

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Urbanismo
Subsecretaria de Urbanismo
Coordenadoria de Planejamento e Projetos
Gerência de Macroplanejamento

Nota Técnica Nº 17/2020

Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso

Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)
**Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano
Diretor (CTPD)**

**Coordenadoria de Planejamento e Projetos/
Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM**

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Marcelo Crivella

PREFEITO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)

Mônica Bahia Schlee

Gerente

Equipe técnica

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

Revisão dos textos

Maria Carolina Soares

Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso

a. O que é e para que serve

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é a permissão dada pelo poder público municipal para que o proprietário do imóvel construa acima do coeficiente de aproveitamento (CA) ou índice de aproveitamento (IA) básico estabelecido na legislação mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. A OODC não é um imposto, só está sujeito à cobrança quem desejar construir mais do que a área estabelecida pelo CA ou IA básico.

De acordo com a WRI Brasil¹, a OODC desempenha um importante papel no planejamento das cidades: além de um instrumento de planejamento e gestão do território, é também um instrumento de financiamento das políticas públicas.

Já a Outorga Onerosa do Direito de Alteração de Uso (OOAU) configura-se como o instrumento urbanístico cuja finalidade é arrecadar para o poder público municipal parte da valorização gerada pela alteração de uso do solo em determinado imóvel ou região.

De acordo com o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10257/2001, os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso podem ser aplicados em: programas e projetos habitacionais de interesse social; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

¹ Para mais detalhes, acessar o artigo “O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir e como ela ajuda a tornar as cidades mais justas e sustentáveis” disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/08/o-que-e-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em 04/05/2020.

realização de obras públicas de interesse da cidade, regularização fundiária; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários (Lei nº 10257/2001, Art. 26).

b. Definição de acordo com o Estatuto da Cidade (EC, Lei Federal nº 10257/2001) e Plano Diretor (LC 111/2011)

Estatuto da Cidade (EC, Lei Federal nº 10257/2001)

De acordo com os Art. 28 e 29 da Lei nº 10257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, cabe ao Plano Diretor fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana; definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área e fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

De acordo com o 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.

Segundo o Art. 31 os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso devem ser aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do Art. 26 da referida lei:

- 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;

Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro

A Lei Orgânica Municipal (LOM/1990) não menciona explicitamente o instrumento da outorga onerosa do direito de construir ou de alteração de uso, mas o artigo 430, inciso II, alínea k, menciona a Lei do Solo Criado como uma das opções de instrumentos de caráter jurídico-urbanístico que o poder público municipal pode valer-se para assegurar as funções sociais da Cidade e da propriedade. O solo criado é definido como o espaço edificável, criado artificialmente, que excede o coeficiente de aproveitamento básico do imóvel definido pela legislação urbanística. Esta conceituação consolidou a separação entre o direito de propriedade do direito de construção e o estabelecimento dos coeficientes de aproveitamento do solo.

O instrumento do Solo Criado foi regulamentado pelo Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 16/1992, nos Arts. 23, 24, 25, 26, 134 e 140, mas não chegou a ser implementado na cidade. De acordo com os Arts. 23, 24 e 25, o solo criado equivaleria à quantidade de metros quadrados a serem edificados que excedessem à área do terreno. Desta forma, estabelecendo o índice de aproveitamento básico igual a 1.

Plano Diretor, Lei Complementar nº 111/2011

O instrumento está previsto no Plano Diretor em vigor, no Título III, Dos Instrumentos da Política Urbana, Seção VI, nos Arts. 79 a 84.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável, instituído pela Lei Complementar nº 111/2011, não fixou índice básico de aproveitamento de terreno. O Art. 79 facultou ao poder executivo a prerrogativa de outorgar o exercício do direito de construir acima do índice de aproveitamento do terreno definido em no Anexo VII da referida lei até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no Anexo VIII, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário nos termos dos Arts. 28 a 31 do Estatuto da Cidade.

O § 1º definiu como coeficiente de aproveitamento máximo a relação entre a área edificável permitida e a área do terreno, para efeito da aplicação do instrumento outorga onerosa do direito de construir.

O § 2º estabeleceu que a outorga onerosa do direito de construir somente poderá ser exercida em Áreas Sujeitas à Intervenção previstas no Anexo IV e definidas em Lei como Áreas de Especial Interesse Urbanístico ou de Operações Urbanas Consorciadas.

