



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM FLORIANÓPOLIS: PANORAMA E AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE

Felipe Paulo de Oliveira (Universidade Federal de Santa Catarina) - finho.fpo@gmail.com
Engenheiro Civil pela UFSC. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela CESUSC. Engenheiro no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). Mestrando em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial na UFSC.

Larissa Carvalho Trindade (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urb) - larissact@gmail.com
Arquiteta e Urbanista pela UFSM. Especialista em Projeto e Planejamento da Paisagem pela UNISUL. Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Arquiteta no Instituto de Pesquisa e Planejamento de Florianópolis (IPUF).

Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis:

Panorama e avaliação da efetividade

INTRODUÇÃO

A dinâmica social brasileira tem acompanhado as tendências mundiais de concentração populacional nas cidades, desafiando o Poder Público em absorver as demandas habitacionais e prover infraestrutura adequada que garantam a qualidade de vida aos seus habitantes. O crescimento exponencial das cidades, não apenas populacional, mas em consumo de território, pode resultar em grandes custos ambientais, sociais e econômicos, notadamente quando planejadas inadequadamente ou ocorridas à revelia de um planejamento urbano.

Sob esta ótica, cabe ao Estado adotar novas políticas de ordenamento territorial, criando critérios e diretrizes de planejamento urbano que visam controlar e direcionar seu crescimento de forma equilibrada, efetiva e eficaz. Para isso, podem ser empregados instrumentos que auxiliam na produção do espaço urbano e gestão do território, alcunhados instrumentos urbanísticos.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, reúne um rol exemplificativo de instrumentos urbanísticos, criados ou incorporados de outras legislações municipais, com intuito de auxiliar os municípios a induzir seu desenvolvimento urbano. Estes instrumentos foram organizados em categorias de planos nacionais, regionais e estaduais; planejamento metropolitano; planejamento municipal; institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos; e estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança.

Contudo, ainda que o Estatuto da Cidade preconize a aplicação destes instrumentos, compete aos municípios definir a necessidade de adotá-los e incorporá-los aos seus Planos Diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal. Igualmente, compete ao município implementar e regulamentar os instrumentos adotados, adaptados à sua realidade fática e legislação urbana. Tal condição tem dado origem a processos e resultados bastante heterogêneos, nem sempre efetivos e eficazes ou, em alguns casos, desvirtuados de sua finalidade.

Sob esta ótica, o presente artigo seleciona como recorte temático o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), pertencente ao rol de institutos jurídicos e políticos dos instrumentos constantes no Estatuto da Cidade. Já enquanto recorte espacial, o estudo aborda e analisa a efetividade da aplicação do instrumento no município de Florianópolis, capital de Santa Catarina, cuja aplicação do instrumento se dá desde 1989, ainda na figura de Solo Criado.

Desta forma, tem-se como objetivo geral avaliar a efetividade da aplicação do instrumento urbanístico da OODC em Florianópolis-SC. A partir deste, são objetivos específicos: investigar o histórico da legislação municipal sobre o tema; examinar a regulamentação atual da OODC em Florianópolis e relacionar a aplicação atual do instrumento com a natureza dos recursos financeiros, bem como com a administração orçamentária do município.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa utiliza o método da abordagem dedutiva, por meio de análise de estudo de caso. A técnica de pesquisa foi por meio de documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica). Foram pesquisados artigos acadêmicos, livros jurídicos e urbanísticos, legislação pertinente, jurisprudência, documentos exarados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, bem como coletadas informações sobre as contas públicas do município no site da Secretaria Municipal da Fazenda.

Faz-se uma abordagem histórica do instrumento em Florianópolis, seguida de uma avaliação na legislação municipal, analisando o Plano Diretor e a regulamentação local da OODC. A análise se dá sob a ótica legal, urbanística, tributária e financeira, buscando avaliar se a aplicação do instrumento é efetiva no município.

Para tal, uma vez que inexistente mapa no Plano Diretor de Florianópolis que identifique objetivamente os locais passíveis de aplicação de OODC no território, inicialmente é apresentado mapa elaborado no software QGIS com esta finalidade. O mapa utiliza como base o disposto nos artigos, anexos e mapas de zoneamento do Plano Diretor e dados cartográficos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF).

Na sequência, é realizada uma análise pormenorizada do Decreto regulamentador da OODC em Florianópolis, confrontado o disposto nos seus principais artigos com a bibliografia pertinente ao tema. De forma a ilustrar a aplicação do Decreto, são simuladas aplicações das suas disposições utilizando dados do Custo Unitário Básico (CUB) Médio Residencial e do índice FipeZap de dezembro de 2021, disponíveis em sítios eletrônicos.

Finalmente, como forma de averiguar a arrecadação e a destinação dos recursos provenientes da OODC no município, é realizada pesquisa sobre as receitas orçamentárias da OODC na composição do orçamento municipal. Para isso, são utilizadas as informações constantes no site da transparência da Prefeitura de Florianópolis, buscando os recursos oriundos da OODC tanto pelo valor principal quanto pela dívida ativa relacionada ao instrumento. Os valores identificados foram sintetizados na forma de tabela e gráfico, para o intervalo temporal de 2005 a 2020.

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC)

O Estado intervém no espaço construído provendo a infraestrutura e/ou regulando o uso e ocupação dos espaços públicos e privados. Esta regulação urbanística se dá principalmente mediante uso de instrumentos urbanísticos, termo utilizado para referir-se às ferramentas legais que possibilitam ao Poder Público intervir nos processos de produção urbana, regulamentando, controlando ou direcionando-a.

A concepção destes instrumentos no Brasil é resultado de décadas de discussão na chamada Reforma Urbana, cujos lampejos iniciais de discussão iniciam-se ainda nas décadas de 40 e 50, mas que ganham força na década de 60, quando incluída entre as reformas de base propostas pelo então presidente João Goulart. Na década de 80 surge então o Movimento Nacional de Reforma

Urbana, que reúne representantes da sociedade civil organizada e da classe política, evidenciando e articulando uma agenda de discussões urbanas que resulta em uma proposta de emenda popular à Constituinte de 1988.

A Constituição Federal de 1988 incorpora pela primeira vez um capítulo exclusivo sobre a Política Urbana. Em que pese a desconfiguração da proposta inicial, trata-se de um grande avanço da legislação urbanística brasileira. A nova Carta Magna inaugura toda uma nova ordem jurídico-urbanística, gerando uma série de experiências locais importantes ao longo da década de 1990. Muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas, incluindo alguns planos diretores, e o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com a concepção de novos instrumentos urbanísticos.

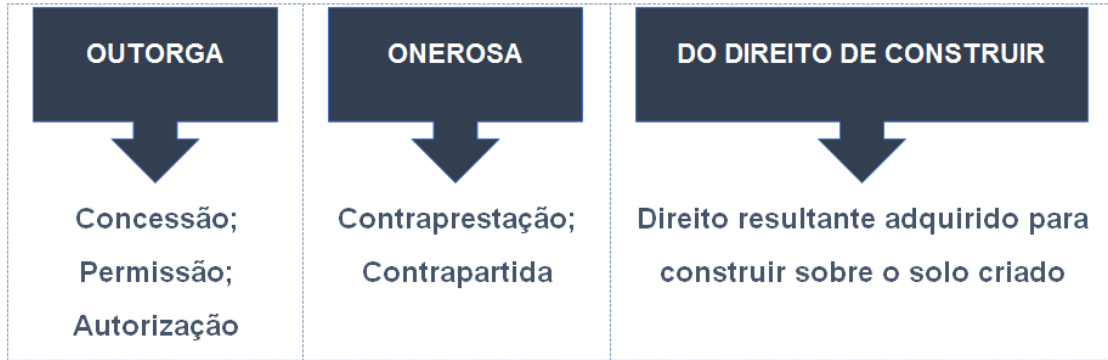
Aprovado em 2001 na figura da Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade vem a regulamentar a Política Urbana brasileira. O Estatuto elenca um conjunto de instrumentos urbanísticos (não taxativos) a serem utilizados pelos Municípios em seu planejamento e gestão territoriais. Os instrumentos de natureza urbanística são voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso ocupação do solo (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001). Assim, os diversos instrumentos devem servir ao planejamento e à gestão urbana, notadamente às finalidades de melhorar a qualidade de vida da população e de promover maior justiça social.

Souza (2015) afirma que os objetivos mais imediatos dos instrumentos são: inibir a especulação imobiliária, propiciar uma boa qualidade ambiental, induzir ao rebaixamento geral do preço da terra, propiciar o aumento da arrecadação tributária, garantir uma alocação espacial dos recursos mais justa. De acordo com o autor, os instrumentos classificam-se em aproximadamente cinco grupos gerais, no que tange ao seu potencial de influenciar as atividades de agentes de produção do espaço urbano: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros.

Um dos instrumentos urbanísticos mais disseminados é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), fundamentada nos conceitos de solo criado (POLUCHA, 2017), e que busca uma distribuição mais equânime dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, além de facilitar o acesso à terra urbanizada através da aplicação dos recursos auferidos (FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012).

