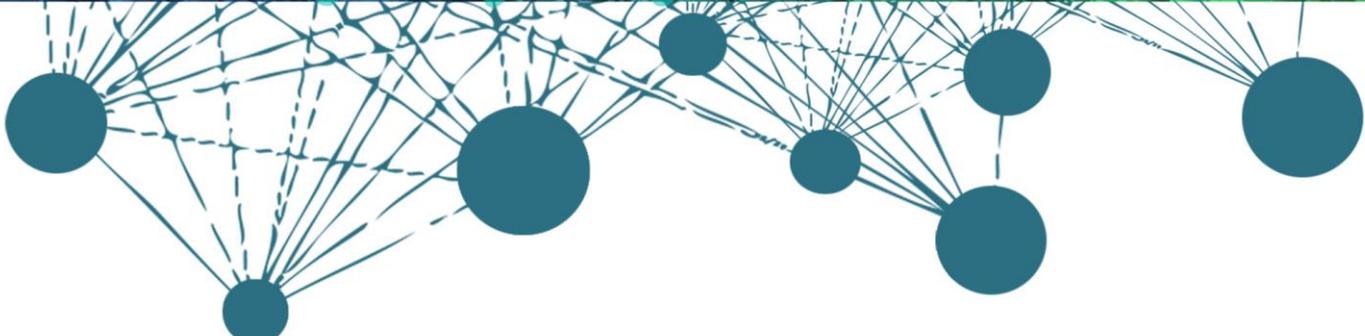




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir: O caso da cidade de Palmas-TO

**L'application du Plafond Legal de Densité: Le cas
de la ville de Palmas-TO**

*Thaís Yane Kegler Paz, pesquisadora pela Universidade
Federal do Tocantins, thaisyane@yahoo.com.br*

*Arquiteta e Urbanista formada pela Universidade Federal do
Tocantins.*

Resumo

A aplicação da 'Outorga Onerosa do Direito de Construir' (OODC) é objeto deste estudo por se considerar a hipótese de que este instrumento, previsto pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), apresenta limites significantes na sua utilização, sobretudo no que diz respeito à sua gestão pela esfera municipal. Pretende-se, desta forma, conhecer as implicações do mesmo na produção do espaço urbano de Palmas-TO, Brasil, bem como verificar a sua capacidade em atender aos objetivos traçados pelo Estatuto da Cidade, seja ao conter os mercados imobiliários ou ao controlar as densidades urbanas. Para tanto, fez-se necessário: o estudo das leis específicas que regulamentam o instrumento na cidade; a verificação de dados *in loco* e, por fim, a realização de entrevistas informais com agentes ligados diretamente à gestão urbana de Palmas. O que resultou em uma abordagem ampla do instrumento, desde o conceito que o fundamentou, o solo criado, até a sua utilização na prática. As inconformidades percebidas na aplicação de tal instrumento ferem os princípios do Estatuto da Cidade, quando não a própria lei específica que o regulamenta no nível municipal. As consequências desta apropriação indevida da OODC resulta em prejuízos consideráveis na qualidade de vida dos habitantes da cidade como um todo, seja por impactos diretos ou indiretos, caso daqueles que se beneficiariam com os recursos obtidos desta parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada.

Palavras Chave: Estatuto da Cidade; Instrumento Urbanístico; Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Résumé

L'application de l'instrument du 'Plafond Legal de Densité' (PLD) est l'objet de cette étude en considérant l'hypothèse que cet instrument, prévu par la loi fédérale n° 10.257 / 2001 (Statut de la Ville), présente des limites importantes sur son utilisation, en particulier à l'égard de sa gestion par le niveau municipal. On cherche, de cette façon, à connaître les implications du PLD dans la production de l'espace urbain à Palmas-TO, Brésil, ainsi que vérifier son capacité d'atteindre les objectifs fixés par le Statut de la Ville, soit pour contenir les marchés de l'immobilier, soit pour contrôler les densités urbaines. Il était, donc, nécessaire: l'étude des lois spécifiques régissant l'instrument dans la ville; la vérification des données sur le terrain et, finalement, la réalisation des entretiens informels avec des agents directement liés à la gestion urbaine Palmas. Cela a résulté dans une approche amplifiée de l'instrument, depuis son concept originel, le "solo criado", jusqu'à son utilisation dans la pratique. Les non-conformités constatées dans l'application de cet instrument vont contre les principes du Statut de la Ville et même à la loi spécifique qui le régle au niveau municipal. Les conséquences de ce détournement de l'instrument résulte à des pertes considérables de la qualité de vie des habitants de la ville dans son ensemble, que ce soit par des impacts directs ou indirects, cas de ceux qui bénéficieraient des ressources provenant du partenariat entre le gouvernement et le secteur privé.

Mots-clés: Statut de la ville; Dispositif Urbanistique; Plafond Legal de Densité.-

PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO POR MEIO DA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC)

Dentro do que tange a produção e gestão do espaço urbano, apresenta-se o caso relativo à aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade de Palmas-TO. Tendo em vista que este instrumento é apontado aqui, como uma ferramenta que pode implicar impactos territoriais consideráveis, sobretudo da maneira na qual este vem sendo conduzido pelo poder público municipal e apropriado pelos agentes envolvidos na produção do espaço.

