



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

AS POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO: A
PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS/SC

Ana Letícia Saquete Gonçalves (Universidade de São Paulo) - analeticia.saquete@gmail.com
Formada em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC e mestranda em Planejamento Urbano e Regional na USP.

As Possibilidades e Limitações da Outorga Onerosa de Alteração de Uso:

A Proposta de Regulamentação em Florianópolis/SC

1| INTRODUÇÃO

A consolidação do capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) e a consequente aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (BRASIL, 2001) lançou a nível federal um leque de diversos instrumentos legais para a promoção do planejamento e desenvolvimento urbano. Entre esses, a grande maioria já vinha sendo utilizado pelos municípios, era objeto de pesquisas ou faziam parte de discussões técnicas em seminários de urbanismo, ou seja, já faziam parte do longo processo de consolidação do planejamento urbano brasileiro. Na contramão desse movimento, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso surgiu poucos anos antes da sua pronta inclusão no Estatuto da Cidade e, por isso, suas experiências conceituais e práticas ainda são poucas e os registros sobre sua elaboração são escassos.

Esse artigo aborda as questões presentes na tentativa do município de Florianópolis/SC incluir o instrumento na sua legislação urbana após um longo e conturbado processo de elaboração e aprovação do seu Plano Diretor Participativo pós-Estatuto da Cidade, a Lei Complementar nº 482/2014 (FLORIANÓPOLIS, 2014). As particularidades urbanas e políticas da cidade inserem o instrumento em um novo lugar dentro do panorama de estudo e discussão desse tipo singular de outorga, o que pode contribuir significativamente tanto para a revisão quanto para consolidação do instrumento.

Através da revisão bibliográfica sobre o tema, observação participativa do processo de elaboração e tramitação de uma das revisões propostas para o Plano Diretor (o Projeto de Lei Complementar nº 1715/2018), e entrevistas estruturadas com técnicos do órgão de planejamento urbano municipal, investiga-se as possibilidades e limitações ainda não exploradas do instrumento. Assim, busca-se contribuir para a historiografia e discussão desse novo instrumento e do próprio planejamento urbano de Florianópolis, pouco estudado e registrado em comparação a outras capitais e cidades médias brasileiras.

2| O INSTRUMENTO URBANÍSTICO OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO

Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, emendas de iniciativa popular poderiam ser discutidas em plenária e incluídas na nova Constituição, desde que fossem assinadas por 30 mil eleitores e contassem com o apoio de três associações representativas. Uma delas foi a Emenda Popular da Reforma Urbana, elaborada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) em 1985 e que conciliou as reivindicações populares e técnicas sobre a questão urbana em 23 artigos. A proposta continha instrumentos reguladores e promotores do planejamento urbano baseados em experiências municipais da época, além de tratar temas recorrentes em discussões técnicas e seminários, como direito à cidade, déficit habitacional, especulação e recuperação da valorização imobiliária. Depois de todo o processo legislativo, o conteúdo da

Emenda incorporado a nova Constituição Federal de 1988 foi reduzido à um capítulo com dois artigos (182 e 183) que tratam de seis temas diferentes (plano diretor, função social da propriedade, desapropriação, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e aquisição por usucapião).

No ano seguinte, o senador Pompeu de Sousa (PMDB) propôs o Projeto de Lei do Senado nº 181/1989, que regulamentava o capítulo da Política Urbana e trazia de volta ao debate legislativo federal as questões abordadas pelo MNRU. Segundo Bassul (2004), no início dos trâmites o projeto de lei era caracterizado pela sua abordagem teórica e social, mas, ao ser discutido em comissões internas e sofrer embates com o setor conservador ligado à construção civil, teve sua matéria modelada sob a forma de instrumentos e incentivos legais. Aprovado em 2001, o projeto recebeu o nome de Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) e contempla, em conjunto com a própria Constituição e medidas provisórias, 84% das propostas presentes na Emenda Popular da Reforma Urbana, instituindo a nível federal os diversos instrumentos urbanísticos que já vinham sendo utilizados pelas municipalidades e eram reivindicados pelo MNRU desde 1985 (BASSUL, 2004).

A maioria destes instrumentos tem sua origem ainda durante o período da ditadura militar. A Outorga Onerosa do Direito de Construir, por exemplo, tem como marco fundamental a Carta de Embú de 1976, após um período intenso de discussão em fóruns sobre Solo Criado, o conceito base dos instrumentos que tratam dos direitos de construir (REZENDE et al, 2009). A Transferência do Direito de Construir já era lei em Curitiba em 1982 (BITENCOURT, 2005) e a Operação Urbana Consorciada deriva das Operações Interligadas, que têm como marco a Lei Complementar nº 10.209/86 assinada pelo então prefeito de São Paulo, Jânio Quadros (NOBRE, 2004). Foi justamente essa longa e diversificada experiência municipal que deu força ao Estatuto da Cidade e permitiu sua aprovação, uma vez que demonstrava na prática que, apesar do discurso social que estruturava o projeto de lei, os instrumentos ainda eram favoráveis à construção civil e aqueciam o mercado imobiliário.

Um instrumento que vem na contramão desse movimento é a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), que não constava de forma literal na proposta da Emenda Constitucional do MNRU e nem no PLS nº 181/1989. Ao contrário da Outorga Onerosa do Direito de Construir, esse tipo de outorga é muito recente e tem seu primeiro registro apenas em 1997 no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT (DISTRITO FEDERAL, 1997), ou seja, apenas 4 anos antes da aprovação do Estatuto.

O planejamento urbano do Distrito Federal, especificamente Brasília, é muito diferente das cidades brasileiras que, ao contrário da formação espontânea urbana comum brasileira, foi desenhada e planejada para ser cidade. Lançado em 1956, um concurso público selecionou o projeto do modernista Lúcio Costa para a futura capital brasileira, que zoneou a cidade em setores por atividades (setores residenciais, bancário, diversões, médico-hospitalar, hoteleiro, militar, etc), sob forte influência do modernismo internacional. Essa intensa segregação de usos e o sequente tombamento do Plano Piloto pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1990 entra em conflito com a produção social do espaço urbano, que é inerentemente dinâmica e por isso exige ajustes e revisões das leis urbanísticas.

