



**DIAGONAL**

TRANSFORMAÇÃO  
DE TERRITÓRIOS

**JW** URBANA

# DIAGNÓSTICO PROPOSITIVO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

**Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência  
do Direito de Construir, Parcelamento, Edificação ou  
Utilização Compulsória e Imposto Predial e Territorial  
Urbano Progressivo no Tempo**

Março | 2019



**PREFEITURA DO  
RECIFE**

Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas – SADGP  
Gerência Geral de Licitações e Compras – GGLIC

**ICPS** RECIFE  
INSTITUTO DA CIDADE  
PELÓPIDAS SILVEIRA

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	3
1 ESTUDOS E ANÁLISES CONSIDERANDO A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS .....	5
1.1 Principais conteúdos .....	5
1.2 Experiências Internacionais.....	5
1.2.1 Experiências sobre instrumentos análogos ao Parcelamento, Edificação Utilização Compulsórios (PEUC) .....	5
1.2.2 Experiências sobre instrumentos análogos ao Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P) .....	8
1.2.3 Experiências sobre instrumentos análogos à Transferência do Direito de Construir (TDC) .....	9
1.2.4 Experiências sobre instrumentos análogos à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) .....	11
1.3 Experiências positivas e negativas em outros municípios brasileiros.....	13
1.3.1 Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios .....	13
1.3.2 Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo .....	14
1.3.3 Da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública .....	15
1.3.4 Da outorga Onerosa do Direito de Construir .....	15
1.3.5 Da Transferência do Direito de Construir .....	20
1.4 Oportunidades.....	22
2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DA BASE LEGAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS .....	26
2.1 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC.....	26
2.2 Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P) .....	28
2.3 Da desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública .....	29
2.4 Outorga Onerosa do Direito de Construir .....	30
2.5 Da Transferência do Direito de Construir.....	33

3	ANÁLISES ECONÔMICAS DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS .....	35
3.1	Contextualização .....	35
3.2	Avaliação de cenários econômicos do mercado imobiliário e da indústria da construção do Recife com a implantação dos instrumentos .....	37
3.2.1	Análise do instrumento urbanístico da outorga onerosa do direito de construir (OODC) ..	40
3.2.2	Análise do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir (TDC) ...	47
3.2.3	Análise do instrumento urbanístico do Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) e IPTU-Progressivo no tempo (IPTU-P) .....	48
3.3	Avaliação do potencial de arrecadação derivada da implantação dos instrumentos de captura de mais-valia.....	49
3.4	Análise de absorção do estoque gerado pelos parâmetros pelo Mercado.....	50
3.5	Análise dos condicionantes urbanísticos e econômicos para enquadramento de imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos de regulação do uso da propriedade .....	54
3.6	Análises espaciais para a aplicação dos parâmetros urbanísticos propostos no PD.....	56
4	DIRETRIZES PARA PARÂMETROS E MECANISMOS DE GESTÃO .....	72
4.1	Diretrizes de parâmetros e condicionantes para enquadramento de imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos de regulação do uso da propriedade .....	72
4.1.1	Macrozona do Ambiente Natural e Cultural (MANC) .....	73
4.1.2	Macrozona do Ambiente Construído (MAC).....	75
4.1.3	Zonas Especiais – Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) .....	76
4.1.4	Zonas Especiais – Zona Especial de Centralidades (ZEC).....	77
4.1.5	Zonas Especiais – Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) e Imóveis Especiais (IE) .....	78
4.2	Diretrizes de indicadores de capacidade de suporte para calibragem de parâmetros que regulam a concessão de potencial construtivo .....	79
4.3	Diretrizes de mecanismos jurídicos e institucionais para a implementação e gestão dos instrumentos. ....	80
4.3.1	Planta Genérica de Valores .....	80
4.3.2	Sistema de monitoramento direcionado .....	81
4.3.3	Relação com as leis orçamentárias .....	81
5	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	82

# APRESENTAÇÃO

A Secretaria de Planejamento Urbano e o Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS) apresentam versão consolidada do **Produto 3: DIAGNÓSTICO PROPOSITIVO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória e Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo**, objeto do contrato de prestação de serviço de consultoria n. 3301.01.2018, cujo escopo compreende a “elaboração do Plano de Ordenamento Territorial do Recife, revisão e regulamentação das normas urbanísticas”, componente do Programa de Desenvolvimento da Educação e da Gestão Pública, Empréstimo n. 8.168 – BR.

Na elaboração do presente Produto, as análises técnicas utilizaram um conjunto de dados primários provenientes de consultas presenciais e virtuais, previstas na Estratégia de Construção Coletiva do Plano de Ordenamento Territorial (POT) do Recife – documento discutido e validado junto ao Grupo de Trabalho que, em conjunto com o Poder Executivo Municipal, é responsável pela coordenação do processo participativo (GT-POT).

Os dados referidos no parágrafo anterior foram coletados por meio de consultas presenciais e virtuais. De forma presencial, foram realizadas seis escutas públicas entre os meses de junho e julho de 2018 nas Regiões Político Administrativas da cidade do Recife (RPA's), com o objetivo de subsidiar a elaboração da Leitura Comunitária da realidade urbana, ambiental e socioeconômica da cidade. Paralelamente, também foi realizada uma consulta virtual por meio do sítio eletrônico do POT ([www.planodiretordorecife.com.br](http://www.planodiretordorecife.com.br))<sup>1</sup>, parametrizada nos mesmos moldes da consulta presencial. Na ocasião, os dados também serviram para subsidiar a elaboração e as análises contidas no P2 (Diagnóstico Propositivo do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento e da Lei de Uso e Ocupação do Solo).

Além das rodadas de consultas públicas nas RPA's e da consulta virtual, o presente Produto também utilizou os dados primários produzidos no ciclo de Oficinas Temáticas realizadas no mês de agosto de 2018, cujo objetivo foi aprofundar os debates iniciados na fase de diagnóstico do POT. O relato completo do Processo Participativo foi apresentado no Produto 2.

Este produto contempla:

- Estudos e análises considerando a aplicação dos instrumentos urbanísticos aplicados em outros países e em outros municípios brasileiros;
- Levantamento e análise da base legal para a implementação dos instrumentos urbanísticos - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P), Desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir;

---

<sup>1</sup> Os dados, assim como todos os resultados do processo participativo, estão disponíveis no referido endereço eletrônico.

- Análises econômicas da aplicação dos instrumentos urbanísticos, por meio da avaliação de cenários econômicos, do potencial de arrecadação derivada da implantação dos instrumentos, da análise de absorção do estoque gerado pelos parâmetros pelo Mercado, dos condicionantes urbanísticos e econômicos para enquadramento de imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos de regulação do uso da propriedade e das análises espaciais para a aplicação dos parâmetros urbanísticos propostos no Plano Diretor;
- Diretrizes para parâmetros e condicionantes para enquadramento de imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos de regulação do uso da propriedade, assim como para indicadores de capacidade de suporte para calibragem de parâmetros que regulam a concessão de potencial construtivo;
- Mecanismos de gestão para o monitoramento da implantação do Plano Diretor e de acompanhamento da sua relação com as leis orçamentárias.

# 1 ESTUDOS E ANÁLISES CONSIDERANDO A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

## 1.1 Principais conteúdos

Este capítulo trata dos estudos de caso de aplicação de instrumentos jurídico-urbanísticos em outros países e em cidades brasileiras, considerando a análise das repercussões na economia e impactos sociais, repercussões urbanísticas, aspectos jurídicos e institucionais para a implementação e gestão dos instrumentos. O foco deste estudo é a análise da utilização da legislação urbanística para a qualificação e transformação territorial a partir do Plano Diretor. A análise será especialmente dedicada aos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Transferência de Direito de Construir, do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo e do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, e buscará trazer elementos propositivos para a futura Lei de regulamentação dos instrumentos urbanísticos a partir da análise do projeto de lei do Plano Diretor em tramitação na Câmara Municipal de Vereadores de Recife, o Projeto de Lei n. 28/2018. O desenvolvimento do trabalho se deu cotejando, simultaneamente, resultados advindos da utilização de instrumentos jurídico-urbanísticos no exterior e no Brasil e as oportunidades de regulação no Projeto de Lei n. 28/2018, considerando a estruturação de instrumentos jurídico-urbanísticos na lei que os regulamentará.

O estudo buscará, assim, evidenciar a estruturação jurídica de tais experiências, e os resultados obtidos a partir da regulação estabelecida. Como, evidentemente, o número de experiências e resultados que poderiam ser trazidos ao trabalho é extenso em demasia, os temas serão tratados a partir da visão do instrumento do Plano Diretor. Por derradeiro, um alerta importante: é impossível simplesmente transportar a conformação jurídica das experiências de outros países ao Brasil. O Brasil tem sua própria estruturação jurídica, suas formas de distribuir competências legislativas e materiais, com o especial peso do Município em nosso sistema federativo.

O trabalho foi desenvolvido em duas etapas: a primeira versa sobre experiências de utilização de instrumentação jurídico-urbanística semelhante à brasileira em outros países; a segunda busca compilar, a partir das propostas do projeto de lei de revisão do Plano Diretor do Recife, oportunidades de regulamentação dos instrumentos jurídico-urbanísticos ali previstos, inclusive permitindo avaliar as possibilidades de tais medidas ocorrerem, em menor ou maior grau, no âmbito da lei que os regulamentará.

## 1.2 Experiências Internacionais

### 1.2.1 Experiências sobre instrumentos análogos ao Parcelamento, Edificação Utilização Compulsórios (PEUC)

Esclarecidas as premissas que orientaram a leitura realizada neste capítulo é possível apontar que o instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) também é usado como mecanismo de gestão do solo urbano em outros países. Novamente ressaltando-se as diferenças de

organização político-administrativa, jurídicas e culturais, várias das características e objetivos intentados pelo PEUC podem ser identificados no ordenamento territorial de países da América Latina, em que pese nem sempre tais institutos virem acompanhados por instrumentos de arrecadação fiscal, tal como ocorre no caso brasileiro.

Na Colômbia, por exemplo, o instrumento denominado *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritária*<sup>2</sup> foi estipulado de maneira muito próxima à PEUC, mas em momento anterior à previsão brasileira deste instrumento. No caso colombiano, a Lei 388/1997, que disciplina o ordenamento territorial do país, previu a instituição da *Declaratoria* como mecanismo de cumprimento da função social da propriedade e desenvolvimento urbanístico. De acordo com os artigos 52 e seguintes dessa Lei, em conjunto com os objetivos gerais da legislação, estabeleceu-se uma categorização de imóveis passíveis de construção ou desenvolvimento prioritário – compulsório - com fins de garantir o melhor uso aos imóveis urbanos subutilizados e deficitários em infraestrutura urbana. Os imóveis considerados subutilizados podem ser tanto aqueles inseridos em perímetros de expansão e ainda não urbanizados, a exemplo de terrenos rurais, como também terrenos localizados em áreas urbanizadas, mas que ainda carecem de urbanização, e também terrenos ou imóveis já urbanizados, mas que se encontram desocupados, conforme dispõem os itens 1, 2 e 3 do artigo 58 da Lei 388/1997. Ressalta-se uma principal diferença com relação à legislação brasileira: os imóveis passíveis de receber a *Declaratoria* podem ser tanto de dominialidade pública como privada. No Brasil, cumpre lembrar, as pessoas jurídicas de direito público gozam de imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, “a” da Constituição Federal).

A legislação nacional colombiana, quando do regramento da *Declaratoria*, já prevê os parâmetros, prazos e consequências do descumprimento do aproveitamento compulsório para os imóveis demarcados como prioritários. Os prazos variam de dois a três anos para que os proprietários públicos ou privados deem a destinação esperada aos respectivos imóveis declarados, sendo possível a prorrogação do referido prazo na hipótese de o proprietário já ter realizado 50% das mudanças esperadas. Há possibilidade de prorrogação, ainda, caso se verifique dificuldade no financiamento das medidas exigidas para a utilização do imóvel, como previsto no artigo 54 da Lei. No caso dos imóveis localizados em áreas declaradas de necessária urbanização, é requisitada ao proprietário a construção de infraestrutura adequada ao imóvel e, nos casos de imóveis já urbanizados, a construção ou ocupação são medidas efetivas para o cumprimento do instrumento de *Declaratoria*.

Ademais, caso haja descumprimento do prazo instituído, os imóveis são submetidos a leilão público, cujo preço inicial da oferta é de 70% sobre o valor comercial de avaliação do imóvel e, caso fracassado o referido leilão, o imóvel é novamente ofertado pelo valor correspondente a 70% de seu valor cadastral, valor este que é comumente menor que o valor comercial (artigo 56, Lei 388/1997). Nota-se, neste ponto, importante alternativa à previsão de desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública trazida pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Previsão semelhante há, por exemplo, no direito português, com o instituto da “Venda Forçada”, introduzido no ordenamento jurídico daquele país pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Dec.-lei 307/2009 e posteriormente alterado pela Lei 32/2012. No que concerne ao instituto, o art. 2.º, j, do RJRU define reabilitação urbana como “a forma de intervenção integrada sobre

---

<sup>2</sup> Declaração de desenvolvimento e construção prioritária (tradução nossa)

o tecido urbano existente, em que o patrimônio urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”, sendo possível utilizar-se do instrumento jurídico-urbanístico da venda forçada para o alcance destas finalidades. A venda forçada é definida no art. 62.º, n. 1,7 do RJRU, que assim dispõe: “1 – Se os proprietários não cumprirem a obrigação de reabilitar nos termos do disposto no n. 1 do artigo 55.º, ou responderem à respectiva notificação alegando que não podem ou não querem realizar as obras e trabalhos indicados, a entidade gestora pode, em alternativa à expropriação a que se alude no n. 2 do artigo anterior, proceder à venda do edifício ou fração em causa em hasta<sup>3</sup> pública a quem oferecer melhor preço e se dispuser a cumprir a obrigação de reabilitação no prazo inicialmente estabelecido para o efeito, contado da data da arrematação”.

O legislador português, importante destacar, não se limitou a possibilitar a alienação do bem privado em hasta pública, como se este tivesse sido arbitrariamente confiscado, mas estabeleceu um procedimento detalhado e garantias equivalentes às da expropriação, inclusive um preço mínimo fixado judicialmente, na hipótese de ausência de consenso acerca do valor do bem.

Observa-se que, em ambos casos, a partir da caracterização de bem imóvel urbano como descumpridor dos inerentes ao seu aproveitamento mínimo (no Brasil, descumpridor da função social da propriedade), e atendidas as condições específicas da lei, é possível promover a desapropriação dos imóveis, através de leilão, onde os adquirentes da dominialidade do bem assumem o compromisso de dar a destinação considerada adequada pelo poder público, nos termos da legislação.

Voltando a discorrer sobre a legislação colombiana, os municípios, a partir da realidade local, deverão promover os chamados Planos de Ordenamento Territorial que, a partir dos parâmetros já fornecidos pela Lei nacional, deverão dar início à identificação e análise dos terrenos passíveis de demarcação da *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritária*, podendo cada município promover programas de execução de tal medida. Interessante notar que o conceito, os requisitos de prioridade de implementação do instrumento, os parâmetros de aplicação, prazos e regulamentação do procedimento de alienação são regrados pela legislação nacional e não pela legislação municipal - neste sentido, os municípios colombianos estão responsáveis tão somente pela execução do instrumento. Em nosso país, tal conformação do regramento jurídico-urbanístico não é de simples replicação, ainda que em recente alteração legislativa (a Lei n. 13.465/2017) tenha sido instituído o regime da “Legitimação Fundiária”, que acaba sendo estruturada de modo semelhante: uma regulação nacional detalhada, com a possibilidade de atuação pelos municípios por intermédio de disposições de caráter procedimental, de limitado alcance. De qualquer forma, e para fins de total esclarecimento sobre o tema, a modalidade de regramento verificada na Colômbia difere do regramento geral instituído pelo Estatuto da Cidade muito em função da autonomia em matéria de legislação urbanística conferida constitucionalmente aos municípios brasileiros<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Hasta é o mesmo que leilão

<sup>4</sup> Cabe aqui uma breve digressão quanto à organização político-administrativa da Colômbia: trata-se de um país unitário. Em países unitários a política é proposta a partir da única unidade política completamente autônoma, no caso, o Governo Colombiano, cabendo aos municípios a execução das políticas formuladas pelo governo central, sem autonomia quanto à formulação. O Brasil, diferentemente, está dividido em unidades federativas – na verdade, de forma excepcional a nossa Constituição prevê que os próprios municípios sejam unidades federativas autônomas e dotados de uma série de competências e responsabilidades (como, por exemplo, as previstas nos arts. 18, 21 e 30 da Constituição Federal). Esta diferença política administrativa explica, em partes, a opção legislativa da Lei 388/1997 na Colômbia e resulta em nosso país, muitas vezes, e como já destacado, na difícil articulação entre as políticas públicas estabelecidas pelo governo nacional e pelo governo local.

Prosseguindo com a análise sobre a Colômbia, a mais importante experiência sobre o tema da *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritária* ocorreu no município de Bogotá, capital e maior município colombiano. Em Bogotá, o instrumento de utilização compulsório foi aplicado em 2008, tanto para os imóveis “que ainda não haviam sido urbanizados como para terrenos já urbanizados, mas sem construções, os quais, dadas suas características e localização, se consideravam disponíveis”<sup>5</sup>. Para tanto, foi expedido diploma municipal que demarcava áreas tanto no centro como na periferia do município, somando um total de 900 hectares sujeitos a intervenção (Resolução n. 147/2008). O grande número de terrenos demarcados e os critérios utilizados para tal suscitaram o debate público caloroso sobre a execução do instrumento, o que resultou na exclusão de grande parte dos terrenos anteriormente demarcados<sup>6</sup>. Em 2010, dez terrenos que receberam a *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritária* foram levados a leilão, sendo efetivada a venda de quatro destes terrenos. Depois dessa primeira experiência, em 2012, foram demarcados novos terrenos, totalizando 111 hectares de território sujeitos ao instrumento<sup>7</sup>. Para Bogotá, por fim, a experiência de aplicação da *Declaratoria* esteve pautada na interpretação da finalidade pública de utilização do instrumento, não necessariamente adequado aos planos de ordenamento do território.

### 1.2.2 Experiências sobre instrumentos análogos ao Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P)

Diferentemente da hipótese do PEUC, o IPTU progressivo no tempo, tal como alinhavado pelo Estatuto da Cidade, parece ser uma experiência singular da legislação brasileira. Outros países da América Latina e do mundo possuem diferentes modalidades de imposto predial, inclusive alguns cuja finalidade é captar a valorização imobiliária dos imóveis e compensar o poder público pelo uso do solo criado. Na pesquisa realizada, contudo, não foi encontrada uma modalidade de tributação que permita a majoração progressiva do imposto predial a depender do descumprimento do princípio da função social da propriedade.

Mesmo diante deste cenário, algumas cidades do México apresentam uma modalidade de imposto predial que convém ser mencionada, apesar de fazer pouca relação com a modelagem trazida pelo Estatuto da Cidade. No caso dos municípios de Mexicalis, Tijuana e Enseada, o imposto sobre a propriedade urbana foi estabelecido tão somente com relação ao valor do solo, independentemente se havia ou não edificação nos terrenos.

Mexicalis foi pioneira na reforma dos impostos sobre a propriedade imobiliária entre os anos de 1989 e 1990, abandonando o antigo sistema misto que usava para a base de cálculo tanto o valor do solo quanto o da edificação. O novo modelo, que adota tão somente o valor do solo como base de cálculo, tende a reafirmar e incluir o conjunto de esforços sociais, como a infraestrutura, que agregam valor ao imóvel no montante devido como imposto, ao mesmo tempo que pode incentivar a construção e utilização do terreno, tendo em vista que não há alternância de preço na existência ou não de edificação. É preciso apontar, contudo, que o instrumento tem por foco a recuperação de parte da valorização imobiliária advinda dos investimentos públicos, sem que se dedique especialmente ao fomento do exercício da

---

<sup>5</sup> FURTADO, Fernanda et al. Gestão Municipal do Solo Urbano no Brasil e na Colômbia: aprendizados cruzados a partir de experiências com instrumentos de intervenção urbana similares. Latin American Real Estate Society (LARES), 2014. p. 4

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*. p. 5.

função social da propriedade tal como concebido no IPTU progressivo no tempo, estabelecido na legislação brasileira. Por outro lado, a base de cálculo a partir do solo leva em consideração o contexto e esforço social que circundam o imóvel e garantem a sua valorização, agregando “toda a sociedade que lhe dá um potencial comercial, habitacional, industrial, etc. para as diferentes zonas que compõem uma cidade”<sup>8</sup>.

### 1.2.3 Experiências sobre instrumentos análogos à Transferência do Direito de Construir (TDC)

Diferentemente da experiência do IPTU-P, a transferência do direito de construir – TDC pode ser verificada em experiências internacionais, inclusive sob a forma de compensação ao proprietário frente a possíveis limitações de ordem urbanística, ambiental e patrimonial cravadas sobre o imóvel. A experiência dos Estados Unidos, por exemplo, é relevante sob o ponto de vista da construção histórica do instituto da TDC, bem como, da aplicabilidade deste instrumento nos casos concretos.

Nos Estados Unidos, país que segue a tradição do *common law*, (sistema jurídico baseado em entendimentos jurisprudenciais e nos costumes, e não na legislação escrita como nos países de Direito com tradição romano-germânica, como o Brasil), a TDC vem sendo aplicada e reafirmada a partir da Constituição Federal, sendo usada como mecanismo de compensação aos proprietários de imóveis com algum grau de limitação quanto ao uso e ao aproveitamento econômico dos terrenos. O *Transfer of Development Rights* (TDR) se consolidou como um instrumento aplicável muito próximo ao que conhecemos como TDC no Brasil. Contudo, dada a tradição jurídica e político-administrativa dos Estados Unidos, o TDR tem sua base fundamental na Quinta Emenda à Constituição Federal, aprovada ainda em 1789.

A quinta emenda à Constituição dos Estados Unidos tem como principal objetivo proteger os cidadãos contra o abuso de poder Estatal. Com tal finalidade, o texto da Emenda propõe que, dentre estas medidas, “nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização”<sup>9</sup>

Historicamente, acredita-se que o início da urbanização do país suscitou aos novos imóveis algumas limitações quanto ao uso e ocupação, principalmente por estarem em áreas anteriormente rurais, dotadas de proteção ambiental e histórica. A partir desse processo, a Suprema Corte dos Estados Unidos passou a ser questionada acerca da validade das limitações impostas, tendo como base o próprio texto da Quinta Emenda<sup>10</sup>. Tratava-se de um conflito entre os direitos individuais de uso da propriedade e a regulação geral de uso e ocupação do solo vigente.

Atualmente, o instrumento de TDR continua aplicável e é um importante mecanismo no rol de políticas públicas urbanas dos condados e cidades americanas. O uso do instrumento é definido a partir das necessidades locais, sendo executados “Programas de TDR” com finalidades específicas. A lógica dos programas é uma só: o proprietário é capaz de negociar parte do “direito de desenvolvimento”, ou do “direito de construir”, de seu imóvel com outros proprietários que, por sua vez, aplicarão o desenvolvimento imobiliário adquirido em outra localidade<sup>11</sup>. A possibilidade de alienar o direito de desenvolvimento de um

<sup>8</sup> PERLO, M.; ZAMORANO, L. R. *La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 1999. p. 35.

<sup>9</sup> “(...) (...) no shall private property be taken for public use, without just compensation” (tradução nossa)

<sup>10</sup> BAITZ, Ricardo. *Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade*: nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: 2011. p. 43

<sup>11</sup> Center for Land Use Education. *Planning implementation tools Transfer od Development Rights (TDR)*. 2005. Disponível em:

imóvel, por sua vez, está atrelada à (i) proteção de áreas rurais e à manutenção de zonas destinadas a esse uso, (ii) proteção de recursos naturais, ambientais e de natureza histórica e, ainda, à (iii) possibilidade de alocar com eficiência o desenvolvimento imobiliário em áreas de intensa urbanização<sup>12</sup>.

Adicionalmente, as bases dos programas de TDR, apesar de estarem estabelecidas localmente, pressupõem a existência de demarcação de zonas específicas para a preservação ambiental, de desenvolvimento (crescimento) urbano, além do estabelecimento de áreas e mecanismos de recepção do potencial alienado, bem como do cálculo do montante devido aos proprietários que alienam.

Na cidade de São Francisco, no estado da Califórnia, o Programa de TDR vem sendo aplicado desde a década de 1980, tendo sofrido algumas modificações no ano de 2013. A proposta foi inicialmente usada como mecanismo de preservação do caráter histórico, arquitetônico e estético do centro da cidade, ao mesmo tempo em que operava como forma de compensação monetária para os proprietários de imóveis com valor histórico agregado que, por sua vez, tinham uso limitado do potencial construtivo. Além disso, o TDR passou a ser exigido como necessário para o desenvolvimento de empreendimentos específicos que seriam os receptores de TDR, solução inicialmente adotada para fomentar a demanda do instrumento.

Um estudo promovido em 2013 pelo Departamento de Planejamento de São Francisco demonstrou um panorama geral do Programa de TDR no município, indicando inclusive dados da transação desse instrumento e análises críticas acerca da sua aplicabilidade à época. Ressalta-se que, com a instituição do instrumento de transferência, os imóveis passíveis de TDR receberam seus certificados. Contudo, desde o ano de 2001 havia uma quantidade muito grande de TDR já certificada e não utilizada e o contingente de empreendimentos que necessitavam de TDR foi flexibilizado<sup>13</sup>. No caso específico de São Francisco, verificou-se que a alienação de TDR está diretamente relacionada ao aquecimento do mercado imobiliário neste município, sendo que os anos com maiores números de transações envolvendo os TDR foram 2001, 2005 e 2008<sup>14</sup>. Dessa forma, a situação verificada em 2013 foi de descasamento entre a oferta de TDR e a demanda pelo instrumento.

O estudo do Departamento de Planejamento aponta que um dos motivos da estagnação da transação de TDR é a sua característica de ser instrumento hábil especificamente voltado à preservação patrimônio histórico. Outras grandes cidades americanas, como Los Angeles, Nova York, Portland e Seattle “expandiram seus programas para se concentrarem em áreas adicionais de interesse público, como a preservação e criação de moradias acessíveis e espaços abertos”<sup>15</sup>, o que poderia fomentar o mercado imobiliário global a partir da expansão do uso do TDR para novas áreas do município.

---

[www.uwsp.edu/cnr/landcenter/](http://www.uwsp.edu/cnr/landcenter/) Acesso em: 02 fev. 2019.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> San Francisco Planning Department. **TDR Study**: San Francisco’s Transfer of Development Rights Program. Disponível em: <[http://commissions.sfplanning.org/hpcpackets/HPC\\_TDR\\_Packet\\_2013\\_07\\_11.pdf](http://commissions.sfplanning.org/hpcpackets/HPC_TDR_Packet_2013_07_11.pdf)> Acesso em: 02 fev. 2019. pp. 8-10.

<sup>14</sup> Ibidem. p. 8

<sup>15</sup> San Francisco Planning Department. **TDR Study**: San Francisco’s Transfer of Development Rights Program. Disponível em: <[http://commissions.sfplanning.org/hpcpackets/HPC\\_TDR\\_Packet\\_2013\\_07\\_11.pdf](http://commissions.sfplanning.org/hpcpackets/HPC_TDR_Packet_2013_07_11.pdf)> Acesso em: 02 fev. 2019. pp. 8-10. p. 12

### 1.2.4 Experiências sobre instrumentos análogos à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

Finalmente, no tocante ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, algumas experiências internacionais de regulação de solo criado se assemelham à OODC instituída pelo Estatuto da Cidade e replicada nos Planos Diretores municipais.

Na Colômbia, mesmo país que implantou mecanismo próximo ao PEUC, foi instituído o instrumento denominado *Participación en Plusvalías* (PPV). No caso da PPV colombiana, a Constituição nacional, em conjunto com a legislação nacional de ordenamento territorial, Lei 388/1997, dispõe que “*la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento generan beneficios que dan derecho a las entidades publicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones*” e, ainda, que a captação de recursos provenientes da PPV serão “*encaminhadas a distribuir e sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público*” (artigo 73 da Lei 388/1997). Em suma, tal como ocorre na OODC, caso o imóvel tenha sido aproveitado em parâmetros mais benéficos que o original, o proprietário deverá pagar ao poder público como mecanismo de garantir equitativamente o desenvolvimento urbano e melhorar o espaço público.

Convém salientar uma característica fundamental da PPV que a diferencia da OODC: a PPV tem caráter tributário, significando uma contribuição sobre o imóvel a ser pago pelo proprietário em caso de uso do aproveitamento superior ao ordinário. O fato gerador desse tributo, por sua vez, configura-se através das decisões administrativas que autorizam um imóvel em específico a fazer um uso mais rentável de sua área total, de maneira a permitir que haja uma área edificada maior que a prevista anteriormente (Artigo 74, Lei 388/1997). As decisões administrativas provêm quando os ordenamentos municipais, responsáveis pela aplicação do tributo, (i) incorporam uma área anteriormente rural em área de expansão urbana, (ii) mudam o zoneamento e uso do solo ou (iii) quando há uma autorização expressa que eleva o índice de ocupação e de construção ao mesmo tempo.

No caso da PPV, portanto, benefícios dados a um único imóvel ou alterações legislativas que beneficiem os usos e flexibilizem os parâmetros geram, ao proprietário, a obrigatoriedade de pagar o tributo referente ao benefício usufruído. No caso da OODC, diferentemente, o benefício é distribuído por imóvel e sem caráter tributário, sendo somente devido na efetiva utilização do aproveitamento máximo permitido pela legislação. A destinação do tributo da PPV e da OODC, contudo, parecem ser mais próximas, isso porque ficam reservadas com a finalidade de desenvolvimento urbano equilibrado em todo o município.