Sendo assim, ainda que este instrumento seja regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, e que se considere a importância desta última diante das conquistas dos segmentos sociais, pela democratização das cidades e das políticas territoriais, questiona-se os limites da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no alcance dos objetivos traçados por esta lei. Já que, entende-se que ao estar sujeito à critérios e procedimentos a serem definidos em lei específica municipal, este instrumento depende da gestão do município para que seu funcionamento não seja comprometido. Interroga-se, então, sobre as potencialidades deste instrumento em aumentar a capacidade do poder público de interferir sobre os mercados imobiliários, para desacelerar a especulação imobiliária, e em controlar as densidades urbanas, com isso redistribuir recursos a serem investidos em áreas mais necessitadas. (BRASIL, 2005) (OLIVEIRA, 2001)

Faz-se necessário, portanto, apresentar inicialmente as noções que fundamentaram este instrumento, bem como seu funcionamento após a sua implementação no Estatuto da Cidade, em 2001. Em seguida, é traçado o panorama da OODC na cidade de Palmas, Tocantins, para que sejam verificados os seus impactos, por vezes controversos, nas dinâmicas de produção de espaço no

território urbano. Além de serem expostos, de forma breve, os possíveis prejuízos deste impacto na qualidade de vida dos habitantes da cidade

DESENVOLVIMENTO DO INSTRUMENTO

De maneira geral, a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) prevê a alteração dos índices urbanísticos de forma onerosa, posto que permite a maior intensidade de uso do solo por meio da venda de um terreno virtual, mediante contrapartidas. Os recursos obtidos por esta última, devem ter, no entanto, caráter distributivo, visto que para compensar a valorização decorrente do aumento da área edificável, a mais valia deve ser distribuída para a coletividade.

Este instrumento deve atender, portanto, a função social da propriedade, já que o poder sobre a propriedade é limitado pelo interesse coletivo, definido por meio das normas urbanísticas, tais como códigos de obras, leis de parcelamento, leis de uso e ocupação do solo, normas ambientais. Sendo assim o direito de superfície, ou seja, a separação do direito de construir do direito de propriedade, é o que fundamenta o funcionamento da OODC. Pois assim, reconhece-se o valor do direito de construir concedido pela legislação urbanística e as eventuais injustiças, decorrentes de disparidades dos coeficientes de acordo com o zoneamento. Introduce-se, então, no Brasil, o conceito que precede a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Solo Criado, como forma de combater estas injustiças, já que o mesmo previa um coeficiente de aproveitamento único para toda a cidade.

O SOLO CRIADO

O conceito de solo criado no Brasil foi desenvolvido por um grupo de pesquisadores da Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM) entre 1975 e 1976, e em seu primeiro trabalho estes definem que “a criação de solo é a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo” (MOREIRA et al, 1975, p. 7 *apud* MALERONKA, 2010, p. 76).

Esta idéia apoia-se, de acordo com a visão de Maleronka (2010b, p. 76), na “[...] relação diretamente proporcional entre densidade construída e densidade populacional [...]”, o que significa dizer que ao aumentar a densidade construída, aumenta a densidade populacional e, conseqüentemente, a demanda por áreas verdes, equipamentos públicos e infraestrutura.

No entanto, deve-se atentar ao fato de que, no Brasil, o aumento da densidade da área construída não traz necessariamente um aumento da densidade populacional, já que em bairros centrais, onde se concentram as atividades de comércio e serviços, há uma tendência de expulsão da população, o que resulta em desequilíbrio ainda maior da infraestrutura, considerando que esta região esvazia-se à noite. E ainda que se proponha um adensamento construtivo somente em áreas de usos residenciais, isto pode também não corresponder a um aumento populacional em si, tendo em vista que no caso de uma mudança no perfil da população, de um público de baixa renda para um de alta, por exemplo, a área construída por pessoa aumenta. (BRASIL, 2005)

Ilustra-se o conceito original da criação de solo na figura à seguir, na qual observa-se a proporcionalidade em relação as áreas construídas e áreas públicas para a manutenção da qualidade urbana. (MONTANDON, 2009)

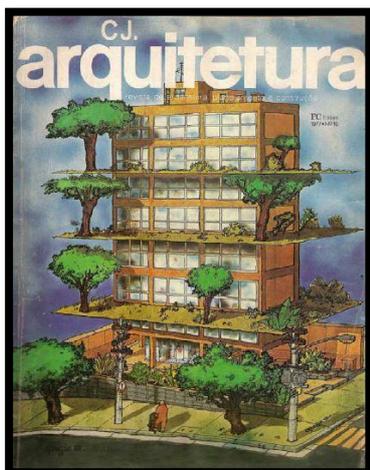


FIGURA 1: Conceito de Solo Criado ilustrado em capa de revista de 1977.
 Fonte: CJ ARQUITETURA nº 16, 1977 apud MONTANDON, 2009.

O conceito de solo criado vincula-se, então, à "[...] maior intensidade de uso do solo mediada por compensações físicas que possibilitem o melhor equilíbrio entre densidade construída e[*sic*] espaços e equipamentos públicos." (MONTANDON, 2009, p. 9)

Para tratar este conceito, deve-se falar, igualmente, do conceito de coeficiente de aproveitamento único, este surge, segundo Daniel Montandon (2009, p. 9 e 10) "[...] do princípio de conferir equidade ao direito de construir em todas as propriedades, de modo a tornar mais homogêneos os valores imobiliários dos terrenos." Caso contrário, ao permitir um maior aproveitamento em determinados terrenos, por meio do zoneamento, seriam atribuídos um maior valor imobiliário àqueles que tivessem um maior coeficiente de aproveitamento, tendo em vista que neles haveria a possibilidade de construir mais e, portanto, obter maior retorno financeiro. Baseia-se, desta forma, na idéia de que a "mais valia", resultante do valor da terra em consequência de mudança em seu uso, de investimentos ou decisões públicas ou do crescimento geral da comunidade, deve ser susceptível de recuperação adequada pelos órgãos públicos. (HABITAT I, 1976 apud MALERONKA, 2010a, p. 4)

Sugere-se que esta noção de Solo Criado¹ tenha se apoiado em um instrumento francês, como podemos observar na afirmação a seguir.