De acordo com o Anexo IV, o instrumento poderia ser aplicado nos seguintes bairros e áreas específicas:

- Na Macrozona Controlada: Santa Teresa, Alto da Boa Vista, Paquetá e Centro.
- Na Macrozona Incentivada: Saúde, Santo Cristo, Gamboa e Caju, Centro, Catumbi, Cidade Nova, Estácio, Rio Comprido, Praça da Bandeira, Maracanã, São Cristóvão, Mangureira, Benfica, Madureira, Cascadura, Deodoro, Vila Militar e Jacarepaguá.
- Na Macrozona Condicionada: Guaratiba e Jacarepaguá.
- Na Macrozona Assistida: Campo Grande e Santa Cruz.

- Em todas as macrozonas, o instrumento poderia ser utilizado ao longo dos eixos de transporte e alta e média capacidade, nas áreas objeto e sob influência da implantação de equipamentos para a Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpico de 2016, nas favelas declaradas Áreas de Especial Interesse Social e nas áreas sujeitas à proteção ambiental.

O § 3º facultou à lei que regulamentar Operação Urbana Consorciada ou Área de Especial Interesse Urbanístico a redução dos índices de aproveitamento do terreno e os coeficientes de aproveitamento máximos para fins de aplicação da outorga onerosa do direito de construir.

O Art. 80 estabeleceu que a definição de coeficientes máximos de aproveitamento do terreno para fins de aplicação da outorga onerosa do direito de construir tem como referência a capacidade da infraestrutura, a acessibilidade a equipamentos e serviços, a proteção ambiental e cultural e os vetores de crescimento da Cidade conforme disposto neste Plano Diretor.

O Art. 81 determinou que a lei para regulamentação da outorga onerosa do direito de construir deverá definir as formas de aplicação e de cálculo para determinação do valor da contrapartida da outorga onerosa do direito de construir, podendo instituir, conforme o caso, fatores de redução baseados em critérios de planejamento, de estímulo ao desenvolvimento e de interesse social.

O § 1º previu que a Lei poderá conceder isenções parciais ou totais, nos seguintes casos:

- I. edificação residencial de interesse social;
- II. edificação em área contígua à Área de Especial Interesse Social;
- III. edificação para fins culturais;
- IV. equipamento público;

V. edificações em áreas degradadas ou subutilizadas nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e Assistida;

VI - edificações em terrenos remanescentes da implantação de Projetos de Alinhamento - PA nos eixos viários das Macrozonas de Ocupação Incentivada e Condicionada, incluídos no Anexo IV desta Lei Complementar.

O § 2º estabeleceu que o direito de construir acima do índice de aproveitamento de terreno será adquirido mediante a compra de potencial adicional de construção oferecido pelo poder executivo em leilões públicos.

O § 3º determinou que o poder executivo fixará, em período não inferior a um ano, o estoque público de potencial adicional de construção a ser oferecido e sua distribuição espacial, nos casos descritos § 2º do Art. 79.

O § 4º definiu estoque público de potencial adicional de construção como a reserva de área edificável virtual, em metros quadrados, associada a uma porção do território e disponibilizada pelo Município para outorga onerosa, por período pré-determinado.

O § 5º estabeleceu que o valor econômico da contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário em decorrência da outorga onerosa do direito de construir será definido por unidade de área de potencial construtivo outorgado pelo poder público e seguirá um índice corrigido, no mínimo trimestralmente, calculado com base nos valores do mercado imobiliário no Município.

O § 6º estabeleceu que o direito de construir adquirido através de outorga onerosa poderá ser convertido em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC em áreas de Operação Urbana, mediante valor definido no momento do reconhecimento desse direito pelo poder executivo.

Conforme indicado anteriormente, o Art. 82 determinou que a outorga onerosa do direito de alteração de uso só pode ser aplicada em Áreas de Especial Interesse Urbanístico e em Operações Urbanas, mediante contrapartida financeira calculada com base no valor do metro quadrado relativo ao tipo de uso original e o valor decorrente da expectativa de valorização do empreendimento em decorrência da transformação proposta pelo interessado, devendo seguir um índice corrigido, no mínimo trimestralmente, calculado com base nos valores do mercado imobiliário no Município.

O § 1º estabeleceu que a outorga onerosa de alteração de uso dependerá de avaliação favorável do seu impacto de vizinhança, incluindo a consulta aos moradores em caso de área estritamente residencial.