A Lei 388/1997 tratou de definir a maior parte da regulamentação para aplicação do instrumento PPV por parte dos municípios. Como visto na análise da *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritária*, semelhante ao PEUC, a estrutura político-administrativa da Colômbia exige que as normativas gerais e específicas sejam estabelecidas pelo governo central, nacional, cabendo aos municípios a regulamentação da aplicabilidade do instrumento a depender das necessidades locais. No caso do PPV, os municípios devem fixar a alíquota máxima devida, dentro dos limites trazidos pela Lei de Ordenamento Territorial Nacional, que definiu um mínimo de 30% e o máximo de 50% para o valor a ser cobrado.

Apesar das diferenças visíveis entre a efetivação da PPV com relação à OODC, é possível afirmar que ambos se configuram como mecanismos instituídos sobre o propósito de viabilizar a remuneração do Poder Público em função do denominado “solo criado” e, assim, estabelecer contribuições devidas pelo proprietário que opta em fazer uso do aproveitamento máximo do imóvel, recursos estes que deverão ser distribuídos estrategicamente no território do município.

Entre as cidades colombianas que inseriram a PPV no interior dos planos municipais até o ano de 2012, destacam-se Cali, Bogotá, Barranquilla, Medellín, Pereira, Montería, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Sopó, Tocancipá, Cartagena, Cúcuta, Armenia, Tunja y Yopa, com tamanhos e culturas diversas. Cumpre destacar a cidade de Bogotá, novamente pioneira no modo de aplicação do instrumento e que conseguiu superar tanto os obstáculos político-administrativos, quanto as barreiras do próprio instrumento de PPV que, na maioria dos casos, coincidia com a aplicação do imposto predial comum<sup>16</sup>.

## COMENTÁRIO

A experiência de ordenamento territorial na França também traz instrumentos relacionados à efetivação do solo criado por modalidades onerosas, similares à OODC. De acordo com a Lei nacional n. 75-1.328 de 1975, ficou estabelecido para todo o país o instrumento denominado *Plafonde Legal de Densité*<sup>17</sup> (PLD), o que determinou um potencial de aproveitamento básico igual a 1,0 para todo o território nacional, à exceção da cidade de Paris cujo aproveitamento básico é igual a 1,5. A construção para além desse limite exige a autorização e consequente pagamento pelo montante que exceda a densidade básica, tal como dispõe o artigo L-112-2 da referida Lei:

*“L 112-2. A edificação de uma construção com densidade excedente ao teto legal fica subordinada ao pagamento, da parte do beneficiário de uma autorização de construir, em valor igual ao valor do terreno para o qual a aquisição seria necessária para que a densidade de construção não exceda esse teto.*

*A atribuição, expressa ou tácita, da permissão de construir acarreta ao beneficiário da autorização de construir a obrigação de efetuar esse pagamento.” (Tradução nossa)*

A intenção inicial do instrumento PLD centrou-se na possível diminuição dos preços operados pelo mercado imobiliário, bem como na redução da densidade em áreas centrais<sup>18</sup>. A modelagem estabelecida em 1975, contudo, sofreu diversas alterações na década de 1980, muito provavelmente porque se tratou de um período no qual a França passava por mudanças em sua estrutura administrativa, optando por maior descentralização frente ao governo nacional e incentivando a ação autônoma das comunas. Ressalta-se que a estrutura político-administrativa francesa está pautada na modalidade unitária e, portanto, não federativa. Com o passar dos anos e no processo vivenciado na década de 1980 algumas competências foram levadas às comunas, descentralizando os atributos anteriormente conferidos somente ao governo nacional.

<sup>16</sup> FURTADO, Fernanda; ACOSTA, Claudia. *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: legislación, instrumentos e implementación*. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. pp. 43-44.

<sup>17</sup> Limite legal de densidade (Tradução nossa).

<sup>18</sup> REZENDE, Vera F. et al. *A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado*: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 51, 2009. p. 3.

Para o caso específico do PLD, o processo de descentralização resultou na diminuição da aplicação do instrumento, muito por conta do regramento desse instrumento pelos Planos Locais de Urbanismo (PLU), os quais consistem no principal ordenamento territorial das comunas<sup>19</sup>. A previsão do PLD nos planos locais passou a ser facultativa, a partir da Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (SRU) n. 128/2000, restringindo-se ainda as possibilidades de aplicação do solo criado como forma de desestimular que as comunas fixassem um valor muito baixo de Coeficiente de Aproveitamento, deprimindo em demasia os valores dos terrenos.

### 1.3 Experiências positivas e negativas em outros municípios brasileiros

#### 1.3.1 Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

O regramento trazido pelo PD do Recife assemelha-se bastante à matriz do instrumento trazida no Estatuto da Cidade. Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômica Avançada – IPEA, por sua vez, traça o seguinte panorama sobre a sua utilização no Brasil:

**TABELA 2: REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO DO PEUC E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO NOS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 100MIL HABITANTES<sup>19</sup>**

CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS PESQUISADOS	MUNICÍPIOS COM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	%	MUNICÍPIOS COM APLICAÇÃO DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	%		
	A	B	B/A	C	C/B		
<b>Capitais</b>	27	8 Campo Grande (MS) Cuiabá (MT) Curitiba (PR) Goiânia (GO) João Pessoa (PB) Palmas (TO) São Paulo (SP) Teresina (PI)	30%	4 Curitiba (PR) Goiânia (GO) Palmas (TO) São Paulo (SP)	50%		
<b>Municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes</b>	76	12 Araguaína (TO) Bagé (RS) Cascavel (PR) Diadema (SP) Itaboraí (MG); Juazeiro do Norte (CE) Maricá (RJ) Maringá (PR) Paranaguá (PR) Rio Verde (GO) Santos (SP) Umuarama (PR)	16%	2 Diadema (SP) Maringá (PR)	17%		
<b>Municípios com população maior que 500.000 habitantes</b>	7	5 Duque De Caxias (RJ) Santo André (SP) São Bernardo do Campo (SP) Sorocaba (SP) Uberlândia (MG)	71%	2 Santo André (SP) São Bernardo do Campo (SP)	40%		
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>25</b>	<b>Municípios</b>	<b>23%</b>	<b>8</b>	<b>Municípios</b>	<b>32%</b>

Os dados sobre o IPTU Progressivo serão abordados no tópico seguinte. Agora, importa mencionar que

<sup>19</sup> LUFT, Rosângela. **Regularização Fundiária Urbana De Interesse Social**: A coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: 2014. p. 264.

o local em que ocorreu o mais importante caso de utilização do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) foi São Paulo. Do sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo na internet é extraído o presente gráfico, que representa a atuação da municipalidade desde o ano de 2014<sup>20</sup>:

Gráfico 01 – Situação do cadastramento de imóveis presentes no Cadastro da função social da propriedade.



Como se observa, de 1388 imóveis notificados, 105 cumpriram integralmente as obrigações legais concernentes à função social da propriedade, enquanto em 895 imóveis aguarda-se o cumprimento das determinações do Poder Público. Este número representa, em termos jurídicos, uma afirmação de eficácia bastante importante na utilização do instrumento, inovação do Estatuto da Cidade.

No Recife, não foi possível encontrar regulação tendente a dar aplicabilidade ao instrumento, que pode ser importante elemento de apoio às políticas de desenvolvimento urbano. A não regulamentação do instrumento, por outro lado, pode, em tese, resultar em questionamentos sobre a efetiva implantação da instrumentação jurídico-urbanística do plano diretor a partir dos comandos mínimos exigidos pelo Estatuto da Cidade. Sugere-se, de qualquer forma, na regulamentação dos instrumentos urbanísticos, que a utilização do PEUC seja associada à implantação de projetos urbanísticos, como os “Projetos Especiais”, utilizando a constatação de não-utilização do imóvel com a dinâmica de implantação de tais projetos. Nesta linha de ideias, o PEUC poderá ser usado também para notificação dos imóveis não cumpridores da função social, assim como para fins de intervenções urbanísticas associadas a tais projetos.

### 1.3.2 Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo

O Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo – IPTU-P foi instituído pelo Estatuto da Cidade na qualidade de elemento adicional de esforço tendente a obrigar o uso do imóvel urbano notificado como descumpridor de sua função social. É medida de caráter tributário extrafiscal, com base no art.182, § 4º, inc. II da CF. Contudo, ainda que com a determinação de previsão obrigatória em todos os planos diretores pelo Estatuto da Cidade, apenas alguns poucos municípios brasileiros instituíram a cobrança, como é possível observar no seguinte quadro:

<sup>20</sup> Fonte: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU\\_A4\\_2018.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU_A4_2018.pdf), acesso em 24 fev 2019.

TABELA 4: ESTÁGIO DE APLICAÇÃO DO PEUC

MUNICÍPIO	IMÓVEIS NOTIFICADOS		NOTIFICAÇÕES AVERBADAS (Nº)	IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: LANÇAMENTOS	
	Nº	PERÍODO		Nº	PERÍODO
Goiânia	68	2011	--	--	--
	1.446	2014	--	--	--
Maringá	105	2009	705	47	2014
	600	2012-2013			
Santo André	66	2006-2008	16	--	--
São Bernardo do Campo	150	2013-2014	49	27	2015
São Paulo	77	2014	--	--	--
Palmas	250	2011	--	--	--
	463	2013	--	--	--

Fonte: Dados fornecidos pelos municípios (2014).

Esta condição é lamentável, e pode ser explicada em função do desgaste político associado a tal medida – para que seja possível empreender todo o ciclo de disponibilização de terras em função do descumprimento da função social da propriedade pelos seus proprietários, contudo, parece ser essencial que o marco normativo seja estabelecido sem soluções de continuidade, isto é, o ciclo de imposição de sanções em função da postura ilegal destes proprietários deve ser estabelecido do início ao fim, transformando a imposição do IPTU-P em ato administrativo automaticamente decorrente da constatação do não atendimento das determinações contidas na notificação do PEUC.

### 1.3.3 Da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública

A derradeira etapa do ciclo de indução forçada ao aproveitamento imobiliário para os imóveis não cumpridores da função social é a desapropriação-sanção, paga por títulos da dívida pública.

Tal situação nunca ocorreu em nosso país. Em verdade, é altamente recomendável que o Município preveja outras formas de desapropriação dos imóveis já sujeitos a PEUC, como a desapropriação urbanística (para revenda imediata) ou mesmo a desapropriação por hasta pública (leilão), na qual o imóvel sequer ingressa no patrimônio público, sendo adquirido diretamente pelos particulares com o ônus de implantação da destinação urbanística prevista no decreto de utilidade pública.

### 1.3.4 Da outorga Onerosa do Direito de Construir

É um dos instrumentos jurídico-urbanísticos de maior utilização no período pós-Estatuto da Cidade. O PD de 2008 não avança de forma clara na regulação do tema, tornando-o dependente de complementação legislativa para sua implantação.

Inicialmente, cabe lembrar que a regulação do instrumento de outorga onerosa no plano diretor é obrigatória a todos os municípios (art. 42, inc. II da Lei n. 10.257/2001). O instrumento, que poderia ser chamado de “outorga onerosa de potencial construtivo adicional” ou “outorga onerosa de acesso a usos especiais”, surgiu em nosso país a partir da fixação do conceito do instituto do “solo criado”, desenvolvida na década de 70, cabendo algumas considerações sobre o tema.

As leis urbanísticas normalmente trabalham com três modalidades de coeficientes de aproveitamento do lote: o mínimo, o básico e o máximo. O coeficiente de aproveitamento básico é aquele incorporado à propriedade urbanística pela lei que define seu zoneamento, e que pode ser atingido sem a cobrança de

outorga onerosa de potencial construtivo pela Administração, enquanto o coeficiente de aproveitamento mínimo configura o dever usar ou edificar de todo proprietário que detém imóvel urbano (evidenciando-se, desta forma, a função social da propriedade). O coeficiente de aproveitamento básico incorpora-se ao terreno a partir da edição de lei urbanística e, atendidas todas as outras condições que são pertinentes ao uso e ocupação dos imóveis, é de observância obrigatória até mesmo à Administração Pública, ao menos até a edição de lei urbanística superveniente que mude tal panorama. É o que a antiga doutrina de direito civil chamava de “direito de construir” nos lotes.

O coeficiente de aproveitamento máximo de cada lote, por fim, nos termos do art. 28, § 3º do Estatuto da Cidade, também deve constar do plano diretor (ou de leis dele decorrentes), e nada mais é que o limite de área que pode ser edificada num terreno. O acesso a esse volume de área que pode ser construída além do coeficiente de aproveitamento básico e até o coeficiente de aproveitamento máximo, normalmente, é realizado por intermédio da outorga onerosa de direito de construir (OODC), e deve atender a todas as demais condicionantes impostas pela legislação (a do Recife, inclusive, prevê a não concessão de licença à obra caso se verifique que a infraestrutura não suportará o empreendimento imobiliário).

Já é possível constatar que a lei urbanística, ao distribuir os coeficientes de aproveitamento dos lotes no espaço urbano, define o quanto se pode construir (a capacidade edilícia) nos terrenos do município. O potencial construtivo, assim, se apresenta como um elemento de auxílio à implantação do PD, e sua função urbanística ocorre antes mesmo de sua efetiva utilização em determinado imóvel. A função do potencial construtivo, haja vista seu papel de regulador da edificabilidade nos terrenos urbanos, não depende de qualquer propriedade imobiliária diretamente referida, sendo a construção em imóveis urbanos a consequência da função exercida por este bem jurídico.

Juridicamente, o potencial construtivo pode ser analisado em um conceito estrito de bem jurídico. Nesta condição, apresenta-se como coisa imaterial, que tem valor econômico e que pode servir de objeto a uma relação jurídica<sup>21</sup>. É objeto de uma determinada relação jurídica patrimonial distinta do direito de propriedade, caracterizando-se como bem civil, e é objeto de diversas transações econômicas - logo, possui valor econômico. Da mesma forma, é suscetível de gestão econômica, pois é apto a ser objeto de negócios jurídicos, tais como a aquisição mediante outorga onerosa.

O plano diretor, na função de ser o instrumento principal das estratégias de ordenamento territorial do Município, dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, e qualifica as diferentes porções territoriais do município, conferindo-lhes diferentes coeficientes de aproveitamento. Cria e distribui, desta forma, o potencial construtivo dos diferentes lotes urbanos, de acordo com o planejamento urbanístico. Como já se percebe, o Município também reserva para si um certo volume de potencial construtivo adicional, para comercialização mediante outorga onerosa, CEPAC, ou qualquer outro instrumento jurídico-urbanístico que envolva sua alienação em troca de benefícios vinculados à política de desenvolvimento urbano. Evidencia-se que o município tem à sua disposição este bem jurídico denominado “potencial construtivo adicional”, o PCA.

---

<sup>21</sup> DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 535.

Mesmo depois de incorporado em uma edificação, o PCA não perde sua função pública, uma vez que “uso” não se confunde com “função” – aliás, mesmo o potencial construtivo básico tem função urbanística, mesmo sendo bem ligado à propriedade (privado).

A distribuição e utilização do PCA estabelece verdadeiro ponto de intersecção entre o direito urbanístico e o direito ambiental (tema especialmente caro ao Município de Recife): ambos têm por objeto propiciar melhores condições de vida ao homem e à comunidade regulando o modo de uso e ocupação do território, sendo a edificabilidade nos terrenos urbanos condição essencial a tanto<sup>22</sup>. Os bens jurídicos referentes às atividades urbanísticas e ambientais detêm valor difuso, e são protegidos por um conjunto de normas que tem por objetivo garantir interesses transindividuais (como o do meio ambiente urbano saudável ou das funções sociais da cidade), independentemente de serem classificados como públicos ou privados. Esta relação de direito entre tais bens – dentre os quais se inclui o PCA - com o Estado e os particulares dá margem à idealização de uma categoria de bens, denominada “bens de interesse público” ou “bens socioambientais”<sup>23</sup>, que se dividem em um lado material, físico, que pode ser aproveitado pelo exercício de um direito individual (como a propriedade), e outro, imaterial, que é aproveitado por toda a coletividade, de forma difusa, que passa a ter direitos ou no mínimo interesse sobre ela. “Como estas partes ou lados são inseparáveis, os direitos ou interesses coletivos sobre uma delas necessariamente se comunicam à outra”.

Por fim, no tocante à possibilidade de “alteração de usos”, prevista no art. 29 da Lei Federal, é preciso considerar que não parece razoável que, por qualquer que seja a contrapartida, seja lícito alterar administrativamente as decisões definidas por lei quanto aos usos permitidos no território. O que parece ser possível cogitar é que ela não sirva para a aquisição do direito de “alteração” do uso na propriedade imobiliária urbana e, sim, a exemplo do que ocorre com o potencial construtivo adicional, para que seja possível acessar o direito anteriormente previsto em lei de implantar o uso desejado no lote.

Estabelecidas estas explicações iniciais, já é possível trazer algumas experiências de municípios brasileiros que incorporaram a OODC. O primeiro ponto a destacar não é positivo: um estudo avaliativo publicado pela entidade Lincoln Institute of Land Policy, em 2010, demonstrou que em um universo de 200 municípios que haviam previsto a OODC em seus planos diretores, apenas 12 efetivamente fizeram uso do instrumento. Na maior parte dos municípios observados, ainda, o instrumento foi instituído com caráter principalmente arrecadatório, sendo encarado “exclusivamente como mecanismo gerador de receitas oriundas da valorização fundiária”<sup>24</sup>, desconsiderando seu aspecto urbanístico. O estudo indica que tal panorama é resultado da dificuldade de entendimento da concepção da OODC e de interpretação de suas finalidades, modo de gestão e análise dos resultados obtidos<sup>25</sup>.

Mesmo diante de tal cenário, algumas experiências são capazes de mostrar como ocorreu a inserção da

---

<sup>22</sup> Para SILVA, a “qualidade do meio ambiente urbano constitui, mesmo, um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a qualidade de vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados”. (SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 239).

<sup>23</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. ampl. e atual. Curitiba: Juruá, 2011. p. 22-23.

<sup>24</sup> FURTADO, Fernanda et al. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais**. Relatório de pesquisa, Lincoln Institute of Land Policy, 2010. pp. 20-21.

<sup>25</sup> Idem. p. 22.

OODC nos municípios brasileiros.

O município de Porto Alegre, por exemplo, aplica um instrumento próximo ao que hoje se denomina OODC desde a promulgação da Lei Complementar nº 434 de 1999 que instituiu o Plano Diretor do Município, classificando o solo criado como “a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação Intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos” (artigo 53, LC 434/1999). Com a última revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, por meio da Lei Complementar nº 464/2010, o instituto do solo criado passou a ser diferenciado a partir da capacidade de adensamento das áreas, sendo estas classificadas em (i) Solo Criado de Pequeno Adensamento, (ii) Solo Criado de Médio Adensamento, (iii) Solo Criado de Grande Adensamento e (iv) Solo Criado não adensável, sendo o aproveitamento máximo do terreno aquele determinado pelo Anexo 6 do referido Plano Diretor. A diferenciação de todo o território em quatro faixas distintas de adensamento por meio de outorga onerosa permite ao poder público maior controle sobre a política urbana do município e um olhar apurado acerca da necessidade de desenvolvimento particular de cada porção do território, levando em consideração aspectos sociais, de desenvolvimento econômico e ambientais. Ainda com relação a Porto Alegre, destaca-se a disposição trazida pelo §1º do artigo 53 do Plano Diretor:

*“§ 1º As vendas de estoques construtivos serão imediatamente suspensas mediante decreto do Poder Executivo, em caso de se constatar impacto negativo na infraestrutura decorrente da aplicação do Solo Criado, ou mesmo quando se verifique a inviabilidade de sua aplicação em face dos limites estabelecidos para as Unidades de Estruturação Urbana ou quarteirão, nos termos do art. 67.”*

A determinação trazida pelo parágrafo supracitado opera como verdadeira trava à efetivação da outorga onerosa do direito de construir quando esta operar de modo dissonante das demais políticas públicas setoriais, incluindo as de desenvolvimento urbano. Trata-se, dessa maneira, da possibilidade de se ter maior controle da utilização do estoque de potencial construtivo disponível a depender das exigências correntes de impacto ambiental e impacto de vizinhança, por exemplo, manejando o desenvolvimento urbano e edílico do município de maneira estratégica.

Adicionalmente, ressalta-se que no Município de Porto Alegre há projeto de lei já aprovado na Câmara Municipal e ainda pendente de sanção do Executivo<sup>26</sup> - Projeto de Lei Complementar n. 011/18 - que visa regulamentar a OODC com a finalidade de atualizar a disciplina incidente sobre o instrumento, viabilizar a venda direta de mais modalidades de OODC do Município, além de proporcionar maior gestão à distribuição de recursos advindos da venda de outorga.

Para o cumprimento das finalidades da nova regulamentação de OODC, o Projeto prevê as faixas, em metros quadrados, que caracterizam cada uma das modalidades de solo criado, permitindo que solos criados de até 1000 metros quadrados sejam negociados diretamente aos interessados pelo Município. Destaca-se que as áreas de pequeno adensamento passaram a ser caracterizadas como sendo aquelas cujo solo criado é de 0 (zero) a 300 metros quadrados, seguindo para as áreas de médio adensamento, cujo solo criado varia de 300 a mil metros quadrados e, por fim, as áreas de solo criado de grande adensamento que são aquelas superiores a mil metros quadrados, tal como disposto no artigo 4º do Projeto. A trava para a venda de OODC, na hipótese de causarem impacto negativo na infraestrutura decorrente de sua aplicação, foi replicada no

<sup>26</sup> Pesquisa realizada em 08 mar 2019, no website da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Projeto de Lei, nos mesmos termos que a previsão do §1º do artigo 53 do Plano Diretor.

No que tange ao cálculo do valor devido pela OODC, o município de Porto Alegre prevê o chamado “fator de planejamento”, mecanismo já utilizado no município de São Paulo. Em suma, o fator de planejamento consiste em um índice agregado à fórmula ordinária de cálculo da OODC que pode baratear ou encarecer o PCA, a depender, por exemplo, da infraestrutura da área ou da necessidade de adensamento – em Porto Alegre, tal índice varia de 0 (zero) a 1,3 (um e três décimos).

Destaca-se ainda que, atualmente a arrecadação ocorrida em função da OODC é destinada ao Fundo Municipal Pró-Mobilidade, focado na execução de obras de infraestrutura, sistema de transporte e viário, instalação de equipamentos públicos e programas de reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras, nos termos do artigo 9º do Decreto 9.152/2015. A nova regulação prevê a destinação dos recursos a outros dois fundos, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, criado por meio da Lei Complementar nº 612/2009, e para o Fundo Municipal de Gestão de Território, cuja criação está prevista no artigo 16 do Projeto de Lei. A criação destes fundos específicos, mecanismos exigidos pelo Estatuto da Cidade, têm funções mais próximas ao planejamento urbano, viabilizando que a aplicação dos recursos opere de maneira menos discricionária.

O Município de São Paulo também possui aspectos interessantes acerca da instituição e regramento da outorga onerosa no Plano Diretor Estratégico - PDE, Lei Municipal 16.050/2014, e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei 16.402/2016. O PDE, além de fixar Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1 (um) para todo o território, determinou coeficiente de aproveitamento máximo 4 (quatro) para as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, importantes faixas de necessária transformação urbanística, com adensamento populacional e construtivo, e para as Zonas Especiais de Interesse Social dos tipos 2, 3 e 5. O próprio PDE fixa a fórmula de cálculo para a OODC<sup>27</sup>, estabelecendo, inclusive, fatores de incentivo a depender dos usos pretendidos para a edificação e de sua localização – o “fator de interesse social” (fs) e o “fator de planejamento” (fp). A previsibilidade de fatores de interesse social e de planejamento tem por objetivo tanto incentivar maior adensamento construtivo em algumas áreas, como desincentivar o uso de potencial construtivo em outras. O incentivo ocorre sob o aspecto financeiro, sendo certo que quanto maior o valor do fator, maior será o valor devido como contrapartida à obtenção de OODC.

No município de Curitiba, o atual regramento da OODC<sup>28</sup> veio quase quatro anos após a promulgação do atual Plano Diretor, a Lei Municipal 14.771/2015. Somente com a edição do Decreto 10.036, de 2018, é que foram definidos os coeficientes de aproveitamento máximo das zonas urbanas, sem, contudo, estabelecer com clareza e no âmbito normativo a forma do cálculo da contrapartida. O cálculo leva em consideração a área computável, o número de pavimentos e o número de unidades habitacionais do empreendimento, e parece ser possível afirmar que a não inserção do cálculo no Decreto que

<sup>27</sup> Artigo 117, Lei Municipal 16.050: A contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada segundo a seguinte equação:  $C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp$ , onde: C - contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional; At - área de terreno em m<sup>2</sup>; Ac - área construída computável total pretendida no empreendimento em m<sup>2</sup>; V - valor do m<sup>2</sup> do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 anexo; Fs - fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um), conforme Quadro 5 anexo; Fp - fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), conforme Quadro 6 anexo. § 1º A contrapartida financeira total calcula-se pela multiplicação da contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> pelo potencial construtivo adicional adquirido.(...).

<sup>28</sup> O município de Curitiba já contava com duas outras modalidades de OODC anteriores ao regramento do Estatuto da Cidade e com finalidades específicas. A primeira delas foi a OODC – Solo Criado, instituída pela lei municipal no 7.420/1990 e destinada a financiar a produção de habitação de interesse social. A segunda, OODC – Área Verde, foi instituída pela lei municipal no 8.353/1993 e destinada ao incentivo de preservação de áreas verdes do município.

regulamentou (tardiamente) a aplicação de outorga onerosa dificulta ainda mais a compreensão do instrumento, condição que, ao final, pode significar perda na capacidade de efetivação da OODC no município.

### 1.3.5 Da Transferência do Direito de Construir

Inicialmente, remete-se ao exposto no item anterior: a transferência realizada de fato é de potencial construtivo, e não de “direito de construir”, embora esteja assim prevista no Estatuto da Cidade. Realizada esta ressalva, é possível ressaltar que, no âmbito da utilização do instrumento da Transferência do Direito de Construir – TDC em nosso país, algumas experiências merecem destaque.

No município de Natal, mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade, o Plano Urbanístico de 1994, promulgado por meio da Lei Complementar nº 07/1994, previu a possibilidade de transferência do potencial construtivo das Zonas de Proteção Ambiental – ZPA, como mecanismo finalístico para a proteção do ecossistema dessas porções territoriais. As ZPA, de acordo com o artigo 20 do Plano Diretor de 1994, destinavam-se à *proteção, manutenção e recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos*, podendo o potencial construtivo dessas áreas serem transferidos às Zonas Adensáveis, como se denota do artigo 48 do mesmo instrumento:

*“Art. 48 – O Potencial construtivo do imóvel contido na Zona de Proteção Ambiental, assim como do imóvel impedido por esta lei de utilizar a densidade ou coeficiente de aproveitamento básico poderá ser transferido, por instrumento público, mediante prévia autorização do Executivo, para imóvel situado em Zona Adensável, onde haja disponibilidade de estoque.*

*§ 3º Para determinar a área edificável a ser transferida para um imóvel receptor de potencial construtivo, multiplica-se a diferença de área edificável do imóvel cedente para atingir o índice básico, pelo valor venal do metro quadrado do respectivo terreno e divide-se pelo valor venal do metro quadrado do imóvel receptor (...).”*

O regramento de 1994, contudo, não fazia distinção quanto ao uso do bem receptor do potencial construtivo – a TDC era aplicada sem distinções para usos residenciais e não residenciais. Tal disciplina perdurou até a aprovação do novo, e atual, Plano Diretor do Município, instituído após a promulgação do Estatuto da Cidade por meio da Lei Complementar nº 82 de 2007, que revogou a disciplina anterior.

O atual Plano arrola as zonas e áreas sobre as quais incide a disciplina de transferência, quais sejam: (i) Zonas de Proteção Ambiental, especificamente nas sub-zonas de preservação; (ii) Zona Especial de Preservação Histórica, nos termos da Lei Municipal nº 3.942, de 9 de julho de 1990; (iii) áreas *non ædificandi*; (iv) áreas necessárias à implantação de equipamentos públicos; e (v) áreas destinadas a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, excluindo-se as glebas ou terrenos incluídos em sub-zonas das Zonas de Proteção Ambiental nos quais é possível a utilização do potencial construtivo disponível. Dessa forma, em consonância com a legislação ambiental e de proteção ao patrimônio, o Município de Natal optou por especificar as áreas de incidência de TDC de maneira mais incisiva que a disciplina trazida pelo Plano Diretor anterior, facilitando a compreensão da extensão do instrumento.

Neste sentido, a finalidade do instrumento TDC na legislação municipal de Natal aponta para a caracterização de uma espécie de ressarcimento não monetário aos proprietários de terrenos que, em

função de limitações relativas à proteção do *patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental*, têm a faculdade de transferir o potencial construtivo do imóvel de origem. Contudo, o instrumento jurídico é omissivo com relação ao destino do instrumento TDC, o que indica uma falha no que tange à análise da capacidade global de adensamento e recepção de outorga onerosa no território. Além disso, o Plano Diretor de 2007, ao contrário do anterior, não prevê a fórmula do cálculo da transferência, dificultando a aplicabilidade prática do instrumento.

