

IMPLEMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Implementation of the granting the right to build costly in the municipality of Florianópolis

André Filipe Junckes

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

junckes_707@hotmail.com

Everton da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina

Departamento de Geociências e Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

everton.silva@ufsc.br

Resumo:

O instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, também conhecido como Solo Criado, pode ser analisado sobre diversos aspectos e óticas. Compreender a gênese do seu conceito faz-se importante para contextualizar os primeiros casos de implementação. A necessidade de recuperar valorização fundiária advinda de esforços exógenos aos do proprietário beneficiado fazem do Solo Criado um oportuno instrumento para esta função. Características relativas à implementação da Outorga Onerosa, como a localização e o destino dos recursos gerados em contrapartida, o modelo de cálculo para estes montantes e a necessidade de plantas de valores atualizadas para este fim estão contempladas em referencial teórico e análise em estudo de caso específico no município de Florianópolis. Para corroborar o diagnóstico foram simulados cálculos em um modelo utilizando diversos parâmetros a fim de expor a efetividade do instrumento em Florianópolis, bem como seu potencial desperdiçado pelas limitações impostas pelo texto da lei.

Palavras-chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Solo Criado;

Abstract

The granting the right to build costly instrument, also known as Created Land, can be analyzed under several aspects. Understanding its concept creation is important to contextualize the first implementation cases. The need for recovering the land valorization that came from efforts exogenous to the landowner make the Created Land an advisable instrument for this function. Characteristics related to the implementation of the granting the right to build costly instrument, such as the location and destination of the resources generated in return, calculation model for these values and the necessity of updated cadastre plans for this end are contemplated in the theoretical reference and specific case studies analysis made in Florianópolis. To corroborate the diagnosis, simulated calculations were made in a model using several parameters in order to expose the instruments effectiveness in Florianópolis, as well as its potential wasted by the written laws limitations.

Keywords: Granting the Right to Build Costly; Created Land.

1. INTRODUÇÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – também conhecida como Solo Criado – trata-se de uma cessão do direito de construir acima dos parâmetros básicos estabelecidos mediante o pagamento de uma contrapartida. Em outras palavras, o município pode estabelecer um coeficiente de aproveitamento (área construída dividida pela área do terreno) básico no qual o proprietário de terra urbana pode edificar sem a necessidade de “criar solo” e onerar a construção que ultrapassar este índice até o coeficiente máximo.

O conceito de Solo Criado surge de uma polarização entre direito de propriedade e direito de construir, na qual o primeiro seria praticamente absoluto, enquanto o último caberia à coletividade. Ou seja, o proprietário de um lote urbano tem o direito de nele edificar até determinado limite que não seja prejudicial ao entorno e seus usuários, daí a necessidade de padronizar os índices relacionados ao aproveitamento do terreno.

Além do embate citado, o conceito de Solo Criado está ligado à recuperação de mais valias fundiárias urbanas que, em suma, tratam da valorização do solo urbano. Tal valorização faz-se passível de recuperação por parte da coletividade principalmente quando advindas de esforços exógenos aos do proprietário da terra. De maneira simplificada, podem-se separar as mais valias fundiárias entre aquelas advindas de investimentos públicos nas áreas adjacentes ao lote urbano e as que decorrem de alterações nos parâmetros urbanísticos e construtivos que permitam maior potencial de área construída. A esta última citada cabe recuperação via Outorga Onerosa.

Em um cenário de busca por justiça social no planejamento das cidades, bem como na necessidade de fontes alternativas para o financiamento do desenvolvimento urbano, a OODC possui um grande potencial. Isto se evidencia com a possibilidade de permitir a construção acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico – até o máximo, onde a infraestrutura existente já seja capaz de suportar – com a arrecadação de receitas para implementação de programas em outras regiões da cidade mais carentes de infraestrutura básica e equipamentos públicos.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, o Solo Criado consolida-se sob a denominação Outorga Onerosa do Direito de Construir. O Estatuto em questão previu a necessidade de municípios com mais de 20 mil habitantes elaborarem Planos Diretores em um prazo de cinco anos a contar da data de sanção da lei. Com isso, foi popularizado o uso da Outorga Onerosa nos planos municipais brasileiros, ainda que de maneira pouco clara e objetiva.