[...] ao longo das fases de introdução das idéias, de prática e de revisão do conceito de operação urbana e de Solo Criado, nota-se uma semelhança deste último com a experiência internacional francesa, principalmente o TLD, teto legal de densidade. O TLD previa a definição de um limite de edificação e a obrigatoriedade da cobrança de contrapartida para o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento único, o que evidencia uma aproximação deste conceito com a experiência brasileira do Solo Criado e, talvez, alguma influência. (MONTANDON, 2009, p. 9 e 10)

1 O instrumento correspondente ao solo criado utilizado na França é, segundo João S. W. Ferreira (2003), o Plafond Legal de Densité (PLD) traduzido por Daniel T. Montandon (2009) como Teto Legal de Densidade (TLD)- este é utilizado no país desde os anos 70. No entanto, a título de melhor correspondência como instrumento traduziu-se, no presente artigo, a OODC, em francês, como Plafond Legal de Densité.

Neste sentido, a diferença mais relevante do Solo Criado com o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir é, portanto, a existência de um coeficiente de aproveitamento único em toda a cidade no primeiro, como será exposto à seguir.

O INSTRUMENTO DA OODC SEGUNDO O ESTATUTO DA CIDADE

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), como evolução do conceito do Solo Criado, é, então, implementado pela Lei Federal do Estatuto da Cidade em 2001. O caráter do mesmo, traz a idéia de urbanismo concertado², visto que implica uma parceria entre a Administração e a iniciativa privada, neste caso, devido ao pagamento de contrapartidas.

Considerando as alterações que a OODC sofreu a partir do conceito que a originou, a mais expressiva dentre elas é o fato do coeficiente de aproveitamento básico, não ser, necessariamente, único para toda a cidade, como definido no Solo Criado. Deste modo, a OODC não se apoia mais na tentativa de corrigir as injustiças do zoneamento e, sim, na separação do direito de propriedade dos terrenos e o direito de edificar, na qual o proprietário que quiser utilizar uma área a mais do permitido por lei, deve compensar o adensamento construtivo por meio de uma contrapartida para o governo. Lembrando, que este último deve, por sua vez, redistribuir os recursos arrecadados destas parcerias, em benefícios para toda a cidade.

O Estatuto da Cidade não define, então, um coeficiente de aproveitamento único - assim como o proposto no conceito de Solo Criado -, mas sim um coeficiente de aproveitamento básico (CAB), a partir do qual se cobraria a outorga. Sendo assim, o CAB pode, ou não, ter um coeficiente único para toda a cidade. Esta determinação deve, no entanto, ser feita por meio do Plano Diretor da cidade em questão, além disso, o Plano Diretor deve definir, também, os limites máximos para cada zona. (MALERONKA, 2010b) (OLIVEIRA, 2001)

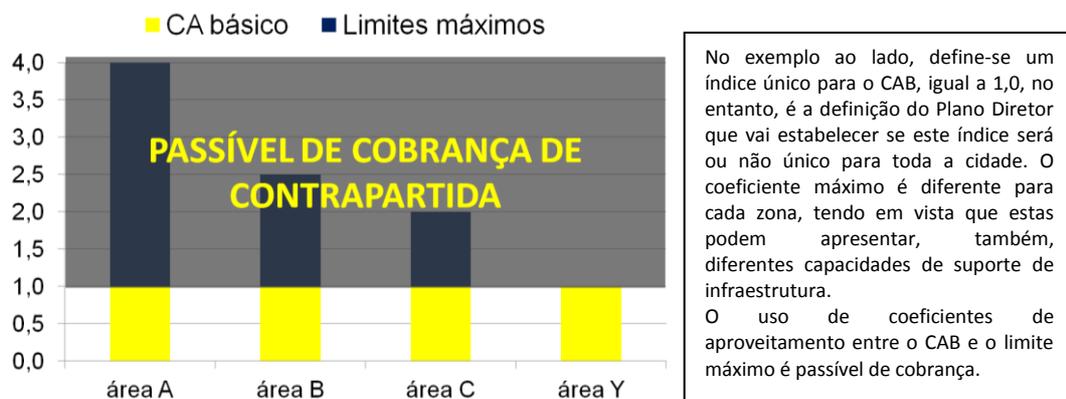


FIGURA 2: Instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) com CAB sendo um coeficiente único.

Fonte: Camila Maleronka, 2015 (adaptado pela autora).

Quanto ao valor da contrapartida da OODC, como previsto no art. 30 do Estatuto da Cidade, é a lei municipal específica que estabelecerá as condições determinando a fórmula de cálculo da mesma, de forma que, independente dos critérios adotados para definição, esta seja feita de forma clara,

² O termo concertado apoia-se no conceito de administração concertada ou administração consensual que teve origem na França, relaciona-se ao ato de conciliar interesses públicos e privados. **Fonte bibliográfica inválida especificada.**

sem abrir possibilidades para negociações caso a caso. Lembrando que, como base de cálculo da contrapartida nas OODCs, utiliza-se o valor venal dos imóveis. Já, quanto ao método de venda utilizado pela OODC, nota-se a ocorrência de venda direta pelo poder público, sendo assim, a captação dos ganhos só vai se efetivar no momento que o empreendimento é aprovado. (BRASIL, 2005)

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC) NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO

A aplicação da OODC, instrumento instituído no Estatuto da Cidade em 2001 nos art. 28 a 31, está prevista, no nível municipal, nos artigos 81 a 85 da Lei Complementar nº 155 de dezembro de 2007, que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas. Esta lei regulamenta o uso deste instrumento, permitindo, desta forma, a possibilidade do Poder Municipal de outorgar onerosamente o Direito de Construir em Áreas de Ocupação Prioritária e de Ocupação Preferencial da Área Urbana³ da sede do município, de acordo com os critérios e procedimentos a serem definidos em Lei Específica.

Segundo o artigo 81 e 82 do Plano Diretor, poderá ser utilizado um Coeficiente de Aproveitamento maior ao estabelecido na Lei Municipal nº 386/93⁴, mediante contrapartida financeira, sendo que, de acordo com o parágrafo 1º do art. 82, também do Plano Diretor, este acréscimo pode chegar até 50%.

