



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

## DA NORMA À IMPLEMENTAÇÃO A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA RMNATAL

**Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio** (Universidade Federal do Rio Grande do No) -  
ericah.guima@gmail.com

*Graduada em Direito pelo ICF/PI. Mestra em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais na UFRN. Pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal.*

**Gabriel Rodrigues da Silva** (Universidade Federal Fluminense) - garodrigues@id.uff.br

*Graduado em Geografia pela UFPI. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Doutorando em Geografia na UFF. Pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal.*

**Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva** (Universidade Federal do Rio Grande do No) -

alexsandroferreira@hotmail.com

*Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Professor Associado do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. Pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpole*

**Talia Regina Lira Fernandes** (Universidade Federal do Rio Grande do No) - talia.fernandes.128@ufrn.edu.br

*Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na UFRN. Bolsista de Iniciação Científica (CNPQ).*

## Da norma à implementação

### A Outorga Onerosa do Direito de Construir na RMNatal

#### INTRODUÇÃO

A política urbana no Brasil foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que posteriormente foi regulamentada em legislações de âmbito federal (Lei Federal 10.257/01) e municipal (Planos Diretores). A normatização da política urbana, com princípios, diretrizes, instrumentos e objetivos possibilitou a aplicação de novas soluções à gestão do solo urbano visando mitigar as desigualdades socioespaciais nos municípios. Passados 20 anos do Estatuto da Cidade, nos perguntamos se alguns dos seus instrumentos entraram em funcionamento, quais seus resultados e os desafios atuais.

O presente artigo, propõe um estudo relacionado a um desses instrumentos, qual seja, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na busca por explicitar reflexões sobre sua implementação e aplicação na Região Metropolitana de Natal (RMNatal).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e regulamentado nos Planos Diretores dos municípios que incide sobre os terrenos beneficiados pela delimitação do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico. Além disso, se destaca também por ser um importante – embora subaproveitado - instrumento de recaptura de mais-valia urbana e fonte de recursos para custear a implantação e expansão da infraestrutura urbana, na medida em que concede potencial construtivo onerosamente, faz retornar para os cofres públicos parte dos valores gerados na ampliação do ambiente construído para serem utilizados em obras e serviços voltados para o financiamento e desenvolvimento urbano em prol da coletividade. A ideia fundante do instrumento é ganhar para um Fundo Público (Fundo de Urbanização) parte da valorização imobiliária que foi ampliada pelos investimentos públicos realizados.

O instrumento da outorga onerosa é objeto de estudo em diversas pesquisas nas últimas décadas (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012; FURTADO, 2021, PINTO, 2010, RIBEIRO; SMOLKA, 2012). Na RMNatal, os estudos recentes (GIESTA, 2013, PINHEIRO, 2017) mostram que nos municípios de Natal e Parnamirim a aplicação OODC é mais evidente, mesmo assim Natal, que aplica o instrumento desde 1994, apresenta dificuldades em razão da falta de um corpo técnico especializado, uma gestão específica para o fundo, uma fórmula defasada e uma baixa arrecadação fiscal (SILVA; LEÔNCIO, 2021).

Diante disso, questiona-se como na RMNatal está presente a OODC nos planos diretores? A partir disso, tem-se como objetivo analisar como o instrumento da OODC é compreendido nos planos diretores nos municípios da RMNatal, de modo a dar continuidade e ampliar os dados existentes, além de demonstrar a evolução do instrumento nos municípios analisados.

Para atingir o objetivo proposto, a metodologia de pesquisa utilizada foi, inicialmente, uma análise documental das legislações municipais que estabelecem a outorga onerosa. Em seguida, foram elaborados quadros sínteses com a classificação relativa a possibilidade de aplicação da OODC e um mapeamento quanto a sua efetividade atual e mudanças previstas nos municípios em processo de revisão dos planos diretores.

A pesquisa se justifica na ausência de estudos atualizados a respeito da OODC na maioria dos municípios da RMNatal, existindo apenas no município de Natal e Parnamirim e, ainda assim, carecendo de dados atualizados, tendo em vista a forma que os municípios pertencentes a RMNatal vem abordando os instrumentos em suas normativas.

O artigo se divide em três seções: na primeira seção é abordada uma conceituação e contextualização da OODC enquanto instrumento urbanístico previsto na legislação federal e sua relação com os princípios e objetivos da política urbana no Brasil; na segunda buscou-se caracterizar a RMNatal enquanto recorte temporal e apresentar uma síntese dos estudos existentes sobre OODC em Natal e Parnamirim; na terceira seção, são apresentados os dados encontrados durante a pesquisa sobre a OODC nos 15 municípios da RMNatal, com a apresentação de quadro síntese e mapeamento das informações relativas à implementação e atualização do instrumento nesses municípios.

## **A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: CONCEITUAÇÕES PERTINENTES**

No Brasil, historicamente as cidades são caracterizadas pelo crescimento desordenado e, conseqüentemente, pela segregação e desigualdade socioespacial. Até a metade do século XX a política urbana foi negligenciada enquanto a população urbana crescia demasiadamente (SANTOS, 2017). A Constituição Federal de 1988 (CF/88) inseriu dispositivos com diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, a preservação ambiental, os planos urbanísticos e a função social da propriedade urbana (SILVA, 2010).

Desde que a CF/88 entrou em vigor, os municípios passaram a ser considerados entes federativos e experimentaram o fortalecimento institucional, com responsabilidades sobre a execução da política urbana e das políticas sociais descentralizadas. No entanto, logo percebeu-se que a quantidade de responsabilidades superava em muito a capacidade de financiamento das políticas urbanas – na forma de programas e projetos - e que a autonomia em relação à execução dessas políticas não acompanhava a autonomia financeira, comprometendo a efetividade de muitas dessas políticas na grande maioria dos municípios brasileiros (SANTOS, 2017).

O capítulo da política urbana estabelece no art. 182 que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor e prevê instrumentos para exigir o cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 1988). No nível municipal, a CF/88 determina que é por meio do Plano Diretor (PD) - instrumento obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que deve ser revisado, no máximo, a cada 10 anos - que será regulamentado o uso e a ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988). Além disso, o Estatuto da Cidade (EC) estabelece no art. 42 o

conteúdo mínimo que deve ter o PD e a Outorga Onerosa do Direito de Construir é citada entre os instrumentos urbanísticos obrigatórios (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, Botelho (2007) destaca a importância do espaço urbano enquanto meio de produção para a existência e reprodução da sociedade capitalista, na qual a propriedade privada auferir mais-valias geradas no processo de produção e reprodução do ambiente construído. O autor demonstra também que:

“A legislação de regulamentação de usos do solo e do espaço público, o direcionamento de investimentos, a construção de infraestrutura e os planos de revalorização de áreas urbanas degradadas são alguns dos exemplos de atuação do Estado que tem por fim a valorização dos capitais aplicados no setor imobiliário, em particular, e do próprio capital, em geral” (BOTELHO, 2007, p.27).

Assim, fica perceptível que os investimentos, ações e regulamentações estatais influenciam no preço da terra e na valorização imobiliária dele decorrente. Diante disso, o Estado pode cobrar pelas mais-valias urbanas geradas de diversas formas, entre elas pelo direito de construir. Na verdade, não é exatamente o “direito de construir” que é alvo da patrimonialização, mas sim o potencial construtivo, isto é, a inserção jurídica-urbanística da autorização prévia que o município concedeu a alguém parcelar o solo da cidade. O direito a construir é um recurso público que é repassado a terceiros quando este, às suas expensas, resolve ocupar um dado lote urbano; neste caso, o lote ganha um potencial arbitrado pela Lei municipal (PINTO, 2010). É sobre esta potencialidade (mínima, básica e máxima) que a OODC e a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) atuam.