Desde então, assim como em outras cidades, leis específicas são propostas para a alteração de uso e zoneamento de imóveis individualmente, como forma não só de adequar as dinâmicas urbanas às demandas sociais, mas também de aprovar usos mais rentáveis onde antes não eram permitidos. A prática é uma forma comum de uma dinâmica econômica-eleitoral, quando projetos de leis voltados para a readequação imobiliária (desafetação ou concessão de áreas públicas, a ampliação de lotes, aumento de potenciais construtivos) são utilizados como moeda de troca política e eleitoral (LIMA, 2009). Essas alterações de uso individualista acabam fragmentando o território, sem avaliar os impactos coletivos desse tipo de indução desenvolvimentista, além de tratar os proprietários de forma desigual em benefício de determinados grupos sociais.

Em Brasília, no entanto, a questão da alteração de uso alcança uma nova proporção dentro do cenário de alta especialização do zoneamento urbano e movimento pendular diário. Segundo Lima (2009), entre 1997 e 2008 foram apresentados 357 projetos de lei complementar e 46 projetos de lei que objetivavam a alteração de uso de imóveis no Distrito Federal, sendo nas leis aprovadas 43% de alterações para postos de combustíveis e 35% para outros usos comerciais ou industriais. Apesar da cidade apresentar alta periferação da mão de obra nas cidades satélite e grandes áreas vazias e ociosas, a alteração de usos urbanos não se concentra na produção residencial (apenas 12%) para a readequação do uso conforme a demanda social, mas sim na alteração para usos mais rentáveis e, portanto, comerciais ou industriais.

Assim, como tentativa de enfrentar a questão e estabelecer um procedimento padrão ao invés de privilegiar proprietários ao tratá-los individualmente, é incluído no PDOT de 1997 o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, sob a seguinte forma:

Art. 49. O Poder Executivo, mediante lei específica, poderá outorgar de forma onerosa a alteração de uso.

Art. 50. Para os fins de aplicação da outorga onerosa da alteração de uso, considera-se alteração do uso a modificação ou a extensão dos usos previstos para o terreno vigentes até a data de publicação desta Lei.

Art. 51. A outorga onerosa da alteração de uso será preferencialmente utilizada na Zona Urbana de Dinamização e na Zona Urbana de Consolidação.

Art. 52. Os Planos Diretores Locais ou leis específicas determinarão os usos permitidos e as áreas nas quais será aplicado o instrumento da outorga onerosa da alteração de uso. (DISTRITO FEDERAL, 1997, Seção III)

Assim como em qualquer outro plano diretor, a inclusão do instrumento na lei urbanística do Distrito Federal não regulamenta sua aplicação direta. A lei específica que regulariza a OOAU é aprovada três anos depois, a Lei Complementar nº 294/2000, determinando a fórmula do valor a ser cobrado, destinando os recursos aos fundos de desenvolvimento urbano e meio ambiente, mas principalmente descreve precisamente o que é considerado alteração de uso:

Art. 2º A outorga onerosa da alteração de uso constitui-se em cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do solo para a unidade imobiliária ou quaisquer dos seus pavimentos, que venham a acarretar a valorização dessa unidade imobiliária.

§ 1º Considera-se modificação de uso a mudança de um uso ou tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos para a unidade imobiliária nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 2º Considera-se extensão de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas e edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 3º Fica expressamente vedada a edificação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamentos de supermercados, hipermercados e similares, bem como de teatros, cinemas, shopping centers, escolas e hospitais públicos. (DISTRITO FEDERAL, 2000)

Fica claro que o instrumento tem sua origem no mesmo princípio conceitual da Outorga Onerosa do Direito de Construir: a valorização imobiliária não provocada por investimentos diretos do proprietário e sim por uma decisão técnica de planejamento urbano. Ainda, no artigo segundo é possível compreender claramente os objetos de outorga (modificação, extensão, inclusão de uso ou atividade previstas nas leis de edificação, uso e gabarito), a escala da outorga (unidade imobiliária) e a motivação da outorga (valorização da unidade imobiliária). Para Santoro (2012, p. 155), a OOAU foi inicialmente pensada para “regularizar a situação de postos de gasolina em Brasília”, e, talvez por isso, a lei delimite tão especificamente a matéria já em um primeiro momento.

No entanto, quando o instrumento foi incluído no Estatuto da Cidade, em 2001, o texto volta a ser mais generalista e não descreve o significado de “alteração de uso”:

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei. (BRASIL, 2001)

Essa abstração conceitual na lei federal, aliada à restrita difusão do instrumento no Distrito Federal, abriu espaço para interpretações nas

implementações municipais da OOAU no pós-Estatuto da Cidade. Por isso, é possível perceber claramente duas vertentes: a primeira segue no mesmo sentido do Distrito Federal, entendendo a alteração de uso relacionada à unidade imobiliária urbana, provocando uma valorização financeira da mesma. Já a segunda vertente tem relação com a expansão urbana sobre zonas rurais, disseminada principalmente no Estado de São Paulo.

Enquanto a maioria das grandes cidades brasileiras achataram a curva da migração rural-urbana, o interior paulista continuou em intenso desenvolvimento econômico e de atração populacional no início dos anos 2000, expandindo cada vez mais as áreas de ocupação das cidades sobre o campo. Então, em um curto período de tempo, terrenos com características agrárias tem seu valor de mercado inflacionado pelo interesse do capital imobiliário, que vê uma oportunidade de negócio na construção de condomínios fechados, polos tecnológicos e industriais nessas zonas de expansão (SANTORO, 2012). Considerando a ausência de instrumentos que enfrentam a questão da expansão do perímetro urbano, os órgãos de planejamento municipal viram na OOAU a possibilidade de recuperação dessa valorização imobiliária causada pela alteração do uso rural para o uso urbano.

De fato, nos primeiros planos diretores do período pós-Estatuto da Cidade, o instrumento foi mais bem difundido com esse propósito, mas ainda há um debate jurídico em aberto sobre a alteração rural-urbano significar na verdade uma mudança na classificação do solo, não do uso (Negrelos apud Santoro, 2012). Nesse sentido, até que haja uma determinação a nível federal, cabe à municipalidade determinar na lei o que entende por alteração de uso, além do objeto e escala da aplicação do instrumento.