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO VIGENTES

Na Lei Ordinária nº 386 de 1993 são previstos índices de aproveitamentos máximos⁵ diversos para a cidade de Palmas, sendo estes diferenciados para cada Zona de Uso, como, por exemplo, o índice de 3,5 (três vírgula cinco vezes a área do lote) na área central da cidade, índice de 1 para lotes destinados à habitação unifamiliar e índice de 2,5 para habitações de uso multifamiliar.

Neste sentido, retomando o conceito do Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB), apresentado anteriormente, percebe-se que em Palmas o valor do CAB não é único, o que pode sugerir desigualdades no que tange o direito de construir.

A LEI ESPECÍFICA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC) EM PALMAS-TO

A lei específica, que regula a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir é a Lei Complementar nº 274 de dezembro de 2012. Esta lei prevê no seu art. 1º, que a aplicação da OODC tem como objetivo a promoção de um "[...] melhor aproveitamento das edificações

3 O mapa que espacializa estas áreas de ocupação prioritária e preferencial em Palmas-TO, denominado mapa do ordenamento urbano, encontra-se no link a seguir. Disponível em: <http://geo.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5_6_2015_20_19_59.pdf>

4 A Lei Ordinária nº 386 de 1993 dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso e define parâmetros normativos diferenciados para cada Zona de Uso. Disponível em: <http://www.palmas.to.gov.br/media/doc/arquivoservico/LEI_ORDINARIA_N%C2%BA_386-93_atualizada_2.pdf>

5 O índice de aproveitamento máximo, aqui, é equivalente ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB), e não se refere ao limite máximo tal qual trabalhado no subcapítulo da OODC no Estatuto da Cidade. Tendo em vista de que a partir deste coeficiente ainda podem ser outorgadas até 50% a mais deste coeficiente.

pertencentes às Áreas Estruturantes do art. 23 da Lei Complementar nº 155 de 28 de dezembro de 2007. [Plano Diretor de Palmas]".

Já no Art. 3º, desta mesma lei, temos o delineamento de outros objetivos da Outorga Onerosa, assim como determinações quanto à destinação dos recursos obtidos por meio desta.

- I - distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- II - geração de recursos para:
 - a) atendimento da demanda de equipamentos urbanos e de serviços provocada pelos adensamentos urbanos;
 - b) incremento de políticas de desenvolvimento urbano.

Parágrafo único. Os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa terão destinação específica ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e serão aplicados em conformidade com o previsto nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Sabe-se que a destinação destes recursos poderão ser utilizados em qualquer região da cidade, desde que atendidas as observações feitas no art. 31 da Lei do Estatuto da Cidade, de que estes devem ser aplicados segundo as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da mesma lei, tais como "[...] projetos de regulação fundiária, habitação de interesse social, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários e áreas verdes e de lazer, áreas de interesse ambiental ou proteção do patrimônio histórico." (BRASIL, 2005, p. 69)

À respeito disso, a lei específica, nº 274 (art. 5º §5º), traz, ainda, a possibilidade da contrapartida ser revertida em parte, de até 90%, por meio de bens ou serviços, desde que condizentes com as finalidades previstas pelo Estatuto da Cidade, já apresentadas no parágrafo anterior.

Nota-se, aqui, a potencialidade deste instrumento no atendimento do interesse coletivo, ao ser prevista a redistribuição dos recursos obtidos, a partir da venda do potencial construtivo, em benefício público. No entanto, em Palmas, este é um ponto ainda pouco esclarecido⁶ e carece de mais estudos para avaliar exatamente para onde estes recursos são direcionados e se há um real aproveitamento do potencial da OODC na cidade de Palmas.

Quanto aos limites máximos permitidos para o aumento do coeficiente de aproveitamento, temos no art. 9º da Lei Complementar nº 274, sobre a aplicação da OODC:

- I - até 50% (cinquenta por cento) em lotes de uso de habitação multifamiliar;
- II - até 50% (cinquenta por cento) em lotes de uso comercial com área igual ou maior que 360,00m²;
- III - até 30% (trinta por cento) em lotes de uso industrial;
- IV - até 25% (vinte e cinco por cento) em lotes de uso institucional.

Já no art. 7º da mesma lei, nº 274, apresenta-se a necessidade de definição de um Estoque de Potencial Construtivo para cada quadra ou setor no Município, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH)⁷, com base na infraestrutura existente e no aumento da densidade prevista para a liberação do uso da outorga onerosa. Após esta definição,

6 Já que apesar da existência da aprovação de um fundo gestor em 2012, por meio da lei municipal Nº 1949, até o momento este fundo não se faz presente, nem estão claras suas atribuições, sua composição e a destinação dos fundos.

7 Faz-se uma observação sobre a mudança recorrente dos nomes atribuídos a secretaria de desenvolvimento urbano no município de Palmas, antes chamada de SEDUH – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas-TO, em seguida, de SEMDU – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Palmas e atualmente de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

este estoque deverá ser publicado obrigatoriamente no Diário Oficial do Município, como apresentado no parágrafo 2º do mesmo artigo.

A APLICAÇÃO DA OODC POR MEIO DO TERMO DE CONDUTA (TAC)

A partir do estudo das portarias, publicadas no Diário Oficial do Município, observou-se a definição do Estoque de Potencial Construtivo para as quadras centrais de Palmas, pertencentes a área passível de outorga, tais como a ARSE 21 (204 Sul) e ARSE 12 (106 Sul).⁸ Sendo que para a ARSE 21, a Portaria/SEMDU/ nº 315, de 01 de novembro de 2013, define:

I - para os lotes de uso habitacional multifamiliar:

a - estoque disponível: 47.532,92 m²;

b - estoque utilizado: 0 m².