Nota-se pouca compreensão acerca das potencialidades do Solo Criado e dos objetivos de sua implementação. Em Florianópolis, o primeiro Plano Diretor pós Estatuto da Cidade foi aprovado apenas em 2014, extrapolando os prazos exigidos pelo Estatuto. Nele consta a Outorga Onerosa, posteriormente regulamentado em decreto próprio. O Solo Criado, porém, já está presente na legislação municipal da capital catarinense desde 1989.

A OODC em Florianópolis apresenta aspectos interessantes de protagonismo - além do

tempo relativamente grande implementando-a - quanto à indexação de Coeficiente de Aproveitamento Único e Unitário, por exemplo. Além de analisar temas relativos à Outorga Onerosa quanto ao seu modelo de cálculo, destino das receitas geradas, localização do reinvestimento dos recursos recuperados e a eficiência de quanto à sua implementação, o presente estudo propõe-se a simular um exemplo de aplicação do instrumento a fim de revelar sua eficácia.

2. CONCEITOS RELATIVOS AO SOLO CRIADO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

A primeira aparição do instrumento Solo Criado no município de Florianópolis remete ao ano de 1989, quando da promulgação da Lei 3339/89. Em 1997, o texto que trata do Solo Criado não teve modificações significativas em sua anexação ao Plano Diretor daquele ano. Mudanças substantivas foram observadas apenas no Plano aprovado em 2014, o qual continua em vigência.

Ambos apresentam Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico igual a 1,0 para todo o tecido urbano, o que torna o instrumento em Florianópolis, de certa forma, pioneiro. Sobre o CA Básico Unitário, ressalta-se sua importância em promover mais fácil cálculo de contrapartida, bem como o levantamento do valor dos imóveis para outros fins de planejamento e gestão. Quando ao CA Básico Único, este:

[...] tem o propósito de promover certa equidade entre os proprietários de terrenos. Todos os terrenos urbanos teriam, assim, o direito a esse patamar básico de construção de forma não onerosa. Outra coisa são os limites urbanísticos máximos, em geral presentes nas leis de uso e ocupação do solo e na normativa de zoneamento das cidades, e que estão vinculados à capacidade de infraestrutura instalada ou prevista para as diversas áreas da cidade, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. (BACELAR & FURTADO, 2016)

O CA Básico Único e Unitário pode ser observado na Lei 3339/89 no modelo de cálculo utilizado para a cobrança da contrapartida pelo Solo Criado:

As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis ou índice sucedâneo nas seguintes proporcionalidades:

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (I.A)	TAXA DE REMUNERAÇÃO %
Acima de 1,0 até 2,00	1
Acima de 2,0 até 3,00	2

Acima de 3,0 até 4,00	3
Acima de 4,00	4

(FLORIANÓPOLIS, 1989)

Nota-se, positivamente, um caráter progressivo na cobrança de contrapartida de Solo Criado nesta versão da lei. Porém, há um elemento importante que não consta no modelo de cálculo: o valor da terra urbana. O Custo Unitário Básico – utilizado como principal fator no modelo – trata de um valor que não sofre alteração a depender da localização dos imóveis, o que pode gerar distorções entre valorização gerada e recuperada em áreas divergentes da cidade em questão.

Com o Plano Diretor de 2014 e a regulamentação da OODC no Decreto 13.454/14, o valor do solo é incorporado ao cálculo de contrapartida:

O valor da contrapartida financeira correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir será calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$$CP = VM \times AIO \times IE \text{ onde:}$$

CP = Contrapartida Financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir

VM = Valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU.

AIO = Área de Incidência de OODC - Área construída acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico.

IE = Índice de Estímulos de Usos - obtido pela multiplicação dos índices constantes nas tabelas I, II e III [...]. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

O texto acima refere-se ao decreto que regulamenta a OODC em Florianópolis. Há, porém, uma divergência sobre o valor utilizado para base de cálculo de contrapartida. Enquanto no decreto, utiliza-se o valor do metro quadrado que baseia a cobrança de IPTU, o Plano Diretor estabelece que seja usado o valor de mercado:

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

- valor de mercado do metro quadrado de terreno que receberá a construção;
- fator multiplicador proporcional à superfície total, volume ou altura da construção;
- índice de estímulo dos usos priorizados no Plano Diretor. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Para todos os efeitos, utiliza-se o valor da base de cálculo do IPTU para o cálculo. Isto pode ser considerado um limitante, uma vez que a Planta de Valores Genéricos do município data de 2013 sem atualizações recentes.

Um detalhe importante da implementação da OODC em Florianópolis diz respeito ao

pisos e, principalmente ao teto de cobrança da contrapartida: o Custo Unitário Básico Médio Residencial.