Da mesma forma que a conceituação desse tipo de outorga não está pacificada, alguns autores ainda estudam sobre quais formatos de instrumento são mais adequados aos tipos de alteração de uso e recuperação da valorização imobiliária. Santoro, Bonduki e Negrelos (2010, p. 249) propõem uma discussão interessante em relação a essa questão na vertente rural-urbana:

Em relação ao instrumento da OOAU, podemos nos perguntar [...] se o conceito da Outorga Onerosa do Direito de Construir não poderia ser adaptado para o Direito de Urbanizar, não como um índice fixo inicial que será totalmente absorvido e amortizado em pouquíssimo tempo, mas como uma operação territorial, em que o solo rural, urbanizável no plano diretor, seria o coeficiente básico de urbanização, e os atributos da urbanização pretendida seriam articulados em variadas formas de expansão urbana “pagável” pelo empreendedor de acordo com o diferencial obtido entre o urbanizável e as densidades propostas.

Sobre a vertente unidade imobiliária, quando Lima (2009) aborda os casos de alteração no Distrito Federal entre 1997 e 2008, elabora uma classificação dos tipos de alteração estudados em sua tese, e, a partir dessa classificação, é possível sugerir formas diferentes de recuperação para tipos e escalas diferentes da alteração de uso. Lima divide os casos em três tipos de alterações: de uso unilateral, vertical e com finalidade social. A alteração de uso unilateral é caracterizada por sua escala reduzida, uma transformação pontual e até certa informalidade - como a transformação de salas comerciais em unidades habitacionais em áreas centrais já dotadas de infraestrutura, tanto com o objetivo de comercialização pelo mercado imobiliário quanto pelo interesse popular no

valor de uso da propriedade. Nesse caso, as alterações devem passar por um novo licenciamento, mas a recuperação da valorização imobiliária pode ser realizada através do ajuste da alíquota do imposto predial.

Já a alteração de uso vertical são mudanças mais extensivas, não apenas em área, mas na quantia monetária de valorização imobiliária - como a transformação de uso habitacional unifamiliar ou áreas não-edificáveis em habitacional coletiva, comercial ou institucional. Essas alterações devem ser associadas com mais instrumentos legais, como estudos de impacto e viabilidade técnica. A recuperação da valorização imobiliária deve ser feita através da OOAU, além da readequação da alíquota do imposto predial.

Por fim, a alteração de uso com finalidade social é voltada “para o alcance da função social da propriedade e da cidade, com finalidade coletiva, inserido em instrumentos de planejamento urbano” (p. 134) e, por isso, o Estado se isentaria de receber a recuperação da valorização imobiliária.

Assim, conforme novos planos diretores vão sendo aprovados, aplicados e revisados, essas discussões ganham novas perspectivas e estudos de caso, que dão novas dimensões ao instrumento e suas possíveis aplicações. É nesse contexto que, após um longo processo de elaboração e aprovação do plano diretor, a cidade de Florianópolis/ SC propõe a revisão da sua lei municipal de planejamento urbano, incluindo a OOAU em suas discussões.

3| O CONTEXTO URBANO E POLÍTICO DO PLANEJAMENTO EM FLORIANÓPOLIS

Capital do Estado de Santa Catarina e da sua região metropolitana, Florianópolis herdou da colonização açoriana uma ocupação polinucleada. Praticamente isoladas no território, as antigas freguesias portuguesas são caracterizadas por um conjunto arquitetônico central com praça, igreja e representações do poder político e econômico voltados para o mar, a partir de onde a ocupação se desenvolvia de forma orgânica e condicionada por marcos naturais (VEIGA, 1993). Partindo de uma rua principal, as comunidades pesqueiras e rurais delimitavam suas propriedades em formato perpendicular e sem a clara definição de fundos, gerando áreas comunais para a extração de água e lenha, pastagem do gado e outras atividades de plantio e coleta. Até os dias de hoje, esse tipo de parcelamento do solo de baixa conectividade, denominado “espinha de peixe”, é remanescente e perceptível em todos os bairros do município (REIS, 2012).

Ao contrário de muitas cidades brasileiras, o núcleo fundacional (atual Distrito Sede) permanece ativo como centro histórico, econômico, administrativo e político municipal e estadual, concentrando também a maior densidade habitacional em Florianópolis. Localizado na península entre as Baías Norte e Sul, onde ilha e continente se conectam através de três pontes, o Distrito também é delimitado pelos Maciços do Morro da Cruz, da Costeira e da Lagoa da Conceição, onde parte da população ocupa de forma irregular para manter-se próxima ao centro. Florianópolis seguiu no caminho lento do desenvolvimento urbano, mantendo aspectos de vila até as décadas de 70 e 90 quando ocorreram os dois grandes *booms* imobiliários e turísticos da ilha, crescimento que se intensifica cada vez mais com o incessante *city marketing*. Desde então, há um crescente processo de expulsão indireta dos “manezinhos” nativos e elitização

da população, causado alta valorização imobiliária - é 5º metro quadrado mais caro do país (SALES, 2020)

Com 97% do seu território localizado dentro da ilha, a distribuição de infraestrutura e o desenvolvimento urbano não são só claramente limitados pela orla marinha, pelas heranças da colonização e pela conurbação urbana continental da Região Metropolitana, mas também por um ecossistema rico e diverso. Composto por praias, lagoas, manguezais, restingas, dunas e cadeias de morros que por diversas vezes atingem mais de 100 metros de altitude, as áreas ambientais são protegidas em escala federal, estadual e municipal.

Com pouco espaço para crescimento e ascendente pressão imobiliária sobre a ocupação, é com a aprovação do Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade da participação social que o plano diretor vira objeto de extrema e intensa disputa política e social (PEREIRA, 2010). Apesar de já ter tido seis leis anteriores (1955, 1969, 1976, 1982, 1985, 1997) em consonância com os cenários do planejamento urbano brasileiro da época, a discussão pública sobre a forma de ocupar a ilha transformou o processo de 11 anos de elaboração do plano diretor em uma verdadeira arena de disputa entre capital imobiliário e comunidades tradicionais ambientalistas.

Iniciado em 2006, o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (PDP) foi marcado por uma participação e autocapacitação intensivas da sociedade civil organizadas, decisões unilaterais do poder municipal, sucateamento e ausência técnica do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e interferências ininterruptas do Ministério Público. Apesar de recomendações contrárias da Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina, Instituto dos Arquitetos do Brasil de Santa Catarina e a Universidade Federal de Santa Catarina, o PDP foi protocolado na Câmara de Vereadores no dia 21 de outubro de 2013 e aprovado com 305 emendas no dia 30 de dezembro do mesmo ano, em meio ao recesso parlamentar. Os quatro anos que seguiram a aprovação são de uma intensa instabilidade jurídica, com revogações da recém aprovada Lei Complementar nº 482/2014, seguidas de suspensões das mesmas em determinações tomadas dentro do mesmo órgão (o Tribunal Regional Federal), enquanto projetos imobiliários eram aprovados na prefeitura baseando-se tanto na lei de 2014 quanto nos Planos de 1985 e 1997 (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020).