O § 2º determinou a isenção de contrapartidas a outorga do direito de alteração de uso concedida para implantação de:

I - equipamentos públicos e comunitários;

II - empreendimentos habitacionais de interesse social.

O Art. 83 estabeleceu que as receitas auferidas com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão repartidas entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação, na proporção de 50% da arrecadação, ou diretamente aplicadas através de obras e melhorias, com as finalidades previstas nos incisos I a IX do Art. 26 do Estatuto da Cidade e deverão ser incluídas na Lei do Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA.

O parágrafo único deste artigo destacou que, quando provenientes de imóvel situado em Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC ou Área de Entorno de Bem Tombado, o percentual das receitas referentes

ao Fundo Municipal de Habitação será destinado ao Fundo Municipal de Conservação do Patrimônio Cultural.

O Art. 84 determinou que a 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 cobrança;

II - os casos possíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário;

IV - a variação entre o IAT em vigor no local e o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no anexo VIII.

c. Necessita regulamentação adicional?

Sim, de acordo com o Art. 82 do Plano Diretor (LC 111/2011), o poder executivo somente autorizará a outorga onerosa do direito de alteração de uso em Áreas de Especial Interesse Urbanístico e em Operações Urbanas nos termos dispostos pelo Estatuto da Cidade.

Segundo o § 2º do Art. 79 do Plano Diretor (LC 111/2011), a outorga onerosa do direito de construir só pode ser exercida em Áreas Sujeitas à Intervenção previstas em seu Anexo IV e definidas em Lei como Áreas de Especial Interesse Urbanístico ou de Operações Urbanas Consorciadas. Esta lei deverá regulamentar também as formas de aplicação e de cálculo para determinação do valor da contrapartida da outorga onerosa do direito de construir; os casos possíveis de isenção do pagamento da outorga; a contrapartida do beneficiário e a variação entre o IAT em vigor no local e o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no anexo VIII.

Da mesma forma, de acordo com o Art. 82 do Plano Diretor (LC 111/2011), a outorga onerosa do direito de alteração de uso só pode ser aplicada em Áreas de Especial Interesse Urbanístico e em Operações Urbanas.

d. O processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro

Este instrumento foi regulamentado para áreas específicas da cidade, através de aplicação pontual em AEIUs, PEUs e OUCs.

Como exemplos recentes, podem ser citados:

Como exemplos recentes, podem ser citados: a Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto Maravilha (LC 101/2009); o Projeto de Estruturação Urbana (PEU) Vargens (LC 104/2009), através da OODC e a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Engenho (LC 116/2012).

A Lei Complementar nº 101, de 23/11/2009, instituiu a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, com contrapartida realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC foi regulamentada e complementada pelo Decreto nº 32551/2010, que autorizou a utilização da outorga onerosa de alteração de uso do solo na Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU da Região do Porto do Rio, pelo Decreto nº 32666/2010, que regulamentou a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs e pelo Decreto 38330/2014, que alterou o último com a inclusão de dispositivos e por fim, pela Lei Complementar nº 143 de 2014, que teve como objetivo incentivar a produção habitacional na Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro.

A Lei Complementar nº 104, de 27/11/2009 instituiu o Projeto de Estruturação Urbana - PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra

da Tijuca e Jacarepaguá, nas XXIV e XVI Regiões Administrativas, integrantes das Unidades.

A Lei Complementar nº 4125/2005, que instituiu a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Engenho, foi complementada pela Lei Complementar 116/2012 e pelo Decreto nº 37961/2013.

A primeira legislação que regulamentou o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no Município do Rio de Janeiro foi a Lei nº 4.125, de 1º de julho de 2005, que declara como Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) uma área no bairro do Engenho de Dentro, estabelecendo normas de uso e ocupação do solo.

Na AEIU do Engenho de Dentro, o direito de construir acima do coeficiente básico adotado para o bairro, obedecido o limite máximo definido no anexo V da referida lei, poderia ser exercido mediante outorga onerosa do direito de construir nos termos da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e da Lei nº 16/1992, que instituiu o Plano Diretor Decenal do Município do Rio de Janeiro. A lei determinou também que os recursos arrecadados com a aplicação da outorga onerosa fossem aplicados exclusivamente em obras públicas de urbanização e drenagem dentro da AEIU.