Vale destacar que o EC enfatizou a necessidade de recaptura de investimentos resultantes de valorização imobiliária; mas, também, não é apenas pela definição legal que tal princípio (a recaptura de valores) deve ser compreendida, e sim pela sua fundamentação econômica-urbanística de que não há nada que um proprietário isoladamente possa fazer para aumentar o valor da sua localização, isto é, o investimento privado no lote não é o único fator que gera o aumento de valor (ou mais-valor). Nesse sentido, Furtado (2007, p 248) compreende que em “praticamente todos os instrumentos está presente a possibilidade de geração de impactos diferenciados sobre o valor dos terrenos afetados em relação ao conjunto dos terrenos urbanos”. Já se passaram 20 anos desde a aprovação do EC e de lá para cá percebe-se que ainda há muito para se efetivar, principalmente no tocante à implementação de instrumentos urbanísticos nos municípios brasileiros. Tal demora não se dá, apenas, por falta de conhecimento sobre a OODC e a TPC, mas sim pelas resistências que o setor fundiário – seja organizado ou pulverizado em milhares de proprietários, levanta barreiras a isto.

Paralelamente, a realidade dos municípios brasileiros se mostra desigual em diversos parâmetros, dentre eles, de oferta de investimentos públicos em infraestrutura em suas diferentes localizações. Esses investimentos por parte do setor público, em determinadas áreas da cidade, influenciam no processo de valorização do solo urbano, enquanto outras áreas que são desassistidas sofrem com a carência.

O EC insere a possibilidade da utilização de diversos instrumentos de recuperação de mais valias urbanas, dentre eles, OODC, que tem o papel de

arrecadar dessas áreas valorizadas contrapartidas por parte dos proprietários, com a finalidade de redistribuir essa arrecadação para as áreas menos assistidas.

Segundo disposto no Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores, a outorga onerosa permite ao empreendedor imobiliário o aproveitamento máximo das terras urbanas que, por sua vez, se valorizaram a partir de investimentos públicos e, em contrapartida, esse instrumento da política urbana captura parte dos ganhos auferidos individualmente. Nesse sentido, a OODC não é considerada imposto e nem tributo, mas sim um ônus que recai junto à possibilidade de exercício do direito de construir acima dos coeficientes básicos pelos proprietários de imóveis urbanos (KLINTOWITZ *et al.*, 2021).

Outra argumentação contrária a aplicação da OODC, comum quando o instrumento é debatido, é de que poderia onerar o setor produtivo, o que não se mostra verdadeiro. O núcleo de valor alcançado pela OODC é o preço do solo urbanizado, não os investimentos capitalistas na produção do ambiente construído e, em alguns casos, é possível até baratear o valor residual do terreno por meio de descontos na OODC (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012).

O controle do solo urbano é fundamental para um efetivo ordenamento da cidade, levando em consideração a importância da compreensão por parte da gestão municipal a respeito da dinâmica imobiliária e das diretrizes urbanísticas para traçar estratégias de regulamentação e implementação da OODC. Com isso, considera-se possível ter uma efetividade real na OODC e da sua finalidade perante o financiamento e desenvolvimento urbano mais justo. Esse instrumento tem um caráter importante diante da dinâmica urbana, conforme afirmam Furtado, Biasotto e Maleronka (2012) quando conceituam como:

“um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01. 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” (Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012, p.13).

Nesse sentido, Piza, Santoro e Cymbalista (2004) afirma que a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada como um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, na medida em que se baseia fundamentalmente na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infraestrutura.

O Estatuto da Cidade (Lei nº10.257, de 2001) na seção XIX do Art 31, estabelece as diretrizes a respeito das finalidades da utilização dessa contrapartida, e no Art. 26 enumera um rol exemplificativo a respeito da destinação dos recursos arrecadados por esse instrumento:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;  
VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico” (BRASIL, 2001).

De todo modo, para a viabilidade de regulamentação e aplicação, é de responsabilidade de cada município atribuir tais especificações em seus planos diretores, para assim, o instrumento ter sua efetividade de forma mais exitosa.

A gestão municipal tem um papel importante no que diz respeito à gestão do território, como por exemplo à oferta e à distribuição de infraestrutura e serviços urbanos para as diversas áreas da cidade. Com isso, é necessário que a gestão pública se empenhe em promover diretrizes de regulação de uso do solo urbano e de controle relacionado às estratégias do mercado imobiliário.

A OODC é um instrumento que possibilita um controle do solo urbano em determinadas áreas da cidade, assim como, possibilita a arrecadação de contrapartida por parte dos interessados em construir acima do potencial construtivo estabelecido conforme o coeficiente de aproveitamento básico.

De todo modo, apesar da importância da regulamentação e da implementação do instrumento da OODC como estratégia de controle do solo urbano e de arrecadação das contrapartidas para o financiamento do desenvolvimento urbano, muitos municípios ainda se limitam diante da execução e aplicação plena de tal instrumento. Conforme afirmam Ribeiro e Smolka (2012, p.5) “Apesar da existência dessas ferramentas inovadoras, muitos municípios brasileiros ainda não estão plenamente preparados para regulamentar esses instrumentos, sobretudo devido à falta de recursos técnicos, humanos e institucionais”.

A implementação da OODC, vai requerer da gestão municipal maiores habilidades com relação a gestão urbana, como também vai necessitar de materiais e corpo técnico, para assim, promover uma gestão municipal que seja capaz de tratar das questões urbanas de maneira mais eficiente.

É de responsabilidade da gestão municipal, atribuir regulamentos e diretrizes como: identificação das áreas com seu coeficiente de aproveitamento e seus limites máximos; a criação de uma fórmula de cálculo da contrapartida a ser cobrada na aplicação da OODC e responsável pela gestão do fundo público específico para gerir tal arrecadação (FURTADO; BIASOTTO, e MALERONKA, 2012).

Em suma, a gestão municipal tem um papel fundamental na questão da gestão do solo, por ter o poder na organização da implementação e nas tomadas de decisões referentes a aplicabilidade da OODC como um instrumento de recuperação de mais valia urbana. A aplicação da OODC em conjunto com outros instrumentos da política urbana, são fundamentais para o poder público poder cumprir as diretrizes do EC, de modo a buscar a redução das desigualdades urbanas existentes nos municípios brasileiros.

## **A RMNATAL E ESTUDOS EXISTENTES SOBRE OODC**

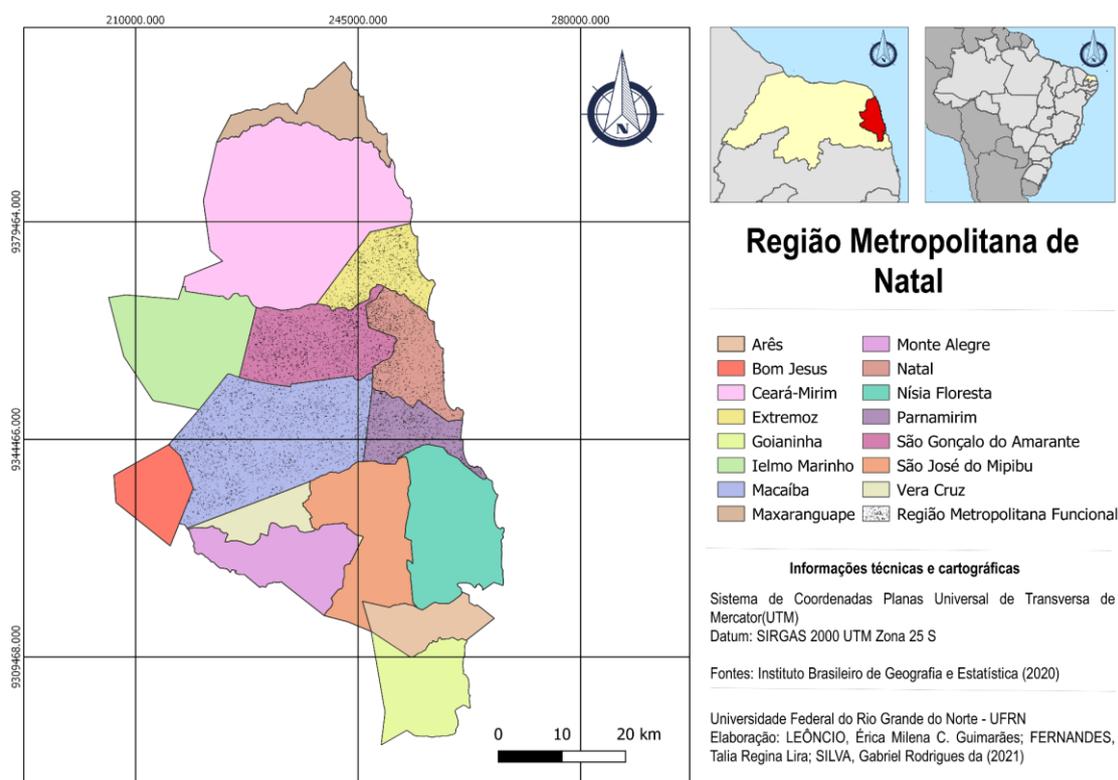
O início da formação da Região Metropolitana de Natal se deu no decênio de 1970, quando se identificou o surgimento do processo de metropolização, a partir de apontamentos de caráter metropolitano, sendo alguns deles, por exemplo, os fenômenos de: conurbação e transbordamento. No entanto,