Ainda, em 2016, uma determinação judicial ordenou a elaboração de um novo plano diretor, o que chegou a acontecer, mas dessa vez com o IPUF reestruturado à frente do processo. Com grande parte do efetivo se aposentando, um concurso de contratação de técnicos foi realizado, o primeiro em 37 anos de existência do órgão de planejamento. Apesar do desgaste político e a desconfiança da população na municipalidade, o processo de elaboração de um novo plano seguia quando, em agosto de 2017, a ainda continua interferência do Ministério Público foi julgada no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a decisão o suspendeu por definitivo, passando a vigorar a já aprovada Lei Complementar nº 482/2014 (SIQUEIRA; CHAVES; GONÇALVES, 2020).

Atualmente, a grande consequência desse processo turbulento foi a completa distorção da proposta inicial, com a adição das 305 emendas parlamentares em um texto que já não representava mais o debate que aconteceu entre sociedade, mercado imobiliário e prefeitura. Segundo o IPUF, a

lei em vigência apresenta contradições técnicas e lacunas jurídicas que prejudicam a própria aplicabilidade do plano, o que fica claro, por exemplo, no baixo índice de regulamentações específicas e implementação de instrumentos urbanísticos. Na LC 482/2014, constam doze instrumentos urbanísticos provenientes do Estatuto da Cidade¹, sendo que apenas três foram regulados via decreto (Estudo de Impacto de Vizinhança, Estudo Específico de Localização e Outorga Onerosa do Direito de Construir)² e apenas porque os decretos foram publicados prontamente na sequência da aprovação do plano, ainda em 2014. Essa morosidade na implementação efetiva da lei e atualização do quadro técnico municipal estimularam a realização da eleição do Conselho da Cidade de Florianópolis e a proposta de uma revisão exclusivamente textual do PDP, o Projeto de Lei Complementar nº 1715/2018 (FLORIANÓPOLIS, 2018).

Diferentemente do processo anterior, essa revisão se deu de forma mais rápida e com participação da sociedade, representada pelo Conselho. Proposto pela câmara técnica do IPUF e baseado nas discussões de 2016, em menos de um ano a matéria do PLC passou por 4 oficinas temático-explicativas, 15 reuniões internas do Conselho e 21 reuniões de comitês técnicos formados por ambos os órgãos para debates propositivos, apesar do Conselho ser apenas consultivo. A proposta oficial enviada pelo IPUF à Câmara de Vereadores incorporou grande parte das sugestões do Conselho e é acompanhada por um parecer favorável assinado pelo órgão, pedindo sua aprovação integral. Também ao contrário da aprovação do PDP, a tramitação seguiu lenta dentro da Câmara, onde permaneceu por 3 anos, majoritariamente na Comissão de Constituição e Justiça, por influência das eleições municipais de 2020 e pandemia de Covid-19. Quando finalmente foi aprovado na Comissão e encaminhado à plenária no dia 19 de janeiro de 2021, as intenções do executivo para o planejamento urbano de Florianópolis haviam mudado.

O prefeito Gean Loureiro (DEM) aproveitou a reeleição em 2020 e a volta do recesso parlamentar para apresentar um “pacotão” emergencial de 6 leis no dia 15 de janeiro de 2021, que incluíam a alteração na estrutura administrativa da Autarquia Melhoramentos da Capital (COMCAP, responsável pela limpeza urbana e gestão de resíduos municipais) e uma nova revisão do PDP e Código de Obras. Denominado “Floripa Mais Empregos” em uma alusão à justificativa econômica para a celeridade na aprovação projetos imobiliários, o Projeto de Lei Complementar nº 1837/2021 se apropriou do processo participativo, fundamento técnico e estrutura do PLC 1715/2018 como forma de legitimação popular e política, enquanto apresentava significativas alterações no texto.

Apenas três dias depois, a votação do “pacotão” foi iniciada no dia 18 de janeiro de 2021 e teve grande repercussão pública e na imprensa, principalmente em torno dos protestos populares relacionados à COMCAP. Talvez pela conjuntura política, quando o PLC 1715/2018 chegou ao plenário no dia seguinte

¹ “I - parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; II - imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; III - desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; IV - usucapião Especial de Imóvel Urbano; V - direito de Superfície; VI - direito de Preempção; VII - outorga Onerosa do Direito de Construir; VIII - transferência do Direito de Construir; IX - operações Urbanas Consorciadas; X - estudo de Impacto de Vizinhança; XI - projetos Especiais; e XII – detalhamento de Normas, incluindo planos setoriais e planos específicos de urbanização.” (PMF, 2014, art. 253)

² Decreto 13.348/2014, Decreto 13.349/2014 e Decreto 13.454/2014, respectivamente.

não foi sequer aprovado para votação, mesmo com parecer favorável do Conselho da Cidade e da Comissão de Constituição e Justiça, sendo arquivado em seguida. Pouco mais de uma semana depois, no dia 28 de janeiro, o Floripa Mais Empregos foi ao plenário, mas não foi aprovado sob a justificativa da falta de participação popular e ausência de parecer do Conselho da Cidade.

Em novo documento divulgado em fevereiro de 2021, o IPUF afirmou que já trabalhava em uma nova proposta de revisão com o Conselho da Cidade, uma vez que “é imperativo a operacionalização, clareza, promoção da coerência e segurança jurídica e urbana na aplicação do Plano Diretor” (FLORIANÓPOLIS, 2021b, p. 2). Esse novo momento político, no entanto, não parece estar tão pacificado após as novas eleições municipais e do Conselho, como quando na elaboração do PLC 1715/2018. No início de março, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICOM) renunciou sua participação no Conselho da Cidade quando foi anunciado que o prazo de apreciação da última revisão proposta pela prefeitura seria de 15 dias. Segundo o jornal ND Mais, ao final da apreciação, dez entidades ligadas à indústria da construção civil, comércio e conselhos profissionais³ divulgaram um manifesto de apoio à nova revisão submetida pela Prefeitura (GADOTTI, 2021a). Em resposta, outras quinze entidades que compõem o conselho, principalmente da sociedade civil organizada⁴, divulgaram na mídia que discordam do manifesto e foram excluídas da discussão do grupo de trabalho que analisava a nova matéria (GADOTTI, 2021b). Mesmo assim, no dia primeiro de dezembro a nova proposta foi apresentada e disponibilizada para consulta pública *online*, deve ser levada à Câmara de Vereadores no primeiro semestre de 2022 (GADOTTI, 2021a).