§ 1º Em qualquer caso, salvo as exceções especificadas, o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir não ultrapassará a banda correspondente à 3% (três por cento) do CUB médio residencial, publicado mensalmente pelo SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil de Florianópolis) sobre o total da área construída do empreendimento que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento 1. O valor também não poderá ser menor do que 2,1% (dois virgula um por cento) do CUB médio residencial, salvo para os casos expressamente previstos no art.11, deste Decreto. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Além de restringir o potencial arrecadatório do instrumento, a utilização do CUB Médio Residencial limita a recuperação de mais valias advindas da atividade desenvolvida no imóvel e o padrão construtivo. Em outras palavras, usos como o comercial costumam render maiores ganhos aos promotores imobiliários, bem como edificações mais luxuosas, fazendo do CUB “médio” e “residencial” limitantes significativos à recuperação da valorização gerada.

Outro ponto importante a ser abordado são as modalidades de contrapartida a serem pagas pelo interessado em criar solo. As formas de pagamento previstas podem ser financeira, doação de imóveis e obras de construção, reforma e ampliação de equipamentos públicos. Para Souza (2004), “o solo criado traduz-se, pelo contrário, principalmente em uma contribuição financeira, e apenas excepcionalmente barganhas e transações outras deveriam ser cogitadas”.

Em Florianópolis, há a previsão de alternativas à modalidade financeira de contrapartida:

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

- I - equivalência econômica entre o valor da Outorga Onerosa e a contrapartida oferecida, auferida pela pelo Poder Público Municipal;
- II - aprovação da substituição pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF); e
- III - estiver a contrapartida contida em um dos itens dispostos no § 2º deste artigo.

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

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

- I - doação de imóvel ao Poder Público municipal; ou
- II - construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais; (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Entende-se que a melhor modalidade de contrapartida seja a financeira, uma vez que haja maior dificuldade em compreender a equiparação entre os valores calculados para a Outorga e aqueles orçados para doação de imóveis ou obras. Outro fator que pode interferir nesta dinâmica é a localização do reinvestimento dos recursos gerados com a OODC.

Em caso de obras de construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais, estas podem gerar valorização dos imóveis onde criou-se solo, caso sejam feitas em suas adjacências. No município de Florianópolis, em tese, isto é uma regra, pois a localização estimada para o investimentos das receitas geradas com a OODC prioriza a própria região afetada com a implementação do instrumento:

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

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

II - os 50% (cinquenta por cento) remanescentes podem ser redistribuídos em toda a cidade, com preferência para o bairro ou setor urbano da concessão da outorga [...] (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Além da localização dos recursos auferidos com a OODC, o destino destas receitas também é um tema controverso em Florianópolis. Segundo o Estatuto da Cidade, “recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão aplicadas exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX” do seu artigo 26. Entre as finalidades, cabem citar: regularização fundiária; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; criação de espaços públicos de lazer; entre outros.

O não cumprimento das finalidades propostas no Estatuto pode levar o gestor a incorrer em improbidade administrativa. “Apesar desta predeterminação, não é o que está acontecendo de fato. A maior parte dos investimentos tem sido em melhorias de espaços públicos existentes no entorno dos empreendimentos, valorizando ainda mais as áreas” (PERES, 2022).

Para além desta constatação, o município determinou que os recursos auferidos deveriam ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

No entanto, o FMDU só foi criado de fato em 2018, quatro anos após o início da aplicação da OODC em Florianópolis. O FMDU encontra-se até hoje pendente de regulamentação. Encontraremos os valores arrecadados com a OODC buscando-os entre as receitas do FMDU? A resposta é um sonoro “não”. Nenhum recurso arrecadado com a OODC foi destinado ao FMDU até hoje. Desde 2018, ano em que o fundo foi criado, apenas algumas receitas oriundas de medidas mitigadoras determinadas por Termos de Ajustamento ou pelos Estudos de Impacto de Vizinhança têm alimentado o fundo. Mas este não é o caso dos valores arrecadados com a OODC. (ANDRADE NETO, 2022)

Em consulta ao portal de receitas do município, entre diversos institutos e secretarias, não há menção ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano na lista de órgãos receptores

de receitas. Para acessar os recursos auferidos com a OODC é necessário pesquisar por “Solo Criado” no campo “Ingresso de Receitas” do caixa geral da “Prefeitura Municipal de Florianópolis”. Sendo assim, a receitas de Solo Criado podem estar sendo usadas para despesas correntes, como pagamento de pessoal, aluguéis, despesas com água, luz, etc. configurando improbidade administrativa dos gestores desde sua regulamentação.