Evidencia esta condição o fato de o Decreto Municipal n. 8.588, de 19 de novembro de 2008 ter sido promulgado com o intuito de dirimir a omissão do Plano Diretor de 2007 no que tange à disciplina de TDC. O decreto fixou a competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo-SEMURB em analisar os pedidos de transferência de potencial, podendo a Secretaria, de acordo com o artigo 3º do Decreto, expedir Certidão de Potencial Construtivo (CPC) com a qual o proprietário, a seu critério, poderá utilizar o potencial em zonas receptoras ou alienar. Apesar da regulação trazida, contudo, não há ainda um procedimento claro que pode ser seguido pelos proprietários e monitorado pelo poder público municipal.

No caso do município de São Paulo, por meio das disposições trazidas pelo Plano Diretor Estratégico – PDE, Lei 16.050/2014 - o mecanismo de Transferência do Direito de Construir pode se efetivar com a finalidade de garantir (i) a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental; (ii) a execução de melhoramentos viários para a implantação de; (iii) a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; (iv) a preservação de áreas de propriedade particular, de interesse ambiental, localizadas em ZEPAM, situadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, que atendam os parâmetros estabelecidos na LPUOS; (v) programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; (vi) programas de provisão de Habitação de Interesse Social, como disciplina o artigo 123 do Plano Diretor. Atenção específica deve ser dada às Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), classificadas como sendo de Bens Imóveis Representativos (ZEPEC-BIR) ou como Área de Proteção Cultural (ZEPEC-APC), e às Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM), nas quais é possível a efetivação da TDC tendo em vista a localização desses imóveis e as limitações do direito de construir a eles agregada e relacionadas às questões ambientais e de proteção ao patrimônio, nos termos do artigo 126 do PDE de São Paulo. Nestas zonas, a transferência se opera sem que seja necessária a alienação de parte ou da integralidade do terreno, sendo possível realizar o cálculo do potencial construtivo passível de transferência por intermédio da multiplicação da área do terreno cedente (Act), coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente (Cabas) e Fator de incentivo = 1 (Fi), como indica a fórmula prevista no artigo 125 do PDE.

O PDE ainda traz a previsão de transferência nos casos de doação de imóveis e na chamada “desapropriação amigável”, no âmbito das finalidades pretendidas pelo artigo 126 e cujo cálculo do potencial construtivo passível de transferência se opera nos mesmos termos do cálculo para TDC de zonas ZEPEC e ZEPAM já citadas.

Convém citar, adicionalmente, que o PDE preceitua também uma fórmula para calcular o montante de potencial construtivo passível de ser recebido pelo imóvel a que se destina (o “imóvel receptor”). A depender dos fatores, o potencial passível de ser transferido, seja ele via alienação do imóvel para a Municipalidade ou não, pode não ser o mesmo, em metros quadrados, a ser aplicado no imóvel

receptor.

A fórmula que exprime a quantidade de potencial construtivo passível de ser recebido consta no artigo 128 do PDE e determina que a multiplicação entre o potencial passível de transferência e o valor unitário do metro quadrado do imóvel cedente é dividida pela multiplicação entre o valor do metro quadrado do valor unitário da contrapartida da outorga onerosa do imóvel receptor e coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente ou doado. O que se percebe, em função deste regramento aplicado na capital paulista, é o foco na distribuição equitativa de potencial construtivo transferido em todo o território, balizando-o com a capacidade específica do imóvel receptor e buscando evitar que a transferência de potencial construtivo se tornasse um instrumento que acabasse por afastar, na prática, o recolhimento de valores por intermédio da OODC.

Por fim, o Decreto Municipal n. 57.536 de 2016 regulamenta, na capital paulista, a TDC nos casos em que não há doação do imóvel cedente, trazendo os principais procedimentos e competências para a efetivação da transferência sem, contudo, inovar a conformação da propriedade imobiliária urbanística do imóvel cedente ou do imóvel receptor.

## 1.4 Oportunidades

Realizado este breve panorama sobre o tema das experiências internacionais em termos de instrumentação jurídica semelhante à brasileira para os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Transferência de Direito de Construir, do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo e do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, é o momento de analisar o conteúdo juridicamente relevante para este estudo do Projeto de Lei n. 28/2018, ora em tramitação junto à Câmara Municipal dos Vereadores de Recife, e formular as propostas pertinentes de desenvolvimento da instrumentação apontada na regulamentação dos instrumentos previstos no PD 2018.

Sobre o Projeto de Lei n. 28/2018, inicialmente é preciso destacar que o mesmo divide o Município do Recife em duas macrozonas: a Macrozona do Ambiente Natural e Cultural (MANC), e a Macrozona do Ambiente Construído (MAC), voltadas precipuamente às finalidades urbanísticas de preservação e proteção e desenvolvimento urbano com adensamento construtivo e habitacional, respectivamente (art. 25 e seguintes). Adiante, o projeto trata do zoneamento (art. 38 e seguintes), que reflete as estratégias de ordenamento e desenvolvimento para a cidade. Estabelece, nesta linha de ideias, um agora denominado “coeficiente de aproveitamento mínimo”, índice de aferição do cumprimento da função social da propriedade; um “coeficiente de aproveitamento básico”, não oneroso; e um “coeficiente de aproveitamento máximo”, ligado à capacidade de suporte do território.

Pela proposta, somente são áreas computáveis, para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento, as áreas privativas, identificadas com suporte em normas técnicas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Não são computáveis áreas de estacionamento e circulação vertical (inclusive hall), by-pass e casa de máquinas.

Ainda no tocante ao zoneamento, a MANC se divide em Zona Ambiente Natural (ZAN) e Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS); a MAC, por sua vez, divide-se em Zona Centro (ZC), Zona de Reestruturação Urbana (ZRU) e Zona de Ambiente Construído (ZAC). As zonas especiais, de acordo com

a proposta, são “sobrepostas” ao zoneamento (art. 39).

Com base nas disposições do PL, é possível estabelecer o seguinte quadro de propostas de coeficiente de aproveitamento para o Município do Recife:

	CA mínimo	CA básico	CA máximo
ZAN	N/A	1,0	1,0
ZDS – BEBERIBE	0,1	1,0	1,5
ZDS – CAPIBARIBE	0,1	1,0	2,0
ZDS – TEIJIPIÓ	0,1	1,0	1,5
ZDS – CENTRO	0,1	1,0	2,0
ZONA CENTRO	0,5	1,0	3,0
ZRU-1	0,4	1,0	4,0
ZRU-2 (eixo, e se converte em ZRU-1 – art. 60)	ZAC	ZAC	ZAC
ZAC Planície 1	0,3	1,0	3,0
ZAC Planície 2	0,1	1,0	2,0
ZAC Morros	0,1	1,0	2,5
ZAC Orla	0,3	1,0	3,0

O Coeficiente de Aproveitamento mínimo não se aplica ao Sistema Municipal de Unidades Protegidas no âmbito do Município do Recife - SMUP (Lei 18.014/2014), no Setor de Sustentabilidade Ambiental 1 (SSA1) e na ZDS voltada à preservação.

As primeiras zonas especiais a serem abordadas no PL são as Zonas Especiais de Interesse Social. A propositura distingue as ZEIS 1 – territórios ocupados, das ZEIS 2, caracterizadas como lotes e glebas não edificadas ou subutilizadas ou com conjuntos habitacionais de promoção pública de Habitação de Interesse Social (HIS) já instalados, que necessitem de regularização urbanística e fundiária (o regimento geral de ZEIS em Recife, mantido em vigor pelo PL, é a Lei n. 16.113/1995). No desdobramento de novos projetos urbanísticos realizados no Município, o PL estabelece que as ZEIS 1 terão CA máximo de 2,0, e as ZEIS 2 o CA máximo de 4,0. Nos termos do art. 77 do PL, as ZEIS que tocam as ZRU terão “seus parâmetros prevalecentes”. O art. 80 condiciona o reconhecimento de novas ZEIS 1 à aprovação no PREZEIS. O PL traz, ainda, uma regulamentação específica de parâmetros urbanísticos para esta zona:

	CA mínimo	CA básico	CA máximo
ZEIS 1- Planície	0,5	1,0	2,0
ZEIS 1 – Morro	0,3	1,0	2,0
ZEIS 2	0,5	1,0	4,0

Em seguida, o projeto trata das Zonas Especiais Centralidades, consideradas regiões de importante atividade econômica no Município do Recife. A divisão proposta pelo PL ilustra a leitura territorial: as “Centralidades Estratégicas” contêm o mesmo segmento de atividade econômica; as “Centralidades Especiais” têm atividade econômica diversificada e as “Centralidades Complementares” são as associadas às redes de transporte. Todas as Zonas Especiais Centralidades terão Plano Específico, que definirão seus exatos perímetros e fixarão seus coeficientes de aproveitamento, obedecido o CA mínimo

0,5; o CA básico 1,0 e o CA máximo equivalente a 4,0.

As Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) terão seus parâmetros definidos pelas leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo, e a criação de novas zonas desta espécie depende de edição de lei específica. A propositura trata, ainda, da definição dos Imóveis Especiais (IE), que são objeto de interesse coletivo, sendo os Imóveis Especiais de Interesse Social – IEIS destinados a retrofit para habitação, com uso misto, e os Imóveis Especiais de Preservação – IEP destinam-se à proteção cultural, sendo definidos via decreto (em um regime jurídico muito próximo ao do tombamento).

A proposta de revisão do PD prevê, ainda, a manutenção do Sistema Municipal de Unidades Protegidas do Recife (SMUP Recife), identificando as unidades protegidas e recepcionando a Lei Municipal n. 18.014/2014.

O PL n. 28/2018 traz, ainda, regras para a revisão da Lei de Parcelamento e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), em seu art. 99. Dentre suas especificações, determina a regulamentação de elementos de desenho urbano, tais como a fruição pública, fachadas ativas, etc.; a bonificação de 10% de área privativa não computável para empreendimentos que adotem parâmetros de sustentabilidade (Lei n. 18011/2014 e Decreto 29573/2016), além de prever a regulamentação dos chamados “Planos de Quadra” e a possibilidade de adoção de parâmetros urbanísticos intermediários nas zonas a serem detalhadas em seu texto.

Ao tratar da instrumentação jurídico-urbanística, são apontados como instrumentos jurídico-urbanísticos, destarte, o PEUC, o IPTU-P, a Desapropriação com Pagamento com Títulos da Dívida Pública, a Arrecadação de Bens Abandonados, o Consórcio Imobiliário, a OODC, a TDC, as Operações Urbanas Consorciadas, os Projetos Especiais, o Projeto de Reordenamento Urbano, o Direito de Preempção, o Direito de Superfície e o Estudo de Impacto de Vizinhança. O parágrafo único do art. 100 determina a regulamentação dos instrumentos mediante lei específica, ponto que será abordado adiante.

Prosseguindo, a partir do art. 199, a propositura fixa uma série de prazos para atuação legislativa e administrativa do Executivo: dois anos para a submissão de projetos de lei para adequar a legislação urbanística e ambiental às disposições do novo PD; dois anos para identificar imóveis não edificadas, subedificadas e subutilizadas, com a finalidade de aplicar o instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) nas áreas de incidência prioritárias apontadas na lei; 120 dias para encaminhamento à Edilidade de projetos de lei que disponham sobre a nova regulamentação da OODC e TDC, nos termos do novo PD etc. Além disso, determina a permanência em vigor de legislação hoje vigente, de forma modulada (como se vê, por exemplo, nos arts. 202, quanto à Lei n. 16.176/1996 – LUOS, e 203, no tocante à Lei n. 16.719/2001 - ARU). Por fim, como derradeiro aspecto a destacar, o art. 220 determina a adaptação do novo PD ao Plano de Desenvolvimento Urbanístico Integrado da Região Metropolitana de Recife.

Relatado o necessário, e ainda antes de tratar especificamente das oportunidades de regulação dos instrumentos jurídico-urbanísticos IPTU-P, da Desapropriação por Títulos da Dívida Pública, da OODC e da TDC na futura Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS, é importante tecer considerações referentes ao conteúdo da expressão “lei específica”, trazida no Estatuto da Cidade como condicionante de eficácia de diversos instrumentos jurídicos e repetida no parágrafo único do art. 100 do Projeto de Lei n. 28/2018, de Recife.

O alcance do significado da expressão “lei específica” foi levado à apreciação do Supremo Tribunal

Federal já em algumas ocasiões, tendo o colegiado fixado a interpretação de que há distinção entre esta e a expressão “lei exclusiva”. Em pelo menos três oportunidades o STF se manifestou sobre o tema: na ADIN n. 562, na ADIN n. 1.649 e na ADIN n. 1.840. Em todas as ocasiões acolheu a Suprema Corte o entendimento expresso pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a expressão “lei específica”, prevista na Constituição Federal, deve ser compreendida como aquela relacionada ao contexto normativo onde se insere e não necessariamente como lei exclusiva. Tal leitura é absolutamente compatível, por exemplo, com dispositivos como o previsto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, que, ao tratar da competência tributária dos entes políticos, estabelece que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, somente poderá ser concedido mediante lei específica que regule exclusivamente tais matérias. Em sentido contrário, em regra, portanto, basta que os temas sejam devidamente separados em disciplinas próprias, autônomas, no mesmo ato normativo formal, para que se afaste qualquer possibilidade de questionamento. O tema será novamente levado a julgamento no Plenário por ocasião da análise da ADI 5154-PA, mas a tendência, em função dos votos já proferidos, é de não haver modificação no entendimento já reiteradamente esposado pelo Plenário.

Esta breve digressão tem por finalidade principal afirmar que as matérias sujeitas à “lei específica” pelo PD poderão e não deverão ser tratadas por lei exclusiva, não havendo, contudo, necessidade absoluta de tal medida.

Ainda antes de adentrar na análise das propostas para a regulação dos instrumentos jurídico-urbanísticos apontados acima, parece ser importante destacar a necessidade de afirmar-se que o rol do PD não é exaustivo, e sim meramente exemplificativo. O próprio Estatuto da Cidade, ao listar de forma minuciosa os instrumentos de política urbana, em seu artigo 4º, utiliza a expressão “entre outros instrumentos” para assinalar que novas espécies normativas podem e devem ser criadas pela regulação local, de forma a atender as demandas da população e da política de desenvolvimento urbano de cada Município. Será importante trazer, na lei que regulamentar os instrumentos, uma norma de interpretação autêntica, esclarecendo que o rol do art. 100 do PD é exemplificativo, podendo ser elaborados novos instrumentos a partir das necessidades da população recifense.

Ultrapassados estes pontos, é o momento de analisar especificamente a regulação proposta pelo projeto de lei para os apontados instrumentos jurídico-urbanísticos, tecendo os pertinentes comentários a cada um. Os comentários serão feitos a medida da apresentação dos artigos da proposta.

## 2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DA BASE LEGAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

### 2.1 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC

A proposta traz a seguinte sugestão de redação:

*Art. 101. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória é o instrumento urbanístico utilizado para controle coercitivo do uso e da ocupação do solo urbano e será aplicável nos casos de terrenos e imóveis não edificados, subedificados ou subutilizados.*

**Comentário:** o objetivo do PEUC é o incentivo ao uso e ocupação de modo a privilegiar o pleno cumprimento das funções sociais da cidade. A disposição do PD é voltada ao fomento da utilização do solo urbano, ainda que com aplicação de medidas administrativas sancionadoras pela não adequação da situação do bem ao estabelecido pela política de desenvolvimento urbano veiculada pelo PD. Considerando a legislação especial confeccionada a partir do novo PD, sugere-se a redação de norma explicativa, informando que o “controle coercitivo” corresponde a estas duas facetas da atuação administrativa – tal medida, inclusive, possibilitará a utilização de outros instrumentos jurídico-urbanísticos de atuação do Poder Público nestes imóveis sem que se cogite falar em sanção estatal por ilegalidade, o que pode gerar discussões judiciais não interessantes.

*Art. 102. Os terrenos e imóveis objeto da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória poderão ser destinados à:*

*I – habitação de interesse social faixas 1 (um), 1,5 (um e meio), 2 (dois) e faixa 3 (três) do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV ou equivalente; e*

*II – usos mistos e equipamentos públicos, especialmente na região central do Recife.*

**Comentário:** Os imóveis sujeitos a PEUC poderão ter qualquer destinação urbanística compatível com tais finalidades, o que inclui mas não se esgota nas duas possibilidades apontadas nos incisos do art. 102. É possível cogitar que a lei torne tais imóveis elegíveis a desapropriações urbanísticas para fins de implantação de Projetos Especiais, por exemplo, sendo destinados à exploração comercial por eventuais particulares interessados.

*Art. 103. Para os fins desta lei e aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, consideram-se:*

*I – imóvel não edificado: terrenos com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) sem área construída existente, não consideradas portarias e edificações transitórias;*

*II – imóvel subutilizado:*

*a) imóveis em terrenos com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), cuja área construída existente corresponda ao coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido para a zona; e*

- b) imóveis com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido na zona e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 2 (dois) anos ininterruptos.

*Parágrafo único. Lei específica irá prever as formas de comprovação da subutilização dos imóveis, incluindo, dentre essas, consulta às concessionárias quanto à ausência de utilização ou interrupção do fornecimento de serviços essenciais como água, luz e gás deverá ser previsto em lei específica.*

**Comentário:** A lei que regulamentar o presente instrumento urbanístico poderá apontar as formas de comprovação do não aproveitamento das unidades imobiliárias, sendo os acordos firmados com as concessionárias de serviço público hábeis à demonstração da não utilização ou subutilização do bem.

*Art. 104. As notificações para fins de parcelamento, edificação ou utilização compulsória deverão ser previstas em lei específica e considerar que:*

*I – a notificação será realizada pessoalmente por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal;*

*II – a notificação poderá ser realizada por carta registrada com aviso de recebimento quando o proprietário residir fora do território do Município, como alternativa ao inciso anterior;*

*III – caso a notificação pessoal for frustrada por três vezes, deverá ser feita por edital; e*

*IV – a notificação deverá ser averbada na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis.*

**Comentário:** A lei específica detalhará o processo administrativo, cabendo ao decreto indicar as unidades da Administração Municipal responsáveis e o procedimento mínimo para tanto. É possível que a lei que regulamentará o instrumento preveja a disponibilização de um banco de acesso público a tais informações, resguardadas as informações sigilosas (como a identificação dos contribuintes tributários), utilizando-se o registro somente na hipótese de aplicação de outros instrumentos jurídico-urbanísticos para a promoção do aproveitamento do imóvel, como a desapropriação urbanística ou mesmo o parcelamento e edificação compulsórios.

*Art. 105. A definição de medidas e prazos para o proprietário comprovar o parcelamento, edificação ou utilização serão definidas em lei específica e deverá considerar que:*

*I – nos casos de imóveis não edificados ou subutilizados, deverá ser protocolado pedido de aprovação de projeto de parcelamento ou edificação, conforme o caso, no prazo de 1 (um) ano, com possibilidade de revalidação do projeto vedada;*

*II – após expedição do alvará ou autorização de construção, as obras ou o parcelamento deverão ser iniciados em até 2 (dois) anos e finalizados no máximo em 5 (cinco) anos após seu início, com exceção dos casos de empreendimentos de impacto; e*

*III – nos casos de imóveis subutilizados, o proprietário terá o prazo de 1 (um) ano para sua ocupação e realizar comunicação oficial ao Município e, caso o imóvel esteja em situação irregular, deverá ser providenciada sua regularização.*

*§ 1º Para atividades voltadas à prestação de serviços públicos, não se aplica o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória.*

*§ 2º Também não se aplica o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória nas situações em que exista pendência judicial impeditiva da edificação ou utilização do imóvel ou declaração de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação.*

**Comentário:** Sugere-se a previsão de sanções para o protocolamento de projetos manifestamente incompatíveis com o aproveitamento possível do imóvel, realizados somente para obstaculizar as medidas tendentes a induzir o aproveitamento dos imóveis urbanos nos termos do PD.

*Art. 106. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória incidirá:*

*I - na Macrozona do Ambiente Construído MAC, prioritariamente na Zona Centro, especialmente nas Zona Especial de Centralidades (ZEC) e Zona de Reestruturação Urbana (ZRU); e*

*II – na Macrozona de Ambiente Natural e Cultural (MANC), especificamente na Zona de Desenvolvimento Sustentável Centro (ZDS Centro), e em casos especiais, onde o coeficiente de aproveitamento do terreno não atinja o mínimo definido para a zona em que se situa.*

## 2.2 Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P)

*Art. 107. O Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P) é o instrumento utilizado pelo Município sobre o imóvel quando esgotados os prazos previstos nos artigos anteriores sem o cumprimento pelos proprietários das obrigações estabelecidas.*

*§ 1º Após o transcurso dos prazos previstos na Seção I deste Capítulo, o Município poderá aplicar, de forma progressiva, a alíquota do IPTU vigente no exercício anterior até atingir o limite máximo de 15% (quinze por cento).*

*§ 2º A aplicação da alíquota progressiva será suspensa imediatamente, a requerimento do contribuinte, a partir da data em que seja iniciado o procedimento administrativo de parcelamento ou iniciada a edificação ou utilização do imóvel, mediante licença municipal, e poderá ser restabelecida em caso de fraude ou interrupção, esta última quando não requerida ou justificada pelo contribuinte.*

*§ 3º A aplicação da alíquota progressiva será suspensa também nos casos em que o proprietário do imóvel notificado oferecer o imóvel para instalação de consórcio imobiliário ao poder público e este ateste o interesse no mesmo, nos termos da lei específica do instrumento.*

*§ 4º Lei específica disporá sobre os processos de interrupção, suspensão e restabelecimento da instituição de alíquota progressiva e das penalidades cabíveis em caso de dolo ou fraude.*

*Art. 108. É vedada a concessão de isenções, anistias, incentivos ou benefícios fiscais relativos ao IPTU-P.*

*Parágrafo único. Este instrumento urbanístico deverá ser regulamentado por lei específica.*

*Art. 109. São diretrizes e procedimentos para aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo:*

*I – após notificação e transcorrido o prazo para apresentação de projeto ou para a utilização do imóvel, o órgão público responsável pela notificação informará à Secretaria Municipal de Finanças os imóveis a terem sua alíquota majorada para fins sancionatórios;*

*II – nos primeiros 05 (cinco) anos, a alíquota a ser aplicada a cada ano no cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo será igual ao dobro do valor da alíquota do ano anterior, observado o limite máximo de 15% (quinze por cento);*

*III – depois de transcorridos os primeiros 05 (cinco) anos, deverá ser mantida a alíquota resultante da progressão, tornando-se o imóvel passível de desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública, até que seja dado uso ou adequado aproveitamento ao imóvel;*

*Art. 110. O Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo incidirá:*

*I – na Macrozona do Ambiente Construído MAC, prioritariamente na Zona Centro, especialmente nas Zona Especial de Centralidades (ZEC) e Zona de Reestruturação Urbana (ZRU); e*

*II – na Macrozona de Ambiente Natural e Cultural (MANC), especificamente na Zona de Desenvolvimento Sustentável Centro (ZDS Centro), e em casos especiais, onde o coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para a zona em que se situam.*

## 2.3 Da desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública

*Art. 111. Decorridos cinco anos de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.*

*Art. 112. São diretrizes e procedimentos para aplicação da Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública:*

*I – o valor de indenização deverá refletir o valor da base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público e que também não deverá computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios;*

*II – os títulos da dívida pública terão prévia aprovação do Senado Federal e serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas;*

*III – após adjudicação da propriedade do imóvel ao Município, este deverá determinar a destinação urbanística do bem, vinculada à implantação de ações estratégicas do Plano Diretor;*

*IV - caso não haja interesse público na sua destinação, o Município poderá alienar o imóvel mediante licitação pública, desde que o valor percebido seja destinado ao fundo específico que receberá os recursos advindos dos instrumentos urbanísticos e gerido pelo Conselho da Cidade.*

*Art. 113. A Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública incidirá:*

*I - na Macrozona do Ambiente Construído MAC, prioritariamente na Zona Centro, especialmente nas Zona Especial de Centralidades (ZEC) e Zona de Reestruturação Urbana (ZRU); e*

*II - na Macrozona de Ambiente Natural e Cultural (MANC), especificamente na Zona de Desenvolvimento Sustentável Centro (ZDS Centro), e em casos especiais, onde o coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para a zona em que se situam.*

**Comentário:** Como medida auxiliar aos processos de transformação ou qualificação urbanística no Município de Recife, a regulamentação poderá prever a desapropriação urbanística dos bens sujeitos a PEUC, inclusive mediante pagamento por particulares para a implantação de Projetos Especiais. A justificativa material para a declaração de utilidade pública da medida é constatável mediante a simples comprovação do descumprimento da função social da propriedade pelo bem imóvel, e seu aproveitamento deve laborar neste sentido, sem que seja prevista a exclusiva utilização do imóvel desapropriado a determinadas funções urbanísticas. Do ponto de vista dos proprietários, a possibilidade de implantação de tais medidas em parcerias (em sentido amplo) com o setor privado tende a garantir a rápida e plena indenização pela transmissão dos imóveis, evitando-se longas demandas judiciais.

## 2.4 Outorga Onerosa do Direito de Construir

*Art. 119. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é o instrumento que permite ao Município outorgar onerosamente o direito de construir referente ao potencial construtivo adicional, mediante pagamento de contrapartida financeira a ser realizada pelos beneficiários, nos termos dos artigos 28 a 31 e seguintes do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), fixado o valor no ato da licença de construção e de acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos no presente Plano Diretor e em lei específica.*

**Comentário:** Talvez seja interessante, estabelecer na lei que regulamentar o instrumento que a outorga é uma das modalidades de alienação do potencial construtivo, sendo possível utilizar-se de outros mecanismos de transferência deste bem jurídico a particulares em instrumentos jurídicos específicos.

*Art. 120. Os recursos provenientes das contrapartidas financeiras advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, referente ao potencial construtivo adicional, serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FDU.*

*Art. 121. O potencial construtivo adicional corresponde à diferença entre o potencial construtivo utilizado, limitado ao potencial construtivo máximo, e o potencial construtivo básico.*

*Art. 122. Os potenciais construtivos são apresentados de acordo com a aptidão ao uso e ocupação do solo definidos para cada zona desta lei por meio dos Coeficientes de Aproveitamento Básico, Mínimo e Máximo.*

*§1º O potencial construtivo máximo é calculado a partir da multiplicação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo definido para a Zona onde se insere o empreendimento pela área do terreno.*

*§2º Para o cálculo do potencial construtivo adicional deverão ser utilizados o Coeficiente de Aproveitamento Básico e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo de cada uma das zonas.*

**Comentário:** Interessante a anotação do caput do artigo 122, que pode ser utilizada para a construção de uma instrumentação jurídica mais sofisticada para fins de utilização do potencial construtivo adicional.

*Art. 123. Leis específicas que instituírem novos Projetos Especiais ou Operações Urbanas poderão fixar coeficientes de aproveitamento máximo distintos dos limites estabelecidos nesta lei, a partir de Planos Específicos, desde que mantenham o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um).*

*Art. 124. O Coeficiente Básico definido nesta lei deverá ser observado em todo o território municipal, inclusive em áreas objeto de planos específicos instituídos ou a instituir.*

**Comentário:** Disposição importante prevista no art. 123. Vincula o aproveitamento especial à prévia elaboração de projetos, mantendo-se o CA básico 1,0 como padrão de organização territorial. A manutenção do CA básico 1,0, em verdade, é o que permitirá a elaboração de projetos urbanísticos com maior probabilidade de influenciar positiva e negativamente padrões de desenvolvimento urbano. O uso de incentivos e desincentivos urbanísticos por intermédio da disponibilização maior ou menor do potencial construtivo adicional pode ser fator decisivo no processo de planejamento do município. O art. 124 reforça a determinação do art. 123.

*Art. 125. O valor da contrapartida financeira, referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), relativa a cada metro quadrado de potencial construtivo adicional é calculado a partir da fórmula:*

$$C = V * 0,3 * Fp * Fs$$

*§1º Para efeito desta lei entende-se por:*

*I – “C” – Contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional*

*II – “V” – Valor do m<sup>2</sup> de Terreno conforme Planta Genérica de Valor*

*III – “Fp” – Fator de Planejamento*

*IV – “Fs” – Fator de Interesse Social*

*§2º O Fator de Planejamento (Fp) e o Fator de Interesse Social (Fs) estão definidos nos quadros ANEXO V e VI desta lei.*

*§3º A contrapartida financeira total da Outorga Onerosa do Direito de Construir é calculada a partir da multiplicação da contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado (m<sup>2</sup>) pelo total de metros quadrados adicionais a serem adquiridos.*

*§4º Para fins de cálculo da contrapartida financeira em imóvel de uso misto – composição de uso habitacional e não habitacional – serão considerados os fatores de planejamento e interesse social de acordo com a proporção das atividades no empreendimento.*

*§5º A contrapartida financeira não poderá ser quitada por meio da execução de obras e serviços.*

*§6º Os recursos auferidos por meio da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) deverão ser destinados em, no mínimo, 70% (setenta por cento) para promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), regularização fundiária e urbanística, em atendimento à política habitacional do Município, para áreas ZEIS.*

**Comentário:** Sob a ótica de análise jurídica, cumpre-se tecer considerações sobre os dispositivos dos três últimos parágrafos do art. 125. Inicialmente, o § 4º estabelece que para fins de cálculo da

contrapartida financeira em imóveis de uso misto serão consideradas as proporções de atividades no empreendimento, sugerindo-se criar um método objetivo de precificação, sendo a legislação complementar instrumento adequado a tanto. O § 5º, por sua vez, estabelece a impossibilidade de quitação da contrapartida financeira devida em OODC por obras – como sugestão, é possível que a legislação complementar estabeleça que somente os valores devidos em razão de aquisição de potencial construtivo adicional via OODC serão necessariamente recolhidos em dinheiro ao FDU. Como se viu, a alienação do potencial construtivo adicional por outros meios, como a realização de obras de mitigação do adensamento construtivo, ou modelos padronizados de edificações (por exemplo, instalação de fachadas ativas e áreas de fruição) pode ser interessante para a municipalidade. Por fim, o § 6º determina um importante percentual de valores recolhidos via OODC do FDU para construção de HIS em ZEIS, sendo possível que a legislação complementar detalhe como este percentual será calculado no caso concreto, e a partir de qual momento a arrecadação do FDU estará apta a ser utilizada senão para os fins precípuos da sua instituição.