somente através da Lei Complementar Estadual nº152, de 16 de janeiro de 1997, a Região Metropolitana de Natal (RMN) foi oficialmente institucionalizada de início com seis municípios (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim). Atualmente, a RMN é composta por 15 municípios<sup>1</sup>, conforme a (Figura 1) (CLEMENTINO *et al.*, , 2019).

A Região Metropolitana de Natal apresenta em seus municípios graus distintos de níveis de urbanização e de integração, ocasionando assim, municípios que se apresentam em dinâmicas mais articuladas (Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz), e outros municípios que apresentam um menor grau de integração no contexto da dinâmica metropolitana (Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), a RMNatal possui uma extensão territorial de 3.683,74 km<sup>2</sup>, ocupando 7% relacionado a todo o território do estado do Rio Grande do Norte. Possui cerca de 1.606.218 de habitantes, o que representa 46% da população de todo o RN. Com isso, a RMN possui a maior área de concentração populacional do Estado, sendo que, no município de Natal que se concentra o maior número da população metropolitana.

**Figura 1: RMNatal Funcional e Institucional**



Fonte: IBGE (2020); Acervo do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal (2021)

<sup>1</sup> A RMNatal é composta pelos seguintes municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba; Ceará-Mirim; São José de Mipibu; Nísia Floresta; Monte Alegre; Vera Cruz; Maxaranguape; Ielmo Marinho; Arês; Goianinha e Bom Jesus.

Quando se analisa a questão econômica, grande parte da concentração do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado se localiza na região metropolitana, e nessa escala metropolitana, o município de Natal que apresenta uma maior representatividade, seguido pelos municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz. No que tange o setor do PIB que maior apresentou resultados, tem-se o setor terciário, enquanto os setores primário e secundário apresentam uma menor intensidade na produção (GOMES *et al.*, 2015).

Quanto à OODC, a partir de uma pesquisa bibliográfica, identificou-se os principais estudos existentes no âmbito da RMNatal sobre o tema, os quais destacamos algumas considerações relevantes de dois trabalhos: um relativo ao município de Natal e outro sobre o município de Parnamirim, de modo a contextualizar o panorama do instrumento localmente e traçar uma linha do tempo de continuidade e atualização das pesquisas. Não foram encontrados na pesquisa outros estudos sobre OODC nos demais municípios da RMNatal.

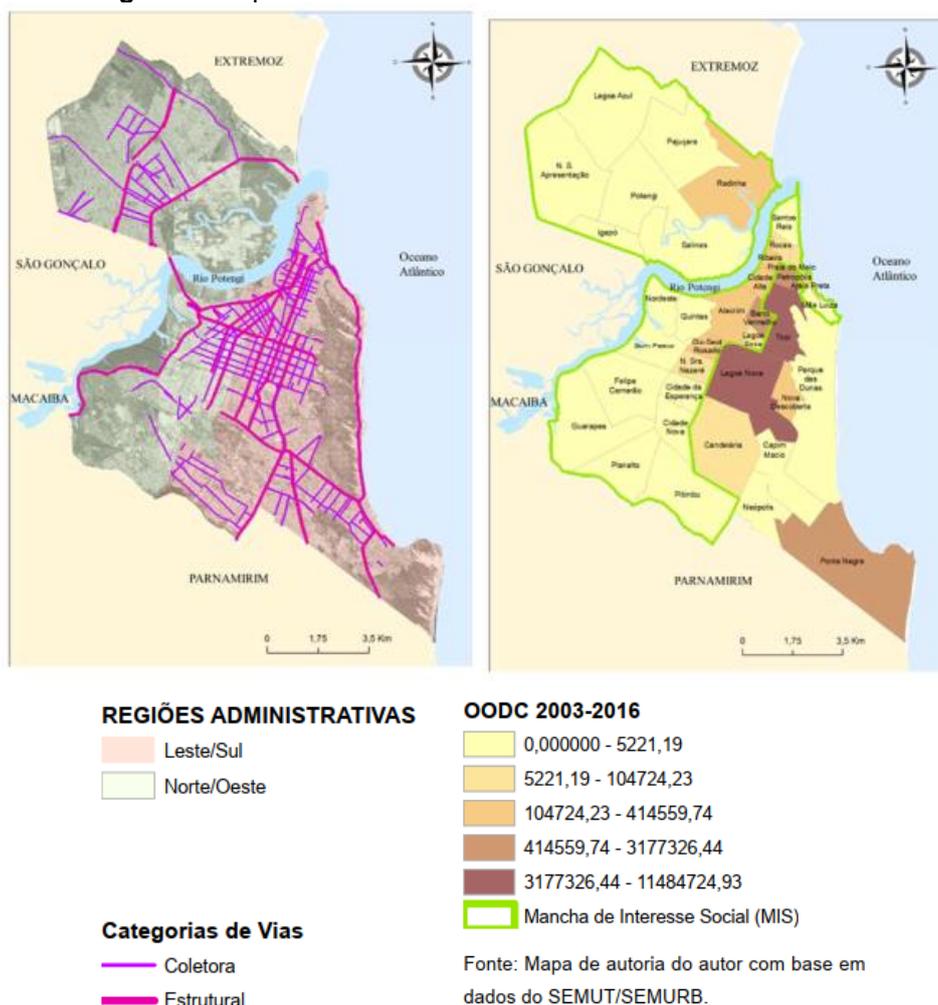
O primeiro é a dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo na UFRN de Daniel Nicolau de Vasconcelos Pinheiro (2016), denominada de “Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas em Natal: estudo sobre a valorização do solo e os efeitos dos investimentos pré/pós copa do mundo 2014”. O segundo é a tese de doutorado de Josyenne Pinto Giesta, também em Arquitetura e Urbanismo da UFRN, intitulada “Outorga onerosa do direito de construir e dinâmica do mercado imobiliário formal: planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim-RN”.

Pinheiro (2016) fez uma análise da OODC em Natal a partir do marco temporal da Copa do Mundo de 2014, no qual comparou os dados de anos anteriores e posteriores ao megaevento esportivo. Na sua pesquisa identificou que a outorga onerosa incide sobretudo nos bairros com maior procura para aquisição de terrenos e com maior volume de área construída, além disso, esses bairros caracterizam-se também por possuir infraestrutura instalada, com concentração de vias de maior hierarquia do sistema viário, entre outras infraestruturas relevantes.