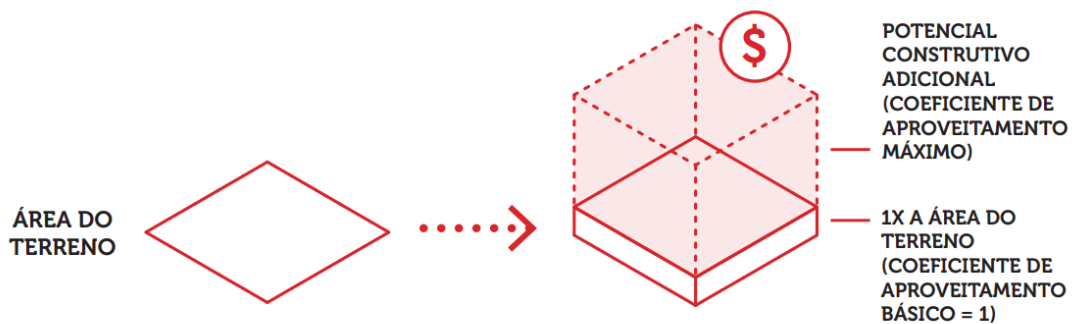
A OODC consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento. As figuras a seguir apresentam de forma esquemática a definição conceitual da OODC e a sua aplicação.

Figura 1 Definição conceitual de OODC.



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 2 Representação esquemática da aplicação da OODC.



Fonte: SÃO PAULO, 2014.

A utilização da OODC tem motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Parte da motivação política se dá em função da busca por uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Uma segunda motivação, de natureza econômica, está vinculada à necessidade atual de buscar meios para ampliar as fontes de financiamento para o desenvolvimento urbano dos municípios. Outra importante motivação, de ordem social, é a de colaborar para a efetivação de melhores condições de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos, por meio da aplicação dos recursos auferidos. A implementação da OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações (FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012).

A implementação da OODC vem, invariavelmente, acompanhada da discussão sobre a natureza tributária do instrumento. Quanto ao tema, acompanha-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a OODC possui caráter extrafiscal e não se configura como um tributo. Por sua natureza, a OODC deve ser classificada enquanto receita orçamentária, posto que gera recursos que ingressam nos cofres públicos e pelo qual se viabiliza a execução das políticas públicas. Como sua finalidade (assim definida pelo Estatuto da Cidade) remete a investimentos e inversões financeiras, a OODC deve ser classificada como receita de capital. Para a gestão dos recursos, que deve ser participativa, é recomendável a criação de um fundo específico, o que permite identificar mais claramente a utilização dos recursos.

Contudo, assim como ocorre com os demais instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, a implementação da OODC vem enfrentando dificuldades que eram previsíveis. Em um estudo realizado em 2007, constatou-se a previsão da OODC em Planos Diretores de mais de 200 cidades brasileiras, mas a aplicação efetiva do instrumento foi observada em apenas 12, em diferentes formas (FURTADO et al., 2007). Em 2018, 40,39% dos Municípios brasileiros aplicavam legislação de solo criado (IBGE, 2019). A questão não é exatamente ter tais instrumentos à disposição, embora isso seja essencial, mas sim saber até que ponto eles serão efetivados.

CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

O Município de Florianópolis é a capital do Estado de Santa Catarina, na Região Sul do Brasil. Os limites geográficos do Município estão configurados em duas porções de terras separadas por baías, sendo uma insular, a Ilha de Santa Catarina, correspondente a 97% do território, e outra continental. A área total emersa do município é de aproximadamente 438,5 Km².

O Município integra a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), instituída pela Lei Complementar Estadual 636 de 2014, constituída por 9 municípios, somados a outros 13 que integram a Área de Expansão Metropolitana da RMF (Figura 3).

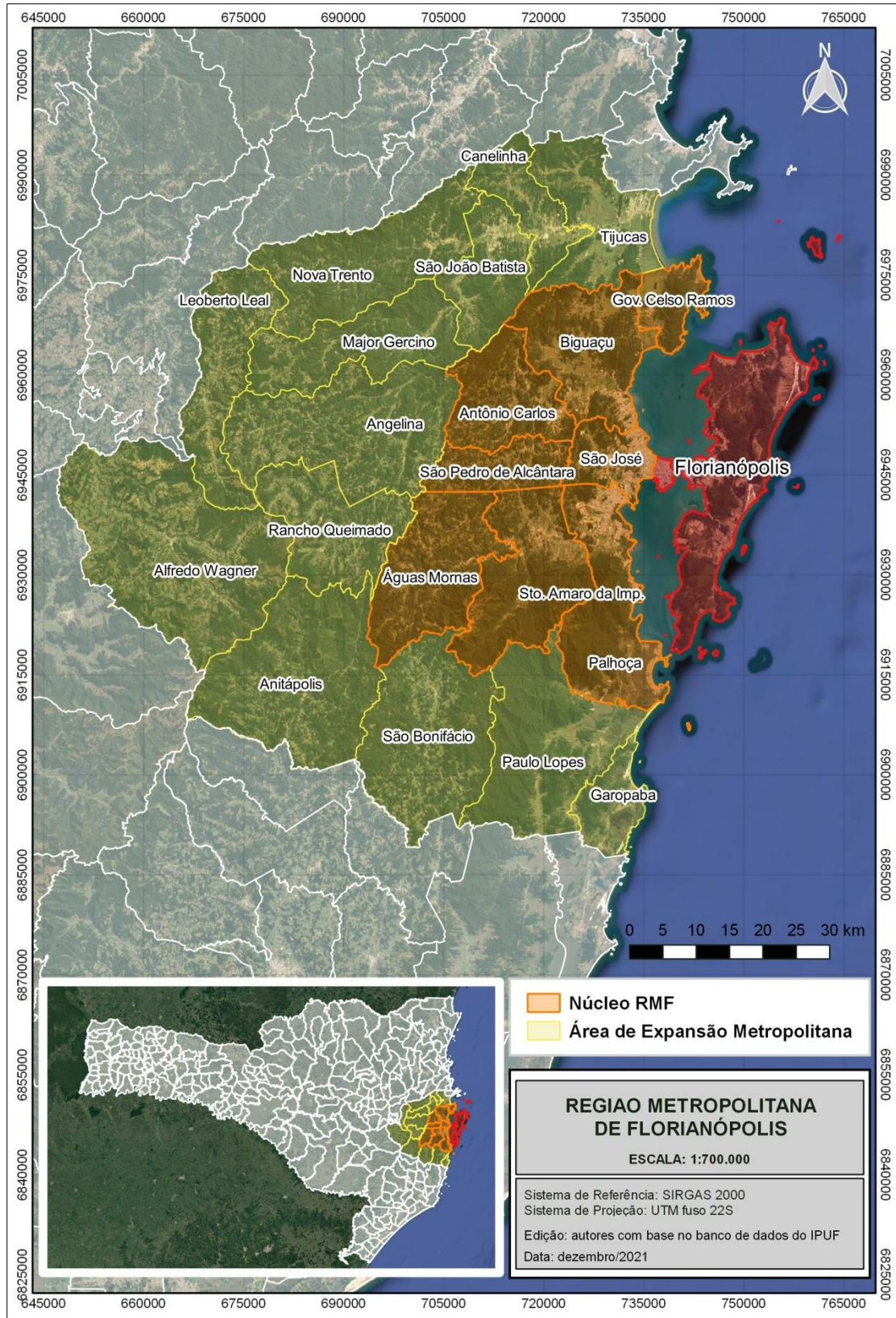
O grande incremento populacional e conseqüente aumento da expansão urbana experimentado pelo município e a RMF ocorrido principalmente a partir da década de 1970 tem resultado, assim como nas demais cidades brasileiras, em pressão de ocupação do solo e substancial transformação na paisagem e na economia urbana da região.

De acordo com dados do IBGE, a população estimada da RMF em 2019 (incluindo a área de expansão) é de 1.209.818 habitantes, dos quais 500.973 habitantes somente na capital, o que representa 41,4% da população total do núcleo. Calcula-se, ainda, que na temporada de verão a população flutuante chega a triplicar a população residente do município, pressionando e impactando a infraestrutura urbana e ambiental.

O território físico do município caracteriza-se por um litoral bastante recortado e extensas planícies entremeadas por maciços rochosos que cortam longitudinalmente a Ilha (FLORIANÓPOLIS, 2004). A cobertura de terra de aproximadamente 72% da Ilha é de formações florestais predominantemente nativas, manguezais e áreas úmidas. As Áreas de Preservação Permanente representam 51,45% (FLORIANÓPOLIS, 2020). No mapa da Figura 4 é possível observar os aspectos físicos e políticos do município, além das áreas urbanizadas.