*Art. 126. São diretrizes para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir:*

*I – em caso de não cumprimento da destinação que motivou a utilização dos fatores de planejamento (Fp) e de interesse social (Fs), o Município procederá o cancelamento da isenção ou redução, bem como a cobrança em dobro do benefício concedido, a título de multa, acrescida de juros e correção monetária;*

*II – na hipótese de um empreendimento envolver mais de um imóvel, para fins da determinação do valor do metro quadrado (m<sup>2</sup>) de terreno, deverá prevalecer o maior valor de metro quadrado dos imóveis envolvidos no projeto;*

*III – os fatores de planejamento poderão ser revistos a cada 5 (cinco) anos por meio de lei específica;*

*IV – a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo deverá estabelecer incentivos de áreas não computáveis para empreendimentos que contribuam com a mobilidade urbana sustentável, como o alargamento de calçadas, de modo a garantir acessibilidade e a adoção da fruição pública para facilitar a circulação de pedestres, a fachada ativa, a arborização urbana, os espaços ajardinados e usos mistos para estímulo à dinamização do espaço público e maior segurança aos pedestres;*

*V – o órgão responsável pelo controle social da destinação dos recursos do FDU será o Conselho da Cidade do Recife;*

*VI – para efeito do cálculo do Fator de Interesse Social (Fs) para Habitação de Interesse Social (HIS) consideram-se os empreendimentos de iniciativa do poder público e/ou aqueles enquadrados como receptores de subsídio de programas sociais com esse objetivo, inseridos nas faixas 1,0, 1,5 e 2,0 do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) ou equivalente;*

*VII – para efeito do cálculo do Fator de Interesse Social (Fs) para Habitação de Interesse Social (HIS) na faixa 3, consideram-se os empreendimentos que se enquadram nas linhas de financiamento próprias com esse objetivo, do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) ou equivalente.*

**Comentário:** No tocante à regulação tratada neste artigo, destacam-se a previsão da revisão dos fatores de planejamento a cada 5 anos, por intermédio de lei específica, medida que pode ser atendida pela legislação complementar ao PD; e o disposto no inc. IX, que, salvo melhor juízo, poderia estar alocado nas regras atinentes ao processo de revisão das leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo.

Talvez sua inserção neste artigo se deva a uma pretensão de se fazer entender que as medidas de interesse urbanístico ali expostas podem ser fomentadas com o uso do potencial construtivo adicional. Mas isso, em que pese a correção da afirmação, parece ser de mais adequada inserção em local distinto da proposta de regulação.

*Art. 127. A Outorga Onerosa do Direito de Construir incidirá em todo o Município do Recife sempre que o Coeficiente de Aproveitamento Máximo for superior ao Coeficiente de Aproveitamento Básico.*

**Comentário:** A redação do dispositivo pode vir a causar questionamentos na elaboração dos Projetos Especiais, com a inclusa oportunidade de utilização do potencial construtivo adicional como ferramenta de fomento para a implantação destes: se é verdade que a OODC incidirá sempre que o CA máximo for maior que o CA básico, então pode ser lícito concluir que não há hipótese de construção de instrumentação jurídica especial que utilize outras formas de sua alienação. É preciso, assim, que a legislação complementar considere este dispositivo e enderece sua interpretação, tornando claro seu significado.

## 2.5 Da Transferência do Direito de Construir

*Art. 128. A Transferência do Direito de Construir é o instrumento pelo qual o poder público autoriza o proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local ou alienar o seu direito de construir até o Coeficiente de Aproveitamento Básico, em função de restrições específicas impostas pela legislação para proteção cultural ou ambiental, ou, ainda, por haver destinação pública prevista para o imóvel, melhoramento urbano relacionado ao transporte ou à política de habitação.*

**Comentário:** O art. 128 fixa, de maneira adequada, a importante informação de que o potencial construtivo transferível é o existente até o CA básico do lote.

*Art. 129. A Transferência do Direito de Construir poderá ser utilizada para fins de:*

*I - preservação de imóvel por interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, neste caso, não ocorre a doação do imóvel ao poder público.*

*II - implantação de equipamentos urbanos e comunitários (incluindo obras de mobilidade urbana) e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, neste caso, o imóvel é doado total ou parcialmente ao poder público, sendo a TDC aplicada como uma espécie de indenização.*

**Comentário:** A lei que regulamentar o instrumento poderá prever mecanismos que ampliem as possibilidades de sua utilização vinculados, por exemplo, à implantação de Projetos Especiais.

*Art. 130. Para a Transferência do Direito de Construir ser efetivada, devem ser definidas regras para:*

*I - O cedente - imóvel que gera o potencial passível de transferência; e*

*II - O receptor - imóvel que recebe a área construída transferida.*

*Parágrafo único. A Transferência do Direito de Construir é uma operação entre privados, e que também poderá ser utilizada como alternativa de pagamento da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir.*

*Art. 131. Podem transferir potencial construtivo:*

*I – Os Imóveis Especiais de Preservação Histórico e Cultural (IEPs) e Imóveis de Preservação de Área Verde (IPAV).*

*II – Imóveis que estejam envolvidos na viabilização de:*

*a) implantação de obras de mobilidade urbana;*

*b) programas de provisão de Habitação de Interesse Social;*

*c) programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.*

**Comentário:** Recomenda-se a previsão de utilização da TDC para a execução dos programas de intervenção dos Projetos Especiais.

*Art. 132. A área construída a ser transferida de um imóvel cedente para um imóvel receptor deverá ser convertida proporcionalmente ao valor do metro quadrado (m<sup>2</sup>) de terreno, calculado a partir da Planta Genérica de Valor (PGV).*

*Art. 133. A fórmula de cálculo, com possibilidade de fatores de planejamento para fins da Transferência do Direito de Construir, e segundo critérios estabelecidos para as diferentes situações em que se aplica, será definida em lei específica no âmbito da regulamentação deste instrumento.*

**Comentário:** Destaca-se, aqui, um ponto de primordial importância para o regime da TDC: a criação de um determinado coeficiente de aproveitamento dos imóveis que sejam aptos a receber o potencial construtivo originado de TDC que somente seja acessível mediante a utilização deste instrumento. Em outras palavras, com a dupla finalidade de evitar que a TDC acabe concorrendo com a OODC e de criar um certo mercado dedicado à utilização deste potencial construtivo (estimulando, assim, ações e programas via TDC), a lei de uso e ocupação do solo, em sua revisão, poderá prever determinado adensamento construtivo dos imóveis das regiões pré-estabelecidas do Município do Recife que somente seja acessível utilizando-se potencial construtivo transferido. A calibragem da quantidade deste potencial construtivo dedicado poderá ser diferenciada no município (por exemplo 50% do CA adicional em determinadas zonas, 15% em outras, etc.). Outra medida possível é a previsão legislativa de que o potencial transferido, obtido via TDC, seja considerado não computável no imóvel receptor, até determinado limite da área construída total do imóvel.

## 3 ANÁLISES ECONÔMICAS DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

### 3.1 Contextualização

Considerando as novas disposições trazidas pela proposta do novo Plano Diretor do Recife (PL 28/2018), a qual estabelece as normas que visam à efetiva aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a exemplo da Transferência do Direito de Construir (TDC), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo (IPTU-P) e destacadamente a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), dentre outros, estabelecendo o coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo para efeito da aplicação desses instrumentos, tem o presente item a intenção de estabelecer as bases metodológicas para a elucidação de cenários em que os elementos econômico-financeiros impactarão na atividade produtiva imobiliária no território do Recife, à luz dos parâmetros urbanísticos trazidos pelo marco legal.

Tais instrumentos, cujos objetivos são complementares, buscam em conjunto proporcionar o desenvolvimento urbano equilibrado, apontam para cada disfuncionalidade urbanística uma alternativa distinta no sentido de sua redução. Os quatro instrumentos elencados anteriormente, ainda que tenham sua aplicação formalizada através de diferentes mecanismos, atingindo também a diferentes universos de imóveis urbanos (conforme a sua incidência), podem apresentar-se como concorrentes, enfraquecendo-se mutuamente ou desequilibrando sua efetividade. Por trabalharem apoiados principalmente em elementos econômico-financeiros – valor da terra e valor de venda de produtos imobiliários – este item estará dedicado a compreender e balizar a influência das variáveis relacionadas aos instrumentos, de modo a estabelecer um cenário base, referência para sua a calibragem.

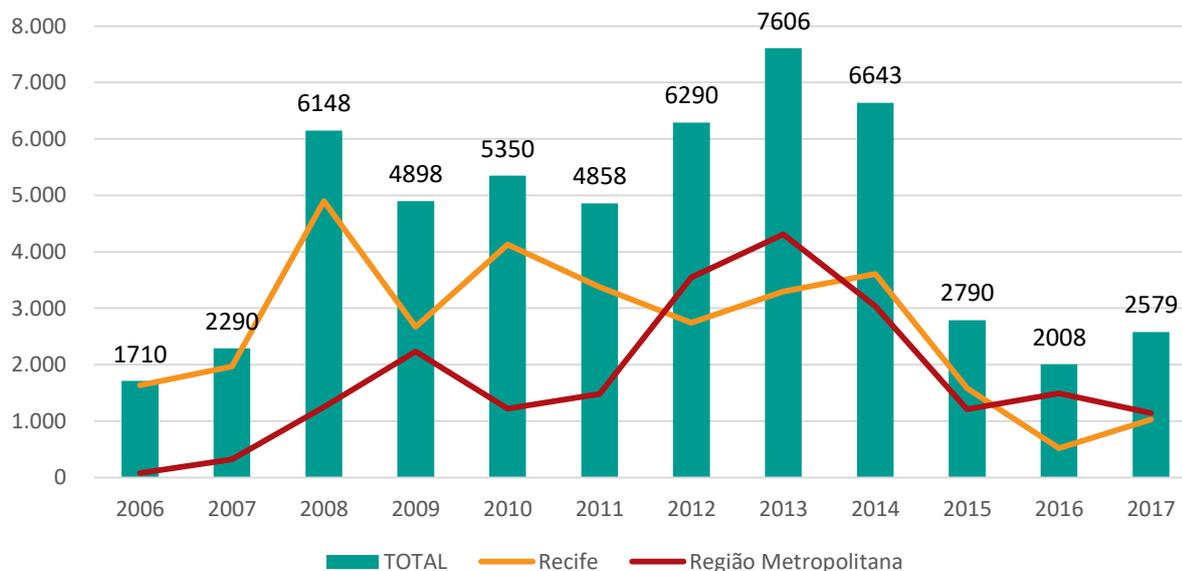
Retomando as discussões macroeconômicas trazidas pelo diagnóstico propositivo do Plano de Ordenamento Territorial, para fins de previsão do alcance qualitativo (eficiência da política pública, aderência ao mercado privado, abrangência territorial) e quantitativo (recursos financeiros envolvidos, tanto por arrecadação quanto por renúncia) como produto da implementação de tais instrumentos urbanísticos, deve-se considerar o mapeamento histórico da produção imobiliária no município paralelamente à incidência da legislação pertinente naquele momento.

O diagnóstico, elaborado em meados de 2018, já mencionava que o cenário macroeconômico era instável para as previsões de cenários futuros, relacionando aspectos como a disponibilidade de crédito à pessoa física, oferta de empregos, PIB nacional e atividade imobiliária local e metropolitana, tudo isso em ambiente político bastante polarizado quanto à condução da economia nacional. Após passar pelos anos de 2015 e 2016 com índices crescentes de desemprego em todos os setores da economia, chegando-se a 13,7% da população no primeiro trimestre de 2017, as contratações estão retomando,

mas ainda sem reflexos na recuperação do PIB per capita<sup>29</sup>, que em 2018 repetiu a taxa de 1,1% do ano anterior.

Quanto à disponibilidade de crédito para financiamento, este, por sua vez, vem se acomodando à nova condição de taxa de juros<sup>30</sup> e às novas regras de aquisição de imóveis impostas pela Caixa Econômica Federal, banco responsável por 70% do crédito imobiliário brasileiro. O volume de financiamentos imobiliários vem aumentando graças aos recursos da caderneta de poupança (SBPE) que, em 2018, foi 33% maior do que 2017, revertendo as sucessivas quedas dos últimos três anos<sup>31</sup>.

**Gráfico 1: Lançamentos Acumulados Recife e RMR - 2006 A 2017**



Fonte: FIEPE/ADEMI. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana (2018)

Relativamente à atividade imobiliária recifense, convém lembrar os principais dados a serem considerados para a previsão de cenários futuros a partir das informações trazidas pelo diagnóstico propositivo, sem a pretensão de repeti-los exaustivamente por aqui. Considerando as unidades residenciais lançadas no período compreendido a 2006 e 2017, é possível constatar que o novo patamar de produção em que se encontra a cidade e sua Região Metropolitana (RMR), após o início da crise econômica em 2015, está em 2.300 unidades por ano, na média. Durante a última década as cidades da RMR, exclusive Recife, participaram com 40% da produção total, entretanto nos últimos 3 anos analisados a participação destes municípios aumentou, representando agora cerca de 50% dos lançamentos.

Neste período foram produzidas quase 55.000 unidades residenciais verticais das quais cerca de 60% estão na capital (20,8% só em Boa Viagem), sendo o restante distribuído pelos municípios vizinhos, com destaque para Jaboatão dos Guararapes (Candeias 6,2%) e Paulista (Centro 5,1%). É importante notar que nos anos em que houve maior número de unidades lançadas, este se deu de modo muito mais

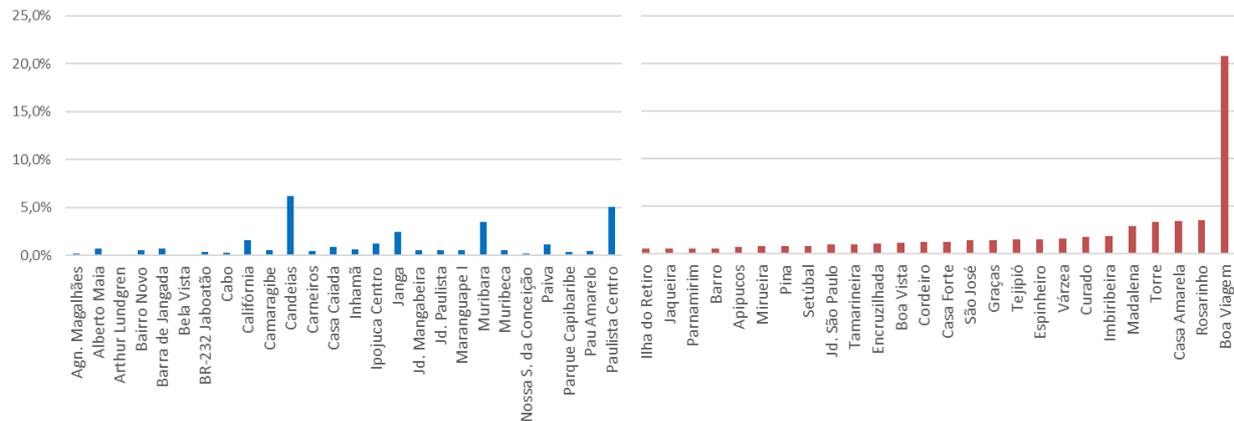
<sup>29</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/pib-per-capita-cresce-03-em-2018.shtml>, acesso em 2/03/2019

<sup>30</sup> A taxa básica de juros atualmente em 6,5% a.a. (desde março/18) está no menor patamar histórico, tendo oscilado a 14,25%, em julho de 2016

<sup>31</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/credito-imobiliario-sobe-33-em-2018-para-r-574-bi-e-interrompe-tres-anos-de-queda.shtml>, acesso em 2/03/2019

proeminente nos municípios ao redor do Recife, possivelmente em razão do custo da terra com menor valor – porque menos infraestruturada, ademais distante dos polos de trabalho, permitindo menor valor de comercialização final, justamente onde o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) mais concedeu financiamentos e oportunidades de aquisição imobiliária para baixa renda.

**Gráfico 2: Participação dos bairros (Recife e RMR) no lançamento de unidades residenciais - 2006 A 2017 (considerando apenas municípios participação acima de 0,5% do número total de unidades produzidas)**



Fonte: FIEPE/ADEMI. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana (2019)

Feito este preâmbulo como forma de retomar o contexto geral em que se insere a atividade imobiliária no Recife, considerando a forte e crescente relação exercida pela RMR em toda essa dinâmica, as análises deste trabalho irão se debruçar na avaliação da capacidade de renovação do solo urbano do Recife, à luz dos parâmetros urbanísticos fixados pelo Plano de Ordenamento Territorial da Cidade, notadamente a partir da introdução do instrumento de OODC.

### 3.2 Avaliação de cenários econômicos do mercado imobiliário e da indústria da construção do Recife com a implantação dos instrumentos

A atividade construtiva de todo e qualquer município, aqui entendida como aquela que transforma terra urbana conferindo-lhe novos usos, pode ser dividida em grupos conforme a seguinte classificação, com alguns exemplos:

- Autoconstruções horizontais: residências unifamiliares e para comércio local de pequeno porte, comunidades de baixa renda;
- Incorporações verticais: edifícios residenciais, não residenciais e mistos;
- Incorporações horizontais: condomínios de casas;
- Edificações institucionais: edifícios públicos, base militar, universidade, templo religioso, hospital;
- Comércio e serviços e equipamentos de grande porte: shopping, clube, estádio, aeroporto;

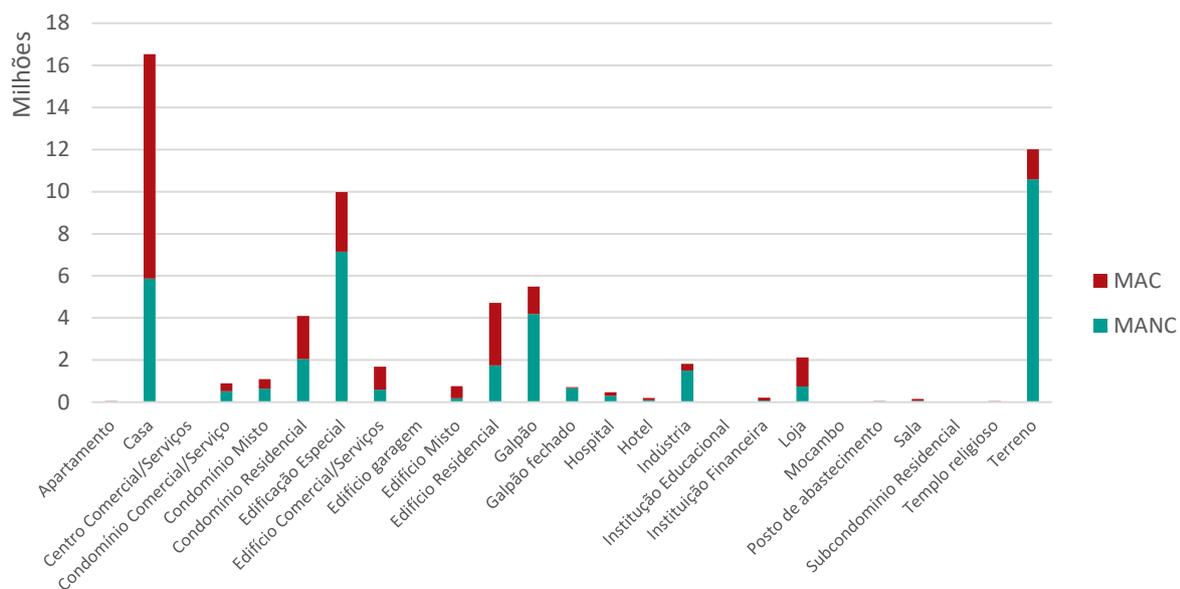
Com base nessa descrição, é possível reconhecer em maior profundidade como estão divididos os imóveis no município do Recife, sua distribuição territorial e qual a concentração de terra representa as diferentes categorias e subcategorias. Neste ponto, é relevante percorrer este tópico para melhor reconhecer a dinâmica imobiliária vertical formal, e qual seria sua capacidade de geração de receitas ao

município a partir do pagamento de contrapartidas financeiras pelo direito de construir, por meio da outorga onerosa. Dos itens acima apontados, apenas o item segundo demandará potencial construtivo adicional de modo essencial, pois tem nos princípios de sua atividade econômica a racionalização da construção, o maior aproveitamento da terra e a busca pelas melhores localizações.

As análises aqui expostas têm como referência principal o banco de dados do município do Recife, com base no ESIG, ponderando as áreas de terrenos e das construções com as diferentes camadas de zoneamento (vigente e proposto), o uso do solo, o gabarito de altura das edificações, sobrepondo a estas, as informações provenientes das pesquisas imobiliárias FIEPE/ADEMI.

Considerando a proposta de macrozoneamento (MAC e MANC) e de zoneamento municipal, trazida pelo PL 28/2018 – Plano Diretor, é possível verificar a distribuição das diferentes tipologias pelo território, resumidas no Gráfico 3. Destacam-se majoritariamente as casas unifamiliares na Macrozona do Ambiente Construído-MAC e os terrenos livres na Macrozona do Ambiente Natural e Cultural - MANC, isto em função da grande proporção de áreas não urbanizadas e periféricas ao município.

**Gráfico 3: Participação das diferentes tipologias em m<sup>2</sup> segundo o cadastro municipal distribuídos pelas duas macrozonas propostas pelo Plano Diretor**



Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana

Ressalva deve ser feita às Edificações Especiais (aeroportos, bases militares, parques, etc), que ocupam grandes extensões territoriais, mas que, por sua natureza, se apresentam de difícil transformação.

O ordenamento territorial proposto pelo Plano Diretor subdivide o município em outros perímetros conforme as características ambientais e morfológicas do tecido urbano, levando em consideração a infraestrutura de transporte instalada e prevista, cujas denominações estão discriminadas no Quadro 1, particionando o território em ambiente natural, cultural e desenvolvimento sustentável (MANC), e ambiente construído de reestruturação urbana e central (MAC).

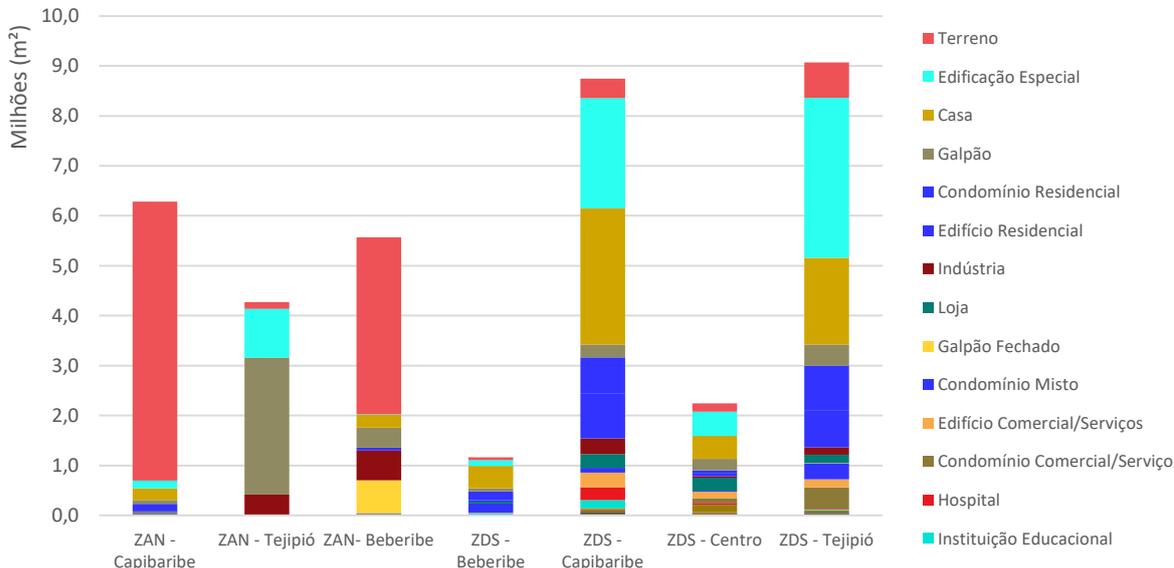
**Quadro 1: Ordenamento territorial – zonas de uso propostas**

MANC	MAC
ZAN - Capibaribe	ZAC - Morro
ZAN - Tejipló	ZAC - Orla
ZAN- Beberibe	ZAC - Planície 1
ZDS - Beberibe	ZAC - Planície 2
ZDS - Capibaribe	Zona Centro - ZC
ZDS - Centro	ZRU 1
ZDS - Tejipló	ZRU 2/ZAC - Orla
	ZRU 2/ZAC - Planície 2

Fonte: PL 28/2018 – Plano Diretor

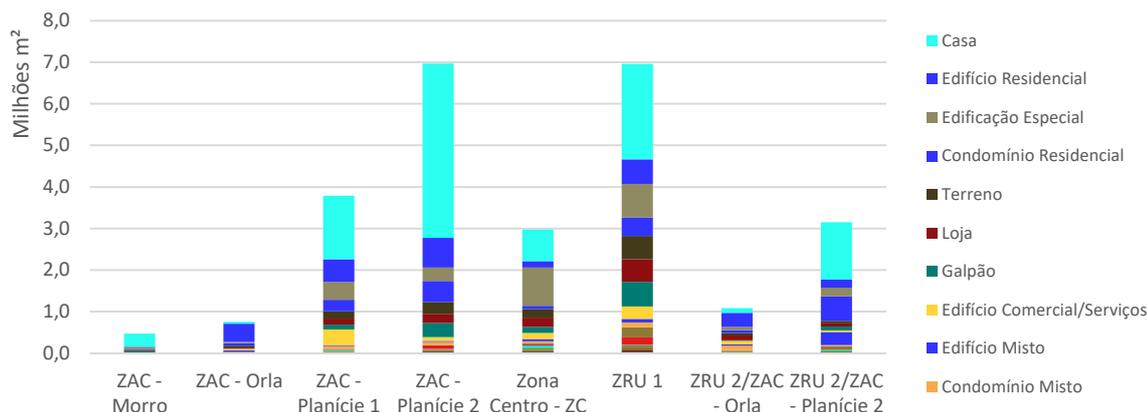
Para caracterizar com maior detalhe como se dá o uso do solo atualmente, sob a ótica da subdivisão do zoneamento proposto, foram elaborados dois gráficos a partir das macrozonas, abordando a participação de cada zona e considerando a ocupação de cada tipologia em metros quadrados no território. Para uma leitura específica, foram destacadas na cor azul escuro aquelas tipologias mais representativas da atividade imobiliária vertical: condomínios/edifícios residenciais, mistos ou comerciais.

**Gráfico 4: Distribuição das tipologias de uso do solo conforme as zonas propostas pelo Plano Diretor incidentes na Macrozona do Ambiente Natural e Cultural (MANC)**



Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana (2019)

**Gráfico 5: Distribuição das tipologias de uso do solo conforme as zonas propostas pelo Plano Diretor incidentes na Macrozona do Ambiente Construído (MAC)**



Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana (2019)

Verifica-se, portanto, a presença intensa do mercado imobiliário nas regiões mais consagradas para este setor da economia, tais como a região de incidência da Lei Municipal nº 16.719/01 (12 bairros), refletida pelas zonas ZDS – Capibaribe, e pela região de Boa Viagem, representada no PL como ZAC - Orla e ZDS – Tejió. Tais observações e compartimentações servirão para efeito de simulação dos cenários base e futuros quanto ao consumo de terrenos, potencial construtivo adicional e preços dos produtos verticais (residenciais e não residenciais), uma vez que podem ser mais precisas do que qualquer outro tipo de organização administrativa (como as RPA ou outra setorização), e visto que o zoneamento pretende reconhecer o uso do solo predominante, propondo soluções eficazes em busca da racionalização da terra e da infraestrutura de mobilidade e transporte, principalmente, dentre outros quesitos relacionados aos aspectos sociais, ambientais e culturais.

Com efeito, a subdivisão das macrozonas em zonas deverá refletir prioritariamente a aplicação das estratégias de ordenamento e desenvolvimento para o município, por meio da aplicação do coeficiente de aproveitamento e instrumentos urbanísticos e ambientais incidentes<sup>32</sup>. A correta calibragem destes instrumentos é condição fundamental para induzir e interferir positivamente na atividade construtiva formal e vertical no Recife para os próximos anos.

### 3.2.1 Análise do instrumento urbanístico da outorga onerosa do direito de construir (OODC)

Neste sentido, importa resgatar primeiramente o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, cuja aplicação ocorrerá de forma e intensidade inéditas no ordenamento urbanístico recifense<sup>33</sup>, e se apoia intimamente no valor da terra urbana, na sua valorização decorrente da ação pública e coletiva e, conseqüentemente nas tipologias e preços resultantes dessa atividade a partir da aquisição do Potencial Construtivo Adicional (PCA). O valor da contrapartida financeira, referente à OODC, relativa a cada metro

<sup>32</sup> Caderno de Propostas Aprovado na Conferência do Plano Diretor, pag. 17

<sup>33</sup> A lei 17.710/2011, que teve como objetivo regulamentar, por tempo determinado, a incidência da outorga onerosa especificamente para edificações de uso coletivo que prestariam serviço de hospedagem para a Copa do Mundo de 2014, definiu uma fórmula de cálculo sem articulação com CA básico e CA máximos e com o desenvolvimento urbano de toda a cidade, não conceitua o que é potencial construtivo adicional, limita territorialmente a sua aplicação e prevê seu pagamento através de obras viárias, de urbanização de espaços públicos e de restauro de bens pertencentes ao patrimônio histórico e cultural do município

quadrado de potencial construtivo adicional, é calculado a partir da seguinte fórmula, conforme a proposta do Plano Diretor:

$$C = V * 0,3 * Fp * Fs$$

Onde:

C – Contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional;

V – Valor do m<sup>2</sup> de Terreno conforme Planta Genérica de Valor;

Fp – Fator de Planejamento;

Fs – Fator de Interesse Social

Da conformação desta fórmula é preciso analisar separadamente os quatro elementos nela contidos, visto que cada um deles cumpre com uma função e expressa um desejo quanto ao desenvolvimento urbano pretendido.