O autor verificou também que os recursos da OODC alimentam o Fundo de Urbanização (FURB) e que o Plano Diretor vigente determina que deve ser voltado para fins de utilização social e fortalecimento do meio ambiente. Em Natal, observou-se que os bairros localizados nas Regiões Administrativas Leste e Sul - os quais o Plano Diretor de Natal em vigor denomina de Zona Adensável - concentram a maior parte da arrecadação da outorga onerosa nos dois períodos analisados (PINHEIRO, 2016).

Ademais, o autor afirma também que por meio da leitura dos dados de arrecadação da OODC (Figura 2) foi possível revelar a existência de interesse por espaço construído na cidade com a utilização da outorga onerosa - que permite uma maior exploração da localização pelo empreendedor - nas áreas com melhor infraestrutura instalada (regiões Leste e Sul), pois “a verticalização representa exatamente a forma como age o construtor no intuito de multiplicar sua localização para atender à demanda do mercado” (PINHEIRO, 2016, p.112).

**Figura 2:** Mapa do Sistema Viário e OODC total entre 2003-2016



Fonte: PINHEIRO, 2016 (adaptado pelos autores).

Por fim, Pinheiro (2016) reitera que em Natal a OODC pode ser utilizada apenas nos bairros adensáveis, que possuem as melhores infraestruturas urbanas da cidade, concentrando-se no eixo leste/sul. Ademais, a arrecadação da outorga onerosa não vem sendo utilizada para financiar obras estruturantes, descumprindo a regra estabelecida para a utilização do FURB pelo Plano Diretor.

O segundo estudo identificado é a tese de Giesta (2013), a qual analisa a OODC em Parnamirim nos anos de 2008 a 2010, município conurbado com Natal e que apresenta o maior nível de integração com o município polo da RMNatal. A autora demonstra que os principais eixos de expansão do município estão nas áreas limítrofes a Natal, servidas de eixos viários importantes e com maior verticalização. Em seguida, vêm áreas contíguas à parte central em direção ao município de São José do Mipibu e o litoral, também servidas de infraestruturas viárias relevantes.

Giesta (2013) observa que desde os anos de 1990 a incorporação imobiliária passou a investir no bairro de Nova Parnamirim, conurbado com Natal, caracterizando-se como um bairro atrativo para residência, comércio e prestação de serviços.

A análise da autora tem como base a legislação vigente até 2010 sobre a outorga onerosa, qual seja, o Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000), o qual permitia o uso da OODC na Zona Adensável e previa um Coeficiente de Aproveitamento Máximo de três vezes a área do terreno nesta zona e prevendo um fator de correção diferenciado por bairros ou setores urbanos, reduzindo o valor a ser pago pela OODC, de acordo com o interesse da administração pública de adensar mais ou menos determinadas áreas, existindo três subáreas com descontos diferenciados em bairros considerados com melhor infraestrutura instalada (subárea 1, subárea 2 e subárea 3). Além disso, havia também uma limitação de gabarito (altura máxima) em duas zonas: faixa litoral (7 metros) e cursos d'água existentes (12 metros) que impediam a utilização do coeficiente máximo de aproveitamento mediante o pagamento da OODC (GIESTA, 2013).

Ademais, Giesta (2013) demonstra que entre 2008 e 2010 66 empreendimentos fizeram uso da OODC, dos quais 40 (60% do total de outorgas e 93% do valor total arrecadado) estavam localizados no bairro de Nova Parnamirim, que não está localizado na área preferencial de adensamento e, portanto, não apresenta fator de correção com desconto. Na subárea 1 somente foi identificada a utilização da OODC em 05 empreendimentos localizados em 04 dos 12 bairros que a compõem. De modo geral, a autora identificou também que os bairros em que o instrumento da outorga onerosa foi utilizado são também os que possuem a população de maior rendimento no município e alguns deles se destacam também pelo maior crescimento demográfico.

Por fim, a autora considera que no período analisado da OODC em Parnamirim os critérios de formulação do instrumento não dialogam com a dinâmica do mercado imobiliário formal existente. As dificuldades de efetivação dos objetivos da OODC se dão principalmente em razão de ser utilizado em toda a zona adensável, ter um coeficiente de aproveitamento máximo único, existir um fator de correção com descontos diferenciados, reduzindo o valor a ser pago e possuir critérios abrangentes de isenção (GIESTA, 2013).

Diante disso, percebe-se que as duas citadas pesquisas sobre OODC em Natal e Parnamirim demonstram a implementação do instrumento nos dois municípios da RMNatal e sua relação com o processo de expansão e de ocupação do espaço urbano pelo mercado imobiliário, bem como a possibilidade de recaptura de mais-valia urbana a partir da arrecadação da OODC nas áreas mais valorizadas da cidade, em que pese sinalizarem também para as dificuldades de efetivação dos objetivos do instrumento e de um aumento significativo da arrecadação e consequente investimento no desenvolvimento urbano local.

Também se destaca a falta de pesquisas que levem em consideração a utilização da outorga onerosa em outros municípios da RMNatal, não havendo até o momento dados sobre o tema nesses municípios, bem como se verifica a necessidade de atualização dos dados sobre a OODC em Natal e Parnamirim, pois após os períodos analisados nos estudos acima apontados houve mudanças socioespaciais significativas em ambos, além de alterações na legislação urbanística que demandam novas análises.

## **A OODC NOS MUNICÍPIOS DA RMNATAL ATUALMENTE**

Após analisar os estudos mais recentes sobre outorga onerosa em Natal e em Parnamirim e constatar que não há pesquisas sobre o tema nos demais municípios da RMNatal, observou-se a necessidade de verificar a situação da

OODC nos planos diretores desses municípios de modo a compreender como se interpreta a disseminação do instrumento na região metropolitana.

Um dos motivos que leva a essa preocupação é a constatação da expansão urbana na RMNatal acelerada nos últimos anos, especialmente entre 2009 e 2014, a partir da atuação do mercado imobiliário na escala metropolitana.

Royer (2009), afirma que a produção imobiliária teve um grande crescimento nos anos de 2007 e 2008, devido a propostas e iniciativas realizadas a partir da atuação do Governo Federal, ficando conhecido como um período de “boom imobiliário”.

Quando se analisa a produção imobiliário na RMNatal, verifica-se como foi um forte indutor no processo de expansão urbana, de modo que apresentou um grau de diversificação nesse processo dentre eles: o grau de proximidade dos municípios com o núcleo metropolitano (Natal); e a atuação do capital imobiliário responsável pelo transbordamento, como afirma Silva (2010):

“Nas sedes de Nísia Floresta, São José do Mipibu, Extremoz, Ceará Mirim e Macaíba, a intensidade do crescimento se dá na zona de expansão urbana imediata ao núcleo histórico principal, reproduzindo um esquema de periferização. Em Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante esse crescimento ocorre de modo mais diverso relacionado ao forte empuxo das atividades imobiliárias de Natal sobre os municípios vizinhos, alterando a valorização do solo e a oferta de produtos imobiliários” (SILVA, 2010, p.383-384).

Conforme Lima (2018), a produção imobiliária que se concentrava no município de Natal, apresentou uma expansão de sua produção para os municípios vizinhos, devido uma maior oferta de terrenos disponíveis, como também uma diversificação na produção em segmentos sociais variados.

Desse modo, com uma produção imobiliária que apresenta atuação em municípios da região metropolitana funcional, é importante que todos possuam e revisem seus planos diretores, em consonância com as diretrizes que constam no EC, e aplicando instrumentos de gestão do solo urbano.