II - para os lotes de uso comercial, conforme art. 47, parágrafo único e art. 57, § 2º da Lei Municipal nº 386, de 17 de fevereiro de 1993, onde a altura máxima está definida: a - estoque disponível: 0 (zero).

III - para os lotes de uso institucional, cujo Índice de Aproveitamento máximo é de 0,6, por similaridade, conforme aprovado em loteamentos anteriores:

a - estoque disponível: 2.344,935 m².

b - estoque utilizado: 0 m².

Estas informações de valores zerados para o estoque utilizado na quadra em questão, foram motivo de investigação, após a constatação *in loco* de possíveis disparidades entre o que encontrava-se definido no Diário Oficial do Município e a realidade, considerando que o processo de verticalização da quadra em questão se intensificou nos últimos anos, fato que pode ser observado na figura 3.

Verificou-se que devido a pressão da iniciativa privada para fazer uso do instrumento da OODC previsto no Plano Diretor de 2007, ainda antes da sua regulamentação, permitiu-se o uso de tal instrumento. Esta manobra pôde ser realizada por meio de um Termo de Conduta (TAC), já que apenas em 2012 o instrumento foi devidamente regulamentado por meio da Lei Complementar nº 274. Sendo assim estabeleceu-se no contrato que o pagamento deveria ser feito *a priori* em forma de serviços, como a requalificação de áreas próximas ao empreendimento, mas que após a regulamentação do instrumento o valor estipulado pela lei específica deveria ser pago.

⁸ Ressalta-se aqui a utilização de dois endereços na cidade de Palmas-TO, o antigo e o novo entre parênteses.



FIGURA 3: Vista aérea da quadra ARSE 21 (204 SUL).
 Fonte: Sílvio Macedo/Quapá, 2015 (adaptado pela autora).

Sabe-se, então, que o uso da TAC ocorreu, primeiramente, na ARSE 21 (204 Sul), portanto, se vários dos empreendimentos realizados nesta quadra a utilizaram, além de outros que, hoje, estão usando a outorga já regulamentada, questiona-se o fato destas não constarem nos estoques apresentados por meio do Diário Oficial de Palmas. A justificativa utilizada para tal defasagem, segundo servidores da município, é a necessidade de um estudo e levantamento a ser realizado pela prefeitura para que sejam lançados os estoques utilizados ainda na época do TAC.

Percebe-se, deste modo, que o poder público municipal não tem controle sobre as suas próprias práticas, o fato da não correspondência destes estoques com a situação atual da área acaba deixando estas ações ainda mais obscuras às vistas da população. Sem contar que a não publicação destes dados no Diário Oficial de Palmas fere o que dita a lei específica que regulamenta a OODC em Palmas. Imagina-se, então, quantos outros empreendimentos já utilizaram os estoques disponível em outras quadras, ainda que não tenham sido divulgados. Esta fragilidade abre brechas para o uso indevido deste instrumento e, assim, a manutenção de interesses particulares sobre os coletivos.

A DEFINIÇÃO DOS ESTOQUES DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

No exemplo da quadra residencial ARSE 12, quadra adjacente à ARSE 21, três portarias foram publicadas, a primeira portaria, nº. 153 de 12 de junho de 2013, delimita o estoque disponível para a quadra, todavia, este valor foi alterado cerca de dois meses depois pela segunda portaria, nº 257 de 22 de agosto de 2013, e por fim, a terceira portaria atualiza o estoque, após parte do mesmo ser utilizado por uma demanda de outorga onerosa.

PORTARIA/SEMDFU/Nº. 153, DE 12 DE JUNHO DE 2013.

I - para os lotes de uso de habitação multifamiliar:

a) estoque disponível: 94.941,875 m²;

b) estoque utilizado: 0 m².

II - para os lotes de uso comercial:

a) estoque disponível: 1.471,00 m²;

- b) estoque utilizado: 0 m².
- III - para os lotes de uso institucional:
 - a) estoque disponível: 4.271,625 m².
 - b) estoque utilizado: 0 m².

PORTARIA/SEMDU/Nº 257, DE 22 DE AGOSTO DE 2013

- I - para os lotes de uso habitacional multifamiliar:
 - a) estoque disponível para os lotes com uso denominado HM1: 29.043,00 m²;
 - b) estoque disponível para os lotes com uso denominado HM2: 37.229,50 m²;
 - c) estoque utilizado: 0 m².
- II - para os lotes de uso comercial:
 - a) estoque disponível: 1.471,00 m²;
 - b) estoque utilizado: 0 m².
- III - para os lotes de uso institucional:
 - a) estoque disponível: 12.669,30 m²;
 - b) estoque utilizado: 0 m².

Art. 2º É revogada a Portaria/SEMDU/Nº 153, de 12 de Junho de 2013.

Deste modo, nota-se que o estoque para lotes de uso multifamiliar na ARSE 12 era, primeiramente, de 94.941,875 m², no entanto, a segunda portaria para a quadra diminui o estoque anterior e classifica-os em HM1 e HM2, passando a ser 29.043,00 m² e 37.229,50 m², respectivamente. Para o comércio o estoque disponível continua o mesmo 1.471,00 m², enquanto o uso institucional aumenta de 4.271,625 m² para 12.669,30 m², da primeira pra segunda portaria publicada.

Os motivos para esta mudança não são claros, já que em conversa informal com funcionários da prefeitura⁹ percebe-se que a definição dos estoques não segue nenhum critério que tenha relação com a infraestrutura existente nas áreas, acompanha somente o que foi estabelecido no art. 9º da lei específica da outorga (Lei Complementar nº 274), artigo este que delimita os limites máximos permitidos para os lotes, de acordo ao uso em que são destinados.

A não definição dos estoques implica dizer que na existência, hipotética, de 10 lotes multifamiliares em uma quadra, o estoque disponível para a mesma nos lotes destinados a habitação multifamiliar seria o correspondente à 50% da soma destas áreas, ou seja, todos os proprietários, caso interessados, poderiam aumentar a área edificável do seu lote até limite máximo permitido.