### **3.2.1.1 Base financeira para cálculo da contrapartida à OODC (V\*0,3)**

É certo que o elemento “V” é o que traduz valor econômico ao potencial construtivo adicional pretendido para cada um dos empreendimentos que o demandarão. O conhecimento prévio da Planta Genérica de Valores (PGV) não é somente importante para a aplicação do instrumento por parte da municipalidade, como também o é para o munícipe em geral – em grande medida para os incorporadores e agentes do mercado imobiliário e da indústria da construção civil. Isto porque toda e qualquer decisão sobre se empreender ‘o que’ e ‘onde’ é um constante exercício desta indústria, que estudará alternativas locais e economicamente mais interessantes e que, urbanisticamente, poderão estar aderentes ou não com as intenções da política pública.

A escolha da PGV como base para o valor da terra urbana convoca sua permanente atualização a fim de que reflita corretamente, ainda que em diferentes zonas de valor distribuídas pelo território, como se dá a valorização (ou desvalorização) do solo ao longo do período de vigência do Plano Diretor. Ou seja, mesmo que a Planta Genérica de Valores não expresse o comportamento dos preços ‘lote a lote’, reconhecer os preços do solo num conjunto homogêneo de quadras, buscando compreender as dinâmicas socioespaciais e atualizá-la com alguma frequência é de suma importância para o sucesso da aplicação do instrumento.

É também relevante apontar que tal componente financeiro deve guardar relação com os valores praticados no mercado de terras – nas operações de compra e venda de terrenos para fins de novos empreendimentos. As pesquisas com diferentes municípios brasileiros tem-nos demonstrado, no entanto, que há em geral defasagem entre os valores da PGV e os registrados nas trocas de mercado, e que sua atualização no tempo tem demorado mais do que o necessário, impondo a ela certa corrosão de valor real – o que além de prejudicar na cobrança do IPTU<sup>34</sup>, pode levar à redução da eficácia na cobrança da OODC.

De acordo com informações obtidas por este Consórcio junto à prefeitura, a PGV encontra-se bastante desatualizada sob o ponto de vista da pesquisa de preços, não refletindo melhorias urbanísticas (aberturas viárias, obras de saneamento básico, novos empreendimentos privados de alcance regional, etc), além do que seus valores nominais têm se mostrado muito inferiores aos praticados no mercado<sup>35</sup>.

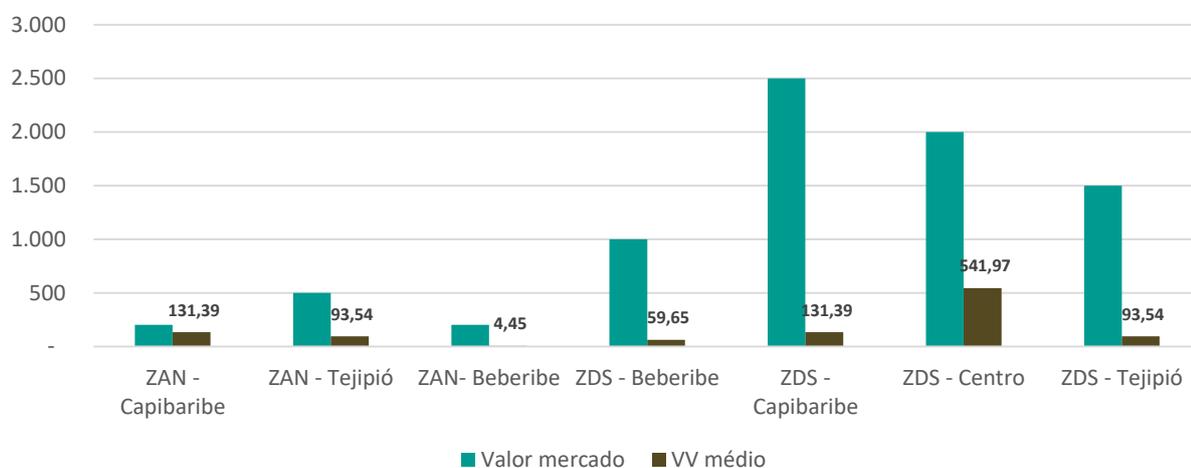
<sup>34</sup> No Recife a cobrança do IPTU é dada através da aplicação de alíquotas que variam entre 0,6% e 2,0% da base de cálculo, que é o valor venal do imóvel obtido através da aplicação da PGV. Quanto mais caro o imóvel, maior será a alíquota. Os terrenos vagos têm alíquota de 3% do valor venal. O IPTU é atualizado anualmente através da aplicação do IPCA

<sup>35</sup> A planta atual foi estabelecida pela Lei 14.240/80, em 1980.

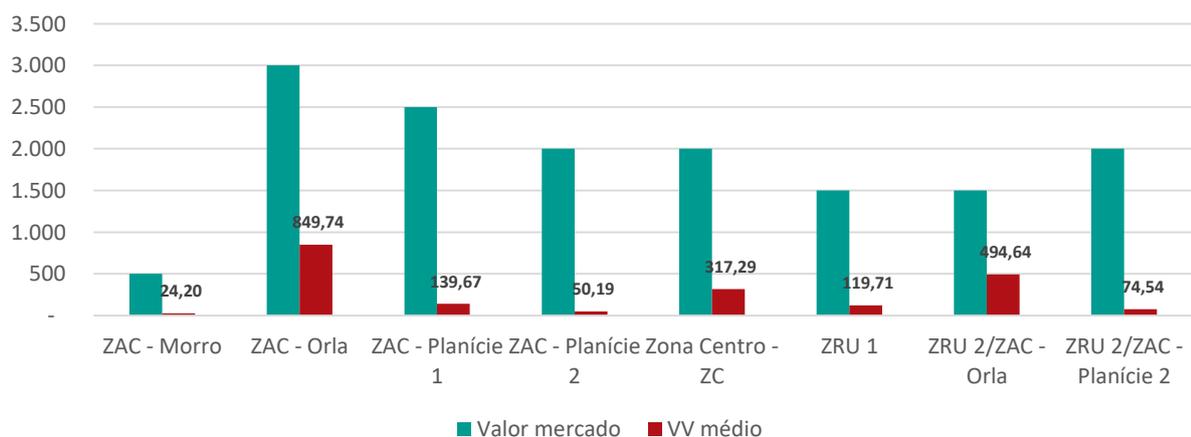
É neste ponto de análise, portanto, que o presente documento buscará estabelecer um retrato atual acerca do comportamento geral dos valores, envolvendo a PGV e o consequente elemento “V” presente na fórmula, o qual chamaremos de “cenário base”.

A análise deste componente, tomando como referência todo o cadastro municipal, composto de 86.230 imóveis, demonstra que o valor nominal praticado para o valor venal dos terrenos está bastante desvalorizado quando comparado ao chamado valor de mercado. E este comportamento não é uma constante, que permita afirmarmos com fidelidade que para as diferentes regiões da cidade (agrupadas nas zonas propostas pelo PD), exista uma ponderação equivalente entre duas referências de valor. Em outras palavras, o valor venal (VV) não estará sempre a 30% ou 50% do valor de mercado: as relações são aleatórias. Os Gráfico 6 e Gráfico 7 ilustram este cenário e evidenciam a discrepância entre as áreas.

**Gráfico 6: Diferença entre a média de valores praticados no mercado de terrenos e os valores venais de acordo com a Planta Genérica de valores (MANC) em R\$/m<sup>2</sup>**



**Gráfico 7: Diferença entre a média de valores praticados no mercado de terrenos e os valores venais de acordo com a Planta Genérica de valores (MAC) em R\$/m<sup>2</sup>**



Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana

Tal constatação já aduz a que se aponte à municipalidade a premência de se tratar a base financeira de aplicação da outorga onerosa de modo mais eficiente, com a utilização de ferramentas tecnológicas contemporâneas – como o cadastro multifinalitário para fins de pleno reconhecimento de seus

municípios e contribuintes – que possam gradualmente implicar em atualização de seus valores e que, de modo dinâmico, transmitam transparência e segurança jurídica na aplicação do instrumento urbanístico que versa sobre a concessão do direito de construir.

A definição do “Valor do m<sup>2</sup> de Terreno conforme Planta Genérica de Valor” discriminado pelo PL do Plano Diretor para a fórmula de cálculo da OODC, diga-se, não se confunde com o valor venal do imóvel conforme esclarece o Portal de Finanças da PCR<sup>36</sup>, utilizado como base de cálculo do IPTU, pois este resulta da soma do valor do terreno com o valor da edificação.

Interessa, neste ponto, mencionar como se deu a experiência da cidade de São Paulo quando criou a partir da lei 16.050/2014, o “Cadastro de valor de terrenos para fins de aplicação da OODC” cuja base de valor advém das pesquisas imobiliárias motivadas para o cálculo do ITBI (imposto sobre a transmissão de bens imóveis ou de direitos reais sobre imóveis, por ato oneroso entre vivos). Como forma e ilustrar e enriquecer o debate, trazendo outros comparativos à utilização da PGV para cálculo da OODC do Recife, caso o município aplicasse outra base de cálculo para fins de definição do valor da contrapartida financeira, e esta partisse de referências estabelecidas para a tributação do ITBI, os resultados e impactos dessa aplicação seriam bastante distintos do cenário aqui estudado. Atualmente no Recife este tributo é calculado com base no valor de mercado do imóvel, avaliado pela Secretaria de Finanças a pedido do contribuinte. Tais transações de venda e compra geram constante alimentação de um banco de dados composto de informações atinentes a todo o município e, visto que para a definição dos preços e características dos imóveis são os auditores da PCR que fazem uma avaliação com base em critérios técnicos estabelecidos nas normas da ABNT.

Qualquer avaliação dos impactos da aplicação deste instrumento demandam o registro de como se comporta (distribui) o valor do solo físico, a fim de que se possa calibrar corretamente o valor do solo virtual – aquele potencial construtivo associado a cada lote e superior ao coeficiente de aproveitamento básico. Em função disso, no Capítulo 4, quando será tratada a “Avaliação do potencial de arrecadação derivada da implantação dos instrumentos de captura de mais-valia” deixar-se-á registrada a metodologia de cálculos e as premissas consideradas, de modo a serem implementadas na disponibilização dessa base (PGV) ou de qualquer outra que venha a ser aventada para o cálculo financeiro da OODC.

### 3.2.1.2 Fator de Interesse Social (Fs)

Com o objetivo de abordar a ocorrência de diferentes tipologias, o fator de interesse social pretende conferir reduções no valor fixado para a contrapartida financeira da OODC, classificando os empreendimentos conforme maior ou menor interesse relativo ao atendimento às políticas de desenvolvimento urbano, visando, por exemplo à redução das desigualdades sociais, ao aumento das densidades construtivas, à maior oferta de equipamentos públicos (como escolas, hospitais e unidades públicas de saúde) ou de equipamentos (mesmo que privados, quando vinculadas ao Sistema Sindical como SESI, SESC, SENAC, entre outros) voltadas à cultura, lazer e esporte.

Tem-se como resultante da aplicação deste elemento à fórmula um comportamento de neutralidade (quando este for igual a 1,0) ou de desconto (variando entre 0,3 e 0,9) dependendo da atividade: se

<sup>36</sup> Para maiores esclarecimentos, deve-se ler a sessão de perguntas e respostas do Portal em <https://portalfinancas.recife.pe.gov.br/faq>, acesso em 2/03/2019

residencial, não residencial ou institucional. Mais do que isso, destaque deve ser dado aos empreendimentos habitacionais de interesse social (HIS) que, quando ofertados a famílias cuja faixa de renda esteja abaixo de 2 SM, implicarão  $F_s$  igual a zero, isentando o empreendedor da cobrança da contrapartida financeira. Porém, se a HIS buscar atender famílias com renda superior a este enquadramento, a área do produto imobiliário é o que definirá o valor do  $F_s$ , sendo 0,4 até 50m<sup>2</sup> e 0,6 até 70m<sup>2</sup>. Demais unidades residenciais ofertadas ao mercado em geral determinarão fatores sociais variando entre 0,8 e 1,0.

Os centros comerciais de grande porte (como os shopping centers), as torres corporativas ou prédios de escritórios, por exemplo, quando necessitarem adquirir potencial construtivo adicional deverão, conforme a minuta do PD, considerar o  $F_s$  igual a 1,0.

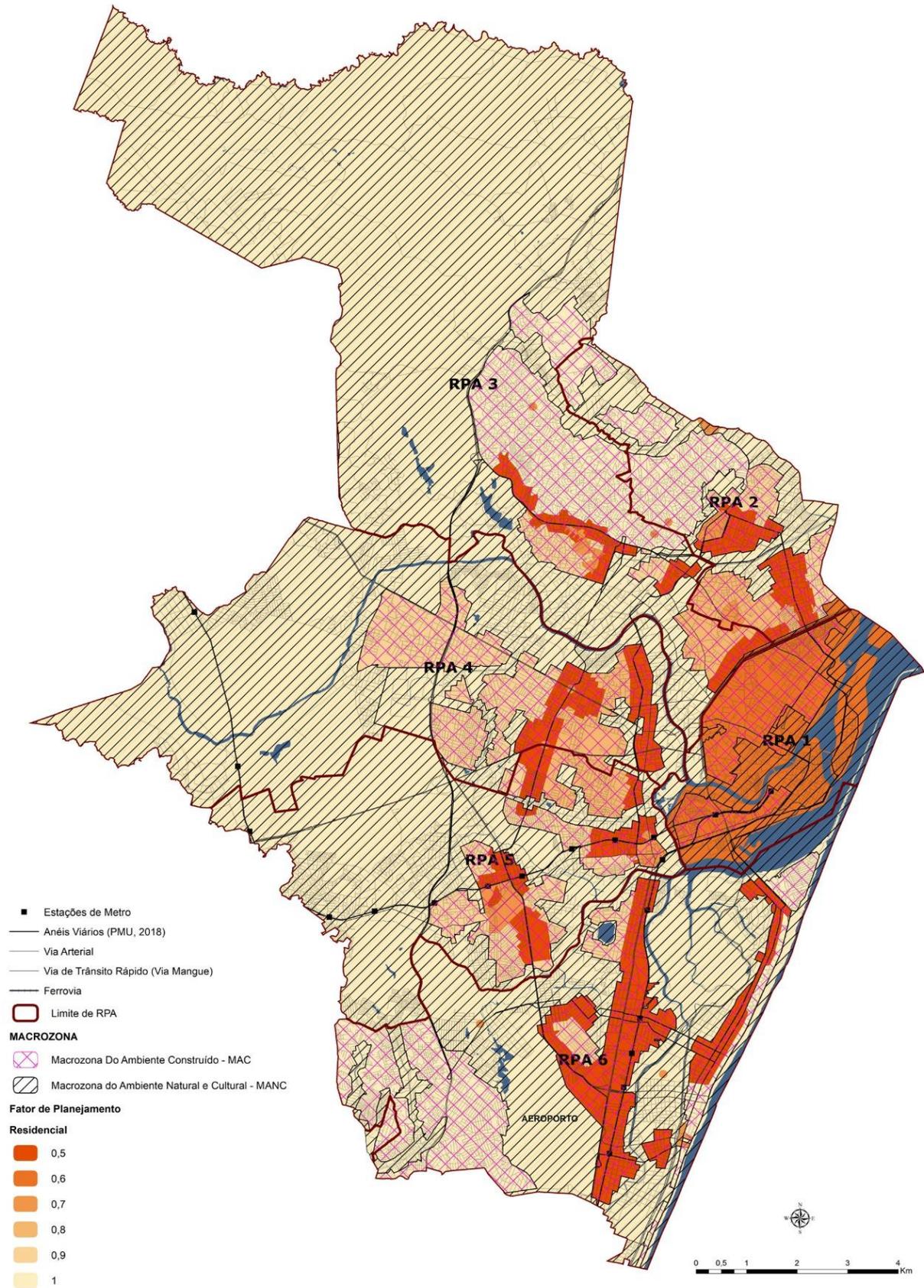
### 3.2.1.3 Fator de planejamento ( $F_p$ )

A importância do fator de planejamento se dá por sua distribuição e caracterização territorial conforme identificado nas propostas do PD. Estes fatores estão aderentes às diferentes zonas de uso previstas para o município. O cruzamento destas zonas com o sistema de mobilidade instalado e previsto e as Macrozonas, permite o reconhecimento do uso e ocupação do solo atual, apontando para sua consolidação (ZAC) ou para o aumento de sua qualidade urbana (ZRU e ZDS), promoverá a reestruturação urbana ou o desenvolvimento sustentável e ensejará a aplicação de um  $F_p$  distinto para usos residenciais e não residenciais.

Do mesmo modo que os fatores sociais sofrem variações conforme a tipologia, a oscilação do  $F_p$  provocará à fórmula da contrapartida financeira o comportamento de neutralidade (quando este for igual a 1,0) ou de desconto (quando este estiver situado entre 0,5 e 0,9). A alteração de seus valores tem intrínseca relação com a localização na cidade e, conseqüentemente, com o valor da terra.

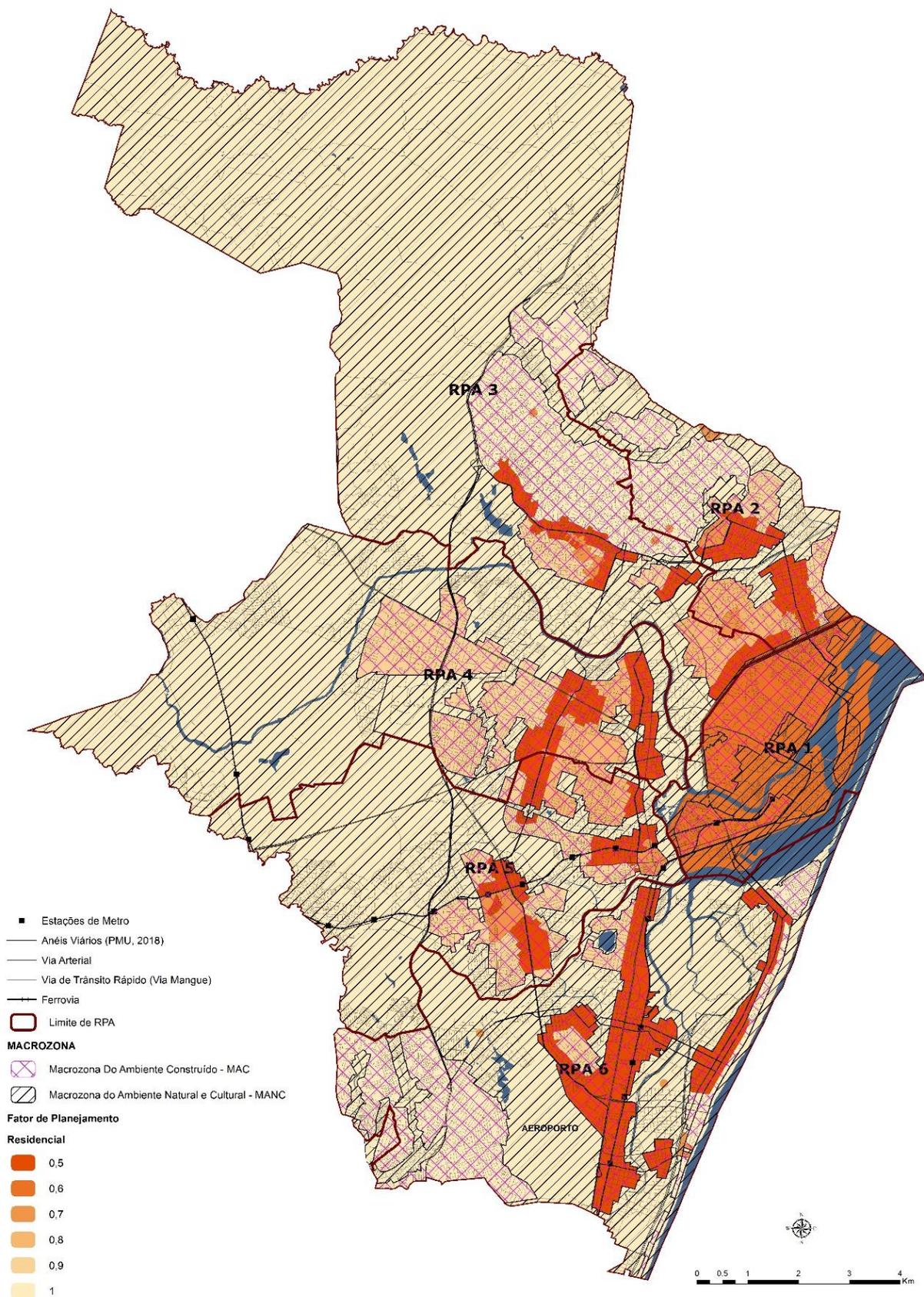
Considerando que a proposta de cálculo da contrapartida pressupõe uma constante no preço unitário do potencial construtivo adicional, ou seja, a compra de 1m<sup>2</sup> ou 1.000m<sup>2</sup> implicará no pagamento do mesmo valor de m<sup>2</sup> adicional. Quanto mais infraestruturada a região estiver, maior deverá ser a indução da política pública para se estimular ali o aumento das densidades construtivas. Ou seja, conforme evidenciam os Mapa 1 e Mapa 2, o  $F_p$  junto aos corredores de ônibus e principais eixos de deslocamento já instalados ou previstos futuramente será mais baixo (entre 0,5 e 0,6). Já para aquelas regiões em que se pretende arrefecer ou desestimular a atividade imobiliária, seja por questões de fragilidade ambiental ou pelo já identificado excesso de densificação, o  $F_p$  impactará em descontos menos expressivos ou até mesmo em ausência de desconto.

**Mapa 1: Distribuição dos Fatores de Planejamento (Fp) para usos Residenciais nas diferentes zonas de uso com a sobreposição das Macrozonas MAC e MANC**



Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana

**Mapa 2: Distribuição dos Fatores de Planejamento (Fp) para usos Não Residenciais nas diferentes zonas de uso com a sobreposição das Macrozonas MAC e MANC**



Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana

Em suma, o conjunto de elementos formadores do preço do potencial construtivo adicional, pode acarretar abatimentos à base referencial da terra, atualmente a PGV. Quando se multiplicam todos os fatores a uma condição de desvalorização desta base em relação ao praticado nas transações de mercado, pode-se obter situações hipotéticas como esta:

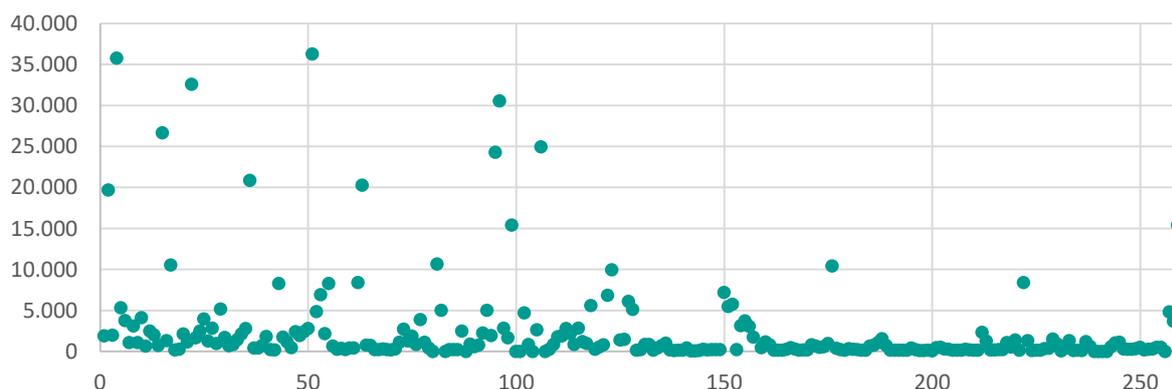
- $V = R\$ 300/m^2$  (valor conforme a PGV<sup>37</sup>);  $F_s = 0,9$  (apartamento Residencial com  $75m^2$ );  $F_p = 0,6$  (edifício localizado em Boa Viagem, Av. Eng. Domingos Ferreira); área de  $1.000m^2$
- $C = 300 \times 0,3 \times 0,9 \times 0,6 \rightarrow C = R\$ 48,6/m^2 \rightarrow 48,6 \times 3,0$  (CA máximo)  $\times 1.000 = R\$ 146/m^2$

Para efeito de comparação, se o valor de troca do terreno a preço de mercado estiver valendo de R\$ 3.000 a  $3.500/m^2$  nesta mesma região, observa-se que o valor do terreno virtual (o potencial construtivo adicional) representará apenas cerca de 5% do terreno físico. **Daí a importância crucial de se conhecer uma boa base de valor da terra urbana**, ressaltando a importância de atualização da PGV para garantia da eficácia da aplicação do instrumento.

### 3.2.2 Análise do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir (TDC)

O dispositivo contido na minuta do PD considera que a “Transferência do Direito de Construir é o instrumento pelo qual o poder público autoriza o proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local ou alienar o seu direito de construir **até o Coeficiente de Aproveitamento Básico**”, ou seja, não há que se estimar qualquer outro potencial construtivo superior ao equivalente à área de terreno onde se encontra o Imóvel Especial de Preservação (IEP) ou de Preservação de Área Verde (IPAV) para a realização das transferências.

**Mapa 3: Potencial construtivo passível de transferência relativo aos 260 IEP do Recife**



Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana

Neste sentido, é que a DPPC/SEPLAN preparou uma listagem contendo cerca de 260 imóveis especiais de preservação (IEP), cujos terrenos – e coeficiente de aproveitamento básico – variam entre  $50 m^2$  e  $50.000 m^2$ . A somatória de todo este potencial de transferência alcança importante área equivalente a  $600.146m^2$ .

<sup>37</sup> Valor exemplificativo com relação direta entre o endereço citado e a PGV

Considerando que a incidência da TDC, conforme apresentado pelo PL, pode afetar também outros imóveis envolvidos em projetos de implantação de obras do sistema de mobilidade e para regularização fundiária de áreas ocupadas com população de baixa renda, ainda não estimados, o montante de potencial transferível poderá aumentar ainda mais. Visto que este instrumento se apresenta como alternativa à aquisição do potencial construtivo adicional sem pagamento da OODC, estima-se que haverá um relevante mercado desta moeda, impactando na redução da arrecadação aos cofres do FDU (o fundo alimentado com os recursos pagos pela OODC).

As soluções frente a estas questões, e que podem ser implementadas já na regulamentação dos instrumentos foram comentadas no item 2.5 deste documento, quando é sugerido que o mecanismo da TDC trabalhe com uma espécie de “potencial construtivo cativo”, ou seja, que possa ser incorporado ao imóvel receptor em caráter excepcional ao coeficiente de aproveitamento máximo. A calibragem da quantidade deste potencial construtivo dedicado poderá ser diferenciada no município (por exemplo 50% do CA adicional em determinadas zonas, 15% em outras etc.).

Para a conversão da quantidade de m<sup>2</sup> gerados a partir do imóvel cedente (IEP ou IPAV), em valor financeiro, a minuta do PD é coerente ao propor a utilização da mesma base de valores da terra da OODC, a PGV. Contudo, para que tais montantes de valor sejam estimados e as calibrações sejam testadas e aferidas, o pleno conhecimento da Planta Genérica de Valores é condição primordial.

### 3.2.3 Análise do instrumento urbanístico do Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) e IPTU-Progressivo no tempo (IPTU-P)

A introdução destes dois instrumentos ao marco legal do desenvolvimento urbano da cidade deverá trazer importante dinâmica no setor imobiliário, primeiramente, com a disponibilização de imóveis ociosos, edificados e abandonados ou não edificados e, a seguir, com a viabilização destes para a promoção de soluções para habitação de interesse social.

Para tanto, é fundamental que haja a combinação na aplicação dos dois instrumentos urbanísticos, de modo a que, a partir da expedição da notificação ao proprietário, informando-o como elegível ao cumprimento da função social de sua propriedade (seja utilizando o imóvel vazio, seja edificando sobre um lote vago), este possa ter a ciência de todo o trâmite procedimental, que deverá culminar, se não atendida a exigência, no incremento sucessivo da alíquota relativa a seu IPTU.

Considerando que a base financeira destes instrumentos é a mesma utilizada para o cálculo da OODC, e que, como já comentado, se encontra bastante defasada quando comparada ao valor de mercado, é importante mencionar sobre o risco de que a eficácia de tais instrumentos novos fique igualmente enfraquecida. A ideia é que uma cobrança mais incisiva da OODC possa proporcionar a reflexão e o reconhecimento por parte dos proprietários de imóveis ociosos de que deixá-lo na situação em que se encontra poderá significar prejuízo financeiro maior do que disponibilizá-lo a mercado. É demandada qualquer utilização do imóvel até que este comporte, pelo menos, aproveitamento superior ao critério do CA mínimo (que sempre será inferior ao CA básico), sem a necessidade de que esta esteja, num primeiro momento, relacionada ao atendimento a programas habitacionais de interesse social.