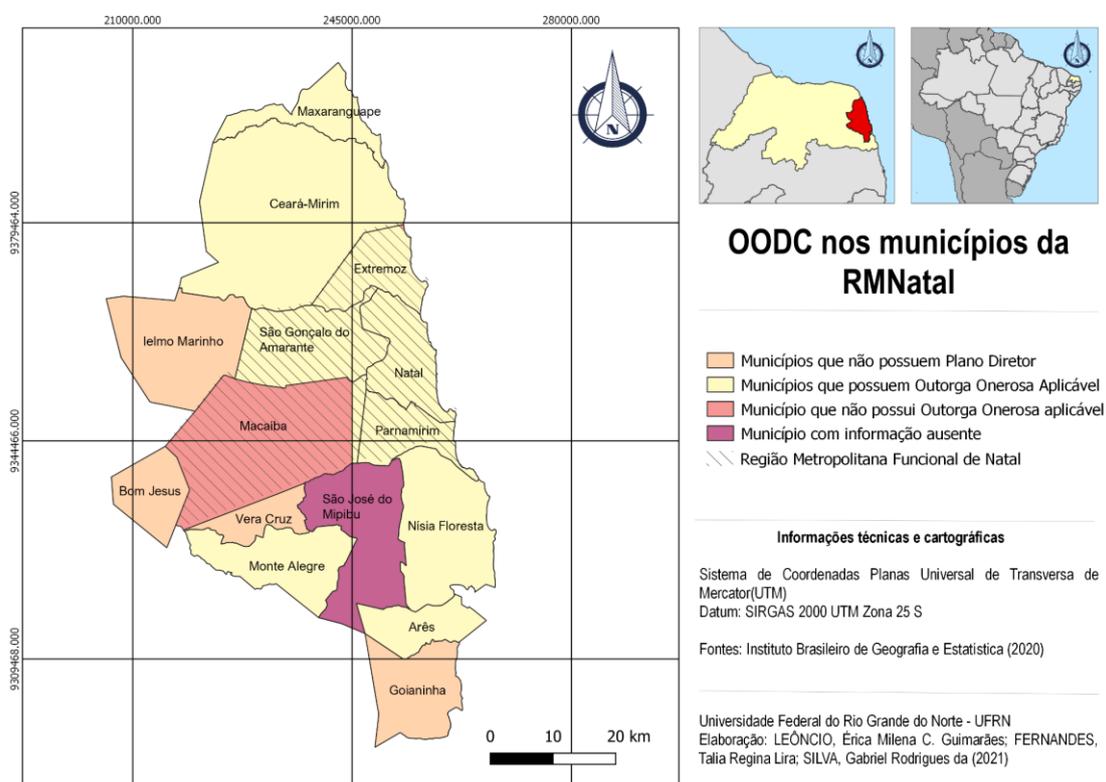
Observa-se ainda que o Estatuto da Cidade completou 20 anos recentemente e neste lapso temporal diversos municípios no país passaram a ter ou a revisar seus planos diretores com base nos princípios, diretrizes e objetivos do EC. No entanto, percebe-se que na RMNatal quatro municípios ainda não têm planos diretores, quais sejam, Vera Cruz, Goianinha, Bom Jesus e Ielmo Marinho. Ademais, importa também esclarecer que mesmo que não possuam 20 mil habitantes, todos os municípios que fazem parte de uma Região Metropolitana devem ter planos diretores, conforme o art. 41, II do EC (BRASIL, 2001).

Diante disso, este estudo analisa o instrumento da outorga onerosa do direito de construir nos municípios da Região Metropolitana, utilizando-se como recurso metodológico a análise dos Planos Diretores vigentes nesses municípios, por entender que a RMNatal, enquanto metrópole em expansão recebeu nos últimos anos investimentos de infraestruturas diversas, como obras de saneamento, transporte viário, habitação, etc. que têm impacto na valorização do solo urbano e nas decisões do mercado imobiliário relativas à construção de novos empreendimentos. Assim, a OODC se apresenta como um importante instrumento de recaptura de mais-valias urbanas se bem administrado pelas gestões locais.

A Figura 3 espacializa a situação atual da OODC nos planos diretores dos municípios da RMNatal e demonstra um esforço de síntese das informações coletadas na pesquisa com base nos Planos Diretores dos municípios analisados da RMNatal. Além dos quatro municípios já citados que não possuem a legislação ainda, não foi encontrado o texto da lei do município de São José do Mipibu, aprovado em 2006, mas que o arquivo digital se encontra atualmente indisponível para consulta. Diante disso, foram coletados dados sobre OODC de dez dos quinze municípios da RMNatal.

Entre os municípios que possuem a OODC prevista nos seus Planos Diretores, identificou-se que o instrumento não pode ser aplicável no município de Macaíba, pois o dispositivo da lei que trata da outorga onerosa remete a sua regulamentação para uma lei específica que ainda não existe. Nos outros nove municípios existem fórmulas ou descrição detalhada de como a OODC deve ser calculada para ser cobrada dos proprietários que queiram utilizar o coeficiente de aproveitamento acima do básico nos municípios.

**Figura 3:** Municípios da RMNatal e a aplicabilidade da OODC



Fonte: IBGE (2020); Acervo Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal (2021) (elaboração própria)

As informações coletadas sobre a OODC foram organizadas também em Quadros Síntese, de modo a ser possível identificar especificidades existentes em cada dispositivo legal relativos à fórmula utilizada, base de cálculo, fatores de correção que geram desconto no valor final e coeficientes de aproveitamento máximos. O Quadro 1 traz a fórmula utilizada em cada município para calcular o valor a ser cobrado pela OODC.

**Quadro 1: OODC nos Planos Diretores dos municípios da RMNatal**

Município - Lei do Plano Diretor	Fórmula da OODC
Natal LC nº 82/2007	$Vo = (AT - AP) \times CUB \times K$ , onde: Vo = Valor da Outorga AT = Área Total construída subtraindo a área não computável; AP = Área do terreno multiplicado pelo Coeficiente de aproveitamento básico; CUB = Custo Unitário Básico (Construção Civil/RN); K = índice de correção TABELA K - 1º ano (a partir da vigência da lei) - 2% (dois por cento) // 2º ano - 3% (três por cento) // A partir do 3º ano - 4% (quatro por cento)
Parnamirim LC nº 63/2013	$VO = A \times CUB \times 0,05$ Onde A será o adicional de área edificável acima do coeficiente de aproveitamento básico subtraída a área não computável.
Extremoz LC nº 493/2006	Multiplica-se a área do terreno necessária para construir o excedente pelo valor venal do metro quadrado do terreno, constante no Imposto Predial Territorial Urbano.
São Gonçalo do Amarante LC 49/2009	$CF = At \times IUp \times CUB \times Y$ Onde: CF= Contrapartida Financeira; At = Área do Terreno (em m <sup>2</sup> ); IUp= Índice de Utilização que ultrapassou o índice básico de 1,0 (um vírgula zero); CUB = Custo Unitário Básico (em reais); Y = Fator de correção, considerando: - Y= 0,015 se Área Construída Excedente for menor ou igual a trinta por cento da área do terreno; - Y= 0,025 se Área Construída Excedente maior que trinta por cento ou menor ou igual a cinquenta por cento da área do terreno; - Y= 0,030 se Área Construída Excedente maior que 50, 1% (cinquenta vírgula um por cento) ou menor ou igual que sessenta por cento da área do terreno.
Macaíba LC 01/2008	A outorga onerosa será objeto de regulamentação pelo Poder Executivo Municipal
Ceará-Mirim LC nº 006/2006	$PRE = Fp \times (cd) \times AT \times 1000$ PRE = PREÇO DA OUTORGA ONEROSA Cd = custo unitário da construção fornecido pelo SINDUSCON AT = área do terreno – área de construção que ultrapassou o índice básico Fp = fator de planejamento variando de 0,05 a 0,10 de acordo com a área
Nísia Floresta LC nº 001/2007	$Vo = \text{área computável (área do terreno} \times \text{coeficiente de aproveitamento básico)} \times CUB \times K\%$ , onde: Vo = Valor da Outorga CUB = Custo Unitário Básico (Construção Civil do RN) K = Índices da tabela de referência TABELA K - 1º ano (a partir da vigência da lei) - 2% (dois por cento) // 2º ano - 4% (quatro por cento) // A partir do 3º ano - 6% (seis por cento)
Maxaranguape	$PRE = Fp \times (cd) \times AT \times 1000$ PRE = PREÇO DA OUTORGA ONEROSA