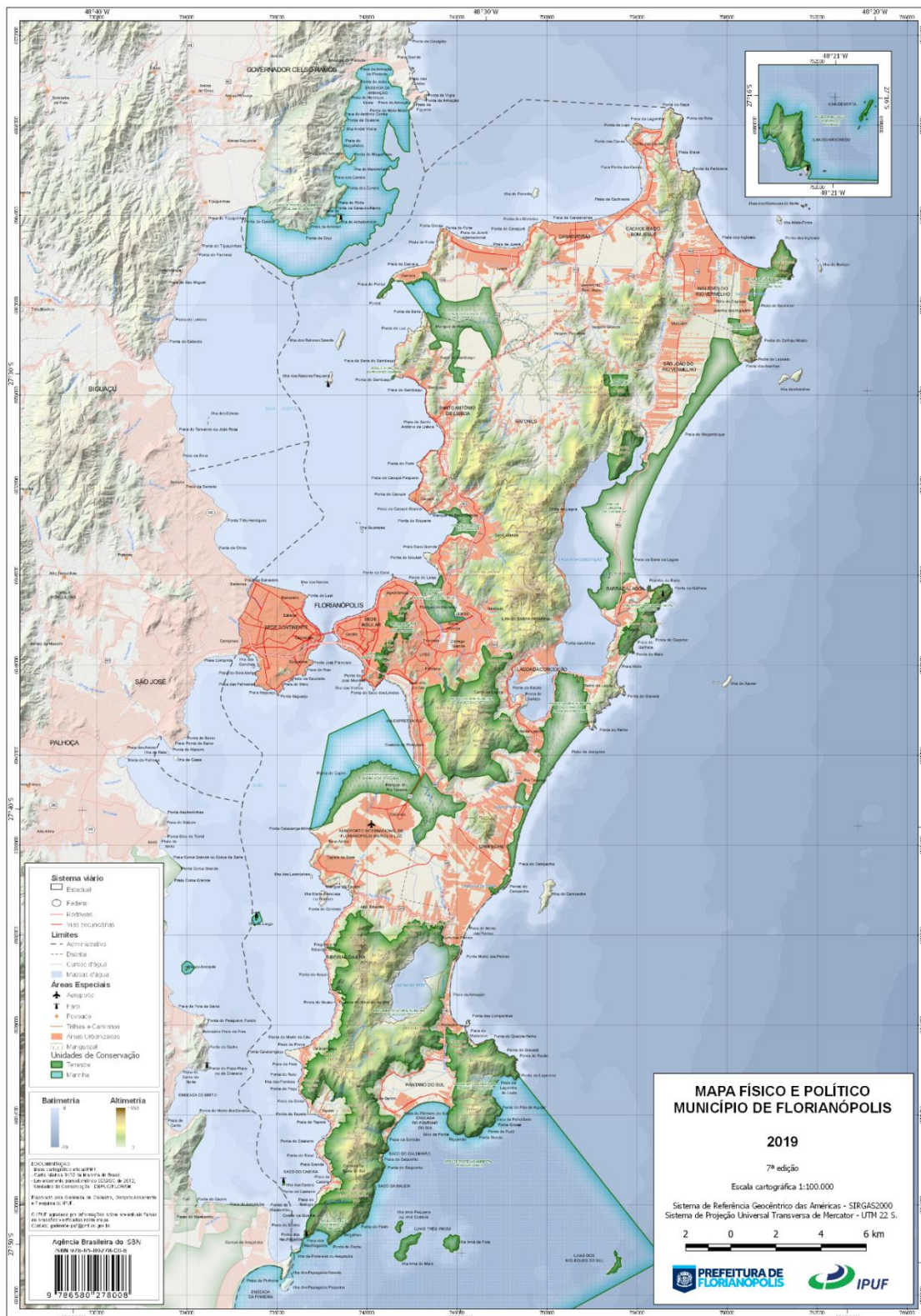
As restrições ambientais, somadas às demais condicionantes urbanísticas (como tombamentos e áreas de proteção cultural e paisagísticas) resultam em constrição do espaço urbanizável, redução de oferta de terra e conseqüente encarecimento do preço da terra, o que resulta em deslocamento da população de média e baixa renda das regiões centrais e conseqüente pressão de ocupação sobre áreas ecologicamente sensíveis ou para os outros municípios da RMF.

Figura 3 Mapa da RMF, com destaque (em vermelho) para Florianópolis.



Fonte: elaborado pelos autores

Figura 4 Mapa Físico e Político do Município de Florianópolis.



Fonte: FLORIANÓPOLIS, 2021a.

Entretanto, a área central concentra o maior número de empregos da região, o que consiste no desequilíbrio ou dispersão entre residências e trabalho, resultando em um padrão de deslocamentos diários pendular da população, principalmente nos horários de pico. De acordo com o Plano de

Mobilidade Urbana Sustentável (PLAMUS, 2015), esta condição, aliada a um sistema de transporte de massa ineficiente, é o que conduz ao latente problema de mobilidade urbana do município e região.

Esta característica peculiar do município denota a premente necessidade de implementação efetiva de instrumentos orientadores do desenvolvimento urbano qualificado, tal qual a OODC.

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM FLORIANÓPOLIS

Florianópolis integra o rol dos Municípios que adotou o solo criado antes da regulamentação da OODC pelo Estatuto da Cidade, aprovando, em 1989, a Lei 3.338, que atualizava e alterava sua legislação urbanística.

A Lei 3.338/89 estabelecia, em seu artigo 9º, o índice de aproveitamento 1,0 (um) para toda a cidade, estipulando sobre as áreas excedentes construídas taxas de remuneração de 1 a 4% sobre o Custo Unitário Básico (CUB) das construções. O instrumento do solo criado foi posteriormente incorporado no Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis, de 1997 (LCM 001/1997), sem revogação da lei anterior ou prejuízo de sua aplicação nos demais Distritos do Município.

A Lei 3.338/89 e o Plano Diretor do Distrito Sede vigoraram até a aprovação do Plano Diretor de Florianópolis vigente (Lei Complementar Municipal 482/2014) que, ainda que não tenha explicitamente revogado aquela, adotou como um de seus instrumentos urbanísticos a OODC, já com a nomenclatura adequada tal qual disposta no Estatuto da Cidade.

Ainda em 2014 o Município emitiu o Decreto 13.454 de 08 de agosto de 2014, que regulamenta a OODC prevista no Plano Diretor municipal. Posteriormente, em 2017, o Decreto Municipal 17.720/2017 veio a criar o “Programa de Créditos de OODC para Fins de Desapropriação de Áreas de Interesse Público”.

Deste modo, atualmente a OODC tem previsão no Plano Diretor de Florianópolis (LCM 482/2014) em seu Título III, que trata dos Instrumentos Urbanísticos. O instrumento foi caracterizado no Capítulo VII do mesmo Título, que trata exclusivamente da OODC, definido e delineado no artigo 259:

Capítulo VII

Da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Art. 259. A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a contrapartida financeira devida ao Município pela aquisição do direito de edificar, de acordo com os limites estabelecidos pela tabela de limites de ocupação, parte integrante desta Lei Complementar, acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a um até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo com outorga onerosa.

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

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

§2º Para fins de aplicação do §1º deste artigo não serão consideradas as áreas não computáveis no cálculo do coeficiente de aproveitamento.

§3º Serão dispensadas do pagamento da contrapartida prevista neste artigo as edificações destinadas à habitação de interesse social, equipamentos comunitários municipais e obras de restauro de edificações protegidas, pela legislação vigente.

§4º Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão aplicadas exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal n. 10257, de 2001.

A Tabela de Limites de Ocupação a que se refere o art. 259 indica para cada zoneamento o coeficiente de aproveitamento máximo a se atingir com a OODC, entre outros parâmetros (Figura 5).

Figura 5 Recorte da Tabela de Limites de Ocupação.

Áreas	Nº Máximo de Pavimentos (A)		Taxa de Ocupação Máxima (B) (C)	Taxa de Impermeabilização Máxima (D)	Altura Máxima da fachada / até cumeeira (em metros) (E) (F)	Coeficiente de Aproveitamento			
	A1	A2				G1	G2	G3	Acréscimo do I C
	Padrão	Acréscimo por TDC							
UC									Os limites de
APP									
APL	2	0	10%	15%	7/10	0	0,1	0,1	
ARR	2	0	15%	25%	7/10	0	0,3	0,3	
AUE	2	0	15%	25%	7/10	0	0,1	0,1	
AMC 2.5	2	0	50%	70%	8/11	1	1	2	
AMC 3.5	3	0	50%	70%	11/15	1	1	2,5	
AMC 4.5	4	0	50%	70%	15/20	1	1	3	
AMC 5.5	5	0	50%	70%	19/25	1	1	3,5	
AMC 6.5	6	0	50%	70%	22/28	1	1	3,36	
AMC 8.5	6	2	50%	70%	30/36	1	1	3,36	

Fonte: elaborado a partir do Anexo F01 da LCM 482/2014.

Ao analisar-se esta tabela, percebe-se que nos zoneamentos de Área de Preservação com Uso Limitado (APL), Área Residencial Rural (ARR) e Área de Urbanização Específica (AUE), o coeficiente básico varia de 0,1 a 0,3, conforme destaque em amarelo. Tal diferenciação ocorre porque estes zoneamentos não estão em macroárea de uso urbano, mas em macroárea de transição. De acordo com o Estatuto da Cidade (art. 28, §2º), cabe ao plano diretor fixar coeficiente de aproveitamento básico para toda a zona urbana, podendo ser único ou diferenciado. Assim, em que pese os três artigos definidores do Plano Diretor de Florianópolis indicarem o índice 1,0 para todo o Município, é possível aferir que isto só é verdadeiro nas macroáreas de uso urbano, como disposto no artigo 253.

Ainda, no Anexo F01 estão definidos todos os zoneamentos passíveis de aplicação da OODC. Tal informação é visualizada territorialmente por meio dos mapas de zoneamento, delimitados nos Anexos B01 a B13 do Plano Diretor. É possível saber, assim, todos os locais em que se aplica a OODC em Florianópolis, bem como o coeficiente de aproveitamento aplicável aos mesmos. Dessa forma, ainda que o Plano Diretor não conte com mapa específico delimitando as áreas de aplicação da OODC, os anexos B01 à B13 somados ao anexo F01 cumprem o disposto no artigo 28 do Estatuto da Cidade, que dispõe que o Plano Diretor pode fixar as áreas passíveis de aplicação da OODC, bem como o disposto no art. 4º da Resolução Recomendada nº 34 do ConCidades, que imputa obrigatoriedade de delimitação da mesma.