Apesar desse processo turbulento e da aparente inexperiência municipal em guiar um desenvolvimento urbano planejado e democrático, a discussão sobre o planejamento urbano de Florianópolis é claramente a mais avançada entre as cidades da Região Metropolitana. Apesar de existirem estudos e planos que atuam sobre o território metropolitano e que demandam a atualização da lei urbana municipal para sua implementação, como o plano de mobilidade integrada PLAMUS, existem cidades que ainda não aprovaram um plano diretor participativo exigido pelo Estatuto da Cidade desde 2001. São José e Palhoça são, depois da capital, as duas maiores cidades em termos populacionais e econômicos, desempenhando papéis significativos dentro da dinâmica urbana

³ Asbea/SC (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura), Acate (Associação Catarinense de Tecnologia), Acif (Associação Comercial e Industrial de Florianópolis), Associação FloripAmanhã, Câmara de Dirigentes Lojistas de Florianópolis, Crea/SC (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de SC), IASC (Instituto dos Advogados de SC), Movimento Floripa Sustentável, Ordem dos Advogados do Brasil (seccional SC), Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil) Grande Florianópolis.

⁴ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Estado de Santa Catarina (SASC), Associação dos Amigos do Parque da Luz (AAPLUZ), Associação dos Moradores do Porto da Lagoa (AMPOLA), Associação de Moradores de Rationes (AMORA), Associação dos Moradores do Loteamento Recreio Santos Dumont (AMOSAD), Conselho Comunitário de Capoeiras (CC CAPOEIRAS), Conselho Comunitário Jardim Cidade Universitária (CONJARDIM), Associação de Moradores do Campeche (AMOCAM) Associação de Proprietários, Moradores e Amigos do Balneário de Jurerê – Loteamento Praia do Forte (AMOFORT), Associação de moradores das Areias do Morro das Pedras (AMAREIAIS), Associação Mobilidade por Bicicleta e Modos Sustentáveis (AMOBICI), Conselho Comunitário da Costa de Dentro (CODEN), Associação dos Moradores Barreiros do Ribeirão (AMOSERTAO).

da conurbação pela sua proximidade geográfica com Florianópolis. Ambas chegaram a iniciar processos de elaboração de planos diretores participativos, mas que não foram aprovados na câmara de vereadores e seguem com leis aprovadas em 1985 e 1993. Neste sentido, as discussões em Florianópolis, mesmo que polêmicas, têm o potencial de aproximar os instrumentos do Estatuto da Cidade da Região Metropolitana, desenvolver dispositivos que atuem sobre as dinâmicas urbanas específicas desse território e incentivar a atualização das leis municipais dentro de um processo mais democrático.

4| AS PROPOSTAS DE INCLUSÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO

Foram três as propostas de inclusão da Outorga Onerosa de Alteração de Uso no PDP de Florianópolis, o PLC 1715/2017 (arquivado), o “pacotão” Floripa Mais Emprego (não aprovado), o PLC Ainda Não Denominado/2021 (em discussão).

O PLC se dividia entre sete eixos temáticos, modificando 101 artigos, incluindo 43 e revogando 24. As alterações vão desde alterações muito pontuais, como readequar o termo “pessoas portadoras de necessidades especiais” para “pessoa com deficiência” (FLORIANÓPOLIS, 2018, artigo 10, inciso X), até a criação de um anexo inteiro, o Glossário, que define todos os conceitos de termos presentes na lei para que não haja dupla interpretação. Apesar de ter como objetivo principal a correção de incongruências, garantir a aplicabilidade técnica e a segurança jurídica do PDP, a câmara técnica do IPUF viu como uma oportunidade de inclusão de alguns incentivos e instrumentos urbanísticos, entre eles a Outorga Onerosa de Alteração de Uso definida pelo seguinte texto:

Art. 259-A A outorga onerosa da alteração de uso constitui-se em contrapartida financeira decorrente da modificação dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do território, aplicada nos seguintes casos:

I - ampliação de edificações de usos considerados tolerados;

II – troca de uso das áreas destinadas a garagens;

III - outros usos discriminados no Anexo F02 – Tabela de Adequação de Usos para Instalação de Atividades Econômicas e Anexo F02.1 - Tabela de Adequação de Usos para Aprovação e Licenciamento de Edificações; e

IV- outros que possam a vir a ser instituídos por lei específica.

Parágrafo único. A Outorga Onerosa aplica-se nas Macroáreas de Uso Urbano.

Art. 259-B O valor total referente à contrapartida financeira da OOAU será calculado através da seguinte fórmula: $Cau = Aua \times Vu \times Iau$, onde:

a) Cau – Contrapartida de alteração de uso, em R\$;

b) Aua – Área total de uso a ser alterada, em m²;

c) Vu – Valor do metro quadrado territorial a partir da mesma base de cálculo do IPTU, em

d) Iau – Índice de alteração de uso é de 4% (quatro por cento).

Art. 259-C Regulamentação específica de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerá os critérios e procedimentos necessários para o pagamento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso. (FLORIANÓPOLIS, 2018)

Tanto o projeto Floripa Mais Emprego quanto o PLC Ainda Não Denominado/2021 em discussão seguem uma estrutura propositiva parecida ao PLC 1715/2018, mas com alterações textuais da primeira proposta, como é possível perceber no próprio caso da OOAU:

Art. 259-A A outorga onerosa da alteração de uso constitui-se em contrapartida financeira decorrente da modificação dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do território, aplicada nos seguintes casos:

I - Ampliação de edificações de usos considerados tolerados.

II - Troca de uso das áreas destinadas a garagens.

III - Outros usos **vinculados a Adequação de Usos para Instalação de Atividades Econômicas e Adequação de Usos para Aprovação e Licenciamento de Edificações.** (grifo meu)

IV - Outros que possam a vir a ser instituídos por lei específica.