LC nº 001/2006	<p>Cd = custo unitário da construção fornecido pelo SINDUSCON                  AT = área do terreno – área de construção que ultrapassou o índice básico                  Fp = fator de planejamento variando de 0,05 a 0,10                  Para edificações até 1.000,00m<sup>2</sup> de área de construção Fp = a 0,05                  Para edificações acima de 1.000,00m<sup>2</sup> de construção Fp= 0,10</p>
Monte Alegre LC nº 428/2006	<p><math>V_{sc} = [A_{ct} - (A_{ter} \times CA)] \times V_{vm} \times FC</math>                  Sendo:                  Vsc = valor do solo criado excedente ao coeficiente de aproveitamento básico                  A<sub>ct</sub> = área construída total                  A<sub>ter</sub> = área do terreno                  CA = coeficiente de aproveitamento básico                  V<sub>vm</sub> = valor venal médio do metro quadrado do terreno constante na planta genérica de valores do cadastro imobiliário do Município                  FC = fator de correção, estabelecido por lei específica para os terrenos localizados na Área Especial Preferencial de Adensamento, diferenciados por bairros ou setores urbanos.</p>
Arez LC nº 13/2009	<p><math>V_o = (A_{t} \times C_{ab}) \times CUB \times K\%</math>, onde:                  V<sub>o</sub> = Valor da Outorga                  CUB = Custo Unitário Básico (Construção Civil do RN)                  K = Índices da tabela de referência</p>

Fonte: Acervo do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal (elaboração própria)

Com exceção do município de Parnamirim, todos os demais possuem PDs com mais de 10 anos, descumprindo a regra constitucional de revisão decenal. Observou-se também que todos os municípios apresentam o instrumento da OODC, no entanto, no município de Macaíba a aplicação do instrumento é inviabilizada, pois remete a uma lei específica que a regulamente e esta não foi criada.

Somente os municípios de Extremoz e Monte Alegre utilizam como base de cálculo na fórmula da OODC o valor venal do imóvel constante no cadastro imobiliário municipal. Os demais municípios preveem na fórmula para aplicação do instrumento a aplicação do CUB<sup>2</sup> (custo unitário básico da construção civil) e não o valor da terra, como recomenda o EC. Algumas fórmulas se repetem, como a de Ceará-Mirim e Maxaranguape, outras possuem diferenças, principalmente na incidência de fatores de correção (K), que costumam ser utilizados para diminuir o valor final a ser pago, seja em razão de um desconto temporal, seja em razão da localização, normalmente com um maior desconto onde se deseja adensar mais e um menor desconto onde pretende-se desestimular o adensamento.

Desde já, observa-se que a base de cálculo da outorga distinta do que recomenda a legislação federal indica para um problema na efetividade do instrumento, pois não se trata de um tributo ou um imposto, como já foi afirmado e tem relação direta com o planejamento urbano, de modo a recapturar as mais-valias urbanas, bem como promover igualdade sócio-territorial. Assim, ao utilizar um indicador calculado pela indústria da construção essa relação com o espaço urbano local se distancia, além de enfraquecer a arrecadação e deixar de

---

<sup>2</sup> O Custo Unitário da Construção (CUB) é um indicador de custos do setor da Construção Civil que é calculado em vários estados do país e divulgado periodicamente pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC, 2021).

recuperar para a coletividade a valorização gerada pelos imóveis nas regiões mais valorizadas desses municípios.

Ademais, é importante analisar também a previsão dos coeficientes de aproveitamento máximo, os quais poderão ser utilizados pelos proprietários e construtores mediante pagamento da OODC, pois sem a previsão destes o instrumento da outorga onerosa também se torna inviável. O Quadro 2 traz uma síntese dos coeficientes máximos encontrados.

**Quadro 2:** Coeficientes de Aproveitamento Máximos em que a OODC pode ser aplicada nos municípios da RMNatal

<b>Município - Lei do Plano Diretor</b>	<b>Coeficientes Aproveitamento Máximo (CAM)</b>
Natal LC nº 82/2007	Zona Adensável com CAM para todos os usos por bairros, variando entre 2,5, 3,0 e 3,5.
Parnamirim LC nº 63/2013	Estabelece áreas de aplicação do instrumento de outorga onerosa com CAM para os terrenos localizados nos bairros: I - Nova Parnamirim = 2.0; II - Emaús= 2.0; III - Centro =1.5; IV - Passagem de Areia = 2.0; V - Santos Reis = 2.0; VI — Cohabinal = 2.0;
Extremoz LC nº 493/2006	Possui CAM que pode ser utilizado nas zonas adensáveis: Uso não residencial: Praias CAM de 2,5 e Sede do Município CAM de 3,5 Uso residencial: Praias CAM 2 e Sede do Município CAM 3
São Gonçalo do Amarante LC 49/2009	Zona urbana: superior a 1,0 até o máximo de 1,6 (um vírgula seis) zona de expansão urbana: superior a 1,0 até o máximo de 1,3 (um vírgula três).
Macaíba LC 01/2008	Não se aplica
Ceará-Mirim LC nº 006/2006	Zona de adensamento máximo: será ficado o CAM pelo Conselho da Cidade áreas adensáveis: 1,5 Áreas especiais adensáveis: 1,25 Zona de Interesse Turístico e de Lazer: 0,75
Nísia Floresta LC nº 001/2007	Nas Zonas de Adensamento Máximo será definido o CAM em função da capacidade de suporte de infraestrutura, após ouvir o Conselho da Cidade. CAM nas Áreas Especiais de Condomínios Urbanísticos - Área Urbana: 1 CAM nas Áreas Especiais de Condomínios Urbanísticos - Área Rural: 1
Maxaranguape LC nº 001/2006	Para terrenos até 1.000,00m <sup>2</sup> : CAM de 2,5 Para terrenos com mais de 1.000,00m <sup>2</sup> e menos de 5.000,00m <sup>2</sup> : CAM de 1,8 Para terrenos com área igual ou superior a 5.000,00m <sup>2</sup> : CAM de 0,8
Monte Alegre	CAM na Zona Adensável: 3

LC nº 428/2006	
Arez LC nº 13/2009	Na Zona Urbana será fixado em razão da capacidade de suporte de infraestrutura, após ouvir o Conselho da Cidade e Habitação. Na Zona de expansão urbana permite a utilização de CAM igual a 1,5

Fonte: Acervo do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal (elaboração própria)

O município de Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante apresentam os coeficientes de aproveitamento diferenciados de acordo com as diferentes áreas da cidade. Com relação ao município de Macaíba não apresentou informações a respeito, enquanto o município de Monte Alegre apresenta um CAM de 3 para toda a zona adensável. Já os municípios de Ceará-Mirim, Nísia Floresta e Arez, apresentam os coeficientes máximos com base nas propostas estabelecidas pelos Conselhos municipais de forma padronizada ou diferenciada dependendo das decisões de tais conselhos, que estipulam como critério o suporte de infraestrutura oferecido nas diferentes áreas. Por fim, o município de Arez estabelece o teto do potencial construtivo de acordo com os tamanhos dos terrenos (quadro 2).

Verificou-se também que todos os dez municípios têm previsão de destinação dos valores recebidos de OODC para fundo de urbanização específico e a maioria especifica as finalidades em que o valor arrecadado pelo fundo poderá ser utilizado, destacando-se obras de infraestrutura urbana, regularização fundiária e saneamento público. Porém, não foi possível nesta pesquisa identificar como se encontram atualmente a gestão desses fundos.