Com o intuito de delimitar a correlação entre os anexos citados e visualizar territorialmente as áreas do município passíveis da aplicação da OODC em Florianópolis, elaborou-se o mapa a seguir. Por meio dele, evidencia-se a macroárea de uso urbano do município e que mesmo dentro desta macroárea a OODC não é aplicável em sua totalidade, uma vez que a OODC só se aplica em zoneamentos em que seja permitido 3 ou mais pavimentos, conforme pode ser observado no anexo F01 da LCM 482/2014.

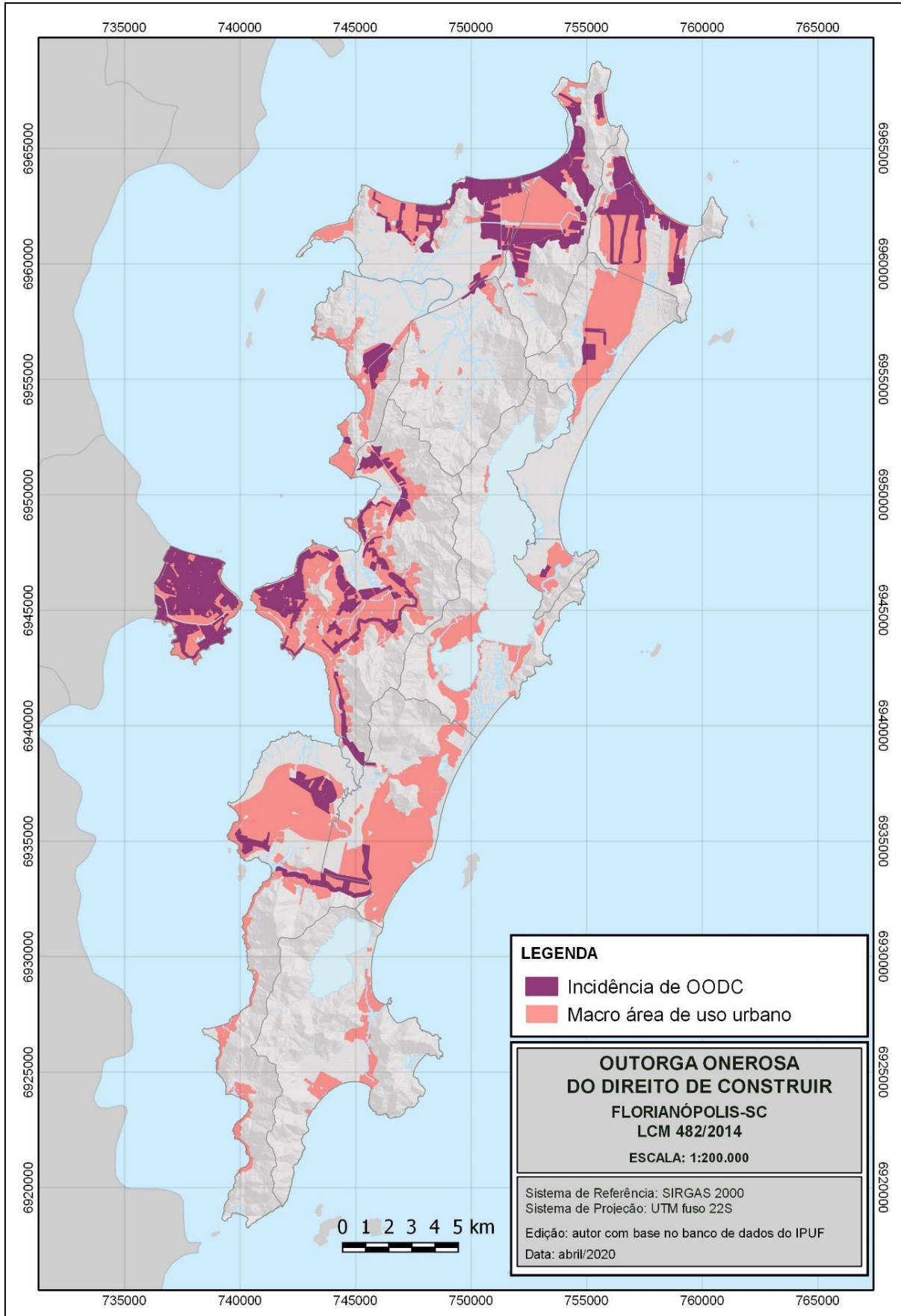
O Plano Diretor em seu art. 259 estabelece ainda os parâmetros de cálculo da contrapartida, que considera o valor de mercado do metro quadrado do terreno, fatores multiplicadores e índices de estímulos. Este está em consonância com o disposto no artigo 30, incisos I e III do Estatuto da Cidade, que indicam que a lei municipal deverá estabelecer a fórmula de cálculo para a cobrança e a contrapartida. Ressalta-se que em Florianópolis o Plano Diretor não definiu a fórmula de cobrança, mas estipulou os parâmetros para a concepção da mesma, tendo sua eficácia limitada à “fórmula de cálculo a ser estabelecida”.

O Plano Diretor apresenta também possibilidades de dispensa do pagamento da contrapartida para as edificações destinadas à Habitação de Interesse Social, equipamentos comunitários municipais e obras de restauro de edificações protegidas, pela legislação vigente (art. 259, §3º). Tal possibilidade está assentada no artigo 30, inciso II do Estatuto da Cidade, que permite a dispensa, mas não estabelece parâmetros de isenção. Cabe ressaltar aqui que o Plano Diretor de Florianópolis isenta apenas os equipamentos comunitários municipais, não isentando os outros entes federativos.

Por fim, o Plano Diretor estabelece que os recursos auferidos com a OODC devem ser aplicados exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal n. 10257, de 2001 (art. 259, §4º). Tal dispositivo apenas replica, com adaptações, o disposto no artigo 31 do Estatuto da Cidade.

É possível inferir, da análise do instrumento no Plano Diretor, que as disposições estão em consonância com as disposições do Estatuto da Cidade, indo ao encontro dos objetivos do instrumento. Contudo, conforme já mencionado, a OODC disposta no Plano Diretor de Florianópolis (LCM 482/2014) é de eficácia limitada, posto que remete à “fórmula de cálculo a ser estabelecida”.

Figura 6 Áreas de aplicação de OODC no município de Florianópolis conforme LCM 482/2014.



Fonte: Elaborado pelos autores

O DECRETO REGULAMENTADOR DA OODC EM FLORIANÓPOLIS

De acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 30, as condições para aplicação da OODC devem ser estabelecidas por Lei municipal específica, determinando a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário. Em Florianópolis, entretanto, a regulamentação da OODC dá-se mediante ato normativo secundário, por meio do Decreto Municipal 13.454/2014. É possível perceber, assim, que a norma regulamentadora parte de vício de legalidade quanto à forma.

O Decreto regulamentador é composto por 13 artigos. A norma dispõe inicialmente:

Art. 1º Fica regulamentada a Concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir, estabelecida pelo Plano Diretor de Florianópolis - Lei Complementar nº 482, de 2014.

Art. 2º A Outorga Onerosa do Direito de Construir somente poderá ser utilizada nas áreas onde o instrumento é aplicável segundo determinação da Lei Complementar nº 482, de 2014.

O artigo 2º aponta que a OODC só é aplicável nas áreas assim determinadas pelo Plano Diretor. Logo, o dispositivo “ratifica” o disposto na LCM 482/2014, o que se denota desnecessário. Assim, entendemos que o artigo é inócuo.

Em sequência, os artigos 3º e 4º tratam do procedimento de solicitação de uso do instrumento.

Art. 3º A outorga onerosa do direito de construir será requerida simultaneamente com o pedido de Alvará de Construção.

Parágrafo Único - O deferimento do pedido da Outorga Onerosa do Direito de Construir se dará ao final do processo de Alvará de Construção perante a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SMDU), seja para edificação de obra nova ou ampliação de edificação já existente.

Art. 4º Analisado o projeto em face da legislação e estando em condições de aprovação, o interessado será comunicado para efetuar pagamento conforme prazo estabelecido pelo art. 5º deste Decreto, ou oferecer contrapartida em benfeitorias conforme definição constante do art.11 do presente Decreto.

Parágrafo Único - A expedição do Direito de Habitar (habite-se) ficará condicionada ao pagamento integral da outorga, da quitação do parcelamento ou conclusão das benfeitorias oferecidas como contrapartida financeira.

Percebe-se que a concessão se dá no âmbito da solicitação de Alvará de Construção. Do ponto de vista de estoque de potencial construtivo, esta alternativa não é a mais adequada, visto que poderiam existir projetos aprovados com determinado Coeficiente de Aproveitamento em que não seria possível adquirir o Alvará de Construção, uma vez que o estoque de potencial construtivo pode variar entre a aprovação do projeto e a emissão do Alvará. Em

virtude disso, alguns municípios optam por cobrar a contrapartida da OODC já na aprovação do projeto. Em Florianópolis, entretanto, a legislação de OODC não é vinculada a estoques de potencial construtivo, de forma que todos os imóveis passíveis de aplicação da OODC têm seu coeficiente de aproveitamento máximo possível de ser atingido. Esta alternativa não induz, em termos temporais, à consolidação urbanística da área, já que o investidor sempre terá o potencial construtivo garantido.

O artigo 5º do Decreto remete às formas de pagamento da contrapartida, a qual pode ser parcelada em até seis vezes, mediante juros e correção monetária.

Art. 5º O pagamento da primeira parcela do parcelamento ou início das benfeitorias referentes ao valor total da contrapartida financeira será efetuado em até 30 (trinta) dias, a contar da data da retirada do documento de arrecadação municipal - DAM, referente ao valor da OODC.

§ 1º O valor da contrapartida financeira poderá ser dividido em até seis parcelas.