Ainda, é fundamental que o número de imóveis notificados – e que possam em alguma medida alcançar

a condição de incidente ao IPTU-P, possa ser absorvida por parte do setor produtivo privado ou que a municipalidade consiga dar vazão à promoção de HIS com recursos próprios ou em parceria com a iniciativa privada. A risco de que, se utilizados de modo agressivo, tais instrumentos possam provocar o efeito contrário, implicando em aumentos excessivos dos tributos municipais aos proprietários, se a quantidade de imóveis afetados superofertar o potencial de renovação deste patrimônio.

Tendo a proposta do PD indicado para que a incidência desta política aconteça de modo extremamente abrangente, em terrenos e imóveis não edificadas, subedificados ou subutilizados<sup>38</sup>, localizados na MAC e na MANC e em qualquer local onde o coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para a zona em que se situam, é recomendável que a sua regulamentação estabeleça os critérios de priorização para atendimento habitacional além das demais regras de aplicação considerando a transparência e a publicidade como excelentes ferramentas de controle social.

### 3.3 Avaliação do potencial de arrecadação derivada da implantação dos instrumentos de captura de mais-valia

Primeiramente, é importante traçar o quadro elaborado a partir da oferta média de unidades residenciais verticais no município e RMR, de modo a fixar os números que envolvem a atividade imobiliária recifense, e conseqüentemente qual seria a metragem quadrada demandada por terrenos para suportar essa produção. Para melhor acuidade nos números deve-se considerar que a área média das unidades residenciais verticais construídas no período compreendido entre 2006 e 2017 veio reduzindo<sup>39</sup>, e atualmente está em 60m<sup>2</sup>.

Posteriormente, o presente trabalho fará o registro da metodologia utilizada para a identificação das áreas com maior probabilidade de transformação (AMPT), cobiçada como matéria prima para o setor imobiliário.

A tabela síntese da produção imobiliária funcionará como métrica para calibragem do ritmo da transformação da cidade, percorrendo todas as regiões concorrentes entre si.

**Tabela 1: Síntese da produção imobiliária residencial em Recife e RMR com cenários de consumo de terrenos**

	2006 a 2017		UH média (m <sup>2</sup> )	UH/ano	CENÁRIO 1		CENÁRIO 2		CENÁRIO 3	
					CA MÉD.	ÁREA/ANO (M <sup>2</sup> )	CA MÉD.	ÁREA/ANO (M <sup>2</sup> )	CA MÉD.	ÁREA/ANO (M <sup>2</sup> )
Recife	31.442	59,6%	65	2.858	4,0	49.128	3,5	56.146	3,0	65.504
RMR	21.317	40,4%	75	1.938	2,5	46.187	3,0	57.735	2,0	57.734
<b>UH TOTAIS</b>	<b>52.759</b>		<b>69</b>	<b>4.277</b>	<b>3,4</b>	<b>95.315</b>	<b>2,9</b>	<b>113.880</b>	<b>2,6</b>	<b>123.238</b>

Fonte: FIEPE/ADEMI – elaboração própria

<sup>38</sup> Prioritariamente na Zona Centro, especialmente nas Zona Especial de Centralidades (ZEC) e Zona de Reestruturação Urbana (ZRU), especificamente na ZDS Centro

<sup>39</sup> Diagnóstico propositivo do Plano Diretor, pag. 560

Os três cenários distintos de consumo de terrenos são resultantes da aplicação da média anual de lançamentos imobiliários de cerca de 4.300 unidades residenciais dos últimos 12 anos<sup>40</sup>. Foram testadas diferentes densidades médias para os empreendimentos, implicando em melhor aproveitamento de terrenos, alterando para tanto o CA máximo. Tem-se que para a totalidade da RMR, incluindo o Recife, são demandados cerca de 124.000m<sup>2</sup> de solo por ano para essa produção imobiliária. Só para a capital seriam necessários todos os anos cerca de 65.000m<sup>2</sup> de área para se edificar ao mesmo ritmo da última década.

Considerando a fixação proposta do CA básico igual a 1,0, universal para toda a cidade, será possível partir para o aprofundamento dos dados visando às estimativas de arrecadação de Outorga Onerosa ao FDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e viabilização da política de desenvolvimento urbano preconizada pelo Plano Diretor.

### 3.4 Análise de absorção do estoque gerado pelos parâmetros pelo Mercado

A partir da análise da classificação das 25 categorias de usos fixadas pela Secretaria de Finanças, são estabelecidos os critérios relativos aos imóveis dispostos em toda a cidade, com capacidade de transformação naquilo que se denomina APT - Áreas Passíveis de Transformação-, sempre em caráter exaustivo, “transforma” (sim) ou “não transforma” (não).

Em seguida, considerando análises prospectivas, são arbitradas as taxas de probabilidade de transformação daquelas categorias passíveis desta ação (variando entre 0 e 100%), reservando às distintas Macrozonas (MANC e MAC) percentuais nem sempre iguais em função da particularidade dos diferentes tecidos urbanos e adensamentos construtivos já consolidados. Ou seja, a categoria de “Casas”, por exemplo, cuja predominância em área é menor na MAC do que na MANC, terá maior chance de ser adquirida por empreendedores na MAC visando a sua substituição por usos mais intensivos (edifícios verticais de qualquer natureza) do que na MANC.

**Quadro 2: Classificação dos imóveis conforme cadastro da Secretaria de Finanças e a aplicação da metodologia de aferição de áreas transformáveis**

	Tipo / classificação	Categoria	APT	AMPT (MANC)	AMPT (MAC)
1	Apartamento	RESIDENCIAL	não	0	0
2	Casa	RESIDENCIAL	sim	10%	15%
3	Centro Comercial/Serviços	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
4	Condomínio Comercial/Serviço	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
5	Condomínio Misto	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
6	Condomínio Residencial	RESIDENCIAL	não	0	0
7	Edificação Especial	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
8	Edifício Comercial/Serviços	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0

<sup>40</sup> É certo que durante este período houve anos em que o número de unidades quase dobrou, conforme demonstram os dados FIEPE/ADEMI:

LANÇAMENTOS													
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.766	2.720	1.710	2.290	6.098	5.058	5.374	5.072	8.051	7.606	6.643	2.726	2.008	2.268

	Tipo / classificação	Categoria	APT	AMPT (MANC)	AMPT (MAC)
9	Edifício garagem	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
10	Edifício Misto	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
11	Edifício Residencial	RESIDENCIAL	não	0	0
12	Galpão	NÃO RESIDENCIAL	sim	10%	30%
13	Galpão fechado	NÃO RESIDENCIAL	sim	30%	50%
14	Hospital	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
15	Hotel	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
16	Indústria	NÃO RESIDENCIAL	sim	10%	10%
17	Instituição educacional	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
18	Instituição Financeira	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
19	Loja	NÃO RESIDENCIAL	sim	10%	10%
20	Mocambo	RESIDENCIAL	sim	10%	10%
21	Posto de abastecimento	NÃO RESIDENCIAL	sim	10%	10%
22	Sala	NÃO RESIDENCIAL	não	0	0
23	Subcondomínio Residencial	RESIDENCIAL	não	0	0
24	Templo religioso	NÃO RESIDENCIAL	sim	5%	5%
25	Terreno	livre	sim	40%	90%

Fonte: Consórcio Diagonal/JW

Aplicando-se estas taxas ao banco de dados com todos os imóveis cadastrados, chega-se aos resultados indicados no Quadro 3 para o universo de terrenos transformáveis, por Macrozonas.

**Quadro 3:** áreas transformáveis por macrozonas: cenário base

	Área Total (m <sup>2</sup> )	%	Área Transformável (m <sup>2</sup> )	%
MANC	37.195.253	58,7	2.873.810	4,5
MAC	26.089.929	41,2	2.000.734	3,2
Total	63.285.182	100	8.718.981	7,7

Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal/JW Urbana

Importa explicar que as taxas de transformação indicadas nas colunas de AMPT pressupõem o estabelecimento de um horizonte de tempo. Neste caso, como é possível verificar, o montante de área encontrada caso o município sofresse processo de renovação de seu parque imobiliário horizontal em favor de edifícios verticais da ordem de 7,7%, este seria o suficiente para ser absorvido pelo mercado em oferta muito superior à demanda atual (cerca de 124.000m<sup>2</sup>/ano, incluindo a RMR), estimado em 40 anos.

Contudo, tal exercício tem uma primeira finalidade que é constatar a correspondência dessa atividade como impacto na arrecadação da OODC, quando aplicados os valores venais – bastante defasados, ao cálculo da contrapartida financeira. Caso não haja valorização substantiva da base de cálculo, o instrumento de captura de mais-valia fundiária terá sido utilizado com baixíssima eficácia, impactando pouco na redistribuição de recursos em HIS e outras obras de infraestrutura nas regiões mais carentes do município.

**Quadro 4:** Estimativa de arrecadação de outorga onerosa: cenário base

	OODC R (R\$)	OODC nR (R\$)
MANC	37.811.699	44.216.812
MAC	113.127.275	172.271.081
subtotal	150.938.974	216.487.893
<b>Total geral</b>	<b>367.426.867</b>	

Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal

Quando distribuído o potencial construtivo adicional (PCA) por zonas, tem-se uma melhor noção quanto ao interesse de mercado para as regiões mais valorizadas e equipadas, o que se converte em maiores arrecadações.

**Quadro 5:** Estimativa de arrecadação de outorga onerosa por CA máximo (1, 1,5 e 2) e por zonas de uso - MANC

Rótulos de Linha	Soma de POT_CONS	Soma de OODC - R	Soma de OODC - nR
<b>1</b>	<b>14.589</b>	<b>439.974</b>	<b>439.974</b>
ZAN - Tejipió	9.831	135.012	135.012
ZAN- Beberibe	4.759	304.962	304.962
<b>1,5</b>	<b>111.574</b>	<b>11.770.549</b>	<b>11.770.549</b>
ZDS - Beberibe	15.789	835.258	835.258
ZDS - Tejipió	95.785	10.935.290	10.935.290
<b>2</b>	<b>245.483</b>	<b>25.601.176</b>	<b>32.006.289</b>
ZAN - Capibaribe	15.284	744.709	744.709
ZDS - Capibaribe	156.111	15.248.798	15.248.798
ZDS - Centro	74.088	9.607.669	16.012.782
<b>Total Geral</b>	<b>371.646</b>	<b>37.811.699</b>	<b>44.216.812</b>

Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal

Na MAC, considerando a maior extensão territorial alcançada pelas zonas ofertantes de CA máximo igual a 3,0, estima-se arrecadação superior às demais zonas, evidenciando a possibilidade de atingir uma das intenções do PD, que é o adensamento junto ao sistema de transporte e nas áreas centrais.

**Quadro 6: Estimativa de arrecadação de outorga onerosa por CA máximo (de 1,5 a 4) e por zonas de uso - MAC**

Rótulos de Linha	Soma de POT_CONS	Soma de OODC - R	Soma de OODC - nR
<b>1,5</b>	<b>9.716</b>	<b>442.190</b>	<b>442.190</b>
ZAC - Morro	9.716	442.190	442.190
<b>2</b>	<b>470.850</b>	<b>18.004.307</b>	<b>23.349.909</b>
ZAC - Planície 2	351.915	14.241.044	15.823.382
ZRU 2/ZAC - Planície 2	118.935	3.763.263	7.526.527
<b>3</b>	<b>748.489</b>	<b>67.210.018</b>	<b>93.537.463</b>
ZAC - Orla	14.733	16.911.388	16.911.388
ZAC - Planície 1	387.030	22.694.790	28.368.487
Zona Centro - ZC	287.777	20.850.277	34.750.461
ZRU 2/ZAC - Orla	58.949	6.753.564	13.507.127
<b>4</b>	<b>1.079.655</b>	<b>27.470.759</b>	<b>54.941.519</b>
ZRU 1	1.079.655	27.470.759	54.941.519
<b>Total Geral</b>	<b>2.308.710</b>	<b>113.127.275</b>	<b>172.271.081</b>

Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal

A fim de aferir o impacto da OODC nos empreendimentos imobiliários, foi elaborado um quadro síntese partindo das informações já mencionadas neste capítulo, acerca da produção de unidades residenciais no Recife.

**Quadro 7: Estimativa de incidência e calibragem da OODC aos empreendimentos imobiliários**

PCA total /12 anos (m <sup>2</sup> )	2.358.150	
PCA/ano (m <sup>2</sup> )	196.513	
Preço de venda piso (R\$/m <sup>2</sup> )	6.500,00	
VGv total/ano (R\$)	1.277.331.250	
	<b>CENÁRIO-BASE RECIFE</b>	<b>BENCHMARK</b>
OODC/ano (R\$)	9.185.672	25.546.625
20 anos	183.713.434	510.932.500
40 anos	367.426.867	1.021.865.000
OODC/VGV	0,7%	2%

Fonte: ESIG / PCR. Elaboração: Consórcio Diagonal

Considerando um *benchmark* em que a incidência da OODC deva estar situada numa faixa de cerca de 2% do VGv (valor geral de vendas) de um empreendimento imobiliário<sup>41</sup>, conclui-se que a contrapartida financeira atual, valendo-se da base vigente da PGV, representaria em média apenas 0,7% do VGv, conforme a hipótese de transformação e consumo de terrenos em longo prazo no município (40 anos) apresentada inicialmente (R\$ 367,4 milhões).

Daí a importância de se ter como base de cálculo uma ferramenta que possibilite constante revisão, de modo dinâmico e transparente, conferindo maior lastro a esse instrumento. Isto porque, não se demonstrando relevante financeiramente na composição de custos e tomada de decisão dos empreendedores, se estará retirando do instrumento a capacidade de provocar o direcionamento da

<sup>41</sup> A intenção de que a incidência da outorga onerosa esteja limitada a uma faixa de preços entre 1% e 5% do VGv dos empreendimentos imobiliários tem sido praticada em diversas experiências estudadas em diferentes municípios, de modo a não implicar em aumento dos preços de venda dos produtos

atividade imobiliária em favor do atendimento aos anseios do Plano Diretor.

Neste sentido, como forma de aumentar o alcance do instrumento, é possível recomendar, para fins de detalhamento nas discussões da regulamentação do mesmo:

- Promover a atualização anual da base de valor venal por índice independente daquele utilizado para fins de cálculo do IPTU, visto que a concessão de PCA tem finalidade totalmente distinta do tributo;
- Considerar a hipótese de atualização da base financeira de modo localizado, buscando conferir caráter específico para a influência provocada pela ação pública na promoção de novas infraestruturas urbanas.

### 3.5 Análise dos condicionantes urbanísticos e econômicos para enquadramento de imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos de regulação do uso da propriedade

Com a finalidade de buscar uma visão abrangente sobre os instrumentos disponibilizados pelo PD, e orientar as discussões a serem pautadas no âmbito das Leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo, evitando a concorrência e buscando sinergias entre eles, foram destacados a seguir a área de incidência, os imóveis objeto do instrumento, os efeitos esperados para que haja completa compreensão e efetividade do plano. Conclui-se o quadro com recomendações e alertas, no formato de desafios a serem superados, focando atenção nas componentes econômico-financeiras em que se apoiam os mecanismos inovadores trazidos pelo Plano.

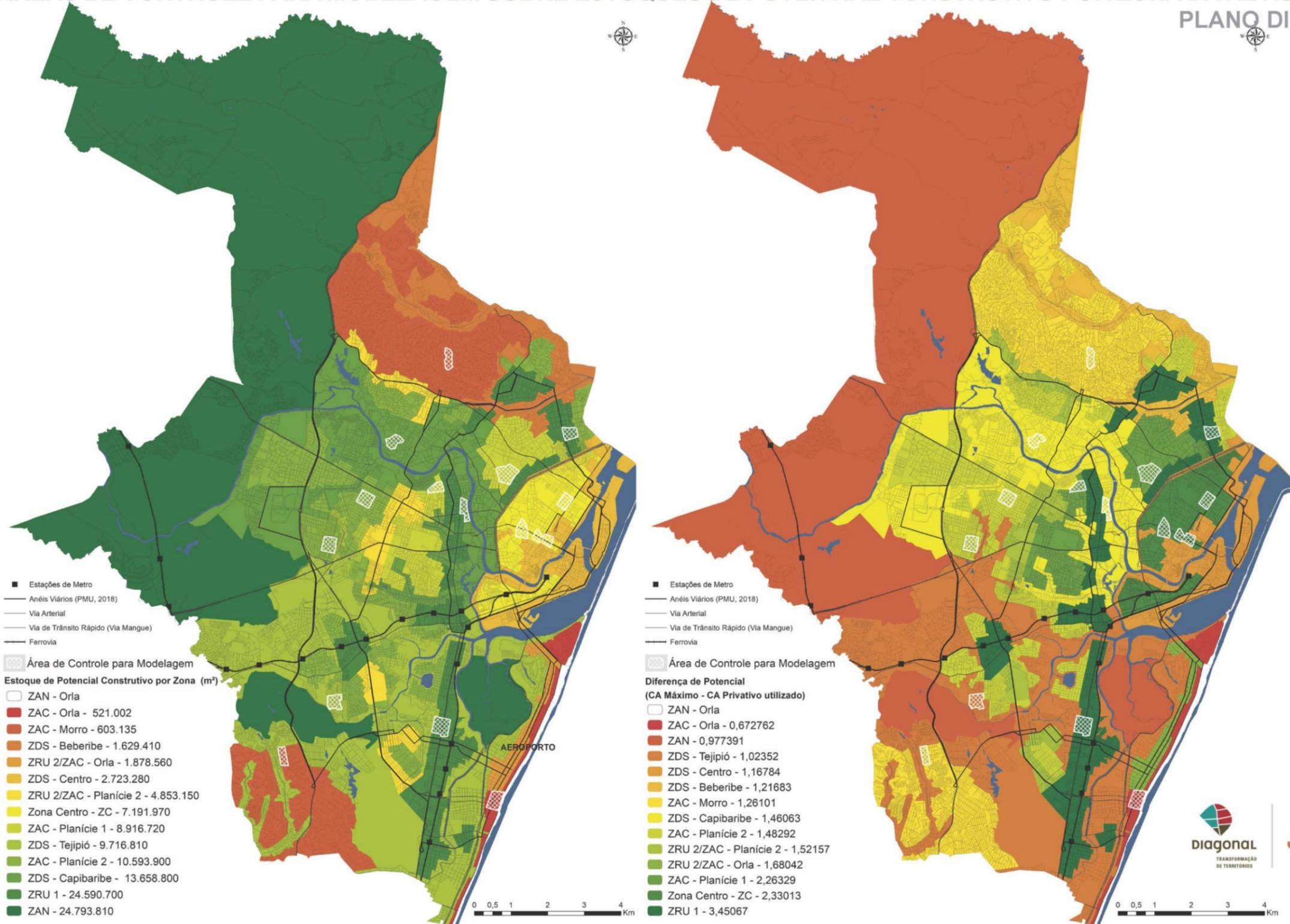
O quadro não tem a pretensão de exaurir o debate acerca da aplicação de cada um dos instrumentos, mas sim de trazer à luz o relacionamento entre eles, e a necessidade de que todos tenham acompanhamento e monitoramento dedicado por parte da administração pública, de modo interdisciplinar (Finanças, Planejamento, Habitação, Cultura, Meio Ambiente, Gestão, dentre outras áreas).

	Incidência	Efeitos Esperados	Desafios para Implementação
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Município todo, exceto HIS e equipamentos públicos	Recuperar parte da valorização provocada por investimentos públicos e privados, e induzir a atividade imobiliária	<b>PGV está desvalorizada;</b>
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC)	Município todo, desde que sejam imóveis subutilizados, com CA efetivo menor do que CA mínimo	Inserção de imóveis ociosos e vazios ao mercado de terras; Viabilização de alternativas para obtenção de imóveis para promoção de HIS	<b>Estabelecer claramente as prioridades, visto que no PL o universo de aplicação está excessivamente abrangente</b>
Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P)	Imóveis notificados por PEUC após 5 anos sem cumprimento da função social da propriedade	Reforço da intenção em se colocar o imóvel no mercado, promovendo empreendimentos novos sobre ele	<b>Apreciação dos valores da PGV para maior efetividade da política;</b> <b>Operacionalização do instrumento de forma a integrar Finanças e Urbanismo;</b>

	Incidência	Efeitos Esperados	Desafios para Implementação
Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública	Município todo, desde que sejam imóveis subutilizados, com CA efetivo menor do que CA mínimo	Alternativa importante para dar prosseguimento aos processos de PEUC + IPTU-P; espera-se que haja agilidade no processo de obtenção do bem, sem a necessidade de recursos financeiros	<b>Superar gargalos quanto às justificativas para a desapropriação pelo simples descumprimento da função social;</b> <b>Apuração de justo valor de bem vazio ou degradado</b>
Arrecadação de Bens Abandonados	Município todo para prédios abandonados e com débito com IPTU, com o objetivo de cumprimento da função social da propriedade.	Alternativa importante para dar prosseguimento aos processos de PEUC + IPTU-P; espera-se que haja agilidade no processo de obtenção do bem, sem a necessidade de recursos financeiros	<b>Obtenção de toda a documentação cartorária e das finanças municipais para a arrecadação</b>
Consórcio Imobiliário	Em todo o município	Alternativa inovadora e eficiente para associação com a atividade empreendedora privada no caso de provimento de HIS em áreas com forte demanda (cortiços, favelas, áreas e imóveis irregulares)	<b>Prever que a indenização / permuta por unidades prontas possa ocorrer considerando algum resultado financeiro para o parceiro privado, a fim de que haja equilíbrio em função do tempo de maturação administrativa do empreendimento</b>
Transferência do Direito de Construir (TDC)	Abrange bens tombados, de interesse histórico e áreas com interesse ambiental	Execução da política pública – recuperação de bens culturais e ambientais, através de renúncia da contrapartida financeira em OODC	<b>Estabelecer limite para a realização das transações entre privados a fim de que o FMU não tenha receitas decrescentes ou até mesmo zeradas</b>
Operação Urbana Consorciada (OUC)	Áreas específicas que demandem projetos de requalificação urbana em regiões de interesse do setor imobiliário	Recursos financeiros direcionados para a realização do programa de obras e investimentos definidos para o perímetro	<b>Priorização de uma área em detrimento de outras carências municipais;</b> <b>Necessidade de calibragem do valor das contrapartidas financeiras</b> <b>Prever concorrência de interesse de mercado para atuação em outras áreas da cidade</b>

### 3.6 Análises espaciais para a aplicação dos parâmetros urbanísticos propostos no PD

## ÁREAS DE CONTROLE PARA MODELAGEM SOBRE ESTOQUES DE POTENCIAL CONSTRUTIVO POR ZONA DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR



# ZONA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO MORRO - ZEIS

## ZAC morro - ZEIS



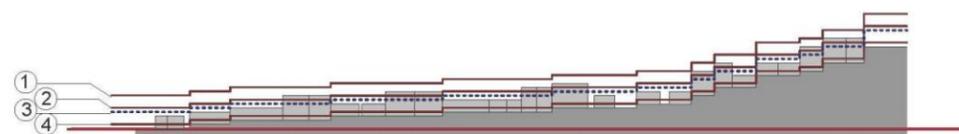
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



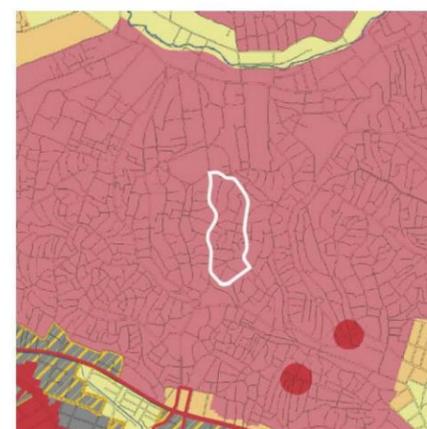
Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZEIS (em ZAC Morro), PD 2018      CA<sub>max</sub>=2,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=0,69
- ③- CA básico da ZEIS (em ZAC Morro), PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZEIS (em ZAC Morro), PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,3

ÁREA DE CONTROLE	
ZAC M Zeis	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	101.383
ÁREA CONSTRUÍDA	42.727
ÁREA DE LOTES	92.467

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZAC M Zeis	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,01	0,01	0,01	0,01
CA BRUTO/ ÁREA	*	*	*	0,42
CA médio UTILIZADO	*	*	*	0,69
CA PD 2018				1,5
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				603.135
estoque área (m <sup>2</sup> )				138.700

\*Informação inconsistente: Zonas sem lotes e/ou sem informação de ano de construção na base de dados espacial fornecida.



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



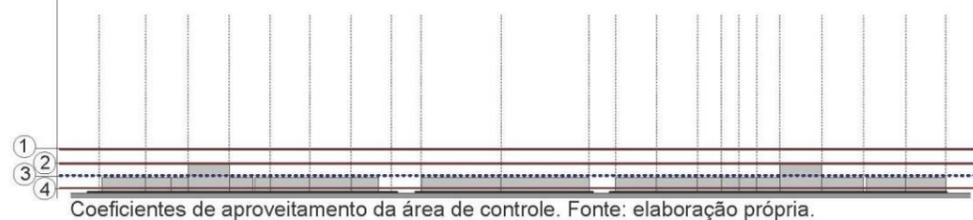
Localização da área de controle no Recife

# ZONA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO MORRO - ÁREA POPULAR

ZAC morro - AP



Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



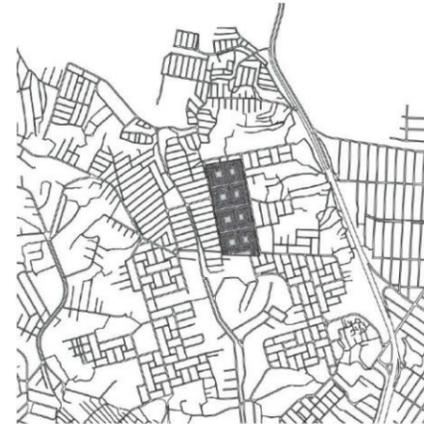
Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZAC morro segundo PD 2018      CA<sub>max</sub>=1,5
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=0,46
- ③- CA básico da ZAC morro segundo PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZAC morro segundo PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,1

ÁREA DE CONTROLE	
ZAC M Ap	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	98.822
ÁREA CONSTRUÍDA	54.758
ÁREA DE LOTES	78.606

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZAC M Zeis	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,01	0,01	0,01	0,01
CA BRUTO/ ÁREA	*	*	*	0,42
CA médio UTILIZADO	*	*	*	0,69
CA PD 2018				1,5
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				603.135
estoque área (m <sup>2</sup> )				138.700

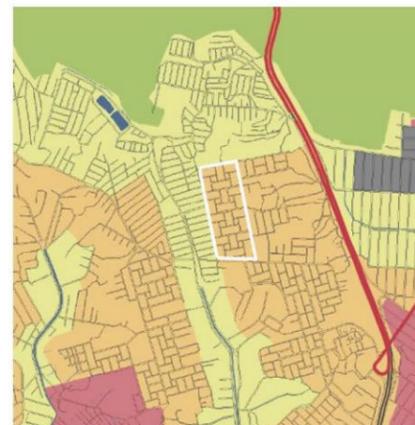
\*Informação inconsistente: Zonas sem lotes e/ou sem informação de ano de construção na base de dados espacial fornecida.