Além de todos os limitantes já citados, há a previsão de incentivos e flexibilização de índices que podem comprometer o potencial da OODC. Quanto ao gabarito, não são contabilizados enquanto pavimentos aqueles em subsolo, geralmente utilizados como estacionamentos ou garagens. Há também a previsão de incentivos com maior taxa de ocupação para determinados usos. Mas o principal, quando se trata de Solo Criado, refere-se a não contabilização do Coeficiente de Aproveitamento:

Art. 69 Não serão computadas no cálculo do coeficiente de aproveitamento as seguintes áreas das edificações: (Regulamentado pelo Decreto nº 13.574/2014)

- I - espaços destinados à garagem, exceto em edificações unifamiliares;
- II - sótãos em edificações unifamiliares e, em casos determinados, multifamiliares;
- III - parque infantil, jardins e outros equipamentos de lazer ao ar livre, e implantados no nível natural do terreno ou no terraço da edificação;
- IV - helipontos, casas de máquinas e de bombas, caixas d'água e centrais de ar condicionado levantadas no plano da cobertura, desde que não ultrapassem os limites especificados no art. 66 desta Lei Complementar, de altura máxima; e
- V - sobrelojas ou mezaninos nas edificações situadas nas Áreas Mistas Centrais (AMC), desde que sua área total seja no máximo cinquenta por cento da área do pavimento térreo (1º pavimento) ao qual esteja conectada. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Pode-se notar, portanto, que subsolos destinados a garagens não tem nem seu gabarito, nem seu CA computados. Tais dados serão importantes a frente para a simulação da implementação da OODC em caso específico e as sequentes análises acerca a efetividade quantos aos temas já explicitados.

3. SIMULAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO

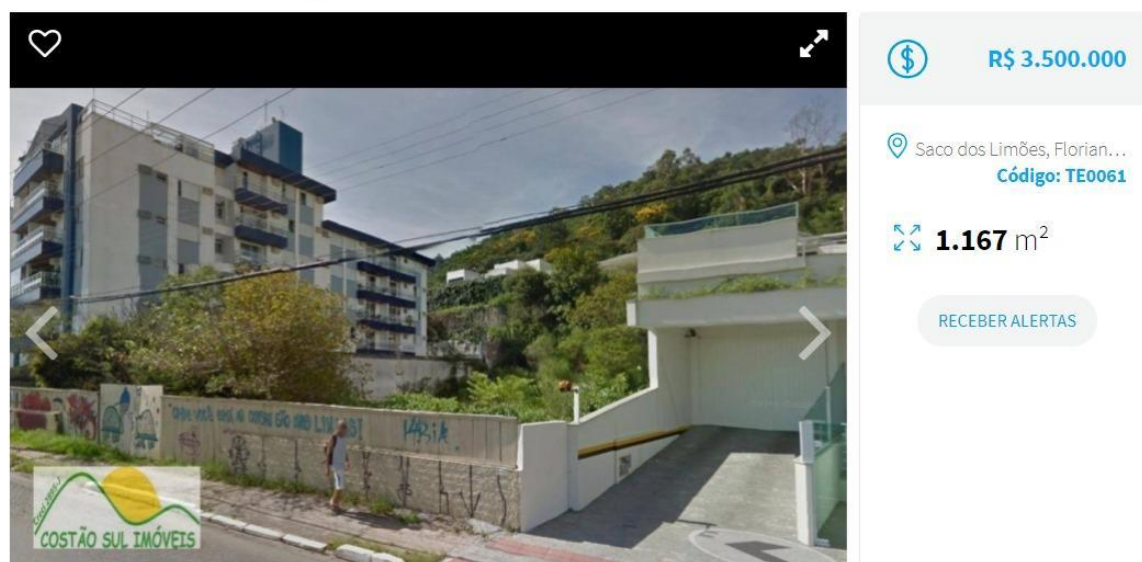
Para melhor compreensão do funcionamento da OODC em Florianópolis, propõe-se uma simulação de sua utilização. Os dados foram levantados em agosto de 2021 e levam em conta: o preço do lote comercializado em mercado, os dados referentes ao zoneamento e o potencial construtivo, os incentivos e a flexibilidade em construir, o valor do terreno na Planta de Valores Genéricos, bem como o valor do CUB na época e seu potencial limitante.