I - serão encargos do parcelamento juros mensais de 1% (um por cento ao mês); e

II - em caso de atraso no pagamento incidirão sobre o valor devido os encargos constantes dos artigos 465 e 473 da Lei Complementar nº 7, de 1997.

§ 2º O não pagamento da parcela (s), ou o não oferecimento de benfeitoria nos prazos indicados será entendido como perda do interesse em exercer a Outorga Onerosa do Direito de Construir e autoriza o Município a suspender ou cancelar o referido alvará e efetuar o embargo da obra, a seu critério, sem direito a ressarcimentos de qualquer natureza.

O artigo 6º do Decreto 13.454/2014 estabelece a fórmula de cálculo da contrapartida:

Art. 6º O valor da contrapartida financeira correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir será calculado utilizando-se a seguinte fórmula: $CP=VM \times AIO \times IE$ onde: CP = Contrapartida Financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir VM = Valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU. AIO = Área de Incidência de OODC - Área construída acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico. IE = Índice de Estímulos de Usos - obtido pela multiplicação dos índices constantes nas tabelas I, II e III, abaixo.

Importante lembrar que o Plano Diretor estabelece como parâmetro de cálculo o “valor de mercado do metro quadrado do terreno”, ao passo que o Decreto municipal utiliza o “valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU”. A base de cálculo do IPTU remete ao valor venal do imóvel, estabelecido pela Planta de Valores Genéricos do Município (PVG), aprovada pela Câmara Municipal. Em Florianópolis, a PVG está estabelecida no anexo da Lei Complementar 480/2013.

A OODC também é um instrumento de recuperação da valorização dos imóveis privados em virtude de ações públicas. Assim sendo, os valores auferidos com a OODC devem buscar capturar parte da valorização dos imóveis, razão pela qual o valor do m² deve ser base de cálculo das contrapartidas. Desta forma, em que pese muitos municípios adotarem o IPTU como base de cálculo da OODC, este não é o melhor parâmetro, uma vez que:

[...] os municípios não reavaliam as suas plantas de valores com razoável frequência, ocasionando a transferência permanente de riqueza para os proprietários de imóveis que sofreram valorização em virtude de melhorias feitas com recursos públicos na região onde se localizam, sendo este um claro modelo concentrador de renda. Nas regiões de queda dos valores dos imóveis o efeito é o contrário, com prejuízo aos proprietários (AVERBECK, 2003).

Ainda nesta toada, Souza (2015) afirma que sem uma planta de valores atualizada não apenas o IPTU fica prejudicado, mas a aplicação de vários outros instrumentos – como a OODC – comprometendo objetivos mais ambiciosos e dificultando qualquer planejamento sério e gestão minimamente eficiente. Neste sentido, Maleronka e Furtado (2013) afirmam que as cidades maiores contam, às vezes, com plantas de valores complementares, atualizadas e atualizáveis, para a cobrança de outros tributos, contribuições e encargos não vinculados à PVG, como o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

O próprio município de Florianópolis adota metodologia de cálculo para o ITBI com base no valor venal do imóvel não vinculada à PVG, admitindo que o cálculo seja avaliado, in caso, pela Secretaria Municipal da Fazenda. Como será abordado adiante, não são muitos os empreendimentos que utilizam do instrumento da OODC, de forma que seria possível (e recomendável) a utilização de valores não vinculados à PVG.

Dando continuidade à análise do Decreto 13.454/2014, tem-se a abordagem dos índices de estímulos de usos, dispostos no artigo 6º. O primeiro deles trata-se dos “usos priorizados” (Tabela 1), no qual o uso requisitado e o zoneamento incidente são confrontados.

Tabela 1 Índice de estímulo - Usos priorizados.

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

Fonte: Art. 6º do Decreto Municipal 13.454/2014.

É possível perceber, a partir da análise da tabela, uma indução a determinados usos em cada zoneamento, uma vez que usos priorizados nos zoneamentos tem redução de valor até 10% do valor inicialmente calculado. Assim, por exemplo, residências unifamiliares em áreas comerciais

(zoneamento de Área Mista Central – AMC) não tem redução do valor de contrapartida, ao passo que uso comercial neste mesmo zoneamento tem redução a 30% do valor inicial. Aqui, percebe-se que a legislação abdica da recuperação da mais-valia do empreendimento, focando na dimensão urbanística de indução aos usos mais adequados.

A segunda tabela apresentada no Art. 6º (Tabela 2) trata do número de pavimentos.

Tabela 2 Índice de estímulo - Número de pavimentos.

		Nº de Pavimentos Máximo do Zoneamento									
		2	3	4	5	6	8	10	12	14	16
Nº de Pavimentos da Edificação	1	0,9	0,9	1	1	1	1	1	1	1	1
	2	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9	1	1	1	1	1
	3	-	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	1	1	1
	4	-	-	0,5	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	1
	5	-	-	-	0,5	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9
	6	-	-	-	-	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9
	7	-	-	-	-	-	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9
	8	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7	0,7	0,9
	9	-	-	-	-	-	-	0,5	0,7	0,7	0,7
	10	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7	0,7
	11	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7
	12	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,7
	13	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5
	14	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5
	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5
	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5

Fonte: Art. 6º do Decreto Municipal 13.454/2014.

Nesta tabela é possível inferir uma indução para que o empreendedor utilize todo o potencial construtivo do imóvel (em termos de pavimentos), uma vez que, ao se edificar com pavimentos em valor próximo ao limite permitido pelo zoneamento, pode haver redução de até 50% do valor da contrapartida. Essa redução do valor da contrapartida pode vir a induzir a consolidação urbanística das áreas conforme o previsto no Plano Diretor, uma vez que, em tese, o zoneamento é definido pela capacidade de suporte (urbanística e ambiental) da referida área. Neste sentido, Furtado, Biasotto e Maleronka (2012) afirmam que as áreas passíveis de OODC possuem as melhores condições de infraestrutura e o município deve buscar a proporcionalidade entre infraestrutura e capacidade de adensamento. Por outro lado, ao aplicar redutores de valores de contrapartida, o município renuncia a captura da valorização do imóvel em detrimento ao aspecto urbanístico de indução do potencial construtivo do instrumento.

A terceira tabela disposta (Tabela 3) objetiva reduzir ou eliminar o valor das contrapartidas para empreendimentos de Habitação de Interesse Social, bem como eliminar o valor das contrapartidas para edificações públicas de uso público. Aqui cabe lembrar que o Plano Diretor permitia a isenção da OODC apenas para os equipamentos comunitários municipais, estendendo o Decreto a isenção aos demais entes federativos.

Tabela 3 Índice de estímulo - Edificações especiais.

TIPOS DE EDIFICAÇÃO	ÍNDICE
Habitação de Baixa Renda (HBR)	0
Habitação de Mercado Popular (HMP) ≤ 50 m ²	0,5
Habitação de Mercado (HM) ≤ 80 m ²	0,8
Edificação Pública de Uso Público	0
Demais Edificações	1

Fonte: Art. 6º do Decreto Municipal 13.454/2014.

Ainda no âmbito do artigo 6º, interessa abordar o disposto no §1º:

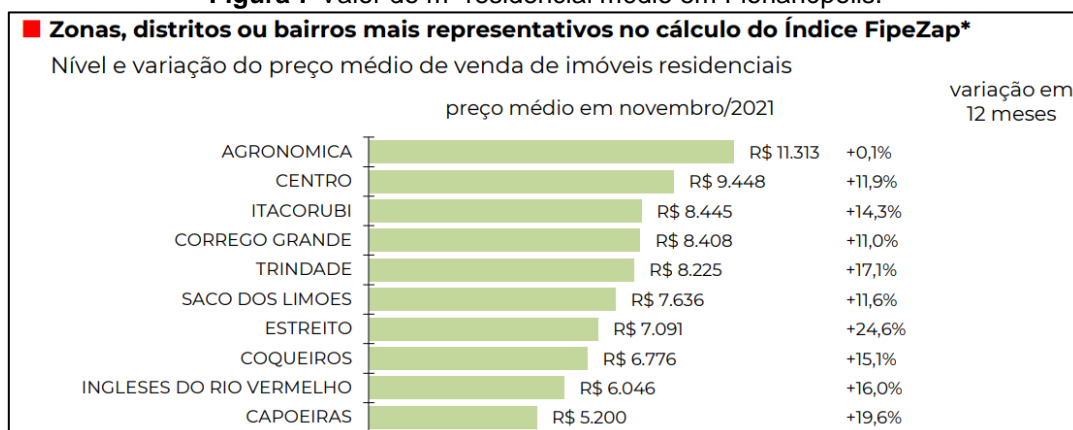
§ 1º Em qualquer caso, salvo as exceções especificadas, o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir não ultrapassará a banda correspondente à 3% (três por cento) do CUB médio residencial, publicado mensalmente pelo SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil de Florianópolis) sobre o total da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

Importante avaliar, primeiramente, a utilização do CUB como indexador para o cálculo da trava da contrapartida. De acordo com Furtado e Araújo (2017):

[...] várias cidades adotam o CUB como valor de referência em suas fórmulas de cálculo. Entretanto, a utilização deste indicador de preço da construção envolve um erro conceitual importante. O incremento de valor resultante do maior aproveitamento edifício incide sobre os terrenos, cujo valor depende, se considerada a mesma localização, do quanto se pode construir nele. Por isso, cobrar como contrapartida pelo maior aproveitamento um percentual sobre o custo da edificação excedente a ser construída leva ao equívoco de que a cobrança incida sobre a construção – e como consequência sobre o empreendimento imobiliário – e não sobre o proprietário do terreno.