V - Troca de uso de áreas edificadas que tenham recebido incentivos urbanísticos.

Parágrafo Único. A Outorga Onerosa da Alteração de Uso é aplicável na Macro Área de Uso Urbano **e deverá observar o número mínimo de vagas de estacionamento previsto em lei, diretrizes de acessos, padrões e dimensionamentos deles, quando couber.** (grifo meu) (FLORIANÓPOLIS, 2021a e 2021c)

As propostas do projeto Floripa Mais Emprego e PLC Ainda Não Denominado/2021 são idênticas entre si, como no texto acima, e grifadas estão as diferenças do PLC 1715/2018. A alteração do inciso três é comum e refere-se apenas aos nomes dos anexos dos projetos de lei. No entanto, há a adição de um inciso inteiro (V) relacionando a alteração de uso com incentivos urbanísticos, a alteração do parágrafo único reiterando a associação da outorga com garagens (também presentes no inciso II, não alterado) e, por fim, a supressão completa do artigo que especificava a base de cálculo de cobrança.

Considerando a especificidade dos artigos, já é possível inferir que a inclusão da OOAU na lei municipal é provavelmente motivada por ampliações edilícias e, de forma muito específica, a alteração de uso de garagens. A relação entre “ampliação de edificações” e “incentivos urbanísticos” demonstram uma preocupação da Prefeitura com índices construtivos, principalmente relacionados à área construtiva, uma vez que um dos principais tipos de incentivos municipal é a ampliação e cessão de índices básicos em metragem quadrada. Da forma como o inciso I está redigido, “ampliação de edificações de

usos considerados tolerados”, a outorga não decorre pela *alteração de uso em* uma ampliação edilícia, mas pela simples ampliação de área em si.

Em relação às referências de garagens, a justificativa é semelhante à questão dos postos de combustível no Distrito Federal: a lei foi elaborada como forma de correção de leis anteriores. Seja uma das distorções causadas pelo processo de aprovação ou uma herança do planejamento urbano rodoviarista, o PDP não computa no coeficiente de aproveitamento espaços destinados a garagens, exceto edifícios-garagem e residências unifamiliares (FLORIANÓPOLIS, 2014, artigo 69). Considerando que a lei não determina um coeficiente de aproveitamento único e unitário, na prática configura-se um incentivo construtivo e financeiro à construção desproporcional de garagens e ao uso desnecessário de automóveis, uma vez que o investidor não pagará a mais para a municipalidade pelo solo virtual que foi criado e pelo impacto gerado sobre a infraestrutura urbana. Os três projetos de lei de alteração do PDP incluem a correção deste artigo, estabelecendo um número limite de vagas para edifícios residenciais multifamiliares, mas apenas o PLC 1715/2018 limita as vagas para edifícios não residenciais e é justamente nessa esfera que se encontra a maior questão.

Nos últimos anos tem sido recorrente em Florianópolis a transformação de espaços destinados às garagens de *shoppings centers* e megalojas em novos ambientes comerciais. Dos três *shoppings centers* localizados na ilha, todos os três expandiram suas áreas comerciais dentro dos estacionamentos, adicionando serviços como costureira, conserto de relógios, gráfica, uma pista de skate, *pet shops*, academias e serviços automotivos (fotos abaixo).





Foto 1 e 2: Ampliações comerciais sobre garagens no Beiramar Shopping de aproximadamente 130m². Na primeira foto é possível perceber o piso original e como a expansão (uma gráfica) é feita um nível abaixo, onde antes eram vagas. Na segunda foto ficam claros os usos comerciais: conserto de relógios e jóias (primeiro plano) e artigos para celulares (ao fundo). Fonte: autoria própria.

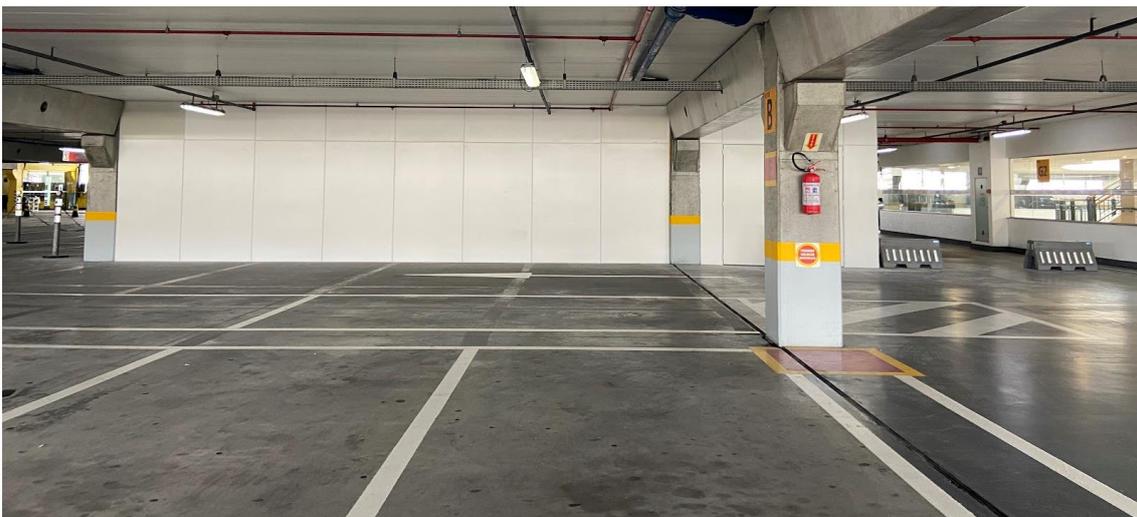


Foto 3 e 4: Ampliações comerciais sobre garagens no Shopping Villa Romana (antigo Iguatemi). Na primeira foto, ampliação em eucatex de aproximadamente 66m² ainda em construção, sendo

três do mesmo tipo por andar de garagem. Na segunda foto, um serviço automotivo de aproximadamente 125m². Fonte: autoria própria.



Foto 5 e 6: Ampliações comerciais sobre garagens no Floripa Shopping. Na primeira foto uma academia (aproximadamente 240m²) e na segunda foto uma pista e loja de skate (aproximadamente 140m²). Fonte: autoria própria.

