nº 424/ 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR. Lei nº 3805/ 1987; Lei nº 4487/ 1992; Decreto 10772/ 1994; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Lei nº 6586/ 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Plano Diretor Participativo – Lei nº 8696/ 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUIS. Plano Diretor – Lei nº 3252/ 1992; Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano – Lei nº 3253/ 1992; Lei das Operações Urbanas – Lei nº 3254/ 1992.

Entrevistas realizadas

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA, 26 de abril de 2006, Alvorada/RS.
PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU, 09 de maio de 2006, Blumenau/SC.
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE, 02 de maio de 2006, Campo Grande/MS.
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 11 de abril de 2006, Curitiba/PR.
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 26 de abril de 2006, Florianópolis/SC.
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 12 de maio de 2006, Goiânia/GO.
PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL, 27 de abril de 2006, Natal/RN.
PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 30 de março de 2006, Niterói/RJ.
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 26 - 28 de abril de 2006, Porto Alegre/RS.
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR, 25 de abril de 2006, Salvador/BA.
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 04 de maio de 2006, Santo André/SP.
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUIS, 27 de abril de 2006, São Luís, MA.

¹ 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.

² A idéia da utilização do Solo Criado como instrumento de controle do uso do solo começa a ser desenvolvida no Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM, atualmente Fundação Prefeito Faria Lima. Dentre os inúmeros artigos à época, cabe destacar por seu pioneirismo, os de Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina De Ambrosis e Daimo do Valle Nogueira (1975), Moreira Lima e outros (1975), Azevedo Netto e outros (1977), Contador (1977), Hori (1977), Mange (1977), Brasileiro (1977), Greco Filho (1977) e Lira (1981).

³ À exceção de alguns valores agregados de arrecadação e recolhimento aos Fundos de Desenvolvimento levantados, os dados da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir não estão em geral disponíveis ao pesquisador e, em alguns casos, ao próprio planejador.

⁴ De modo a homogeneizar os critérios de avaliação, foi elaborado um questionário com base na revisão das experiências pesquisadas, cujas respostas foram organizadas em tabelas sintéticas comparativas, utilizadas como base para esta seção.

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

⁶ Segundo resultados da pesquisa MUNIC (2001), do IBGE. Esta quantidade está sendo atualmente revista em pesquisa conduzida pelo Instituto Pólis.

⁷ O coeficiente único era recomendado, entre outros, por: Azevedo Netto e outros (1975), Hori (1977), Mange (1977), E. Azevedo e Fortuna (apud Brasileiro 1977), Carta do Embu (1976) e Lira (1981).

⁸ O coeficiente único e igual a um está presente nos artigos e projetos: Azevedo Netto (1977), Hori (1977), Mange (1977), Contador (1977), em proposta apresentada por O. Setúbal (1976) e pelo CNPU (1977).

⁹ Santo André aproveitou a introdução da OODC para rever seus coeficientes de aproveitamento máximos, reduzindo-os em alguns casos, mantendo-os em outros e aumentando-os em uma área específica da cidade.

¹⁰ Cabe comentar a exceção estabelecida pelo caso de Campo Grande, que além de apresentar critério para a contrapartida por alteração de uso, apresenta fórmulas diferenciadas para diferentes tipos de OODC.

¹¹ Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente ...”

¹² Entre as 12 cidades pesquisadas, somente em Alvorada não se encontra prevista a aplicação da TDC.

¹³ Florianópolis apresenta uma situação única, uma vez que a taxa de remuneração do solo criado incide sobre qualquer potencial acima do índice unitário, seja este potencial adicional proveniente de Solo Criado como da TDC. Assim, o conflito neste caso se dá pelo uso indiscriminado da TDC e não pela concorrência entre os dois instrumentos.