O Decreto nº 37961 de 07/11/2013 regulamentou a aplicação da Outorga Onerosa na abrangência da Área de Especial Interesse Urbanístico do Engenho de Dentro instituída através da Lei nº 4.125 de 1º de julho de 2005.

Índices de aproveitamento dos terrenos

O Plano Diretor de 2011 (LC 111/11), em seu Anexo VII, definiu os índices máximos de aproveitamento do terreno para os bairros da cidade (sem outorga). O critério para a aplicação destes índices é definido no zoneamento e considera que, quando existe outra legislação em vigor para o local, leva-se em conta a mais restritiva.

O Plano Diretor de 2011 (LC 111/11), em seu Anexo VIII, também definiu os Coeficientes de Aproveitamento Máximo de Terreno (mediante aplicação de Outorga Onerosa do Direito de Construir) para algumas regiões da cidade, alguns bairros, inclusive para AEIUs, delimitadas por leis específicas.

Os coeficientes máximos definidos no Plano Diretor de 2011 (LC 111/11), variam de 1,0 (bairro Santa Teresa) até 15,0 (bairro Centro) e os coeficientes básicos foram definidos através das legislações específicas, como por exemplo a legislação específica da OUC do Porto Maravilha, com coeficientes básicos variando entre 1,0 e 2,8.

Hipóteses de isenção do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir

De acordo com o Art. 81, §1º, do Plano Diretor de 2011, a Lei poderá conceder isenções parciais ou totais, nos seguintes casos:

- I. edificação residencial de interesse social;
- II. edificação em área contígua à Área de Especial Interesse Social;
- III. edificação para fins culturais;
- IV. equipamento público;
- V. edificações em áreas degradadas ou subutilizadas nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e Assistida;
- VI. edificações em terrenos remanescentes da implantação de Projetos de Alinhamento (PA) nos eixos viários das Macrozonas de Ocupação Incentivada e Condicionada, incluídos no Anexo IV desta Lei Complementar.

Prazos

Não há prazos estabelecidos para implementação do instrumento no Plano Diretor do Rio de Janeiro.

De acordo com o art. 83 (LC 111/11), as receitas auferidas com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão

repartidas entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação, na proporção de 50% da arrecadação, ou diretamente aplicadas através de obras e melhorias, com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto da Cidade e deverão ser incluídas na Lei do Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA.

Receitas provenientes da aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir

RECEITAS PROVENIENTES DE OUTORGA ONEROSA NOS ÚLTIMOS 6 ANOS		
2014	151 - CONTRAPARTIDA PEU DAS VARGENS E OUTRAS - LC 104/2009	R\$ 76.282.822,31
2015	151 - CONTRAPARTIDA PEU DAS VARGENS E OUTRAS - LC 104/2009	R\$ 10.405.292,49
2016	151 - CONTRAPARTIDA PEU DAS VARGENS E OUTRAS - LC 104/2009	R\$ 9.550.406,75
2017	151 - CONTRAPARTIDA PEU DAS VARGENS E OUTRAS - LC 104/2009	R\$ 6.256.732,93
2019	151- CONTRAPARTIDA PEU DAS VARGENS E OUTRAS - LC 104/2009	R\$ 4.058,92
TOTAL		R\$ 102.499.313,40
2014	152 - CONTRAPARTIDA AREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANISTICO - AEIU - PORTO - DECRETO 35491/2012	R\$ 2.096,28
2015	152 - CONTRAPARTIDA AREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANISTICO - AEIU - PORTO - DECRETO 35491/2012	R\$ 759.495,72
2016	152 - CONTRAPARTIDA AREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANISTICO - AEIU - PORTO - DECRETO 35491/2012	R\$ 331,30

2017	152 - CONTRAPARTIDA AREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANISTICO - AEIU - PORTO - DECRETO 35491/2012	R\$ 110.184,34
2019	152- CONTRAPARTIDA AREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANISTICO - AEIU - PORTO - DECRETO 35491/2012	R\$ 4.878,46
2019	153- CONTRAPARTIDA AREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANISTICO - PORTO - LEI COMPLEMENTAR 123/2012	R\$ 0,00
TOTAL		R\$ 876.986,10
2017	154 - CONTRAPARTIDA - AEIU - ENGENHO DE DENTRO - DECRETO - 37961/2013	R\$ 160,38
2019	154- CONTRAPARTIDA - AEIU - ENGENHO DE DENTRO - DECRETO - 37961/2013	R\$ 0,00
TOTAL		R\$ 160,38
TOTAL GERAL		R\$ 103.376.459,88

Fonte: Data Rio 2020, in Execução Orçamentária Receitas.