Essa prática irregular é um tanto comum na esfera das residências unifamiliares, quando um projeto é aprovado na prefeitura e construído como previsto até a liberação do habite-se, mas posteriormente é modificado, aumentando sua área construída de forma dissonante à lei. Isso já é visto como

um grande problema urbano para o setor técnico da prefeitura, porque a extensa e intensa prática deu origem à grandes áreas urbanas ocupadas de forma irregular, principalmente no Distrito de Ingleses do Rio Vermelho, que tem sido objeto do programa de regularização fundiária municipal.

Quando não realizada por um empreendedor imobiliário, nem sempre essa prática irregular tem como objetivo o lucro, ao contrário dos casos dos *shoppings centers*, que lucram através da cobrança de aluguel dessas novas áreas comerciais e não pagam à municipalidade pela área construída que deixou de ser garagem. Apesar dessa relação com a valorização e rentabilidade imobiliária, mais uma vez a questão inclui a ampliação em área não onerada, o que é fundamentalmente pautado na Outorga Onerosa do *Direito de Construir* e não de *Alteração de Uso*.

Assim, em todas as três versões de proposta de OOAU em Florianópolis, o instrumento objetiva a recuperação da valorização imobiliária e a readequação de uso e, por isso, está parcialmente em consonância com o conceito original do instrumento. No entanto, é construído para atuar sobre um problema de coeficiente de aproveitamento e ausência de fiscalização, não essencialmente sobre a alteração de uso por uma demanda determinada socialmente.

5| CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as vertentes de aplicação da OOAU, o caso de Florianópolis parece aproximar-se mais com a original do Distrito Federal, mas atuando em escala ainda menor da unidade imobiliária - nas ampliações e modificações internas a ela. No entanto, quando recuperamos a abordagem de Lima (2009) e as críticas de Santoro, Bonduki e Negrelos (2010), é possível refletir sobre formas diversas de recuperação da valorização imobiliária para casos em que a OOAU talvez não seja a mais prática ou adequada, como parece ser o que ocorre em Florianópolis.

A primeira questão abordada pelas propostas de inclusão da Outorga no PDP trata da ampliação de edificações. Nesse caso, mesmo quando há alteração de usos tolerados, Lima (2009) propõe que a recuperação da valorização imobiliária possa ser realizada através do ajuste da alíquota do imposto predial, principalmente em residências onde as modificações não objetivam o lucro (alteração de uso unilateral). Já em relação a ampliação de áreas comerciais sobre espaços destinados à garagens e sua alteração de uso, o caso parece se enquadrar melhor na alteração de uso vertical, quando não só deve ser ajustado o IPTU, mas primeiramente ser realizado um estudo de impacto, licenciamento e, eventualmente, a cobrança da valorização imobiliária através da OOAU.

É necessário entender também que a origem do problema de Florianópolis não é apenas a distorção da lei do plano diretor, mas uma questão de prática cultural e de fiscalização. Sem entrar no mérito sobre a complexidade do “jeitinho brasileiro” e a aprovação de projetos, Florianópolis segue uma tendência neoliberal e nacional de sucateamento da máquina pública, que fica muito evidente no baixo efetivo municipal: são apenas 10 fiscais para cobrir 675,4 km² de território (IGOR, 2020). Não apenas para a gestão da OOAU, mas para qualquer outro instrumento previsto no PDP, é necessário uma equipe de técnicos municipais que identifiquem, regrem e fiscalizem as questões urbanas.

Por isso, sem a contratação de fiscais, por meio de concurso público, a implementação da OOAU em Florianópolis dificilmente será “uma lei que pega”.

Ainda, é importante lembrar que, ao contrário do Plano Piloto de Brasília, a lei de zoneamento de Florianópolis não é especializada, nem tombada e pode (deve) ser modificada. A inclusão do instrumento sem a correção do PDP apenas cria mais uma etapa de trabalho público sobre um problema, ao invés de atuar diretamente sobre ele. Por isso, é imperativo o ajuste textual sobre a destinação de áreas à garagens em qualquer proposição de alteração da lei, ou o setor imobiliário seguirá se beneficiando financeiramente. Também, vale aqui uma nota de que o PDP foi aprovado oficialmente em 2014, ou seja, há praticamente 8 anos, sendo que o Estatuto da Cidade estabelece o prazo máximo de 10 anos para a revisão dos planos diretores municipais. Considerando a distorção inaplicável da LC 482/2014, a morosidade dos processos de aprovação legislativa e a intensa atuação do Ministério Público no planejamento urbano de Florianópolis, a elaboração de um novo plano diretor efetivamente participativo deveria ser imediata e não apenas uma revisão.

Por fim, é necessário pensar na segunda vertente de aplicação da OOAU explorada por Santoro (2012), que trata da transformação do uso rural em urbano. Florianópolis tem sua área de expansão bem delimitada pela própria geografia da cidade e a conurbação urbana da Região Metropolitana. Apesar do intenso desenvolvimento imobiliário a partir da década de 90, a cidade ainda apresenta grandes áreas ociosas sem impedimentos ambientais no interior da ilha, além de algumas regiões com características rurais - as conhecidas fazendinhas localizadas nos bairros do Rio Vermelho, Ratoles, Rio Tavares e Lagoa da Conceição. Esse momento entre alta valorização imobiliária, limitação do desenvolvimento urbano e áreas acessíveis disponíveis ao mercado da construção civil abrem espaço para a inclusão de um instrumento urbanístico que regularize essa dinâmica. Talvez essa seja a grande vantagem da OOAU não estar bem delimitada, uma vez que é possível adaptar diversas formas de recuperação da valorização imobiliária por alteração de uso em diferentes dispositivos legais e experimentar quais formas são mais efetivas para cada caso.

REFERÊNCIAS

- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado. Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BITENCOURT, Ana Paula M. **A transferência do direito de construir para a preservação do patrimônio cultural: A experiência da cidade de Curitiba.** 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- _____. **Lei nº 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. Presidência da República Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2001. O Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 09 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 17/1997, de 28 de janeiro de 1997.** Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e da outras providências, DF.. Governo do Distrito Federal, 2000. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=51847. Acesso em: 27 jan. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 294/2000, de 27 de junho de 2000.** Institui a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal. Distrito Federal. Governo do Distrito Federal, 2000. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52123/Lei_Complementar_294_27_06_2000.html#:~:text=Institui%20a%20outorga%20onerosa%20da%20altera%C3%A7%C3%A3o%20de%20uso%20no%20Distrito%20Federal.&text=1%C2%B0%20A%20outorga%20onerosa,estabelecem%20os%20Planos%20Diretores%20Locais. Acesso em: 27 jan. 2021.