Outra razão pela qual este valor fixo é totalmente inadequado como parâmetro é o fato de que os terrenos têm valores muito diferenciados na cidade. Ora, se a contrapartida é semelhante de forma independente da localização do empreendimento, e, portanto, dos preços finais que as localizações refletem, há uma enorme injustiça nessa cobrança, pois os empreendimentos realizados nas localizações mais caras pagarão relativamente menos que aqueles localizados em zonas populares. Por essas razões, o valor mais adequado a ser tomado como parâmetro de referência é o do IPTU, que varia conforme o valor da propriedade (FURTADO e ARAÚJO, 2017).

O dispositivo supracitado estabelece valores máximos e mínimos de contrapartidas de OODC, fixados em 2,1% do CUB (mínimo) e 3% do CUB (máximo). Em valores atualizados (CUB de dezembro/2021 = R\$ 2.258,53), isto representa um valor de contrapartida de OODC mínimo de R\$ 47,43/m² e máximo de R\$ 67,75/m². A título comparativo, o preço por m² médio de um imóvel residencial em Florianópolis é de R\$8.450,00 (FIPE, 2021), assim distribuídos, considerando as localidades com amostras mais representativas:

Figura 7 Valor do m² residencial médio em Florianópolis.

Fonte: FIPE, 2021.

Este valor é 124 vezes maior que o valor máximo/m² auferido pela OODC. Assim, o retorno financeiro da OODC em uma edificação desta localidade equivale a 0,8% do valor real de venda do imóvel. A situação se agrava ao avaliarmos outras regiões, como a Agronômica (área central da Ilha), onde o valor médio do imóvel produz um retorno máximo de OODC equivalente a 0,60% do valor real de venda. Assim, quanto mais caro o valor de venda dos imóveis, mais beneficiado será o empreendedor, o colide com os objetivos do instrumento da OODC.

Por outro lado, o valor mínimo da contrapartida na localidade de Capoeiras representa 1,3% do valor do imóvel na venda. Do exposto, é possível verificar que a trava mínima tem efeito prejudicial sobre as áreas de menor valor de mercado, onerando mais – proporcionalmente – o valor dos imóveis.

Para fins de referência, menciona-se cálculo realizado pelo IPEA (2014) em uma área de São Paulo com valor do terreno/m² equivalente a R\$ 1.100,00, onde se obteve uma contrapartida de R\$ 550,00/m², ou seja, 50% do valor do m² do imóvel. Só este ponto já demonstra que a efetividade do instrumento em Florianópolis está longe de ser alcançada. Depreende-se, desta análise, que o cálculo das contrapartidas de OODC em Florianópolis resulta em valores que não correspondem à realidade do mercado imobiliário, e que o uso das travas, tanto mínima quanto máxima, prejudica a efetividade do instrumento.

Os artigos 7º e 8º do Decreto Municipal 13.454/2014 dispõem:

Art. 7º Nos casos em que houver restrição adicional, estabelecida pelo Município, quanto ao número de pavimentos máximos do zoneamento em que se encontra a edificação, a coluna da Tabela II constante do art. 6º deste Decreto a ser utilizada será a correspondente ao novo limite de número máximo de pavimentos.

§ 1º A alteração da destinação de uso do imóvel, respeitado o zoneamento, para o qual foi deferido o pedido de Outorga Onerosa do Direito de Construir somente poderá ser solicitada mediante aprovação do Município e o pagamento da diferença do valor da outorga com base nos parâmetros estabelecidos no art. 6, do presente Decreto.

§ 2º Caso a alteração seja para um uso considerado como mais adequado (índice menor) segundo a Tabela I constante do art. 6º deste Decreto, não haverá direito a ressarcimento.

Art. 8º A não utilização do Potencial Construtivo Adicional concedido através da Outorga Onerosa do Direito de Construir até a conclusão da obra implicará em caducidade da Outorga.

Parágrafo Único - Em hipótese alguma haverá qualquer tipo de ressarcimento pela não utilização do Potencial Construtivo Adicional.

Aqui, é necessário fazer uma correlação do artigo 8º do Decreto, que menciona a conclusão da obra sem o uso da OODC, com o Código de Obras do município (Lei Complementar 60/2000), que dispõe:

Art. 3º Para os efeitos de aplicação deste código, são adotadas as seguintes definições: [...]

XXXVII - Habite-se: **atestado de verificação da regularidade da obra quando da sua conclusão**, correspondendo à autorização da Prefeitura para a sua ocupação ou uso. (GRIFO NOSSO)

Art. 41º Concluída a construção, modificação ou acréscimo, a edificação só poderá ser utilizada após a obtenção do habite-se junto à municipalidade, que só o deferirá **comprovada a execução da obra de acordo com os projetos e especificações aprovados**. (GRIFO NOSSO)

Assim, se o projeto aprovado, que inclui potencial construtivo oriundo da OODC, não foi plenamente executado, não caberia afirmar que obra tenha sido concluída. Julgamos que o objetivo do legislador tenha sido no sentido de que, uma vez paga a contrapartida, não haveria ressarcimento, ainda que não se tenha executado (ou iniciado) a obra.

O artigo subsequente do Decreto dispõe sobre a aplicação dos recursos auferidos e menciona artigo 259 do Plano Diretor, o qual, por sua vez, remete ao artigo 26, incisos I a IX, do Estatuto da Cidade. Ocorre que o próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 31, estabelece a mesma relação de aplicação dos recursos com as finalidades do seu artigo 26. Assim, o dispositivo não delimita ou aprofunda a aplicação dos recursos, sendo inócuo neste sentido.

Art. 9 Os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir serão revertidos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e aplicados de acordo com o art. 259 da Lei Complementar nº 482, de 2014.

Salienta-se, entretanto, a definição de que os recursos devem ser revertidos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU). Instituído pelo Plano Diretor (LCM 482/201 - art. 325), o FMDU já prevê em seus aportes a destinação das receitas oriundas da OODC. Entretanto, o dispositivo do Decreto obriga a aplicação neste Fundo.

O artigo 10º do Decreto 13.454/2014 também dispõe sobre a contrapartida, a saber:

Art. 10 Nos termos do art. 259 da Lei Complementar nº 482, de 2014, à contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser substituída por outra contrapartida que traga vantagem ambiental, econômica ou social ao Município, segundo os seguintes critérios:

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

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

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

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

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

I - doação de imóvel ao Poder Público municipal; ou II - construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais;

§ 3º Ficam estabelecidas as seguintes cotas mínimas para aplicação dos recursos e contrapartidas financeiras:

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

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

a) mínimo de 20% (vinte por cento) em ações de preservação do Meio Ambiente, devendo ser priorizadas as Unidades de Conservação estabelecidas pelo Município.

b) mínimo de 5 % (cinco por cento) em obras de preservação do Patrimônio Cultural e, ações de animações urbanas em áreas tombadas.

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

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

§ 4º Não serão computadas como contrapartidas ações decorrentes de obrigações legais, tais como alterações no sistema viário,

melhoramentos nos passeios, e quaisquer outras ações realizadas no entorno imediato do imóvel, que sejam condição para execução ou que beneficiem diretamente o mesmo.

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

Assim, o dispositivo permite a substituição da contrapartida financeira da OODC por outra “que traga vantagem ambiental, econômica ou social ao Município”. Tal substituição está em consonância com o que dispõe o extinto Ministério das Cidades (FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012), que aponta:

A contrapartida pode assumir várias formas, entre as quais se destacam: dinheiro, terras, obras ou serviços. A consideração de uma ou mais dentre estas alternativas deve estar vinculada aos objetivos da política de desenvolvimento urbano do município. [...]

De qualquer forma, ou seja, para contrapartidas de quaisquer naturezas, o montante em dinheiro se mantém como referência para o cálculo do equivalente econômico a ser pago pelo beneficiário. A aferição deste equivalente em dinheiro depende da regulamentação de uma fórmula de cálculo para a cobrança da OODC.

Já Marcelo Lopes de Souza (2015) é mais enfático, afirmando que o solo criado se traduz principalmente em uma contribuição financeira, devendo as “barganhas e transações” serem excepcionalmente aceitas.

O artigo 10º estabelece os critérios que possibilitam a substituição: equivalência financeira ao valor calculado da contrapartida e aprovação pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, devendo a contrapartida ser uma doação de imóvel ao Poder Público municipal ou a construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais. O dispositivo fixa, ainda, o limite de 40% como o valor máximo a ser substituído.

Conforme já tratado, o valor máximo de contrapartida da OODC está fixado em 3% do CUB, o que representa R\$ 67,75/m². Assim, o valor máximo a ser substituído (40% do máximo) é de R\$ 27,10/m². Para fins exemplificativos, uma obra de 5.000 m² de construção resulta em contrapartida máxima de OODC de R\$ 338.750,00. Destes, somente R\$ 135.500,00 poderiam ser substituídos, o que é módico para a compra, construção, reforma ou ampliação de um equipamento público.

Ainda, o §3º do artigo 10º do Decreto 13.454/2014 estabelece que a aplicação dos recursos deve se dar da seguinte maneira: 50% (cinquenta por cento) no setor urbano em que a outorga for concedida, e os 50% (cinquenta por cento) remanescentes podem ser redistribuídos em toda a cidade, com preferência para o bairro ou setor urbano da concessão da outorga. Ou seja, do valor de R\$ 135.00,00 anteriormente calculado somente R\$ 67.750,00 deveriam ser utilizados no mesmo setor urbano, sendo a outra metade distribuída da seguinte maneira:

Tabela 4 Simulação dos limites de aplicação dos 50% da contrapartida substituída da OODC.