Dentre as diversas formas de arrecadação dessa contrapartida, em seus modelos de fórmulas e sua aplicação nas diferentes áreas das cidades, é importante mencionar que existem as isenções das cobranças da OODC. No caso da RMNatal, os municípios menores são os que apresentam um maior número de isenções que vão de quatro a cinco tipos, enquanto o município núcleo metropolitano (Natal) apresenta apenas um tipo de isenção. Levando isso em consideração, podemos observar as dificuldades da implementação da OODC nos municípios menores devido à baixa aplicabilidade como também a pouca arrecadação, isso afeta diretamente o fundo público relacionado ao financiamento do desenvolvimento urbano, e assim, comprometendo uma arrecadação fiscal menor do que já é previsto.

Por fim, ressalta-se a preocupação com o atraso nas revisões dos planos diretores de modo geral, pois nove dos dez municípios analisados já somam mais de 10 anos, com atrasos entre cinco e dois anos. No entanto, observou-se também por meio dos sites dos municípios analisados que alguns deles estão com processos de revisão em andamento, como é o caso de Natal, que iniciou a revisão em 2017, mas somente concluiu-se em 2021 e, atualmente, se encontra em fase de discussão emendas<sup>3</sup>, com data prevista para votação pelos vereadores na Câmara Municipal em dezembro de 2021 (LOPES, 2021).

<sup>3</sup> Projeto de Lei 09/2021. Disponível em: [https://sapl.natal.rn.leg.br/materia/pesquisar-materia?tipo=4&ementa=&numero=09&numeracao\\_\\_numero\\_materia=&numero\\_protocolo=&ano=2021&o=&tipo\\_listagem=1&tipo\\_origem\\_externa=&numero\\_origem\\_externa=&ano\\_origem\\_externa=&data\\_origem\\_externa\\_0=&data\\_origem\\_externa\\_1=&local\\_origem\\_externa=&data\\_apresentacao\\_0=&data\\_apresentacao\\_1=&data\\_publicacao\\_0=&data\\_publicacao\\_1=&autoria\\_\\_autor=&autoria\\_\\_primeiro\\_autor=unknown&autoria\\_\\_autor\\_tipo=&autoria\\_\\_autor\\_parlamentar\\_set\\_filiacao\\_partido=&relator](https://sapl.natal.rn.leg.br/materia/pesquisar-materia?tipo=4&ementa=&numero=09&numeracao__numero_materia=&numero_protocolo=&ano=2021&o=&tipo_listagem=1&tipo_origem_externa=&numero_origem_externa=&ano_origem_externa=&data_origem_externa_0=&data_origem_externa_1=&local_origem_externa=&data_apresentacao_0=&data_apresentacao_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&autoria__autor=&autoria__primeiro_autor=unknown&autoria__autor_tipo=&autoria__autor_parlamentar_set_filiacao_partido=&relator)

Os municípios de São Gonçalo do Amarante e Macaíba iniciaram suas revisões no ano de 2019. São Gonçalo do Amarante está com o processo de revisão do PD em fase de conclusão e em breve deve ser encaminhado ao legislativo (SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2021). O município de Macaíba também está em processo de revisão adiantado e teve a minuta aprovada em audiência pública no mês de julho de 2021 e em breve deve seguir para apreciação e votação dos vereadores municipais (PLANO DIRETOR ..., 2021). Por fim, o município de Nísia Floresta iniciou em 2021 o seu processo de revisão do PD, porém não foi possível encontrar maiores informações sobre o andamento do processo, apenas que foi marcada uma audiência pública para o mês de novembro de 2021 (NÍSIA FLORESTA, 2021).

Durante a revisão do PD em Natal o instrumento da OODC foi discutido no Grupo de Trabalho que tratou de instrumentos urbanísticos, no qual foram apresentadas algumas propostas de modificação da base de cálculo. No entanto, durante a fase de votação nos conselhos municipais e na votação em conferência final, a antiga fórmula com o CUB retornou. Porém vem sendo alvo de diversas críticas nas audiências públicas que estão ocorrendo no legislativo municipal, tanto em razão da insistência em continuar utilizando o CUB como fator de cobrança, como também motivada pelos fatores de correção que reduzem bastante o valor final a ser arrecadado ao Fundo de Urbanização do município (FURB). Ademais, concede um prazo demasiadamente longo para parcelamento pelo empreendedor (24 meses), o que permite que o imóvel se valorize com tempo, enquanto a OODC seja paga considerando um valor anterior à construção. Por último, há também uma latente preocupação com o FURB, pois foi excluído o dispositivo que determina a possibilidade de aplicação dos recursos arrecadados pela OODC em obras, infraestrutura urbana e habitação de interesse social (SILVA; LEÔNCIO, 2021).

A aplicação da OODC em Natal iniciou-se no Plano Diretor de 1994, no qual foi definida a aplicação da OODC por meio de uma contrapartida de 1% correspondente ao valor do empreendimento e, somente após a quitação da dívida que a prefeitura autorizava a construção. Após uma década da aplicação da OODC em Natal, a prefeitura constatou através de análises, que o valor arrecadado nesse período foi de apenas 2 milhões de reais, um montante considerado pouco significativo para a gestão municipal (CYMBALISTA e SANTORO, 2006). No município polo da RMNatal, a fórmula do cálculo implementada pela cobrança da contrapartida da OODC, passou a ser cobrado pela contrapartida a partir de 2007 pelo custo da construção, de modo que, a aplicação desse cálculo é realizada com relação ao percentual de 1% referente ao preço do metro quadrado a ser construído (FURTADO *et al.*, 2007).

Percebe-se que, apesar de existirem outras propostas para que a base de cálculo da outorga onerosa tenha relação direta com o preço do solo urbano, a minuta levada para o legislativo segue prevendo a utilização do CUB, o que reforça a necessidade de que seja revista tal fórmula de modo a evitar prejuízos para a arrecadação do instrumento e sua efetividade.

No município de São Gonçalo do Amarante o último documento disponibilizado virtualmente no site da prefeitura traz um prognóstico sobre o que foi avaliado em relação ao Plano Diretor vigente, sendo apontado a necessidade de simplificação da fórmula atual e a retirada do CUB como base de cálculo. Até

o momento não há uma minuta com propostas definidas disponibilizada (SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2021)

Em relação a revisão do Plano Diretor de Macaíba, há uma pré-minuta disponibilizada no site da prefeitura e que foi levada a votação em audiência pública, que corrige a falha do PD anterior que remetia a regulamentação do instrumento à legislação específica. A nova fórmula proposta leva em consideração o valor venal do terreno com base no ITIV<sup>4</sup>, demonstrando um avanço em relação a maioria dos municípios analisados que utilizam o CUB como base de cálculo. Além disso, prevê também um Fator de Correção, chamado de Fator de Planejamento, justificado pela necessidade de ajuste do padrão urbanístico entre os bairros e localidades da Zona Urbana. A pré-minuta dispõe sobre a possibilidade de isenção em caso de habitação de interesse social situada nas Áreas Especiais de Interesse Social, nas Áreas Especiais de Habitação e no entorno de terminais modais de integração ferroviários e rodoviários. Por fim, determina que toda a arrecadação da OODC constituirá receita do Fundo de Urbanização e Meio Ambiente (MACAÍBA, 2021).

Ainda não há documentos disponíveis sobre propostas em relação à revisão do Plano Diretor de Nísia Floresta.