Além destes, foram encaminhados à Câmara Municipal de Vereadores, mas não regulamentados os seguintes projetos de lei:

- PLC 106/2015 (Outorga Onerosa na AEIU Transcarioca): institui a Área de Especial Interesse Urbanístico Transcarioca, estabelece diretrizes e incentivos para a reestruturação urbana de sua área de abrangência e define normas de aplicação de instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo.
- PLC 155/2016 (Outorga Onerosa na AEIU Transolímpica): Institui a Área de Especial Interesse Urbanístico do Corredor Transolímpica, que abrange bairros das Áreas de Planejamento 4 e 5, e define normas e instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo.

e. Casos de implementação em outras cidades

Os primeiros relatos sobre a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir remontam ao ano de 1977, quando da formulação do instrumento em âmbito nacional, ainda com o nome de Solo Criado, realizada pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (CNPUR) como uma das propostas para o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano.

Ainda em 1977, foi organizado um Congresso sobre o instrumento do Solo Criado na cidade de Embu (SP), onde juristas e urbanistas trouxeram suporte técnico e jurídico ao que vinha sendo proposto em nível nacional, resultando na Carta do Embu. De acordo com este documento, “admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado por solo adicional” (CEPAM, 1977).

Na década de 1990, leis municipais que procuraram aplicar o instrumento. Com destaque para a Carta de Angra, que resultou do Seminário Intermunicipal “Plano Diretor e Gestão Democrática”, realizado em Angra dos Reis (RJ), em agosto de 1990 e que reuniu as equipes de planejamento dos municípios de São Paulo, Santos, Santo André, Duque de Caxias, Itaboraí, Araruama, Bertioga, Ilhabela, Ilheus e Timóteo. Da mesma forma que a Carta do Embu, a Carta de Angra propunha criar mecanismos para recuperação da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos, principalmente por meio do solo criado mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente de aproveitamento adicional. Na mesma época, era estabelecido o Solo Criado nas cidades de Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR) e em várias cidades do Brasil foram propostas

revisões no zoneamento com o estabelecimento do coeficiente único e o solo criado (BRASIL, 2002).

O Plano Diretor de Natal (RN), instituído pela Lei Complementar nº 4, de 05/08/1994, se configura como um caso diferenciado em relação à aplicação da outorga onerosa: estabelecer densidade básica de 180 hab/ha para os usos residenciais e cobrar densidades acima deste patamar. Paga-se a densidade construtiva máxima definida para cada bairro. Para isso, paga-se um valor corresponde a 1% do valor do empreendimento. Os recursos são destinados ao Fundo Municipal de Habitação. Para regularização de edificações existentes, o valor da outorga corresponde a aproximadamente 4% do valor do empreendimento (BENTES SOBRINHA, 1997).

Em Curitiba (PR), denominada como Solo Criado, passa a vigorar a partir da Lei 7.420/1990, que institui incentivos para implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional. O valor obtido com a outorga do direito de construir é direcionado ao Fundo Municipal de Habitação e, posteriormente, empregado na compra de lotes para HIS ou regularização fundiária (BRASIL, 2002).

Em Porto Alegre (RS), a legislação destina os recursos financeiros da outorga onerosa do direito de construir para HIS e obras viárias, em diversas legislações desde 1975. A partir de 1979, tornou-se possível vender o potencial construtivo a terceiros, permitindo-se negociar o potencial e utilizá-lo em outras áreas da cidade (Transferência do Potencial Construtivo). A partir de 1994, o cálculo da outorga passou a ser realizado por meio do estabelecimento de um limite construtivo máximo, por quarteirão, variando entre 8 a 30%. O potencial construtivo adicional é ofertado em leilões com os proprietários de um grupo de quarteirões. Além disso, é prevista a compra de até 100 m² para “ajuste

de projeto”, nos casos onde o projeto ultrapassa os valores máximos estabelecidos (SOUZA et al., 2001).

Por fim, destaca-se a experiência do Distrito Federal, como uma das poucas referências de aplicação da outorga onerosa para alteração de uso (Lei nº 294, de 27/06/2000). Anteriormente, a permissão de alteração de uso era dada principalmente para postos de gasolina (BRASIL, 2002).