Para tal análise, optou-se por um terreno localizado em área com incentivos para taxa de ocupação e com CA Máximo relativamente alto, buscando expor de maneira prudente as potencialidades e limitações do instrumento:

Figura 1 - Anúncio de Terreno do Bairro Saco dos Limões.

Terreno no Bairro Saco dos Limões em Florianópolis com 1167 m² - TE0061

Anunciante: Costão Sul Imóveis Código TE0061



Real estate listing for a plot in Saco dos Limões, Florianópolis. The image shows a modern building complex on a hillside. The listing includes a price of R\$ 3.500.000, an area of 1.167 m², and a 'RECEBER ALERTAS' button.

Disponível em: <<https://www.imoveis-sc.com.br/florianopolis/comprar/terreno/saco-dos-limoes/terreno-florianopolis-saco-dos-limoes-895315.html>>. Acesso em 14/08/2021

Trata-se de um terreno com 1.167,68 m², localizado no bairro Saco dos Limões, região geograficamente central da Ilha de Santa Catarina, com valor solicitado de R\$ 3.500.000,00. Para efeitos de adequação à realidade, será considerado como “valor de mercado” R\$ 3.150.000,00 – 10% a menos que o pedido.

Em seguida são levantados os dados constantes no geoprocessamento, referentes à taxa de ocupação, CA Máximo, gabarito e a zona urbana onde encontra-se o lote em questão. A zona é importante, uma vez que, neste caso, possui flexibilidade para a construção por se tratar de uma Área Mista Central (AMC), se encaixando nas seguintes descrições:

a) nas edificações situadas nas AMC do Polígono Central, poderão ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC fora do Polígono Central, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno; [...]

II - O primeiro pavimento desde que seja destinado, em no mínimo cinquenta por cento da sua área e cinquenta por cento de sua testada, a comércio e/ou serviço com acesso público nas seguintes condições:

a) nas edificações situadas na AMC do Polígono Central, poderá ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC fora do Polígono Central, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno; (FLORIANÓPOLIS, 2014)

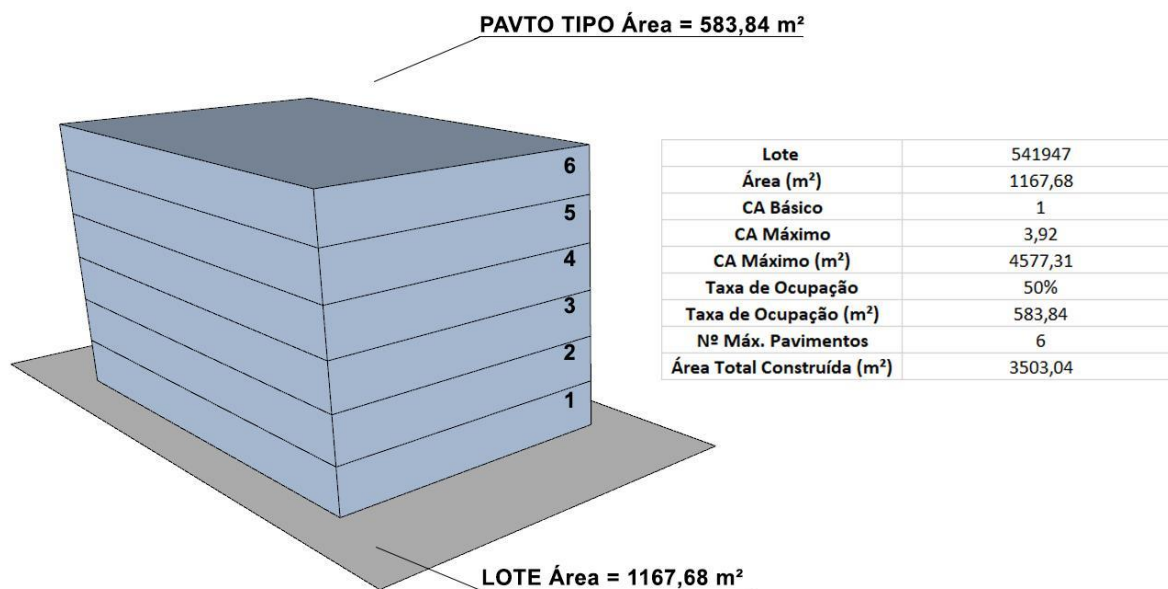
Figura 2 - Zoneamento de Florianópolis. Ilustração produzida pelo autor a partir de geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Florianópolis.