%	Destinação	Valor
Mínimo 20%	Ações de preservação do Meio Ambiente, devendo ser priorizadas as Unidades de Conservação estabelecidas pelo Município.	R\$ 11.672,58
Mínimo 5%	Obras de preservação do Patrimônio Cultural e, ações de animações urbanas em áreas tombadas.	R\$ 2.918,145
Mínimo 20%	Ações e obras de habitação popular e requalificação urbana em áreas de interesse social.	R\$ 11.672,58
Máximo 55%	Demais investimentos previstos nos artigos 11 e 12 do Decreto.	R\$ 32.099,595

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Decreto municipal n. 13.454/2014.

Percebe-se, assim, uma pulverização da contrapartida, tornando-a financeiramente aplicável (ou efetiva) somente nos casos de obras de porte muito maiores do que a que utilizamos como parâmetro para esta simulação. Contudo, obras de tal porte são bastante incomuns em Florianópolis.

Importante avaliar, ainda, a obrigação de aplicação de 50% no setor em que se concedeu a OODC. Conforme já abordado, as áreas passíveis de OODC são aquelas com melhor infraestrutura, uma das razões pela qual existem os maiores coeficientes de aproveitamento. Nestes locais os valores dos imóveis são mais elevados também. Assim, ao considerarmos que o valor da substituição foi fixado em 40% do valor total, que a aplicação deva se dar preferencialmente no setor da concessão OODC e que estas áreas já dispõem, possivelmente e provavelmente, de infraestrutura urbana, vemos que a substituição torna-se inviável (compra de imóvel com valor de contrapartida baixo) ou tende a acentuar a problemática que se propõe a solucionar.

As áreas mais bem estruturadas (com equipamentos urbanos e comunitários e sistema viário qualificado) tendem a possuir um maior potencial de adensamento, que tendem a refletir em um coeficiente de aproveitamento mais alto, donde se utiliza da OODC, criada com objetivo de “obter recursos para o financiamento de infraestrutura e equipamentos urbanos em áreas desassistidas” (FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012) ou redistribuir “as mais valias decorrentes do processo de urbanização” (CABRAL, 2017).

O Ministério das Cidades complementa:

A lógica da OODC é a de **neutralizar os efeitos da valorização diferenciada** decorrente da atribuição de diferentes aproveitamentos para os terrenos urbanos, e de cobrar contrapartidas dos beneficiados por essas valorizações, de modo a financiar infraestrutura e equipamentos urbanos nas **áreas carentes** das cidades (FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012, grifo nosso).

Logo, a aplicação da contrapartida da OODC no mesmo setor seria mais um investimento público em uma área que já dispõe de infraestrutura, o que tende a incrementar o valor dos imóveis da região (acentuando o efeito de valorização diferenciada). Assim, tal dispositivo vai de encontro aos objetivos do instrumento.

Oportuno mencionar, ainda, a previsão de utilização dos recursos em ações de “faixas de pedestres, sinalizações de trânsito, inclusive semáforos”. Conforme mencionado, a utilização dos recursos do instrumento é delimitada

pelo Estatuto da Cidade, em seu artigo 26, incisos I a IX, e ratificadas pelo próprio Decreto e pelo Plano Diretor, nos quais as referidas ações não se enquadram.

É passível de questionamento, ainda, se as referidas ações não se enquadrariam nas proibições do §4º do mesmo artigo, que veda no cômputo das contrapartidas as “ações decorrentes de obrigações legais, tais como alterações no sistema viário, melhoramentos nos passeios, e quaisquer outras ações realizadas no entorno imediato do imóvel, que sejam condição para execução ou que beneficiem diretamente o mesmo”.

Na sequência, o artigo 11 do Decreto Municipal 13.454/2014 dispõe:

Art. 11 As edificações de 3 (três) ou mais pavimentos que fizerem uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderão aumentar em até 1/3 (um terço) a taxa de ocupação, desde que não faça uso das taxas de ocupação diferenciadas apresentadas nos artigos 64 ou 71 da Lei Complementar nº 482, de 2014.

Conforme mencionado anteriormente, em Florianópolis a OODC só se aplica em zoneamentos em que seja permitido 3 ou mais pavimentos. Assim, o dispositivo presente no art. 11 do Decreto 13.454/2014 permite o incremento em 1/3 da taxa de ocupação de todos os zoneamentos em que se aplica a OODC. Na grande maioria dos zoneamentos passíveis de aplicação da OODC, a taxa de ocupação máxima estabelecida é de 50%. Logo, a aplicação deste artigo permite que as taxas de ocupação passem a ser de 66,66% em cada pavimento, resultando em incremento construtivo considerável no cômputo geral. Essa distorção tem impactos urbanísticos diretos. A alteração da taxa de ocupação tem muitos efeitos na urbanidade e no desenho urbano da cidade.

Quanto a este aspecto, é importante destacar que a OODC remete tão somente a coeficiente de aproveitamento adicional. Não há que se confundir isto com taxa de ocupação, cujo conceito e finalidade urbanística são diferentes. Ademais, a definição da OODC na LCM 482/2014 refere-se ao direito de edificar “de acordo com os limites estabelecidos pela tabela de limites de ocupação”. Assim, ainda que houvesse uma incompreensão entre coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação (de distinção básica no urbanismo), o dispositivo do Plano Diretor é claro ao dispor que os limites estão estabelecidos na tabela de limites de ocupação (anexo F01 da LCM 482/2014). Destarte, o Decreto 13.454/2014 contraria o Estatuto da Cidade (ao tratar de taxa de ocupação além do coeficiente de aproveitamento) e o Plano Diretor municipal (pelo mesmo motivo, somado ao fato de contrariar e alterar os limites estabelecidos).

Por fim, o artigo 12 e o artigo 13 do Decreto municipal 13.454/2014 dispõem:

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

§ 1º Os demais critérios serão os estabelecidos pela Lei Complementar nº 482, de 2014.

Art. 13 Este Decreto entra em vigor a partir da data de sua publicação.

O art. 12 remete a incentivos urbanísticos previstos no Plano Diretor, sendo um concernente ao incentivo ao uso misto (art. 4) e o outro, à possibilidade de uso de maior taxa de ocupação para subsolos e os dois primeiros pavimentos no caso de presença de usos comerciais (art. 71). Assim, de acordo com este artigo, mesmo quando concedido incentivo urbanístico, o empreendedor deve arcar com a contrapartida da OODC ao município.

Depreende-se, da análise efetuada sobre o Decreto municipal 13.454/2014, que este apresenta vícios formais, posto que a OODC deveria ter sido regulamentada por lei, nos termos do Estatuto da Cidade, bem como incompreensões conceituais do instrumento, seja pela base de cálculo, que se utiliza de informações aprovadas em lei municipal e, portanto, não correspondem efetivamente ao mercado imobiliário, seja pela aplicação dos recursos auferidos, que podem resultar na ampliação dos problemas a que se propõe a resolver. Ademais, verificou-se que o Decreto regulamentador contraria disposições do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor municipal.

Conclui-se, da análise do Decreto municipal 13.454/2014, que o mesmo não está em consonância com a efetividade objetivada pela criação e aplicação do instrumento.

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA OODC EM FLORIANÓPOLIS

Conforme exposto, com o advento da LCM 482/2014 – Plano Diretor vigente – Florianópolis passou a adotar a nomenclatura do instrumento OODC nos termos do Estatuto da Cidade, mas permaneceu sem indicar no Capítulo que trata sobre o instrumento o local de aplicação dos recursos. Entretanto, o Plano Diretor atual institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e prevê neste a recepção de recursos da OODC (art. 325). O Decreto 13.454/2014 também define que todos os recursos da OODC devem ser aportados no FMDU.

Em que pese estar previsto no Plano Diretor desde 2014, o FMDU foi criado de fato no decorrer de 2018, sendo uma unidade orçamentária vinculada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF. Entretanto, o FMDU não possui até o momento regulamentação específica, razão pela qual não haveria como despendar recursos ali aportados, como os da OODC. Deste modo, o FMDU não vem recebendo os recursos da OODC, tendo como “fonte originária somente recursos oriundos das medidas compensatórias de Estudo de Impacto de Vizinhança acrescidos de rendimentos de aplicação financeira” (FLORIANÓPOLIS, 2019).

Como se pode perceber, as normativas da OODC no município corroboram o entendimento majoritário da aplicação da OODC em um fundo específico, o que resulta em mais transparência na aplicação do instrumento. Infelizmente, os recursos da OODC nunca foram aportados nos fundos definidos. De fato, a criação de um fundo específico só foi realizada em 2018, decorridos 29 anos da instituição do instrumento da OODC, o que demonstra o descaso do município sobre a questão.

Em consulta às informações constantes no site da transparência da Prefeitura de Florianópolis, tendo como objeto de pesquisa os recursos oriundos da OODC, tanto pelo valor principal quanto pela dívida ativa relacionada ao instrumento, encontramos dados somente a partir de 2005, em que pese o site conter informações orçamentárias desde 2000. O site apresenta as seguintes rubricas e valores arrecadados:

Tabela 5 Valores arrecadados com OODC em Florianópolis, desde 2005.