No que diz respeito a Outorga Onerosa do Direito de Construir, destaca-se a Lei nº 1.170, de 24/07/1996, posteriormente, regulamentada pela Lei nº 19.436, de 16/07/1998, que "institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal", cuja aplicação somente será feita após a realização de Estudo Prévio de Viabilidade Técnica - EPVT. A LC nº 294/2000, instituiu a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal, regulamentada pelo Decreto nº 23.776/2003. De acordo com estas normativas, 95% dos recursos são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do DF – FUNDURB, regulamentado através da Lei Complementar nº 800, de 27/01/2009, que altera e atualiza o funcionamento do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB (BRASIL, 2002).

O Decreto 40.285, de 28/11/2019, regulamentou os procedimentos para a cobrança da Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal, prévia à expedição da Licença de Funcionamento, prevista na Lei Complementar nº 294, de 27/06/2000, apresentando a Tabela de Valorização Imobiliária (TVI) e estabelecendo os casos em que a alteração de uso ou de atividade não implica em valorização imobiliária.

ANEXO ÚNICO - Tabela de Valorização Imobiliária - TVI

INCIDENCIA DE VALORIZAÇÃO	USOS	ATIVIDADE
 VALORIZAÇÃO CRESCENTE	USO COMERCIAL	GRUPO 47.3 - COMERCIO VAREJISTA DE COMBUSTIVEIS PARA VEICULOS AUTOMOTORES
	USO RESIDENCIAL	HABITAÇÃO COLETIVA
	USO COMERCIAL / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	TODAS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES, EXCETO GRUPO 47.3 DO USO COMERCIAL
	USO INDUSTRIAL	TODAS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES
	USO INSTITUCIONAL	TODAS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES
	USO RESIDENCIAL	HABITAÇÃO UNIFAMILIAR
	USO RURAL	TODAS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES

- Quanto mais alta a posição na tabela, mais valorizado é o uso. Assim, se houver alteração de uso de Institucional para Comercial, há valorização, portanto, incidência de Onalt. Em contrapartida, se a alteração for de uso comercial para uso institucional, não haverá valorização, não ocasionando incidência de Onalt.
- A alteração ou extensão de atividade, grupo, classe e subclasse dentro do mesmo uso, não implica em valorização.
- A Tabela de Valorização Imobiliária – TVI não se aplica aos casos previstos no ANEXO IX – QUADRO DE ATIVIDADES AGRAGADAS PARA ONALT, da Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019.

Fonte: Lei Complementar nº 294, de 27/06/2000
(BRASIL/DISTRITO FEDERAL, 2000).

Exemplos de fórmulas de OODC no Rio e em outros municípios brasileiros (SCHLEE, 2019: Notas elaboradas no Seminário sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir promovido pelo LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY e pela WRI):

Rio de Janeiro

PEU Vargens

$C = 0,15 \times (\text{ATE projetada} - \text{ATE calculada}) \text{ m}^2 \times \text{valor/M}^2 \text{ do ITBI}$

C = Contrapartida

Belo Horizonte

$CT = 0,7 \times (CAo \times AT \times V)$

Coefficiente de aproveitamento (CA) básico = 1

CT = valor da contrapartida

Cao = CA oneroso
AT = Área do terreno
V = valor do m2 do ITBI

Campo Grande

$VO = (AC - AP) / AT \times V \times M$
Coeficiente de aproveitamento (CA) = variável de 1 a 4
Outorga – 0,5 a 2
VO = Valor outorga
AC = Área construída
AP = Área permitida
AT = Área do terreno
V = valor IPTU
M = multiplicador

Curitiba

C = Área acrescida/coeficiente básico x valor do m2 com base no ITBI x fator de correção
Fator de correção – 0,75 para aumento coeficiente e 0,15 para acréscimo de pavimento sem acréscimo de área

Distrito Federal

$VLO = (VAE / CB) \times (CM - CB) \times Y$
VAE = valor IPTU
Y = 0,2

João Pessoa

$VO = (IA - 1) \times VL / 30 \times AT$
VO = Valor da outorga
IA = Índice de aproveitamento
VI = Valor logradouro (PGV)
AT = Área do terreno
IA básico = 1