Fonte: Geoprocessamento PMF

Assim, caso utilizasse-se apenas os parâmetros da imagem acima, o máximo a ser construído seria representado pela seguinte ilustração:

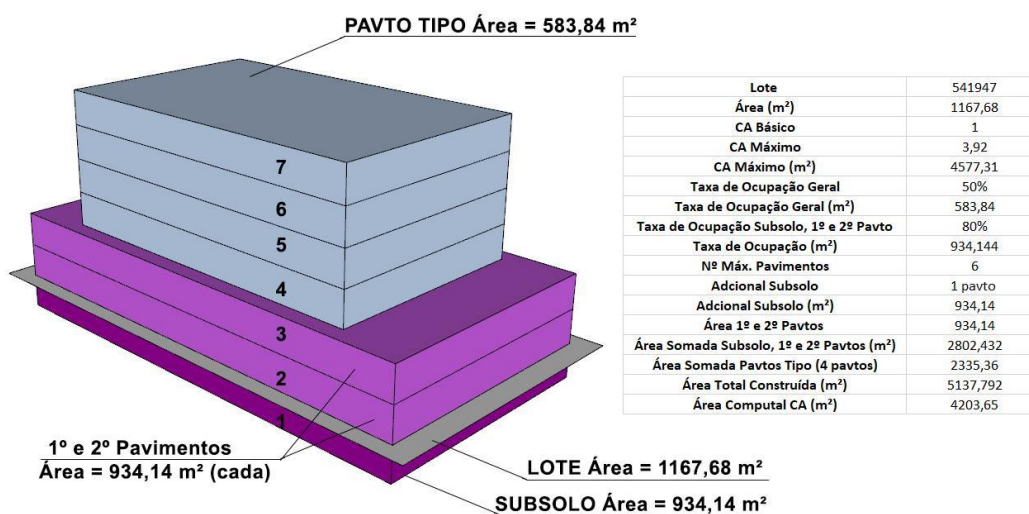
Figura 3 - Esquema Utilização de Parâmetros Simples



Produzido pelo Autor.

Já quando se utilizam os parâmetros flexíveis para a determinada zona urbana em questão, tem-se uma área construída consideravelmente maior:

Figura 4 - Esquema Utilização de Parâmetros Simples.

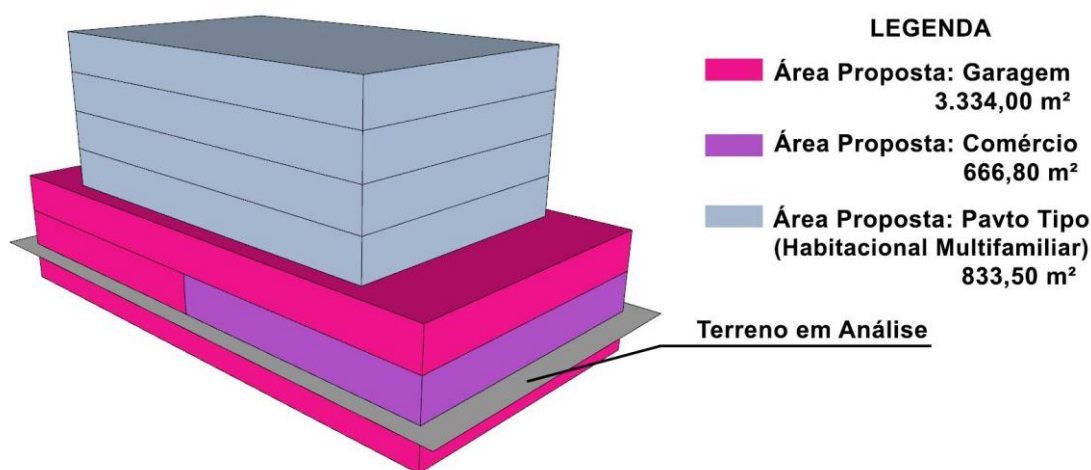


Produzidos pelo Autor.

Verifica-se, portanto, a possibilidade de edificar uma grande área destinada a garagens/estacionamento sem que esta seja considerada no coeficiente de aproveitamento e, conseqüentemente, sem somar no cálculo do CA Básico, gerando ganhos maiores para os promotores imobiliários.

Como a simulação visa um cenário de maior vantagem ao interessado em edificar, mas sem a utilização de dados forçados para comprovação da hipótese, há mais um ponto a ser considerado. Para efeitos de cálculo, há o incentivo de uso misto na zona urbana em que se encontra a edificação simulada. Assim, propõe-se o uso de metade do pavimento térreo para uso comercial.

