

A

outorga onerosa do direito de construir:¹ avanços e retrocessos nos últimos vinte anos

The Onerous Grant of the Right to Build: Advances and Setbacks in the Last Twenty Years

Paulo Sandroni

Economista pela Universidade de São Paulo e mestre em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professor aposentado da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
E-mail : paulo.sandroni@fgv.br

Resumo: O presente texto analisa os avanços representados pela instituição, em 2002, no Plano Diretor Estratégico, de um coeficiente de aproveitamento básico e um máximo na área urbana do município e a cobrança de contrapartidas econômicas dos que desejassem utilizar em seus projetos construtivos os direitos adicionais de construção existentes entre os dois coeficientes. Os recursos recebidos pela Prefeitura por tais direitos vendidos são utilizados no financiamento de obras de infraestrutura e moradias sociais especialmente nas áreas periféricas da cidade, o que contribui para atenuar as desigualdades sociais. Contudo, na revisão do Plano Diretor em 2014 várias alterações foram introduzidas na fórmula de calcular as contrapartidas o que significou um retrocesso na captação destes recursos.

Palavras-chave: Plano Diretor Estratégico. Coeficiente de aproveitamento máximo. Contrapartidas urbanísticas.

Abstract: This paper analyzes the advances represented by the institution, in 2002, within the Strategic Master Plan, of a basic and a maximum coefficient of use in the urban area of the municipality and the collection of economic counterparts from those who

1 A outorga onerosa significa o pagamento de uma contrapartida econômica por aquele que recebe do poder público um direito de construir (solo criado) que antes não possuía. A outorga onerosa prevista pelos artigos 28, 29, 30 e 31 da lei federal 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) e definida nos artigos de 209 ao 216 do Plano Diretor Estratégico de 2002 do Município de São Paulo é um dos instrumentos de regulação do direito de construir na cidade.

wished to use in their construction projects the additional construction rights existing between the two coefficients. The resources received by the City Hall for these sold rights are used to finance infrastructure works and social housing, especially in the city's peripheral areas, which contributes to attenuating social inequalities. However, in the review of the Master Plan in 2014, several changes were introduced in the formula for calculating the counterparts, which meant a setback in capturing these resources.

Keywords: Strategic Master Plan. Floor Ratio Area. Urban Counterparts.

1 Introdução

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 trouxe um extraordinário avanço nas relações entre o público e o privado ao estabelecer novos parâmetros para o direito de construir na área urbana do município.² A criação de um coeficiente de aproveitamento (CA) básico e um máximo proporcionou ao poder público a incorporação em seu patrimônio de vários milhões de metros quadrados de terrenos virtuais compostos pela diferença entre estes dois coeficientes e que poderiam ser vendidos aos construtores e incorporadores interessados em adquiri-los.

Este dispositivo proporcionou um enorme avanço no que diz respeito à participação do poder público na valorização dos terrenos que o desenvolvimento urbano, a instalação de infraestrutura e a incorporação de novos índices construtivos provocam e que historicamente era apropriada exclusivamente pelos respectivos proprietários.

Além disso, proporcionou com os recursos arrecadados nas áreas mais ricas da cidade investimentos em infraestrutura e moradias populares nas áreas mais pobres.

Esta nova abordagem estabeleceu uma fórmula para calcular o valor dos direitos adicionais de construção, ou seja, as diferenças entre o CA básico e o CA máximo adquiridos por construtoras e incorporadoras para a realização de seus projetos imobiliários em cada terreno.

2 As fórmulas de cálculo das contrapartidas

A fórmula estabelecida a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002 era a seguinte:

$$Cf = vt/CAb \times Fp \times Fs$$

Onde:

Cf = contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de área construída;

vt = valor do metro quadrado de terreno fixado na Planta Genérica de Valores;

CAb = coeficiente de aproveitamento básico;

Fp = fator de planejamento, variando entre 0,25 e 1,4;

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1.

De acordo com essa fórmula, as contrapartidas a serem pagas por cada metro

² Ver BONDUKI, Nabil (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. 1.ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. 244p.; MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. *A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos*. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

quadrado de direitos adicionais de construção seriam afetadas por vários fatores, sendo a tendência que fossem inferiores aos preços de mercado de terrenos reais com os mesmos direitos de construção.

O valor do metro quadrado (vt) tomado da Planta Genérica de Valores (PGV) era em geral inferior aos preços de mercado; o fator de interesse social, variando entre 0 e 1, contribuía também para reduzir a contrapartida, ou, no caso de ser 1, sua influência seria neutra; o fator de planejamento, variando entre 0,25 e 1,4, poderia atuar tanto no sentido de reduzir como de aumentar a contrapartida; e, finalmente, com o CA básico variando entre 1 e 2, a contrapartida seria dividida por 2 nos projetos nos quais existisse este último CA, o que reduziria a contrapartida pela metade.