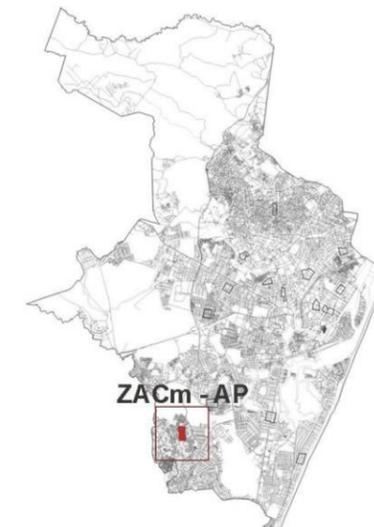
Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



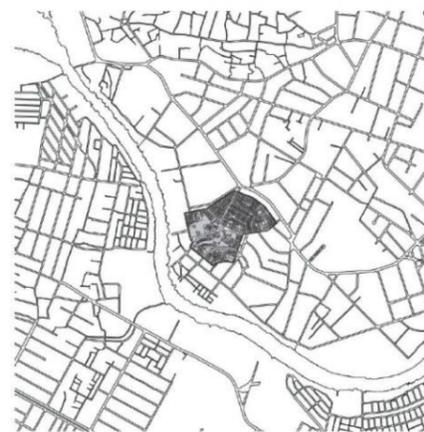
Localização da área de controle no Recife

# ZONA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ZEPH

ZDS-ZEPH



Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps

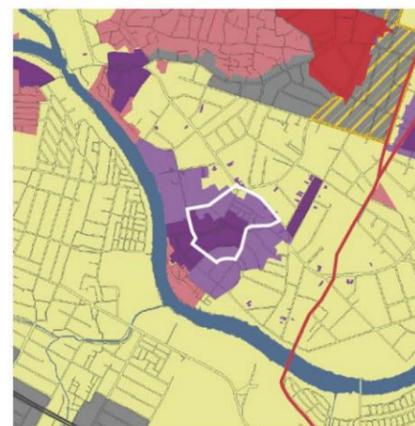


Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZDS (ver ZEPH), PD 2018      CAmáx=2,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CAmút=0,69
- ③- CA básico da ZDS (ver ZEPH), PD 2018      CAbas=1,0
- ④- CA mínimo da ZDS (ver ZEPH), PD 2018      CAmin=0,1

ÁREA DE CONTROLE	
ZDS ZEPH	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	111.832
ÁREA CONSTRUÍDA	55.046
ÁREA DE LOTES	87.838

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZDS ZEPH	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,22	0,29	0,35	0,38
CA BRUTO/ ÁREA	0,32	0,42	0,48	0,49
CA médio UTILIZADO	0,43	0,63	0,63	0,63
CA PD 2018				2,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				13.658.801
estoque (m <sup>2</sup> )				175.677



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

# ZONA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - predominância vertical

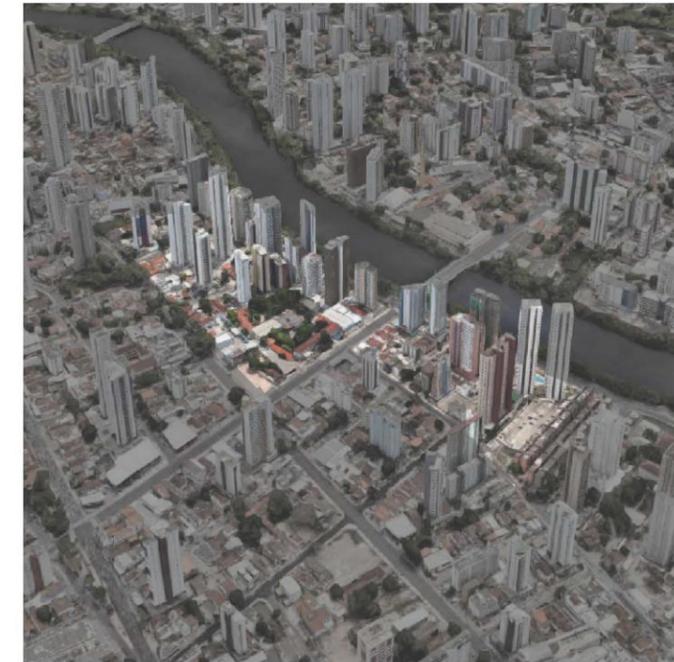
ZDS-Ve



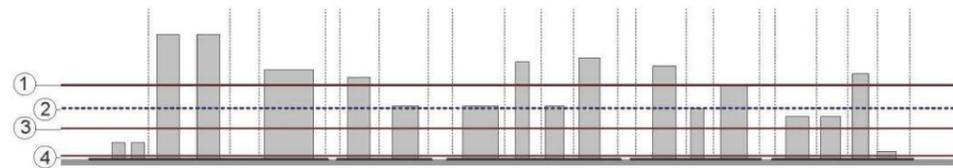
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps

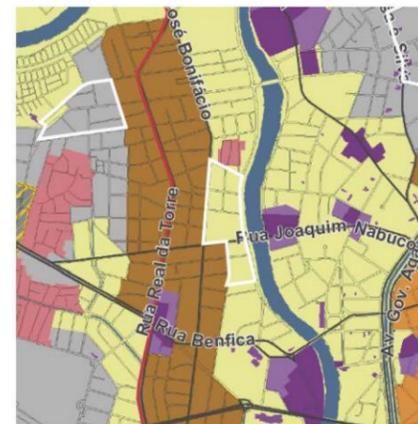


Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZDS, segundo PD 2018      CAmáx=2,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CAMut=1,47
- ③- CA básico da ZDS, segundo PD 2018      CABas=1,0
- ④- CA mínimo da ZDS, segundo PD 2018      CAmin=0,1

ÁREA DE CONTROLE	
ZDS ve	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	101.543
ÁREA CONSTRUÍDA	172.975
ÁREA DE LOTES	78.210

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				
ZDS ve	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,22	0,29	0,35	0,38
CA BRUTO/ ÁREA	0,75	0,95	1,32	1,70
CAMédio priv. UTILIZADO	1,11	1,15	1,30	1,47
CA PD 2018				2,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				13.658.801
estoque área (m <sup>2</sup> )				156.419



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

# ZONA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - predominância horizontal

ZDS-Ho



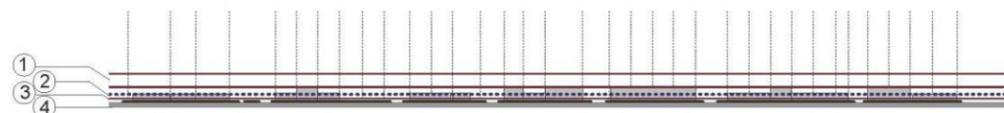
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZDS Tejió, segundo PD 2018      CA<sub>max</sub>=1,5
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=0,57
- ③- CA básico da ZDS Tejió, segundo PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZDS Tejió, segundo PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,1

ÁREA DE CONTROLE	
ZDS ho	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	183.939
ÁREA CONSTRUÍDA	53.359
ÁREA DE LOTES	92.686

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				
ZDS ho	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,23	0,29	0,34	0,41
CA BRUTO/ ÁREA	0,18	0,29	0,29	0,29
CA médio UTILIZADO	0,50	0,57	0,57	0,57
CA PD 2018				1,5
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				9.716.805
estoque área (m <sup>2</sup> )				139.029



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



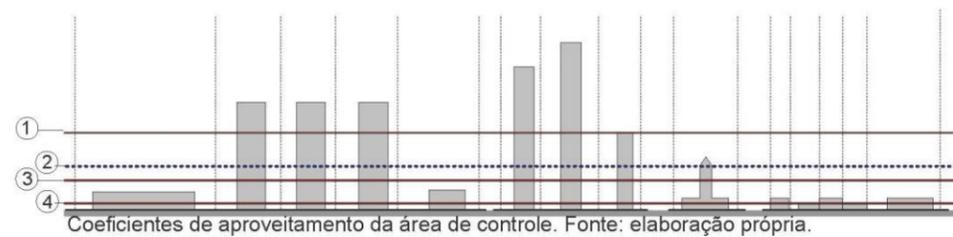
Localização da área de controle no Recife

# ZONA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO PLANÍCIE 1 - predominância vertical

ZAC P1 - Ve



Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

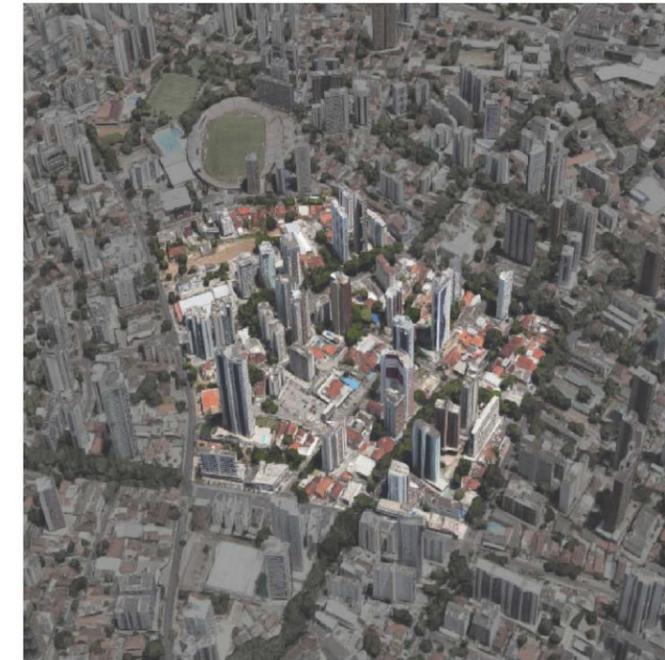
- ①- CA máximo da ZAC Planície 1, PD 2018      C<sub>Max</sub>=3,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      C<sub>Amut</sub>=1,58
- ③- CA básico da ZAC Planície 1, PD 2018      C<sub>Bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZAC Planície 1, PD 2018      C<sub>Amin</sub>=0,3

ÁREA DE CONTROLE	
ZAC P1 Ve	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	222.725
ÁREA CONSTRUÍDA	350.817
ÁREA DE LOTES	178.214

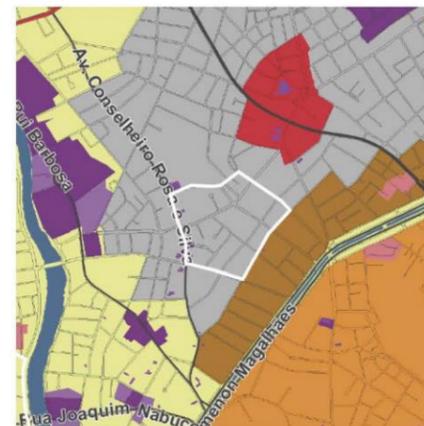
COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				
ZAC P1 Ve	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,50	0,62	0,70	0,78
CA BRUTO/ ÁREA	1,00	1,37	1,49	1,58
CAmédio priv. UTILIZADO	1,14	1,31	1,33	1,31
CA PD 2018				3,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				8.916.722
estoque área (m <sup>2</sup> )				534.643



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

# ZONA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO PLANÍCIE 1 - predominância horizontal

ZAC P1 - Ho



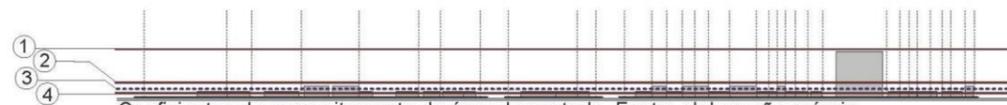
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps

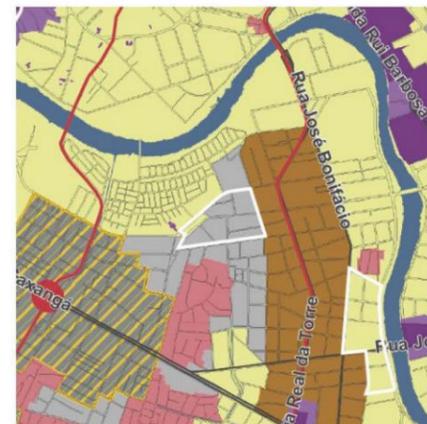


Coefficients of use of the control area. Fonte: elaboração própria.

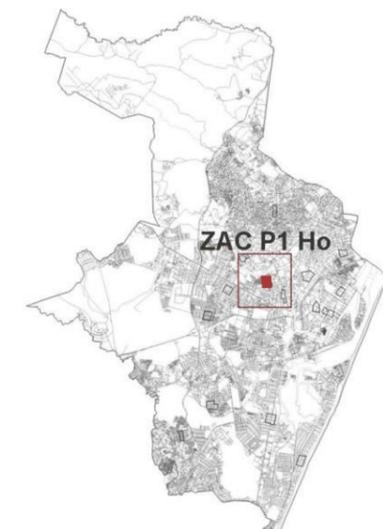
- ①- CA máximo da ZAC Planície 1, PD 2018      CA<sub>max</sub>=3,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=0,57
- ③- CA básico da ZAC Planície 1, PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZAC Planície 1, PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,3

ÁREA DE CONTROLE	
ZDS ho	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	183.939
ÁREA CONSTRUÍDA	53.359
ÁREA DE LOTES	92.686

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				
ZDS ho	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,23	0,29	0,34	0,41
CA BRUTO/ ÁREA	0,18	0,29	0,29	0,29
CAmédio UTILIZADO	0,50	0,57	0,57	0,57
CA PD 2018				1,5
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				9.716.805
estoque área (m <sup>2</sup> )				139.029



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

# ZONA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO ORLA- predominância vertical

ZAC O-Ve



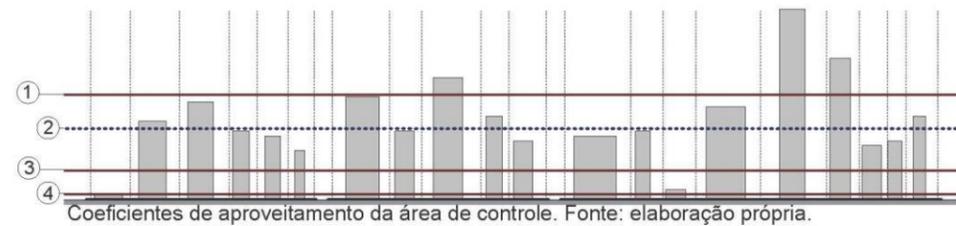
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZAC Orla segundo PD 2018      CA<sub>máx</sub>=3,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=2,35
- ③- CA básico da ZAC Orla segundo PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZAC Orla segundo PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,3

ÁREA DE CONTROLE	
ZAC Orla Ve	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	166.976
ÁREA CONSTRUÍDA	432.113
ÁREA DE LOTES	122.820

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				
ZAC Orla Ve	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,97	1,20	1,45	1,62
CA BRUTO/ ÁREA	1,95	2,18	2,44	2,59
CA médio priv. UTILIZADO	2,36	2,34	2,36	2,35
CA PD 2018				3,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				521.002
estoque área (m <sup>2</sup> )				368.459



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



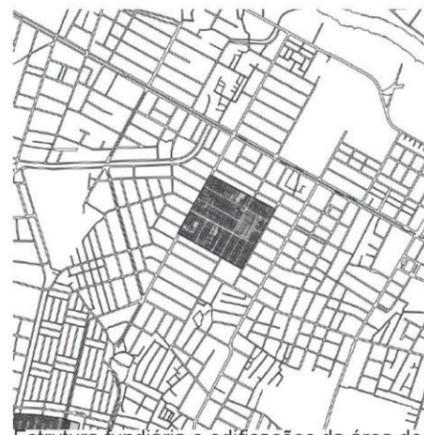
Localização da área de controle no Recife

# ZONA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO PLANÍCIE 2- predominância horizontal

## ZAC P2-Ho



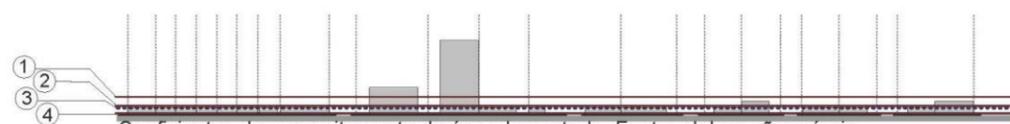
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps

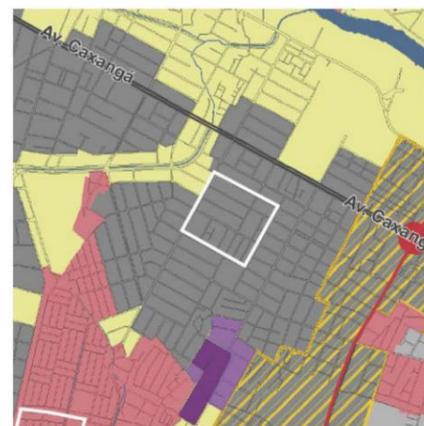


Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZAC Planície 2, PD 2018      CA<sub>max</sub>=2,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=0,78
- ③- CA básico da ZAC Planície 2, PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZAC Planície 2, PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,1

ÁREA DE CONTROLE	
ZAC P2 Ho	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	141.192
ÁREA CONSTRUÍDA	75.777
ÁREA DE LOTES	96.260

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZAC P2 Ho	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,31	0,36	0,39	0,41
CA BRUTO/ ÁREA	0,45	0,50	0,53	0,54
CA médio UTILIZADO	0,74	0,75	0,79	0,78
CA PD 2018				2,00
estoque CA ZONA (m <sup>2</sup> )				4.853.149
estoque CA (m <sup>2</sup> )				192.520



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



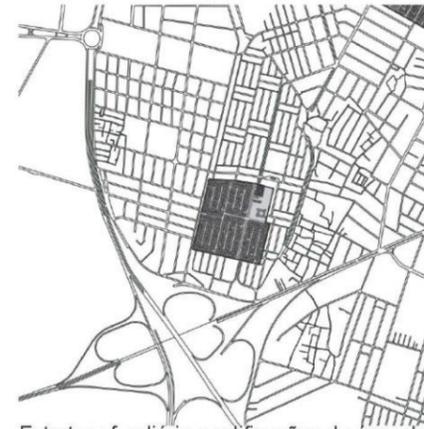
Localização da área de controle no Recife

## ZONA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO PLANÍCIE 2- ZEIS

### ZAC P2-ZEIS



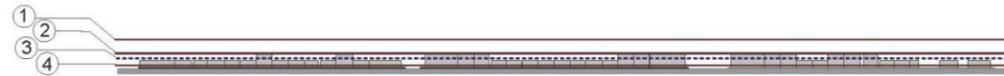
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



- Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.
- ①- CA máximo da ZEIS (em ZAC Plan.2), PD 2018      CAmax=2,0
  - ②- CA médio utilizado da área de controle      CAmut=0,71
  - ③- CA básico da ZEIS (em ZAC Plan.2), PD 2018      CAbas=1,0
  - ④- CA mínimo da ZEIS (em ZAC Plan.2), PD 2018      CAmin=0,5

ÁREA DE CONTROLE	
ZAC P2 Zeis	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	146.526
ÁREA CONSTRUÍDA	80.641
ÁREA DE LOTES	114.362

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				
ZAC P2 Zeis	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,31	0,36	0,39	0,41
CA BRUTO/ ÁREA	*	*	*	0,55
CAmédio UTILIZADO	*	*	*	0,71
CA PD 2018				2,00
estoque CA ZONA (m <sup>2</sup> )				4.853.149
estoque CA (m <sup>2</sup> )				228.724

\*Informação inconsistente: Zonas sem lotes e/ou sem informação de ano de construção na base de dados espacial fornecida.



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

## ZONA CENTRO - áreas de armazenamento

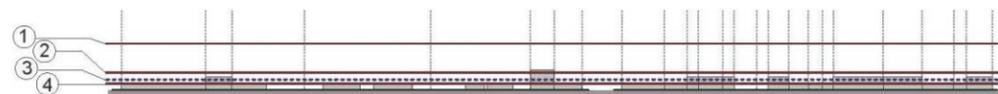
ZC - arm



Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da Zona Centro, segundo PD 2018      CAmáx=3,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle            CAméd=0,6
- ③- CA básico da Zona Centro, segundo PD 2018      CAbás=1,0
- ④- CA mínimo da Zona Centro, segundo PD 2018      CAmín=0,5

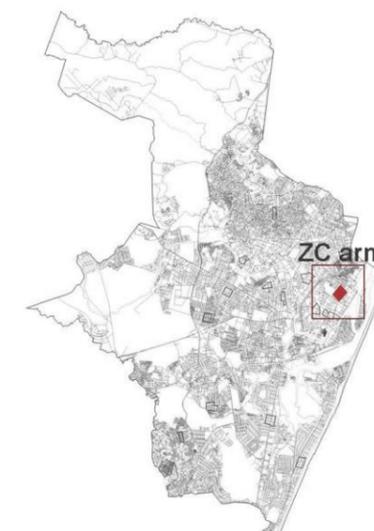
Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps

ÁREA DE CONTROLE	
ZC arm	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	115.036
ÁREA CONSTRUÍDA	54.067
ÁREA DE LOTES	89.068

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZC arm	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,46	0,51	0,54	0,57
CA BRUTO/ ÁREA	0,40	0,42	0,43	0,47
CA médio UTILIZADO	0,68	0,63	0,63	0,60
CA PD 2018				3,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				7.191.966
estoque área (m <sup>2</sup> )				213.135



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

## ZONA CENTRO - predominância horizontal

ZC - Ho



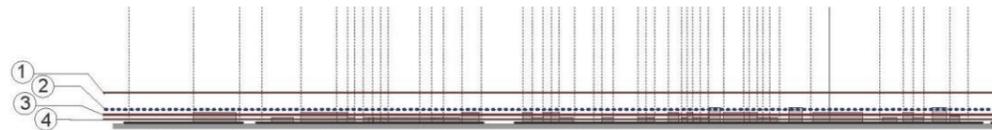
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps

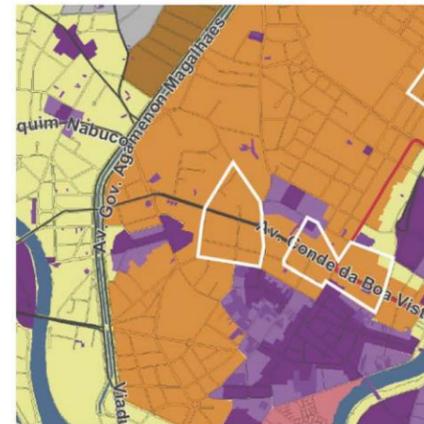


Coefficients of use of the control area. Source: own elaboration.

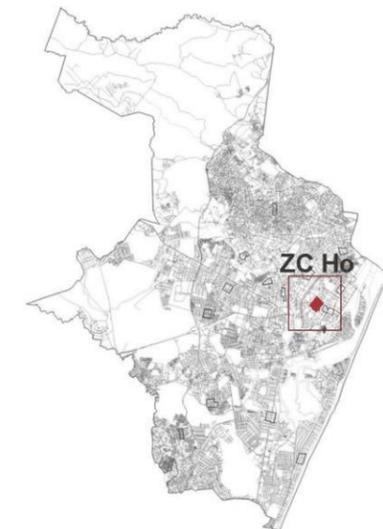
- ①- CA máximo da Zona Centro, segundo PD 2018      CA<sub>max</sub>=3,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle              CA<sub>mut</sub>=1,34
- ③- CA básico da Zona Centro, segundo PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da Zona Centro, segundo PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,5

ÁREA DE CONTROLE	
ZC Ho	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	130.255
ÁREA CONSTRUÍDA	142.111
ÁREA DE LOTES	107.018

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZC Ho	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,46	0,51	0,54	0,57
CA BRUTO/ ÁREA	1,04	1,07	1,09	1,09
CA médio UTILIZADO	1,34	1,33	1,34	1,34
CA PD 2018				3,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				7.191.966
estoque área (m <sup>2</sup> )				321.054



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



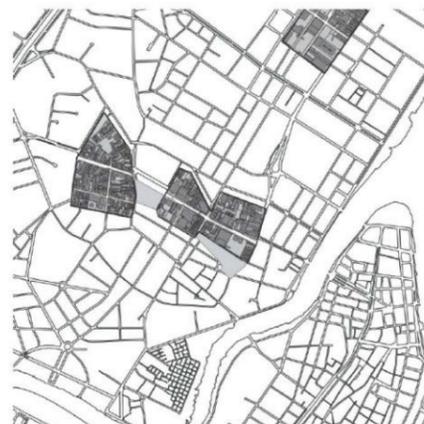
Localização da área de controle no Recife

## ZONA CENTRO - predominância vertical

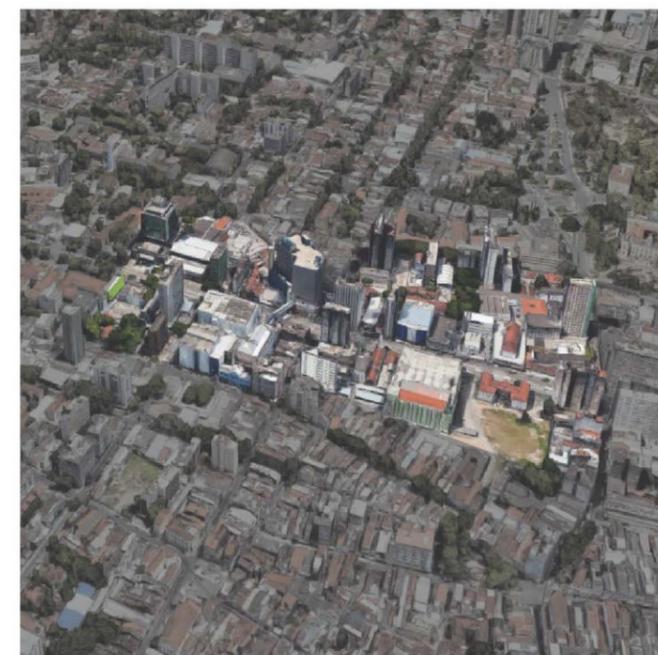
ZC - Ve



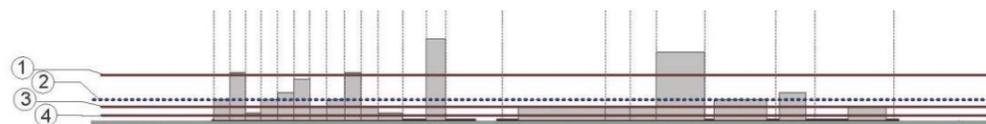
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps

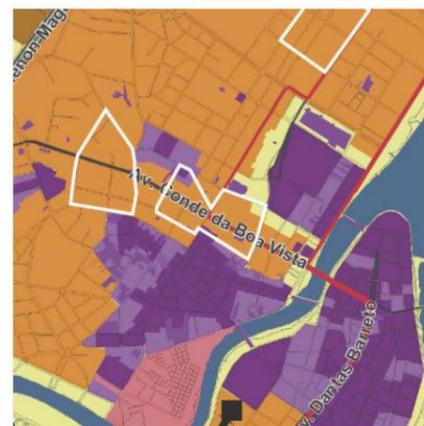


Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

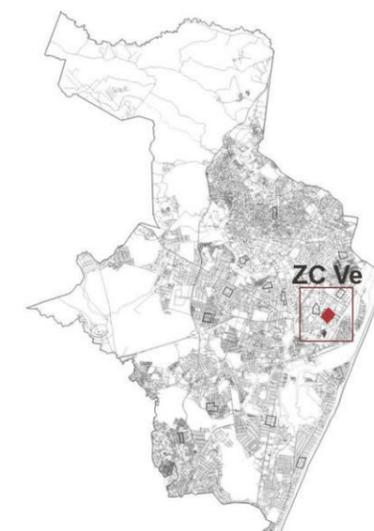
- ①- CA máximo da Zona Centro, segundo PD 2018      CA<sub>max</sub>=3,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle              CA<sub>mut</sub>=1,24
- ③- CA básico da Zona Centro, segundo PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da Zona Centro, segundo PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,5

ÁREA DE CONTROLE	
ZC Ve	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	139.606
ÁREA CONSTRUÍDA	160.068
ÁREA DE LOTES	112.885

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				
ZC Ve	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,46	0,51	0,54	0,57
CA BRUTO/ ÁREA	1,15	1,20	1,41	1,51
CA médio priv. UTILIZADO	1,34	1,29	1,24	1,24
CA PD 2018				3,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				7.191.966
estoque área (m <sup>2</sup> )				338.655



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

# ZONA DE REESTRUTURAÇÃO URBANA - predominância horizontal

ZC - Ho



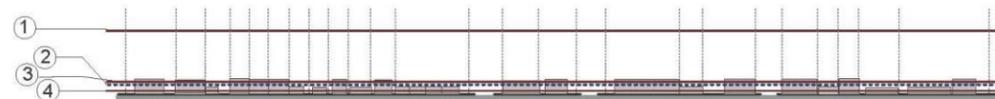
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZRU, segundo PD 2018      CA<sub>max</sub>=4,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=0,74
- ③- CA básico da ZRU, segundo PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZRU, segundo PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,4

ÁREA DE CONTROLE	
ZRU Ho	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	114.657
ÁREA CONSTRUÍDA	65.320
ÁREA DE LOTES	88.367

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZRU Ho	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,35	0,42	0,48	0,53
CA BRUTO/ ÁREA	0,39	0,55	0,55	0,57
CA médio UTILIZADO	0,69	0,73	0,73	0,74
CA PD 2018				4,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				24.590.729
estoque área (m <sup>2</sup> )				288.147



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

# ZONA DE REESTRUTURAÇÃO URBANA - área de armazenamento ZRU-arm



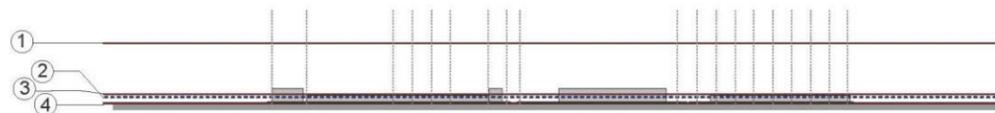
Face estudada da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps.



Estrutura fundiária e edificações da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Base Cartográfica PCR



Destaque da situação morfológica da área de controle. Fonte: elaboração própria sobre Google Maps



Coefficientes de aproveitamento da área de controle. Fonte: elaboração própria.

- ①- CA máximo da ZRU, segundo PD 2018      CA<sub>max</sub>=4,0
- ②- CA médio utilizado da área de controle      CA<sub>mut</sub>=0,71
- ③- CA básico da ZRU, segundo PD 2018      CA<sub>bas</sub>=1,0
- ④- CA mínimo da ZRU, segundo PD 2018      CA<sub>min</sub>=0,4

ÁREA DE CONTROLE	
ZRU arm	(m <sup>2</sup> )
ÁREA TOTAL	204.570,47
ÁREA CONSTRUÍDA	97.760,68
ÁREA DE LOTES	139.526,55

COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO				
ZRU arm	1.996	2.001	2.008	2.017
CA BRUTO/ ZONA	0,35	0,42	0,48	0,53
CA BRUTO/ ÁREA	0,28	0,43	0,46	0,48
CA médio UTILIZADO	0,67	0,70	0,70	0,71
CA PD 2018				4,00
estoque ZONA (m <sup>2</sup> )				24.590.729
estoque área (m <sup>2</sup> )				558.106



Área de controle sobre zonas do Plano Diretor 2018. Fonte: elaboração própria sobre PD 2018



Localização da área de controle no Recife

## 4 DIRETRIZES PARA PARÂMETROS E MECANISMOS DE GESTÃO

### 4.1 Diretrizes de parâmetros e condicionantes para enquadramento de imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos de regulação do uso da propriedade

Para que as propostas de transformação e qualificação urbanística estabelecidas pelo novo Plano Diretor de Recife - PD sejam implantadas, é necessário que suas disposições sejam devidamente detalhadas pela legislação que dele decorre, tanto a lei que regulamentará os instrumentos urbanísticos quanto as Leis de Parcelamento do Solo e de Uso e Ocupação do Solo. Se os aspectos gerais desta regulação foram expostos no item 3.3 retro, é o momento de observar estes elementos sob a ótica da gestão dos processos de desenvolvimento urbano.