Deste modo, observa-se que a possibilidade do uso indiscriminado desta ferramenta, somado ao não acompanhamento do Poder Público, pode acarretar em problemas significativos para o meio urbano de Palmas. Os impactos podem ser sentidos tanto no que diz respeito à sobrecarga da capacidade de infraestrutura, por meio da geração de um maior tráfego de veículos ou da falta de equipamentos urbanos suficientes, como de aspectos que afetam de forma subjetiva a qualidade de vida das pessoas, tais como a interferência dos prédios na paisagem urbana.

Levanta-se, aqui, uma questão sobre a possibilidade de determinar um CAB único para toda a cidade, estabelecendo, assim, de índices de limites máximos, tal qual os índices de aproveitamentos máximos previstos na Lei Ordinária nº 386 de 1993, para solucionar o problema da falta de correspondência entre o estoque de potencial construtivo e a capacidade de suporte da infraestrutura. Já que, acredita-se que esta formatação poderia trazer maiores benefícios para a

⁹ Informação obtida no mês de junho de 2016.

cidade, ao considerar os estoques passíveis de serem outorgados estariam de acordo com a capacidade de suporte da infraestrutura¹⁰.

EXEMPLO DE EDIFÍCIO COM USO DA OODC EM PALMAS-TO

Ainda assim, apesar da existência destas não conformidades, há, também, casos em que os estoques são devidamente atualizados, como no exemplo da quadra ARSE 12 a seguir.

PORTARIA/SEMDU/Nº 266, DE 30 DE AGOSTO DE 2013

Considerando que para um lote situado a quadra ARSE 12, Conjunto L, Alameda 06, Lote 4A, na modalidade Multifamiliar HM 01, foi acrescido um coeficiente de aproveitamento de 1,25 (hum vírgula vinte cinco), o que corresponde a um acréscimo de 4.374,91 m² (quatro mil, trezentos e setenta e quatro metros quadrado e noventa e um centímetro quadrados) de área outorgada [...]

O edifício que teve o coeficiente outorgado, observado por meio de pesquisa de campo, é um empreendimento da construtora e incorporadora M&V, chama-se "106 Manhattan Residence" e está em fase de construção. Após o acréscimo de potencial construtivo ser outorgado esta edificação pôde contar com duas torres de 16 pavimentos cada, sendo que cada pavimento apresenta 4 apartamentos por andar, cada apartamento possui aproximadamente 90 m². Desconsiderando o fato de que este empreendimento possui apartamentos duplex, pode-se deduzir que o mesmo oferecerá ao mercado cerca de 128 apartamentos.

Adiante utilizaremos este empreendimento para calcular uma estimativa do valor da contrapartida ao Poder Público. Este cálculo será utilizado para o melhor entendimento da relação entre o aumento da área construída, proporcionada pela alteração do coeficiente de aproveitamento, com o aumento do custo gerado pela contrapartida, faremos uma demonstração da aplicação da outorga no lote apresentado pela portaria nº 266, mencionada anteriormente.

Percebe-se, portanto, uma tendência para a verticalização da área central de Palmas, esta pode ser observada, tanto na ARSE 21 (204 Sul), como na ARSE 12 (106 Sul). Os atributos referentes à localização são apropriados pelo marketing de vendas de tais imóveis, fato que pode ser observado nas imagens a seguir. O investimento em construções de grande porte não quer dizer, entretanto, que todos estes empreendimentos optem pelo uso do instrumento da OODC, como é o caso da Torre Ouro, prédio habitacional lançado recentemente pela Construtora JP Arquitetura. Este último localiza-se ao lado do 106 Manhattan Residence, todavia não foi preciso da outorga para que o mesmo alcançasse 32 andares, isto se deve a dimensão dos apartamentos que é reduzida em relação ao primeiro, 66 m² (dois dormitórios, sendo um suíte), desta forma, conseguiu-se um menor perímetro e assim uma maior verticalização, apenas com o coeficiente de aproveitamento já previsto na Lei do Uso do Solo para a área. O que demonstra como o coeficiente de aproveitamento acaba se desvinculando do gabarito da cidade. Surge, assim, um objeto de estudo passível de ser abordado em trabalhos posteriores na cidade de Palmas.

¹⁰ Isto se levamos em conta que a lei na Lei Ordinária nº 386/1993 tenha feito um trabalho mais apurado sobre a capacidade de infraestrutura para cada zona de uso.

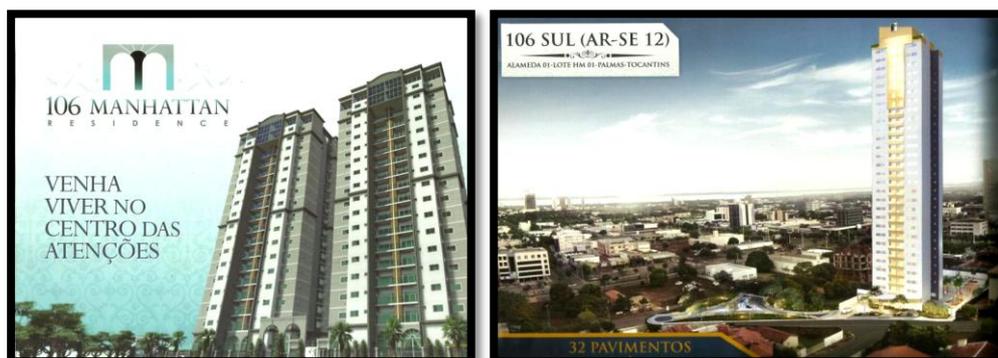


FIGURA 4 e 5: Panfleto de vendas do Edifício 106 Manhattan e do Edifício Torre Ouro, respectivamente. Fonte: Construtora M&V; Construtora JP Arquitetura, 2016.