ANO	OODC	DÍVIDA ATIVA OODC	TOTAL
2020	2.141.227,37	1.645.053,89	3.786.281,26
2019	1.922.948,18	644.204,70	2.567.152,88
2018	2.410.198,50	336.501,10	2.746.699,60
2017	3.445.493,55	746.815,59	4.192.309,14
2016	3.040.921,73	217.119,96	3.258.041,69
2015	1.847.439,69	0,00	1.847.439,69
2014	5.450.554,65	345.813,07	5.796.367,72
2013	2.773.749,28	718.062,42	3.491.811,70
2012	2.934.398,54	166.243,87	3.100.642,41
2011	1.805.992,53	287.009,56	2.093.002,09
2010	2.341.574,47	37.964,69	2.379.539,16
2009	1.815.565,91	113.524,01	1.929.089,92
2008	1.860.215,08	19.492,07	1.879.707,15
2007	600.100,26	19.477,56	619.577,82
2006	550.811,05	0,00	550.811,05
2005	18.253,18	384.200,88	402.454,06
MÉDIA ANUAL	2.184.965,25	355.092,71	2.540.057,96
TOTAL	34.959.443,97	5.681.483,37	40.640.927,34

Fonte: elaborado pelos autores a partir de FLORIANÓPOLIS, 2021b.

Na tabela é possível aferir que a média anual de recursos de OODC é de R\$ 2.540.057,96. Considerando que o valor máximo de contrapartida da OODC é 3% do CUB, ou seja, de R\$ 67,75/m², conclui-se que isto se refere no máximo a 37.490,00 m² de solo criado adicional. Considerando que o tamanho mínimo de um lote novo em Florianópolis é de 360 m², o solo adicional criado corresponderia a 104 lotes. Considerando um tamanho médio de imóvel residencial de 75 m² de área privativa, isto corresponderia a aproximadamente 500 unidades.

Ao confrontarmos estes dados com a Figura – Valor do m² residencial médio em Florianópolis – verificamos que os 37.490,00 m² têm valor de venda equivalente a R\$ 194.956.478,00 se fossem em Capoeiras e R\$ 424.142.814,78 se fossem na Agronômica.

Depreende-se, assim, que o instrumento tem servido tão somente para criação do solo, sendo altamente remunerador nas áreas mais valorizadas da cidade, resultando ineficaz na sua real finalidade. Ademais, considerando que o valor médio anual refere-se ao somatório de todas as obras que usaram a OODC, é possível afirmar que a substituição das contrapartidas por obras é quase impraticável.

No que tange aos aspectos orçamentários, a Prefeitura aponta o instrumento enquanto um recurso tributário denominado “Taxa de Solo Criado”. Nas classificações orçamentárias, entretanto, a OODC nunca foi classificada enquanto receita corrente de origem tributária e espécie das taxas, mas sempre nas receitas correntes, de categoria econômica “outras receitas

correntes” e de origens que variam entre a receita principal (a OODC de fato) e a dívida ativa referente à OODC, conforme **Erro! Fonte de referência não encontrada..** Entretanto, a classificação adequada da OODC é a de receita de capital. Da forma classificada pelo município, a OODC fica destinada às despesas correntes, ou seja, despesas de custeio e transferências correntes, contrariamente ao que dispõe o Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Florianópolis e Decreto municipal 13.454/2014.

Dado o exposto, não há como escrutinar a destinação dos recursos oriundos da OODC em Florianópolis, comprovando a natureza arrecadatória do instrumento e o desvirtuamento de sua finalidade. Conclui-se, portanto, que a execução orçamentária, no que tange aos aspectos financeiros do instrumento, colide com as suas finalidades, afetando diretamente sua efetividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Decorrente da evolução do conceito de solo criado, a OODC é um importante instrumento urbanístico para buscar por uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, para ampliar as fontes de financiamento para o desenvolvimento urbano dos municípios, colaborar para a efetivação de melhores condições de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos e proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas.

Florianópolis integra o rol dos Municípios que adotou o solo criado antes da regulamentação da OODC pelo Estatuto da Cidade, mediante lei municipal de 1989. O Plano Diretor vigente do município, Lei Complementar 482 de 2014, incorpora e nova nomenclatura e demais definições do Estatuto da Cidade, estando em consonância com as finalidades estabelecidas na Lei Federal. O Plano Diretor estabelece, ainda, a destinação dos recursos da OODC para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU.

Nos aspectos da administração financeira, o município sempre previu a destinação dos recursos a fundos municipais específicos, os quais nunca haviam sido criados. O Plano Diretor vigente prevê a destinação dos recursos ao FMDU, o qual foi criado somente em 2018. Ainda assim, os recursos ainda não são depositados no FMDU, sendo recepcionados enquanto receitas correntes, as quais são destinadas a despesas correntes do município, contrariando o Estatuto da Cidade, Plano Diretor municipal e Decreto municipal 13.454/2014, demonstrando a ilegitimidade e sua não efetividade.

Ademais, o Decreto municipal 13.454/2014, que regulamenta o instrumento no município, não está em consonância com os objetivos do instrumento, além de criar direitos como o aumento de taxa de ocupação além dos limites estabelecidos no Plano Diretor municipal. O Decreto possui elementos que afetam diretamente sua efetividade, como a limitação (mínima e máxima) dos valores auferidos com a OODC, com efeito prejudicial sobre as áreas de menor valor de mercado; e a forma de cálculo das contrapartidas, que resulta em valores que não correspondem à realidade do mercado imobiliário local e que se tornam irrisórios frente às finalidades do instrumento.

Deste modo, conclui-se que a aplicação do instrumento da OODC em Florianópolis não é efetiva. Tal conclusão advém da análise pormenorizada dos

aspectos jurídicos, urbanísticos, tributários e financeiros do instrumento, os quais encontraram vícios legais e elementos que denotam a incompreensão do instrumento pelo município, tendo sua finalidade deturpada, em que pese sua previsão no Plano Diretor possuir os aspectos necessários estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Recomenda-se, portanto, que o instrumento seja reavaliado pelo município em todas as suas dimensões, buscando não apenas a regulamentação mais assertiva e formalmente correta, mas também sua operacionalização e gestão, posto que decorridos 30 anos de sua aplicação ainda possui erros basilares na implementação do instrumento.

REFERÊNCIAS

AVERBECK, Carlos Etor. Os sistemas de cadastro e planta genérica de valor no município: prejuízos da desatualização. Florianópolis: UFSC, 2003. 203 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

_____. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada nº 34 de 01 de julho de 2005 alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014. DOU de 14/07/2005, seção 1, pag. 89 e DOU de 20/10/2014, seção 1, pag. 64. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CABRAL, Helane C. M. Solo criado e direito de construir. In: VIEIRA, Bruno Soeiro (org.). Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade. Ed. Lumens Juris. Rio de Janeiro, 2017. p.175-201.

FIPE – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Índice FIPEZAP de preços de imóveis anunciados. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.fipe.org.br>>. Acesso em 15 de dezembro de 2021.

FLORIANÓPOLIS. Atlas do Município de Florianópolis. Coordenação de Maria das Dores de Almeida Bastos. Florianópolis: Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis: Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, 2004.

FLORIANÓPOLIS. Plano Municipal da Mata Atlântica: Florianópolis – Santa Catarina. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2020.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar 482, de 17 de janeiro de 2014. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão. Florianópolis, SC. Disponível em: < <http://www.cmf.sc.gov.br/legislacao> >. Acesso em 25 de fevereiro de 2020.

_____. Lei Complementar nº 001 de 1997. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis, e dá outras providências. Florianópolis, SC. Disponível em: < <http://www.cmf.sc.gov.br/legislacao> >. Acesso em 25 de fevereiro de 2020.

_____. Lei nº 3.338 de 1989. Dispõe sobre a atualização e alteração da legislação urbana do município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis, SC. Disponível em: < <http://www.cmf.sc.gov.br/legislacao> >. Acesso em 25 de fevereiro de 2020.

_____. Decreto 13.454, de 28 de agosto de 2014. Dispõe sobre a Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em consonância com o disposto na Lei Complementar Nº 482, de 2014. Disponível em: <<http://www.cmf.sc.gov.br/legislacao>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2020.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. Ofícios resposta Outorga Onerosa e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <conselhodacidadefpolis@gmail.com>. em: 17 dez. 2019.

FLORIANÓPOLIS. Laboratório de Simulação Urbana e Geoinformação (SIGEO). Prefeitura Municipal de Florianópolis. Mapa Físico e Político. 2019. Disponível em: <http://geoportal.pmf.sc.gov.br/downloads/ambiental>. Acesso em: 01 dez. 2021a.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. Portal da Transparência. 2021. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php>. Acesso em: 01 dez. 2021b.

FURTADO, F.; Rezende, V. L. F. M.; Jorgensen, P.; Oliveira, M. T. C.; Bacellar, I. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais, in Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, Belém. 2007.

FURTADO, Fernanda; ARAÚJO, Jefferson Tomaz. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. In: Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano, 3, 2017, Curitiba. Anais, 2017.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. Perfil dos municípios brasileiros: 2018. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Texto para discussão 1943: Instrumentos Urbanísticos à Luz dos Planos Diretores: Uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos. Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notable de Intervención Urbana. 2013.

PLAMUS. Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (2015). Florianópolis: Logit Engenharia Consultiva. Florianópolis, 2015.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba (XVII Enanpur) – São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://anpur.org.br/>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2020.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 636, de 9 de setembro de 2014. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF) e estabelece outras providências. Disponível em: <<https://www.alesc.sc.gov.br/legislacao>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2020.

SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - estratégias ilustradas, 2014. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/estrategias-ilustradas/>> Acesso: 10 jan. 2020

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

SOUZA, Marcelo Lopes. Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.