Com efeito, a partir do macrozoneamento proposto pelo Projeto de Lei n. 28/2018, é possível que a Lei de Uso e Ocupação do Solo estabeleça parâmetros mais específicos para cada porção de território que regula, bem como condicionantes estratégicos para orientar o ordenamento e o crescimento do Município. De fato, a regulação urbanística atua como num sistema descendente, em que a norma de maior generalidade vai sendo integrada por regulações cada vez mais próximas da realidade territorial, assim considerada aquela resultante de condicionantes sociais, econômicos, edilícios, ambientais etc. Como num sistema de camadas, a norma mais geral ilustra a elaboração da norma mais específica, que, idealmente, deve representar um desdobramento da ideia de planejamento esposada pela norma mais geral. A coesão deste verdadeiro sistema de vasos comunicantes depende da eficácia dos mecanismos de gestão do PD e de sua legislação derivada.

É importante lembrar, neste momento, que “parâmetros” nada mais são que índices que irão definir o conteúdo da propriedade urbanística no Município, isto é, vão estabelecer as capacidades de aproveitamento dos lotes aqui e agora – o quanto é possível construir, em metros quadrados, em que local do lote é possível edificar, quais edificações e usos são possíveis etc. Os “condicionantes urbanísticos”, por sua vez, são mecanismos de incentivo, de fomento a adoção de determinados padrões edilícios e de ocupação do solo – exemplos claros são as disposições que garantem a utilização de maior quantidade de potencial construtivo computável em uma edificação que cede área de fruição a pedestres, ou que fornece a denominada “fachada ativa” aos transeuntes. Nesta linha de ideias, as propostas de estabelecimento de processos de monitoramento e gestão da implantação do PD que se utilizem destes elementos de informação deverão considerar a dinâmica da cidade pretendida pela regulação em seu caráter geral e específico, e não só avaliar a eficiência de suas disposições, mas também buscar as razões econômicas, sociais, ambientais, jurídicas etc. que causaram a resposta ao estímulo regulatório na forma e medida em que ocorrerem.

Nesta medida, parece ser importantíssimo que sejam estabelecidos elementos mínimos considerados relevantes para a aferição do impacto regulatório de cada zona e setor a ser definido na revisão das Leis de Parcelamento do Solo e de Uso e Ocupação do Solo, tendo em vista as características típicas dos processos de sua constituição. Desta forma, a partir da divisão fundamental estabelecida pelo projeto de lei do novo PD de Recife, é possível propor parâmetros e condicionantes para as zonas ordinárias já estabelecidas pelo projeto, além de propostas para as zonas especiais nele previstas.

#### 4.1.1 Macrozona do Ambiente Natural e Cultural (MANC)

A Macrozona do Ambiente Natural e Cultural (MANC) tem por objetivo principal implantar políticas de preservação e proteção. Tal condição indica que os parâmetros e condicionantes previstos para tais espaços do território deverão ser aqueles aptos tanto a identificar o impacto da normatização de preservação ambiental nos processos de desenvolvimento urbano do Município do Recife – tais como a taxa de permeabilidade dos projetos licenciados, a ocupação das áreas em que é vedado o adensamento construtivo, o cadastro das atividades econômicas desenvolvidas. Especificamente sobre a divisão já proposta pelo Projeto de Lei n. 28/2018, as Zonas do Ambiente Natural (ZAN) são as porções de território ambientalmente mais frágeis do Município do Recife. Reflexo deste diagnóstico são os índices de coeficiente de aproveitamento estabelecidos pela proposta de PD, restritivos ao uso e ocupação do solo. Nestas zonas (e suas subdivisões) o sistema de gestão e monitoramento deve incluir, necessariamente, no tocante aos parâmetros e condicionantes de ocupação do território, elementos que determinem a manutenção da qualidade ambiental e o avanço das políticas públicas tendentes a fixar e aumentar os serviços ambientais de tais regiões. Além dos parâmetros e condicionantes já citados (tais como coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e área de permeabilidade dos terrenos), é preciso monitorar os condicionantes de uso do território, de modo a promover o acompanhamento, em tempo real, da destinação urbanística identificada como precípua para a região pelo novo PD.

De fato, a partir das diretrizes definidas para a Zona de Ambiente Natural (ZAN), no art. 44 do projeto em tramitação na Câmara de Vereadores do Recife:

Art. 44 – diretrizes ZAN	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I. promover a conservação dos remanescentes de mata atlântica e seus ecossistemas associados, por meio da compatibilização do uso do solo com a preservação dos elementos naturais	Coeficientes de aproveitamento dos lotes; taxas de permeabilidade do solo; licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais
II – valorizar e revitalizar o sistema hídrico principal e secundário por meio de corredores ecológicos e implantação de programas de revitalização de nascentes e corpos hídricos a fim de implantar conexão entre esses e os remanescentes de mata atlântica, seus ecossistemas associados e Unidades Protegidas;	Avaliação dos índices de preservação de vegetação nativa e reflorestamento; avaliação da adesão dos proprietários a condicionantes de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com a destinação urbanística da área
III – recuperar as áreas degradadas de modo a incentivar as suas qualidades materiais e imateriais;	Adesão dos proprietários a condicionantes de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com a destinação urbanística da área, coeficientes de aproveitamento dos lotes, taxas de permeabilidade do solo, licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais

Art. 44 – diretrizes ZAN	Parâmetros e condicionantes a monitorar
IV – promover a sustentabilidade na produção ecossocial de acordo com a capacidade de suporte dos ecossistemas;	Licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais
V – promover ações de educação ambiental sobre aspectos favoráveis à recuperação, proteção, conservação e preservação do ambiente natural;	Adesão dos proprietários a condicionantes de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com a destinação urbanística da área
VI – intensificar o controle urbano a fim de coibir as ocupações não planejadas e/ou incompatíveis com o uso sustentável do território.	Não aplicável.

Já as Zonas de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) tem como objetivo articular os elementos do patrimônio cultural e do meio ambiente do Recife por meio dos corpos hídricos principais e secundários que cortam a cidade. Em outro quadro, extraído de suas diretrizes, previstas no art. 49 do Projeto de Lei n. 18/2018:

Art. 49 – diretrizes ZDS	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I – estimular e potencializar a relação entre o sítio natural e os valores materiais e imateriais, consolidados ao longo do tempo e expressos na identidade de Recife;	Coeficientes de aproveitamento dos lotes; taxas de permeabilidade do solo; licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais, permeabilidade de testada
II – estimular padrões sustentáveis de ocupação compatíveis com a presença de patrimônio cultural, infraestrutura instalada, equipamentos e serviços;	Coeficientes de aproveitamento dos lotes; taxas de permeabilidade do solo; licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais
III – permitir a convivência de usos múltiplos no território, estimulando o uso misto, a fachada ativa e o desenvolvimento de novos padrões morfotipológicos e de uso do espaço público, de modo a qualificar a relação entre os espaços públicos e privados;	Coeficientes de aproveitamento dos lotes; taxas de permeabilidade do solo; licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais; adesão a incentivos de fachada ativa e áreas de fruição nos novos empreendimentos imobiliários
IV – permitir o adensamento associado a padrões construtivos que estabeleçam maior relação entre os espaços públicos e privados;	Licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais; adesão a incentivos de fachada ativa e áreas de fruição nos novos empreendimentos imobiliários
V – recuperar áreas degradadas, implantar corredores ecológicos urbanos e arborização no sistema viário urbano de modo a integrar espaços verdes;	Adesão a transferência de direito de construir de bens cultural e ambientalmente relevantes; adesão a incentivos de fachada ativa e áreas de fruição nos novos empreendimentos imobiliários
VI – proteger os elementos já construídos e reconhecidos como marcos na paisagem;	Adesão a transferência de direito de construir de bens ambientalmente relevantes
VII – promover programas de revitalização dos corpos hídricos, implantação requalificação de calçadas, arborização, ciclofaixas e ciclovias associadas à rede hídrico-ambiental estruturadora do território, de modo a caracterizá-la como zona de baixo carbono e contribuir para qualificação do Recife como Cidade Parque;	Adesão à transferência de direito de construir de bens ambientalmente relevantes; adesão a incentivos de fachada ativa e áreas de fruição nos novos empreendimentos imobiliários
VIII – conservar áreas permeáveis a partir da adoção de soluções de infraestrutura verde de adaptação climática;	Coeficientes de aproveitamento dos lotes; taxas de permeabilidade do solo; licenças de instalação e de funcionamento de atividades não residenciais; adesão a transferência de direito de construir de bens ambientalmente relevantes; adesão a incentivos de fachada ativa e áreas de fruição nos novos empreendimentos imobiliários

Art. 49 – diretrizes ZDS	Parâmetros e condicionantes a monitorar
IX – estimular a adoção do Selo de Certificação Ambiental para propriedades comerciais e residenciais através do Programa de Certificação em Sustentabilidade Ambiental, Lei Municipal nº 18.011, de 28 de abril de 2014 e Decreto Municipal nº 29.573, de 11 de abril de 2016;	Área privativa não computável
X – promover ações de educação ambiental sobre aspectos favoráveis à recuperação, proteção, conservação e preservação do patrimônio natural e cultural	Não aplicável
XI – estimular e proteger as comunidades tradicionais presentes em seu território e seus modos de fazer.	Não aplicável

#### 4.1.2 Macrozona do Ambiente Construído (MAC)

A MAC tem por objetivo precípua o desenvolvimento urbano com adensamento construtivo e habitacional, tendo por objetivo valorizar, conservar, adequar, qualificar e organizar o espaço edificado da cidade, respeitando as diferentes formas de uso e ocupação do solo. Divide-se em Zona Centro (ZC), Zona de Reestruturação Urbana (ZRU) e Zona de Ambiente Construído (ZAC). Numa leitura preliminar, seus parâmetros e condicionantes de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo tendentes a promover seus objetivos são os pertinentes a regiões do Município mais densamente ocupadas, nos termos a seguir expostos:

Art. 54 – diretrizes ZC	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I – incentivar a implantação de usos residenciais para todas as faixas de renda;	Coefficientes de aproveitamento; quota-parte para residências <sup>42</sup> ; quota-parte para garagens; taxas de ocupação de lotes
II – elaborar legislação específica de retrofit para adequação de edifícios de modo a garantir a promoção de programas de habitação de interesse social - HIS ou incentivos para desenvolvimento de novos empreendimentos;	Coefficientes de aproveitamento; quota-parte para residências; quota-parte para garagens; utilização da transferência do direito de construir; fachada ativa, monitoramento dos imóveis sem uso ou subutilizados
III – estimular a mobilidade ativa, com a ampliação e tratamento de calçadas, atendimento às normas de acessibilidade universal e implantação do Plano Cicloviário;	Fachada ativa; cessão de áreas de fruição à coletividade
IV – desestimular a utilização do transporte individual motorizado e dinamizar os espaços públicos tornando-os mais seguros e acessíveis em todos os períodos do dia, inclusive na perspectiva de gênero;	Fachada ativa; quota-parte de garagem; coeficientes de aproveitamento; quota-parte residencial e não residencial; cessão de áreas de fruição à coletividade
V – estimular as edificações privadas de uso público como espaços de permeabilidade e articulação no território;	Fachada ativa; cessão de áreas de fruição à coletividade
VI – estimular diversidade de usos, em todos os períodos do dia, nos principais eixos de mobilidade;	Fachada ativa; licenças de instalação de usos não residenciais, monitoramento dos imóveis sem uso ou subutilizados

<sup>42</sup> Cota Parte de Terreno por Unidade é relação de densidade habitacional, expressa em unidade de área, entre a área total do terreno e o número de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas; o mesmo raciocínio se aplica para vagas de garagem.

Art. 54 – diretrizes ZC	Parâmetros e condicionantes a monitorar
VII – estimular a implantação de uso misto com térreo ativo e uso habitacional nos pavimentos superiores para todas as faixas de renda.	Fachada ativa; cessão de áreas de fruição à coletividade; licenças de instalação de usos não residenciais

No tocante às Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU):

Art. 58 – diretrizes ZRU	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I – adotar a estruturação do transporte público como principal vetor de estímulo ao adensamento construtivo associado ao adensamento populacional;	Coeficientes de aproveitamento; quota-parte para residências; quota-parte para garagens; taxas de ocupação de lotes
II – retirar a obrigatoriedade do atendimento mínimo de vagas de garagem;	Coeficientes de aproveitamento; quota-parte para residências; quota-parte para garagens; taxas de ocupação de lotes
III – incentivar o uso da mobilidade ativa por meio da introdução de paraciclos, bicicletários e vestiários nos empreendimentos residenciais e não residenciais, ampliação de calçadas e priorização da implantação do Plano Cicloviário;	Coeficientes de aproveitamento; taxas de ocupação de lotes; cessão de áreas de fruição à coletividade; utilização da transferência do direito de construir
IV – estimular o uso misto;	Coeficientes de aproveitamento; fachadas ativas; licenças para uso residencial e não residencial
V – promover maior dinamização dos espaços públicos por meio de melhorias nas calçadas de modo a contemplar acessibilidade universal, intensificação da arborização e iluminação pública adequada ao pedestre;	Utilização da transferência do direito de construir; cessão de áreas de fruição à coletividade
VI – promover o convívio e tornar os espaços públicos mais seguros para as mulheres, idosos, crianças e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.	Não aplicável

Por fim, no tocante às Zonas de Ambiente Construído (ZAC):

Art. 64 – diretrizes ZAC	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I – promover novos padrões de adensamento em consonância com a capacidade de suporte da infraestrutura disponível;	Coeficientes de aproveitamento; quota-parte para residências; quota-parte para garagens; taxas de ocupação de lotes; licenças de funcionamento para usos residenciais e não residenciais
II – adequar o adensamento construtivo e populacional em função da infraestrutura urbana e de serviços instalados;	Coeficientes de aproveitamento; quota-parte para residências; quota-parte para garagens; taxas de ocupação de lotes; licenças de funcionamento para usos residenciais e não residenciais
III – planejar e projetar infraestrutura que possibilite maior eficiência no uso do solo.	Coeficientes de aproveitamento; quota-parte para residências; quota-parte para garagens; taxas de ocupação de lotes; licenças de funcionamento para usos residenciais e não residenciais; fachada ativa; cessão de área de fruição pública à coletividade

#### 4.1.3 Zonas Especiais – Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

Como já exposto anteriormente, as zonas especiais propostas pelo projeto de lei do novo PD de Recife são sobrepostas ao zoneamento ordinário, isto é, prevalecem sobre o zoneamento “de fundo” no que

Ihes forem incompatíveis. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) propostas pelo PL 28/2018, por sua vez, se subdividem em Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1), caracterizada como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária, e Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2), caracterizada como áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização; e/ou com conjuntos habitacionais de promoção pública de Habitação de Interesse Social (HIS) já instalados, que necessitem regularização urbanística e fundiária. Nos termos já anteriormente estabelecidos, sugerem-se os seguintes parâmetros e condicionantes para a gestão e monitoramento destas zonas especiais, tendo em vista suas diretrizes:

Art. 71 – diretrizes ZEIS 1	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I – incorporar ao limite da ZEIS 1, mediante lei específica, os imóveis situados em áreas contíguas, com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, com o objetivo de promover Habitação de Interesse Social (HIS), destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS, além da edificação de equipamentos e espaços coletivos;	PEUC; Projetos Especiais; quota parte de unidades habitacionais
II – destinar imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizados dentro do perímetro das ZEIS 1, para Habitação de Interesse Social – HIS, atendendo à função social da propriedade, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS;	PEUC
III – receber investimentos para a regularização urbanística e fundiária, de acordo com os parâmetros gerais previstos no presente Plano Diretor e nos planos urbanísticos elaborados pelo órgão responsável pela urbanização das ZEIS, juntamente com os espaços institucionais do PREZEIS;	PEUC
IV – reconhecer as diferenças entre as ZEIS 1 de morro e de planície, no que tange à proximidade das áreas mais dotadas de serviços públicos, mobilidade urbana e proximidade das áreas de maior incidência de emprego;	Não aplicável
V – priorizar a mulher no plano de regularização urbanística e fundiária, com a titulação do imóvel em seu nome.	Não aplicável

No que é pertinente às diretrizes previstas para as Zonas Especiais de Interesse Social II:

Art. 72 – diretrizes ZEIS 2	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I – receber investimentos para os conjuntos habitacionais já implantados e que necessitam requalificação e processos de regularização urbanística e fundiária;	PEUC; Projetos Especiais; quota parte de unidades habitacionais
II – prever a criação de um banco de terrenos vazios ou subutilizados, de preferência, em regiões dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social.	PEUC; IPTU progressivo no Tempo

#### 4.1.4 Zonas Especiais – Zona Especial de Centralidades (ZEC)

As Zonas Especiais de Centralidade (ZEC) são porções do território cujo grau de acessibilidade e conexão, concentração, intensidade e diversificação de atividades terciárias, públicas e privadas, constituem fatores de polarização de pessoas, bens, conhecimento e informações, e que incorporam

áreas de significativo patrimônio material e imaterial da cidade com o objetivo de assegurar a sua salvaguarda e favorecer a ampliação dos investimentos produtivos para estimular o crescimento e a diversificação da economia. Nos termos anteriormente assinalados:

Art. 84 – diretrizes ZEC	Parâmetros e condicionantes a monitorar
I – adensar as cadeias produtivas existentes nos territórios de forma a gerar empregos nos bairros e criar oportunidades de investimento na agregação de valor e no suprimento de insumos e serviços e aumento da produtividade;	Não aplicável
II – melhorar a qualidade dos produtos e serviços e atrair atividades econômicas inovadoras que aproveitem as potencialidades e singularidades locais;	Licenças de edificação e funcionamento de atividades não residenciais
III – atrair atividades terciárias de modo a buscar mercado consumidor mais abrangente que o do entorno da centralidade;	Licenças de edificação e funcionamento de atividades não residenciais; fachada ativa
IV – ampliar a atratividade de pessoas por meio da melhoria da infraestrutura urbana de mobilidade, acessibilidade, arborização, iluminação, saneamento ambiental e respeito à paisagem urbana por meio da preservação e conservação do patrimônio cultural e natural, com vistas à melhoria da qualidade de vida;	Licenças de edificação e funcionamento de atividades não residenciais; fachada ativa; utilização da transferência do direito de construir
V – dinamizar o turismo voltado ao patrimônio cultural e imaterial como forma de assegurar a salvaguarda do patrimônio ambiental e cultural da cidade;	utilização da transferência do direito de construir
VI – regular as áreas de comércio popular, em consonância com seu papel na geração de emprego e renda e significados culturais de suas práticas, de modo a dinamizar suas atividades e atrativos;	Licenças de edificação e funcionamento de atividades não residenciais; fachada ativa; utilização da transferência do direito de construir
VII – reconhecer valores de tradição cultural, tais como: a) povos de matrizes africanas; b) quilombolas; c) indígenas; d) ciganos; e) populações ribeirinhas.	Licenças de edificação e funcionamento de atividades não residenciais; utilização da transferência do direito de construir

#### 4.1.5 Zonas Especiais – Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) e Imóveis Especiais (IE)

As Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) correspondem às áreas do território formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de expressão artística, cultural, histórica, arqueológica ou paisagística, considerados representativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística da cidade, e os Imóveis Especiais (IE) são imóveis que, por suas características peculiares, são objeto de interesse coletivo, e por esta razão recebem tratamento especial quanto a parâmetros urbanísticos e diretrizes específicas em ambos casos, as diretrizes serão específicas, tendentes a atender à demanda coletiva pela preservação ou conservação do bem. As diretrizes de ocupação destes espaços se referem à destinação urbanística associada à sua classificação, e dificilmente podem ser estabelecidos parâmetros e condicionantes que sirvam exclusivamente a tais territórios. Na verdade, o modo de monitoramento do impacto urbanístico da sua constituição será diretamente relacionado ao objetivo de sua instituição.

## 4.2 Diretrizes de indicadores de capacidade de suporte para calibragem de parâmetros que regulam a concessão de potencial construtivo

Para que tenha eficácia tecnicamente mensurável o acompanhamento das diretrizes impostas pelo Plano, é de fundamental importância que haja um sistema de monitoramento, constantemente alimentado e visível pela população em geral e por membros indicados pela sociedade civil organizada e pelas diferentes Secretarias e pelo ICPS. Como já mencionado pelo Capítulo 4, tendo o marco regulatório urbanístico se apoiado na implementação do instrumento da OODC, esta passa a ser um dos importantes referenciais para a aferição não só da quantidade do potencial construtivo concedido ano a ano, mas para qual finalidade este vem sendo praticado.

O destino do potencial construtivo concedido, seja para empreendimentos residenciais, seja para empreendimentos não residenciais, apresenta-se, ao se aprofundar na sua análise, características que deverão ser dimensionadas a fim do acompanhamento à adesão ou desvios na condução do Plano Diretor, em largo prazo. Em outras palavras, acompanhar se os residenciais que estão demandando potencial construtivo estão voltados para as classes de renda indicativas como prioritárias pela legislação (famílias com rendas média e baixa), se o bem tombado está sendo recuperado e efetivamente disponibilizado a atividades e ao uso economicamente sustentáveis, ou ainda se a localização destes empreendimentos está assertiva quanto aos anseios de incremento populacional e de empregos ao longo dos sistemas de mobilidade são respostas objetivas que traduzem o Plano à linguagem da população mais geral.

A seguir percorreremos os principais parâmetros mensuráveis, recomendando indicadores-meta para o acompanhamento e monitoramento da implantação do PD ao longo de seu período de vigência.

Parâmetros e condicionantes a monitorar	Índices recomendados
Coeficientes de aproveitamento	<p>Universo de empreendimentos que se aproximam ao CA máximo concedido para zona</p> <p>Redução da quantidade de imóveis com aproveitamento inferior ao CA mínimo (elegíveis a PEUC)</p> <p>Distribuição geográfica dos empreendimentos com CAs elevados, se aderentes à estratégia do PD</p>
Estoques máximos de potencial construtivo (para regiões mais controladas)	<p>Definição de quantidades máximas, por zonas de uso, quando localizada na MANC</p> <p>Estoque como forma de controle de número máximo de edificações em regiões como ARU e ZDS</p>
Quota-parte para residências	<p>Quota parte máxima igual a 20 para ZC, ZAC-Orla e ZRU</p> <p>Quota parte máxima igual a 30 para ZAC Planície 1</p> <p>Avaliar quota parte inferior para regiões ambientalmente sensíveis como forma de conter o adensamento</p>
Quota-parte para garagens	<p>Redução do número absoluto de vagas por empreendimento</p> <p>Redução da área ocupada por carros nos empreendimentos (30m<sup>2</sup> de vaga/UH, ou menos)</p>
Taxas de ocupação de lotes	<p>Avaliar a pertinência deste indicador, se a intenção for a ventilação entre as edificações, serão menores TO, se for maior contato com os passeios, TO elevadas</p>

Parâmetros e condicionantes a monitorar	Índices recomendados
Aumento da densidade populacional	Acompanhamento sistemático ao longo da vigência do plano, em paralelo com os efeitos das quota-partes
Utilização da transferência do direito de construir	Relação da quantidade de PCA em relação ao teto fixado pela legislação. Necessário estabelecer limite máximo periódico para autorizar a TDC
Fachada ativa	Número absoluto de edifícios com a realização desta tipologia Área correspondente às novas fachadas ativas
Cessão de áreas de fruição à coletividade	Quanto maior as áreas contínuas e contíguas (envolvendo diferentes lotes) mais aderente ao PD estará a tipologia implantada

### 4.3 Diretrizes de mecanismos jurídicos e institucionais para a implementação e gestão dos instrumentos.

A partir das considerações realizadas anteriormente, propõe-se diretrizes conceituais para elaboração de novos instrumentos de controle e gestão administrativa, especificamente para o monitoramento da evolução das políticas públicas previstas para longo prazo para o Município do Recife, a partir das disposições fundamentais propostas no projeto de Plano Diretor. Nesta linha de ideias, parece ser interessante trabalhar com três elementos principais de informação a tanto: o estabelecimento de uma planta genérica de valores, atualizada periodicamente; a instituição de um sistema de monitoramento permanente, associado a dinâmicas desencadeadoras dos processos especiais; e a criação de mecanismos de articulação entre a política de desenvolvimento urbano desenvolvida a partir das determinações do Plano Diretor e da legislação deste decorrente e as leis orçamentárias.

#### 4.3.1 Planta Genérica de Valores

A falta de informações atualizadas sobre o valor da terra inibe as possibilidades de um planejamento econômico-urbanístico eficiente, bem como desfavorece a eficácia de instrumentos jurídico-urbanísticos aplicáveis ao território. De fato, uma vez que o conhecimento do valor dos imóveis é o ponto de partida para diagnósticos urbanísticos de precisão, a falta da PGV atualizada num município com a importância econômica do Recife obstaculiza a realização de cálculos de possível arrecadação com Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional, de apetite do mercado pelo instrumento da transferência do direito de construir, da eficácia da implantação de mecanismos condicionantes da utilização compulsória da propriedade imobiliária urbana, inclusive mediante o aumento do tributo predial. Da mesma forma, a ausência de uma PGV atualizada impede o cálculo de valores de desapropriação mais aproximados da realidade do mercado, o que pode ser essencial para a estruturação de projetos que envolvam essa forma de atuação do Poder Público ou de seus delegados.

### 4.3.2 Sistema de monitoramento direcionado

O sistema de monitoramento da implantação do Plano Diretor deve ser capaz de utilizar índices de aferição de desempenho de eficácia da regulação urbanística, ao mesmo tempo em que deve ser capaz de utilizar as informações colhidas nesta tarefa na validação ou invalidação de premissas e mecanismos da regulação urbanística municipal, de modo tanto auxiliar em futuros processos de revisão geral do marco normativo quanto no desencadeamento de condicionantes aptas a autorizar a utilização dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Projeto de Lei n. 28/2018, ou dele derivados.

Nesta linha de ideias, mais que simplesmente realizar a compilação de dados estatísticos, o sistema de gestão e monitoramento deve considerar, a partir da necessária simplificação da legislação urbanística derivada do Plano Diretor, a reunião de tais informações em unidades específicas da Administração Municipal. Tais unidades serão capazes de não só avaliar os resultados materiais da normatização realizada (propondo, assim, alterações pontuais e subsidiando as grandes revisões do marco normativo), como poderão provocar os órgãos responsáveis da Prefeitura da Cidade de Recife para a implantação de projetos específicos, por quaisquer dos instrumentos previstos no Plano Diretor ou dele derivados.

A retroalimentação dos dados da eficiência da atuação destes órgãos responsáveis pelo monitoramento da eficácia do planejamento urbanístico municipal, por sua vez, permitirá a criação de uma estrutura de análise de impacto regulatório urbanístico no Município, qualificando as discussões sobre o tema e abrindo espaço para um planejamento efetivo de longo prazo para a cidade.

### 4.3.3 Relação com as leis orçamentárias

A partir da disposição do art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade (o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas), sugere-se o estabelecimento de relatórios anuais, a serem produzidos no âmbito do Conselho da Cidade: (a) por ocasião do período de elaboração das leis orçamentárias, relatórios indicando (sem, evidentemente, caráter vinculativo) as prioridades na aplicação de recursos públicos a partir das disposições do Plano Diretor e das leis dele decorrentes, para fins de implantação da política de desenvolvimento urbano do Município; (b) após a edição das leis orçamentárias, relatórios apontando quais projetos e programas são compatíveis com a política de desenvolvimento urbano prevista no Plano Diretor e sua legislação decorrente, para acompanhamento pelo colegiado e demais órgãos de controle; (c) relatórios anuais, a partir das prestações de contas realizadas pelo Executivo ao Tribunal de Contas, analisando- os recursos efetivamente dispendidos com programas e ações referentes à política de desenvolvimento urbano do Município do Recife.

Esses três conjuntos de relatórios possibilitariam o mais efetivo controle social da implantação do Plano Diretor, estabelecendo com o Legislativo, ainda, uma necessária relação de informação acerca das questões pertinentes a tais matérias. Os relatórios, reitera-se, não teriam caráter vinculativo, mas evidenciariam a capacidade do Município do Recife caminhar no sentido de implantar as políticas públicas que, em seu conjunto, caracterizam a sua Política de Desenvolvimento Urbano.

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAITZ, Ricardo. **Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade:** nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: 2011.

Center for Land Use Education. **Planning implementation tools Transfer of Development Rights (TDR).** 2005. Disponível em: [www.uwsp.edu/cnr/landcenter/](http://www.uwsp.edu/cnr/landcenter/) Acesso em: 02 fev. 2019

FURTADO, Fernanda et al. **Gestão Municipal do Solo Urbano no Brasil e na Colômbia:** aprendizados cruzados a partir de experiências com instrumentos de intervenção urbana similares. Latin American Real Estate Society (LARES), 2014.

FURTADO, Fernanda; ACOSTA, Claudia. **Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina:** legislación, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

PCR\_ICPS, Diagnóstico Propositivo do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, volume I: Consórcio Diagonal/JW, 2018.

PERLO, M.; ZAMORANO, L. R. **La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998.** Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 1999.

San Francisco Planning Department. **TDR Study:** San Francisco's Transfer of Development Rights Program. Disponível em: < [http://commissions.sfplanning.org/hpcpackets/HPC\\_TDR\\_Packet\\_2013\\_07\\_11.pdf](http://commissions.sfplanning.org/hpcpackets/HPC_TDR_Packet_2013_07_11.pdf)> Acesso em: 02 fev. 2019.