Figura 5- Esquema de Áreas e Usos Propostos.



Produzido pelo Autor.

A partir dos dados referentes à construção da edificação proposta, bem como os valores levantados acerca do pedido em mercado e o utilizado como base para o cálculo da Outorga Onerosa, tem-se o seguinte levantamento.

Tabela 1- Dados Referentes ao Lote Analisado.

Área Total do Lote (m ²)	1667,00
Valor de Mercado (R\$)	3.150.000,00
Valor de Mercado (R\$/m ²)	1.889,62
Valor PVG (R\$/m ²)	1.315,09
CA Básico	1

CA Máximo	3,92
CA Máximo (m²)	6534,64
Taxa de Ocupação (%)	50
Nº Máximo de Pavimentos	6
Tipos de Edificação (IE)	1
Número de Pavimentos (IE)	0,5
Tipos de Uso (IE)	0,15
Índice de Estímulos	0,075
Área Máxima Construída (m²)	7.334,80
Área Máxima Computável (m²)	4.000,80
Área Adicional Construída (m²)	2.333,80
OODC PVG (R\$)	230.186,77
OODC Valor de Mercado (R\$)	330.749,63
Diferença entre OODC PGV-Mercado (R\$)	100.562,86
Diferença entre OODC PGV-Mercado %	43,68

Percebe-se uma perda considerável de arrecadação por conta do valor defasado da Planta de Valores do município em relação ao preço solicitado no mercado imobiliário. O montante chama a atenção, porém, fica ainda mais limitado ao utilizar-se a “trava” de 3% do CUB Médio Residencial.

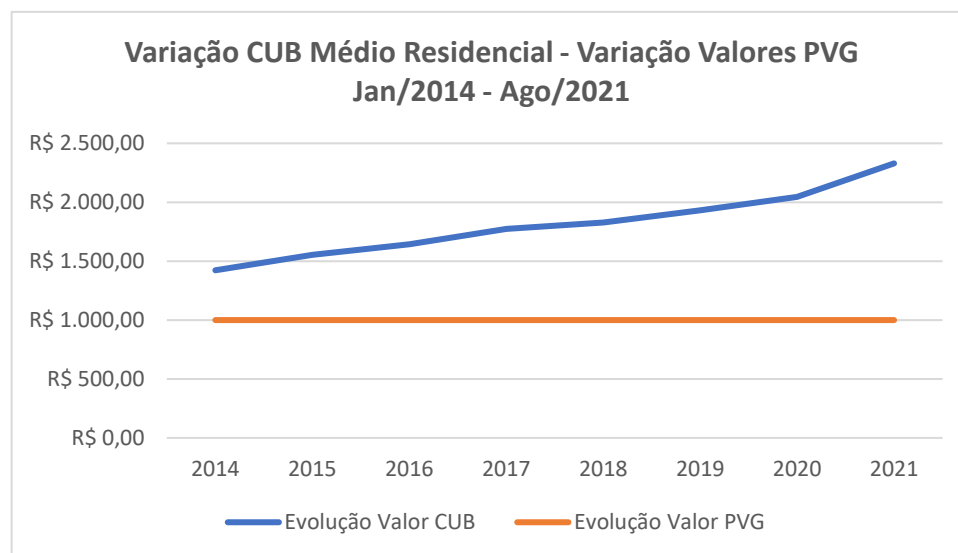
Tabela 2 - Comparação com o Limitante de 3% do CUB.

Área Adicional Construída (m²)	2.333,80
OODC PVG (R\$)	230.186,78
OODC Valor de Mercado (R\$)	330.750,00
CUB Residencial Médio	R\$ 2.329,85/m ²
Mínimo 2,1% CUB	R\$ 114.185,48
Máximo 3% CUB	R\$ 163.122,12

Ao ser limitado por esta barreira, a arrecadação com a OODC calculada sob a Planta de Valores sofre uma perda de cerca de 29,13%. Já em relação ao valor da Outorga calculado sobre o valor de mercado, observou-se uma perda de 50,68%. Tal fenômeno observado, porém, não reflete um padrão.

Este padrão só seria revelado atualmente comparando o limitante CUB com a OODC calculada sobre os preços de mercado, uma vez que ambos são reajustados com relativa constância. Já a Planta de Valores, como já citado, não sofre reajuste há alguns anos e, conseqüentemente, mantém o valor de cálculo da contrapartida estável em todo este tempo.