_____. **Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003.** Regulamenta a Lei Complementar n.º 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal. Distrito Federal: Governo do Distrito Federal, 2003. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/43139/exec_dec_23776_2003.html#txt_37af80dc0ee741163d8fba9704207780. Acesso em: 27 jan. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 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. Prefeitura Municipal, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2014/48/482/lei-complementar-n-482-2014-institui-o-plano-diretor-de-urbanismo-do-municipio-de-florianopolis-que-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-o-plano-de-uso-e-ocupacao-os-instrumentos-urbanisticos-e-o-sistema-de-gestao>. Acesso em: 27 jan. 2021.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 1715.** Altera a Lei Complementar nº 482, de 2014, que “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” e dá outras providências. Florianópolis. Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1ARmRBzcfqLTjhTHu8Lc4eOXM110s7OqM>. Acesso em: 27 jan. 2021.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 1837/2021.** Institui o Projeto Floripa Mais Empregos e dá outras providências. Florianópolis. Prefeitura Municipal, 2021a. Disponível em: <https://paperlessgov-editor.cmf.sc.gov.br/visualizador/publico/anexo/6014>. Acesso em: 25 nov. 2021.

_____. **Exposição de Motivos**, de 23 de fevereiro de 2021. Florianópolis. Prefeitura Municipal, 2021b. Disponível em: http://ipuf.pmf.sc.gov.br/plano-diretor/plc2021/arquivos/IPUF_GAB_EXPOSIC3%87%C3%83O_DE_MOTIVOS_PROPOSIC3%87%C3%83O_PRELIMINAR.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. **Minuta de Projeto de Lei Complementar que altera o Plano Diretor e Lei Complementar Código de Obras.** Florianópolis. Prefeitura Municipal, 2021c. Disponível em: <http://ipuf.pmf.sc.gov.br/plano->

diretor/plc2021/arquivos/1_MINUTA_DE_PROPOSTA_PRELIMINAR_DE_REV
ISAO_PLC_2021.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021

FURTADO, Fernanda *et al.* Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: **XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. Integração sul-americana, fronteiras e desenvolvimento urbano e regional.** Belém: ANPUR - UFPA, 2007.

GADOTTI, Fábio. Entidades de Florianópolis manifestam apoio ao Conselho da Cidade. **ND Mais.** Florianópolis, 21 de março de 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/infraestrutura/entidades-de-florianopolis-manifestam-apoio-ao-conselho-da-cidade/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____, Fábio. Revisão do Plano Diretor de Florianópolis provoca racha no Conselho da Cidade. **ND Mais.** Florianópolis, 24 de março de 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica-sc/revisao-do-plano-diretor-de-florianopolis-provoca-racha-no-conselho-da-cidade/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____, Fábio. Prefeitura de Florianópolis apresenta proposta de revisão do plano diretor. **ND Mais.** Florianópolis, 01 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/cidadania/prefeitura-de-florianopolis-apresenta-proposta-de-revisao-do-plano-diretor/>. Acesso em: 02 dez. 2021.

IGOR, Renato. Florianópolis tem apenas dez servidores para fiscalizar construções irregulares. **NSC Total**, Florianópolis, agosto. 2020. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/florianopolis-tem-apenas-dez-servidores-para-fiscalizar-construcoes>. Acesso em: 27 jan. 2021.

LIMA, Josué Magalhães de. **Alteração de uso de imóveis urbanos no Distrito Federal: apropriação individual ou gestão social?** 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades.** Mimeo, 2004.

PEREIRA, Elson. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: **VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal. Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo,** 2000.

REIS, Almir Francisco. **Permanências e transformações no espaço costeiro: formas e processos de crescimento turístico na Ilha de Santa Catarina.** 2002. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

REZENDE, Vera *et al.* Outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.

SALES, Kassia. Cidades de SC têm o metro quadrado entre os mais caros do país. **Portal ND+**, Itajaí, outubro. 2020. Disponível em: [https://ndmais.com.br/economia-sc/cidades-de-sc-tem-o-metro-quadrado-entre-os-mais-caros-do-](https://ndmais.com.br/economia-sc/cidades-de-sc-tem-o-metro-quadrado-entre-os-mais-caros-do-pais/#:~:text=O%20metro%20quadrado%20mais%20caro%20da%20Capital,-O%20levantamento%20da&text=Em%20Florian%C3%B3polis%2C%20Jurer%C3%AA%20Internacional%20%C3%A9,em%20m%C3%A9dia%2C%20R%24%2010.022)

[pais/#:~:text=O%20metro%20quadrado%20mais%20caro%20da%20Capital,-O%20levantamento%20da&text=Em%20Florian%C3%B3polis%2C%20Jurer%C3%AA%20Internacional%20%C3%A9,em%20m%C3%A9dia%2C%20R%24%2010.022](https://ndmais.com.br/economia-sc/cidades-de-sc-tem-o-metro-quadrado-entre-os-mais-caros-do-pais/#:~:text=O%20metro%20quadrado%20mais%20caro%20da%20Capital,-O%20levantamento%20da&text=Em%20Florian%C3%B3polis%2C%20Jurer%C3%AA%20Internacional%20%C3%A9,em%20m%C3%A9dia%2C%20R%24%2010.022). Acesso em: 29 jan. 2021.

SANTORO, Paula (org.). Gestão social da valorização da terra. **Cadernos Pólis** 9. São Paulo, Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

_____ ; COBRA, Patricia Lemos Nogueira; BONDUKI, Nabil Georges. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 417-440, 2010a.

_____ ; BONDUKI, Nabil (Org.). **Expansão urbana em questão: Instrumentos para ordenar o crescimento das cidades**. São Paulo: Instituto Pólis, 2010b.

_____. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Col mbia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 1, p. 91-115, mai. 2011.

_____. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas**. 2012. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.16.2012.tde-06062012-143119. Acesso em: 2021-01-11

SAULE JR, Nelson (org.) **A Perspectiva do direito   cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. 112p.

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. O desafio da participa o popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** – RBDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

VEIGA, Eliane Veras da. **Florianópolis: memória urbana**. Florianópolis: Editora da UFSC/Funda o Catarinense de Cultura Edi oes, 1993.