CÁLCULO DA CONTRAPARTIDA DA OODC EM PALMAS-TO

Para estimar o valor da contrapartida do edifício 106 Manhattan Residence, referente a área outorgada no lote tratado na portaria nº 266, consulta-se a Lei Ordinária nº 2.018 de dezembro de 2013, que institui a versão mais recente da Planta de Valores Genéricos¹¹, para o exercício de 2014. Os valores venais¹² obtidos para a quadra em questão serão utilizados no cálculo de uma contrapartida da OODC em Palmas-TO. Tem-se, portanto, que na quadra ARSE 12, o valor do metro quadrado em lotes residenciais unifamiliar é de R\$ 460,00, enquanto aqueles destinados a áreas institucionais é de R\$ 210,00, e às habitações multifamiliares R\$ 510,00.

Expõe-se, então, o cálculo da contrapartida do lote HM1 4A, da ARSE 12, edifício 106 Manhattan Residence. Considera-se que a área de 4.374,91 m² outorgada utilizou o máximo permitido, o que corresponde à 50% dos 2,5 de coeficiente de aproveitamento, ou seja, 1,25 da metragem do lote, tem-se, então, que o lote possui 3.499,93 m² (4.374,91 / 1,25). Lembrando que esta metragem do lote será necessária para estimar o valor total do mesmo, segundo a Planta de Valores Genéricos.

A fórmula a ser utilizada no cálculo da contrapartida apoia-se no art. 10, da Lei Complementar nº 274 e se apresenta da seguinte forma: $VO = VAE \times I \times QM$, sendo:

- I - VO - valor da outorga a ser pago pela OODC referente ao aumento do coeficiente de aproveitamento do lote;
- II - VAE - valor da área edificável;
- III - I - coeficiente de ajuste;
- IV - QM - quantidade de metros quadrados acrescidos.

Sendo assim, para o cálculo do VAE (Valor da Área Edificável), divide-se o valor do lote pela área de construção permitida na Lei de Uso do Solo. Neste caso, estima-se que o valor do lote seja R\$ 1.784.964,3, considerando o valor do lote para habitações multifamiliares está em R\$ 510,00, valor que é multiplicado a área total do terreno, 3.499,93 m². Já a área edificável no mesmo é de

11 Salienta-se que Planta Genérica de Valores, tem por objetivo, estimar os valores venais dos terrenos para que a partir deles seja cobrado o imposto predial territorial urbano (IPTU), arrecadados pela prefeitura.

12 Segundo Giordane Martins Silva (informação verbal) obtida em junho de 2016, arquiteto e urbanista do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IPUP), a Planta de Valores Genéricos, apesar de revista recentemente, mantém defasagens consideráveis em relação ao valor de mercado, o que pode comprometer, portanto, o bom funcionamento do instrumento da OODC em Palmas.

8749,98 m², considerando a metragem quadrada do lote vezes o coeficiente de aproveitamento pelo Plano Diretor, que é de 2,5, portanto, (3499,93 x 2,5). Desta forma, tendo em vista de que o VAE é igual ao valor do lote dividido pela área de construção permitida, tem-se que o metro quadrado custa R\$ 204,00 (R\$ 1.784.964,3 / 8749,98 m²).

Considerando que o lote se encontra na Área de Ocupação Preferencial Avenida JK, como observado no art. 23 inciso V do Plano Diretor (Lei Complementar nº 155), temos que o seu coeficiente de ajuste é de 0,75 (zero vírgula setenta e cinco), conforme observado no parágrafo 2º do mesmo art. 10, da Lei Complementar nº 274.

Para a definição do QM (quantidade de metros quadrados acrescidos) utiliza-se o valor apresentado na portaria nº 266, de 30 de agosto de 2013, que é igual a 4.374,91 m², ou caso se queira calcular, 50% do valor da área edificável permitida (8749,98 m² x 0,5)

O valor da contrapartida resulta, então:

$$VO = VAE \times I \times QM; \quad VO = 204 \times 0,75 \times 4374,91; \quad VO = R\$ 669.361,23$$

Considerando que o valor total do terreno mais a outorga é de R\$ 2.454.325,53 (VO + R\$ 1.784.964,3), divide-se este valor pela metragem total permitida como área edificável após a outorga, sendo 13.124,73 m² (obtido a partir do novo coeficiente 3,75 multiplicado pela área do lote, 3.499,93 m²). Tem-se, portanto, que o valor total da metragem quadrada a ser edificada fica em R\$ 187 o m².

Deste modo, nota-se que o aumento do custo do lote na compra de área outorgada não é diretamente proporcional, ao aumento da área edificável, já que enquanto aumenta-se 50% da metragem quadrada da área edificável, o valor correspondente a este aumento é de apenas 37,49 %. (VO/ Valor do Lote = R\$ 669.361,23 / 1.784.964,3 = 0,3749). Já que o valor da área edificável (VAE) antes da outorga é de R\$ 204 por metro quadrado, enquanto o valor do metro quadrado acrescido custa R\$ 153, (VO / QM = R\$ 669.361,23 / 4374,91 M²)

Percebe-se que a causa desta relação não ser proporcional é devido ao coeficiente de ajuste (I), como apresentado no art. 10 §2º da lei complementar nº 274 para áreas prioritárias, tendo em vista que este acaba por tornar o valor da metragem quadrada acrescida nestas zonas 25% mais barata do que o valor da área edificável anterior a outorga. No entanto, este tipo de cálculo não é exclusivo de Palmas-TO, de acordo com o guia "Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos" (2005) a cidade de Porto Alegre também define o valor outorgado por meio de uma porcentagem de aproximadamente 70% do valor venal do terreno, ou seja, com um desconto de aproximadamente 30%.