Figura 6 - Gráfico de Evolução do Custo Unitário Básico em Florianópolis 2014-2021.



Produzido pelo Autor.

Assim, caso faça-se a comparação da contrapartida calculada pelo valor do metro quadrado levantado pela última Planta de Valores e o CUB Médio Residencial de mesma data (R\$ 1.304,05), chega-se a uma diferença substancialmente maior:

Tabela 3: Relação entre Planta de Valores e CUB 2014

Área Adicional	OODC (PVG)	3% CUB (2014)	3% CUB > OODC PGV
2.333,80	R\$ 230.186,78	R\$ 92.001,90	60,03 %

Produzida pelo Autor

Pode-se concluir, portanto, que o instrumento no município de Florianópolis – apesar de ter evoluído em relação à sua primeira versão – ainda possui muitas limitações. Há

problemas quanto à localização e destino das receitas geradas, bem como nas modalidades de contrapartida aceitas.

Quanto ao modelo de cálculo, há limitantes importantes relativas à não contabilização de determinadas áreas em Coeficiente de Aproveitamento à utilização de valores defasados como fatores de multiplicação. Além disso, a principal trava para uma arrecadação consistente é a limitação do valor da contrapartida em 3% do valor do CUB Médio Residencial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo se tratando de um instrumento com conceito definido há algumas décadas, a consolidação do Solo Criado é lenta nos municípios brasileiros. Florianópolis, por sua vez, apresentou relativo pioneirismo ao implementar o instrumento em 1989. Também se destaca pela definição do CA Básico Único e Unitário para todo o tecido urbano.

Por outro lado, após a promulgação do Estatuto da Cidade foi estipulado um prazo de 5 anos para os municípios com mais de 20 mil habitantes criarem ou atualizarem seus Planos Diretores. Tal prazo não foi cumprido em Florianópolis, tolhendo a evolução do Solo Criado no município.

Quando aprovado o Plano Diretor e decretada a regulamentação da Outorga Onerosa de Construir, o instrumento apresentou evolução em relação à sua versão anterior. Isto se deu, principalmente, pela utilização do valor do solo enquanto fator de cálculo de contrapartida, face ao CUB utilizado anteriormente.

Quanto ao objetivo de recuperar mais valias fundiárias urbanas, pode-se concluir que o instrumento não é efetivo. Isto se vê ao identificar a localização dos recursos, os quais são reinvestidos preferencialmente na mesma região em que foi criado solo, o que tende a gerar um ciclo de revalorização, beneficiando aqueles que deveriam ser onerados.

O destino das receitas auferidas com a OODC também revela equívocos. Com a falta de transparência e participação popular na regulamentação e decisão sobre as políticas públicas a destinar receitas, não há como fiscalizar como são utilizados tais recursos.

Por fim, o montante potencial de arrecadação com a Outorga Onerosa é comprometido principalmente por conta da base de cálculo defasada dos valores imobiliários e da limitante de 3% do CUB. A falta de atualização da Planta de Valores compromete o cálculo de contrapartida em relação aos valores praticados no mercado imobiliário e, mesmo estes valores estão limitados à porcentagem máxima do Custo Unitário Básico a ser cobrada. Expostos todos estes fatores, pode-se concluir que a atual implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Florianópolis não é efetiva, visto todo seu potencial.

Referências

ANDRADE NETO, Gustavo Pires de. Há transparência e controle social sobre os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa em Florianópolis? In: PERES, Lino Fernando Bragança. **Confrontos na Cidade: a luta pelo plano diretor nos 20 anos do estatuto da cidade.** Florianópolis: Ufsc, 2022. p. 293-305.

BACELLAR, I. FURTADO, F. **OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR COMO INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES NA GESTÃO DO USO DO SOLO URBANO.** 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Maceió - Brasil. 2016.

BRASIL. **Lei nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.* Brasília, 2001.

BUHL PERES, Arlis. Paisagem à venda – Instrumentos do Estatuto da Cidade a serviço do setor privado. In: PERES, Lino Fernando Bragança. **Confrontos na Cidade: a luta pelo plano diretor nos 20 anos do estatuto da cidade.** Florianópolis: Ufsc, 2022. p. 293-305.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº 3338/89** DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO E ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. 1989

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 482/14.** 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. 2014.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº 13.454/2014.** Dispõe Sobre a Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Consonância com o Disposto na Lei Complementar nº 482/2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.** 3ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.