Natal

$C = (AT - AP) \times CUB \times 4\%$
Coeficiente de aproveitamento (CA) básico = 1,2
AT = Área total – Área não computável
AO = Área do Terreno x C.A.
CUB = Custo Unitário Básico da Construção Civil

Niterói

$$C = (AECp - AECb) \times 0,25 \times V \times Fs \times Fp$$

Coeficiente de aproveitamento (CA) básico = 1

V = R\$/m² do CUB

CUB = Custo Unitário Básico da Construção Civil

Porto Alegre

$$SC = VMT/IA$$

VMT = valor de mercado do m² por quarteirão

IA = índice médio por quarteirão

IA = variável de 1 a 1,9

Recife

$$C = V - 0,3 \times Fp \times Fs$$

Fp = Fator de planejamento (habit./não habit.)

Fs = Fator de interesse social (HIS/ área UH)

V = valor do m² conforme PGV

São Paulo

$$C = (At/Ac) \times V \times Fs \times Fp$$

C = contrapartida financeira

At = Área do terreno

Ac = Área construída computável

V = valor do m² (cadastro)

Fs = Fator Interesse Social

Fp = Fator planejamento

f. Sugestões e recomendações

O Plano Diretor, enquanto principal instrumento guia da Política Urbana de uma cidade, deve definir os parâmetros básicos para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração de Uso, bem como definir as áreas passíveis de aumento da densidade construtiva, sob pena de um descontrole do uso e ocupação do solo, quando as áreas para a sua aplicação não são previamente estudadas.

Em termos dos parâmetros, devem-se definir os coeficientes de aproveitamento básico e máximo e, em relação às áreas, é necessário que o macro ou mesozoneamento estejam com seus objetivos e diretrizes bem definidos, para estabelecer linhas estratégicas de desenvolvimento/adensamento da cidade e para que haja clara indicação da aplicação do instrumento no território.

Uma questão polêmica é em relação ao valor de venda a ser utilizado. Geralmente, são utilizados o valor venal do imóvel como base para os cálculos, pois é de mais fácil aplicabilidade. Porém, isso pode gerar um confronto com os proprietários de potencial, uma vez que esses valores são diferentes do valor praticado pelo mercado imobiliário, os quais, por sua vez, são sujeitos a alterações, logo mais difíceis de tomar como base em uma legislação com dez anos de vigência.

No caso específico do Rio de Janeiro, um avanço necessário em relação a Outorga Onerosa seria a possibilidade de desvincular esse instrumento do instrumento das Operações Urbanas ou Áreas de Especial Interesse. Essa vinculação torna os processos mais lentos e gera mais burocracia. Caso as áreas passíveis de aplicação do instrumento já sejam delimitadas no Plano Diretor, facilitaria sua aplicação.

Em relação à adoção do índice básico, no Rio de Janeiro, devido às características do seu suporte físico-ambiental e de sua morfologia urbana, com lotes de grandes dimensões em áreas de encostas com presença de cobertura vegetal a ser preservada e risco geológico, o índice básico deve ser estabelecido com muito cuidado, isto é, nestas áreas deve tender a 1, sendo necessárias simulações para defini-los que considerem as características do parcelamento e os demais parâmetros urbanísticos.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p.

Disponível em:

<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/estatutocidade2002.pdf>. Acesso em: 11/06/2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar Nº 294 DE 27/06/2000. Institui a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal. Revoga Lei nº 2.526, de 14 de Janeiro de 2000.

Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=123646>. Acesso em: maio/2020.

FELIN, Bruno; AZEREDO, Laura; BETTI, Luana e PACHECO, Priscila. O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir e como ela ajuda a tornar as cidades mais justas e sustentáveis. WRI Brasil. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/08/o-que-e-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em 04/05/2020.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F.; OLIVEIRA, Teresa C. e JORGENSEN Jr., Pedro. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. Lincoln Institute of Land Policy, 2006. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1750_972_Furtado%20Portuguese%20Final.pdf. Acesso em: setembro/2020.

MALERONKA, Camila e FURTADO, Fernanda. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full_0.pdf. Acesso em: setembro/2020.

SCHLEE, M.B., Notas elaboradas a partir das contribuições dos técnicos e secretários de Urbanismo de diversas cidades brasileiras, no Seminário Outorga Onerosa do Direito de Construir, promovido pelo Lincoln Institute e WRI Brasil, realizado em Brasília (DF), de 10 a 12 de novembro de 2019.