Demonstra-se, desta forma, que a formatação do cálculo para a contrapartida da outorga, torna o uso desta ferramenta muito interessante para o investidor. Primeiro porque utiliza para o cálculo o valor venal dos edifícios, não o valor de mercado; segundo, por não ser diretamente proporcional, de modo que o valor a ser pago não aumenta de modo condizente com o aumento de área edificável. Conseqüentemente, torna-se possível uma rentabilidade não prevista pelo uso do solo antes da regulamentação de tal instrumento e, portanto, possibilita-se uma apropriação da mais-valia urbana de forma desigual, diferentemente do previsto pelo conceito do Solo Criado, quando da definição de um coeficiente único para toda a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que se considere o incentivo da densificação urbana, realizada em locais onde há suporte da infraestrutura para atender a demanda acrescentada, como um dos objetivos da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), entende-se que este não é o instrumento mais apropriado para o caso de Palmas. Considerando que a cidade possui uma disponibilidade considerável de terrenos vagos e, assim, ao invés desta ferramenta funcionar contra a subutilização dos terrenos centrais, a mesma, da forma como vem sendo feita, apenas resulta em empreendimentos cada vez mais verticais, que além de sobrecarregar a infraestrutura também contribuem na manutenção dos já existentes vazios urbanos. Ainda mais, considerando que estes últimos poderão ser objeto de especulação, posteriormente, por coexistirem em meio aos diversos empreendimentos de grande porte. Desta forma, entende-se que a OODC pode acabar sendo, dependendo do caso, mais valiosa à especulação imobiliária, do que ao adensamento favorável que agrega aspectos relacionados à vitalidade urbana.

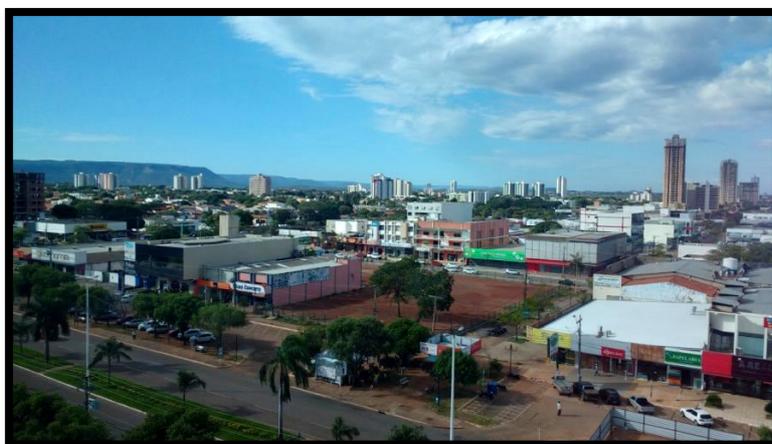


FIGURA 6: Imagem que revela o contraste entre lote vago em área central da cidade e prédio com uso de outorga no fundo à direita, na quadra ARSE 21.

Fonte: Autora, 2016.

Logo, além de não se ter um controle das densidades urbanas, por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir, não é possível também garantir, no caso específico de Palmas, a redistribuição dos recursos obtidos nas transações da OODC, devido à falta de transparência por parte da gestão municipal.

Sendo assim, apesar de regulamentado por diversas leis, sendo na esfera federal ou municipal, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir tem sido na prática difícil de ser acompanhado pelos cidadãos, seja por sua complexidade ou pela falta de transparência da gestão municipal. Neste sentido, fica ainda mais complicado tornar a aplicação deste instrumento democrática, já que são poucas as ferramentas de acompanhamento oferecidas à população.

Desta forma, salienta-se a importância de estudo mais aprofundado do funcionamento dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e, sobretudo, de suas aplicações no nível municipal, além de se reforçar aqui a relevância da discussão deste tema frente aos desafios urbanos recentes. Já que os arquitetos/urbanistas, bem como outros profissionais que atuam neste campo, tem papel fundamental na garantia do bom funcionamento das políticas urbanas e, conseqüentemente, no atendimento dos interesses da população em geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Federal nº 10.257. Brasília: Câmara dos Deputados, 10 de julho, 2001.

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. Brasília: Vª Conferência das Cidades, 2003.

HABITAT1. Recomendações para a ação nacional. In: _____ CJ Arquitetura, Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção. Rio de Janeiro: FC Editora, v. 13, 1976.

MALERONKA, C. A Construção do Instrumento Urbanístico Operação Urbana. Vitória: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, v. 11, 2010a. 14 p. Disponível em: <<http://unuospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1266/1240>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MALERONKA, C. Projeto e gestão na metrópole contemporânea: Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. São Paulo: FAUUSP, 2010b. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutor em Arquitetura e Urbanismo.

MALERONKA, C. Slides apresentados no Fórum Temático Salvador 500. Salvador: [s.n.], 2015. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/4021058/>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MONTANDON, D. T. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios., São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-19032010-111532>>. Acesso em: 21 maio 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).

MOREIRA, A. et al. O solo criado: Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo. São Paulo: CEPAM, 1975.

OLIVEIRA, I. C. E. D. Estatuto da cidade, para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto_cidade_compreender.pdf>. Acesso em: 8 março 2016.

PALMAS-TO. Lei Ordinária nº 386. Câmara Municipal de Palmas: 17 de fevereiro, 1993. Disponível em: <http://www.palmas.to.gov.br/media/doc/arquivoservico/LEI_ORDINARIA_N%C2%BA_386-93_atualizada_2.pdf>. Acesso em: 27 novembro 2016.

PALMAS-TO. Lei Complementar nº 155. Câmara Municipal de Palmas: 28 de dezembro, 2007.

PALMAS-TO. Lei Complementar nº 274. Câmara Municipal de Palmas: de 28 de dezembro, 2012. Disponível em: <<http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-274-2012-12-28-24-4-2015-17-30-34.pdf>>. Acesso em: 27 novembro 2016.

PALMAS-TO. Lei Ordinária nº 2.018. Câmara Municipal de Palmas: 31 de dezembro, 2013.