Diante das análises feitas, pode-se constatar que ainda há muito o que avançar em relação ao instrumento da outorga onerosa do direito de construir nos municípios da RMNatal, tanto em termos de cumprimento formal das diretrizes da política urbana, com a criação e atualização de planos diretores, bem como materialmente com previsão de fórmulas aplicáveis e que consigam de fato efetivar o instrumento em seu sentido amplo, com uma arrecadação que seja capaz de auxiliar à gestão a financiar o desenvolvimento da infraestrutura urbana, do direito à moradia e outros objetivos previstos na legislação pátria e, também, possam de fato recapturar mais-valias urbanas auferidas individualmente e geradas no processo de produção e reprodução do espaço urbano pela atuação estatal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo se propôs a analisar como o instrumento da OODC é compreendido nos planos diretores nos municípios da RMNatal, de modo a dar ampliar as informações e atualizar as pesquisas já existentes. Assim, percebeu-se que, com exceção de Natal e Parnamirim, não havia ainda estudos sobre outorga onerosa nos demais municípios pesquisados, carecendo de informações sobre os instrumentos de política urbana previstos e aplicados nesses municípios.

Partiu-se da análise dos Planos Diretores, nos quais observou-se que quatro dos municípios analisados (citar aqui) ainda não possuem a lei que é exigida pelo Estatuto da Cidade para municípios com mais de 20 mil habitantes ou que façam parte de regiões metropolitanas, como é o caso dos municípios deste estudo. Nos demais constatou-se que em um deles, Macaíba, a OODC não é regulamentada no Plano Diretor, o que impede a aplicação direta do instrumento. Nos dez municípios com OODC aplicável, a maioria (citar) utiliza como base de cálculo do CUB, um índice calculado e disponibilizado periodicamente pelo setor da construção civil, o qual impede que o instrumento da outorga onerosa efetiva sua finalidade, pois não tem relação com o preço do

---

<sup>4</sup> Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos (bens imóveis)

solo urbano, sendo cobrado de acordo com fatores ligados aos custos da produção e não com a valorização dos imóveis na cidade. Apenas os municípios de Extremoz e Monte Alegre fazem referência ao valor da terra como base de cálculo, utilizando os valores contidos nos cadastros imobiliários para cobrança de tributação imobiliária (ITIV/ITBI ou IPTU).

Diante disso, percebe-se que ainda há muito para avançar para se alcançar a efetividade deste instrumento. Destaca-se ainda que todos os Planos Diretores utilizados na análise possuem mais de dez anos, sendo considerados desatualizados, conforme determina o EC. No entanto, alguns deles já estão em processo de revisão, como é o caso de Natal, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Nísia Floresta, e têm a oportunidade de rever a fórmula e os parâmetros para aplicação deste importante instrumento urbanístico para os próximos dez anos, bem como influenciar os demais municípios da RMNatal em suas futuras revisões a também corrigir as falhas existentes nas suas legislações municipais, de modo possuírem de fato uma OODC capaz de auxiliar a política urbana local a reduzir as desigualdades socioespaciais existentes e avançar no desenvolvimento urbano.

Do contrário, continuará a ser um instrumento equivocado, com arrecadação muito abaixo do esperado, como é o caso da cidade polo da RMNatal, que não atinge os objetivos concretos e desvirtua o conceito e o sentido de existir da outorga onerosa do direito de construir.

Assim, esse estudo se mostra relevante também por apresentar hipóteses para serem aplicadas em pesquisas futuras, que abordem a implementação pela gestão e os resultados apontados pela aplicação do instrumento da OODC nos municípios da RMNatal.

## REFERÊNCIAS

BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 28 out 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade*. Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) > Acesso em: 30 out 2021.  
BRASIL, 2001.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SILVA, Bruno Costa do Nascimento; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. *Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais*. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Duas décadas da Região Metropolitana de Natal*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: CYMBALISTA, R. (coord.). *Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FURTADO, F; BIASOTTO, R e MALERONKA, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, Fernanda *et al.* Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. *Anais [...]*. Belém: 2019. p. 1-21. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1049/1030>. Acesso em: 22 out. 2021.

GIESTA, Josyanne Pinto. *Outorga Onerosa do Direito de Construir e Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal: Planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim – RN (2008-2010)*. Natal: UFRN, Departamento de Arquitetura. 2013. (Tese de Doutorado).

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; ALVES, Larissa da Silva Ferreira; DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz; FRANÇA, Rosana Silva de. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 1. p. 45-82.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Base de informações da área de unidade territorial (2020). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 de nov de 2021.

LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016*. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal: UFRN, 2018. (Tese de Doutorado)

LOPES, Mirella. *Cronograma da Câmara Municipal prevê votação de Plano Diretor às vésperas do Natal*. Natal: Agência Saibamais, 2021. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/cronograma-da-camara-municipal-preve-votacao-de-plano-diretor-as-vesperas-do-natal/>. Acesso em 10 nov 2021.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti et al. *Guia para elaboração e revisão dos planos diretores*. São Paulo: Pólis, 2021.

MACAÍBA. *Produto 4 - Pré- Minuta*. Natal: Funcern, 2021. Disponível em: [https://www.macaiba.rn.gov.br/assets/site/arquivos/plano-diretor/PRODUTO\\_4\\_PRE\\_MINUTA\\_PLANO\\_DIRETOR\\_DE\\_MACAIBA.pdf](https://www.macaiba.rn.gov.br/assets/site/arquivos/plano-diretor/PRODUTO_4_PRE_MINUTA_PLANO_DIRETOR_DE_MACAIBA.pdf). Acesso em 10 nov 2021.

NÍSIA FLORESTA. Convite Revisão do Plano Diretor. Disponível em: <http://nisiafloresta.rn.gov.br/convite-3/>. Acesso em 10 nov 2021

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs, e AUs à dinâmica da metropolização*. Curitiba, 2012. Relatório.

PINHEIRO, Daniel Nicolau de Vasconcelos. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas em Natal: estudo sobre a valorização do solo e os efeitos dos investimentos pré/pós copa do mundo 2014*. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal: UFRN, 2017. (Dissertação de Mestrado)

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010).

PIZA, M. L; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. IN: SANTORO, Paula (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 80 p. (Cadernos Pólis, 9).

*Plano Diretor: Minuta de revisão é aprovada e segue para votação na Câmara, 2021*. Disponível em: <https://agorarn.com.br/ultimas/plano-diretor-minuta-de-revisao-e-aprovada-e-segue-para-votacao-na-camara/>. Acesso em 10 nov 2021.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Produto 3 - Prognóstico. Natal: Funcern, 2020. Disponível em: [https://saogoncalo.rn.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/14.09\\_PRODUTO-3-PROGNOSTICO\\_-PLANO-DIRETOR-DE-SGA.pdf](https://saogoncalo.rn.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/14.09_PRODUTO-3-PROGNOSTICO_-PLANO-DIRETOR-DE-SGA.pdf). Acesso em 10 nov 2021.

RIBEIRO, A; SMOLKA, M. O. Apresentação. In: FURTADO, F; BIASOTTO, R e MALERONKA, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. 2009. 194f. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php). Acesso em: 8 de dez de 2021.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. *3ª Audiência Pública para revisão do Plano Diretor é realizada em São Gonçalo do Amarante, 2021*. Disponível em: <https://saogoncalo.rn.gov.br/3a-audiencia-publica-para-revisao-do-plano-diretor-e-realizada-em-sao-goncalo-do-amarante/>. Acesso em 10 nov 2021.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Alexsandro F. C. da. *O litoral e a Metrópole. Dinâmica imobiliária, Turismo e Expansão Urbana na Região Metropolitana de Natal – RN*. 2010. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal: UFRN, 2010. (Tese de Doutorado)

SILVA, Alexsandro F. C.; LEÔNCIO, Érica Milena C. G. *Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: Outorga Onerosa e Transferência de Potencial Construtivo*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Boletim Semanal, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-de-natal-outorga-onerosa-e-transferencia-de-potencial-construtivo-parte-4/>. Acesso em 03 dez. 2021.