As contrapartidas resultantes do uso dessa fórmula foram em geral bem inferiores aos preços de mercado pagos pelos terrenos, o mesmo ocorrendo em relação aos valores registrados na PGV: dos 3.160 projetos aprovados até 2020, 2.572 projetos foram calculados de acordo com a fórmula anterior e 65,2% produziram contrapartidas inferiores a 50% do valor registrado na PGV.

3 As mudanças na fórmula

Na revisão do Plano Diretor de 2014, a fórmula sofreu várias modificações importantes.

O CA básico foi estabelecido em 1 para toda a área urbana da cidade, os índices dos fatores de planejamento e social foram alterados no sentido de reduzir as contrapartidas e criou-se uma referência de valor dos terrenos substituindo aqueles da PGV por um Cadastro de Valor do Terreno para fins de Outorga Onerosa. Este último índice superava expressivamente os valores da PGV e se aproximava dos valores de mercado, contribuindo para o aumento das contrapartidas. Com o passar do tempo, como veremos adiante, esse fator favorável ao aumento das contrapartidas foi em grande medida anulado e o seu sinal revertido.

A nova fórmula consistiu no seguinte:

$$C = (A_t / A_c) \times V \times F_s \times F_p$$

Onde:

C = contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;

A_t = área de terreno em m²;

A_c = área construída computável total pretendida no empreendimento, em m²;

V = valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa;

F_s = fator de interesse social, entre 0 e 1;

F_p = fator de planejamento entre 0 e 1,3.

Na nova fórmula, o fator de planejamento, em seu valor máximo, foi reduzido de 1,4 para 1,3; e o mínimo, de 0,25 para 0. Essas alterações provocaram reduções nas contrapartidas, tornando-as, em alguns casos, especiais e iguais a 0.

Entre 2002 e 2014, aumentam expressivamente os projetos que utilizam o fator de planejamento e social inferior a 1, como mostra o Quadro 1. Isso também contribuiu para reduzir as contrapartidas. De acordo com a fórmula de 2014, 86,1% dos projetos utilizavam

o fator de planejamento inferior a 1, e 50,9%, o mesmo quanto ao fator social. O contraste é gritante se compararmos com os projetos que empregavam a fórmula de 2002: essas porcentagens eram 0,4% e 10,6% respectivamente.

Quadro 1 – Fatores de planejamento e social abaixo de 1,0 em projetos de 2002 a 2014

	2002 Fator planejamento	2002 Fator social	2014 Fator planejamento	2014 Fator social
N projetos	14	323	353	209
% total	0,4%	10,6%	86,1%	50,9%

Fonte: Relatório Situação Geral de Processos (prefeitura.sp.gov.br).

Dos projetos residenciais que utilizaram a fórmula de 2014, 54,9% eram de Habitações de Mercado Popular (HMP) e de Habitações de Interesse Social (HIS), nos quais estes indicadores são inferiores a 1, como forma de estímulo ao investimento social; em contraste, esse índice era 13,9% nos projetos que empregaram a fórmula de 2002.

Outra mudança que reduziu também a contrapartida consistiu em expandir o valor máximo do denominador da fórmula: anteriormente, alcançava no máximo 2; agora, poderia se elevar até 4, uma vez que na fórmula a área computável total pretendida no empreendimento entrava dividindo a contrapartida, isto é, entrava no denominador da fórmula. Além disso, no intuito de densificar as áreas próximas dos serviços públicos de transporte, os terrenos nos quais o CA máximo passou a 4 aumentaram, pois esse índice foi aplicado nas áreas lindeiras aos corredores de transporte público.³

O valor do metro quadrado (V) deixava de ser o da PGV e passava a ser o do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa (Cadastro). Inicialmente, como já assinalamos, esses valores nas regiões de terrenos mais caros da cidade superavam os da PGV em mais de 50%,⁴ contribuindo para aumentar a contrapartida, embora fossem também inferiores aos preços praticados no mercado. No entanto, com o passar do tempo, essa vantagem (em termos de aumentar a contrapartida) foi sendo perdida, tornando-se, em 2023, uma desvantagem se esses valores forem comparados com os da PGV.

O problema é que os valores do Cadastro deveriam ser atualizados anualmente, mas isso não aconteceu. Desde sua criação, os valores do Cadastro sofreram apenas dois reajustes, bem pequenos: um de 2%, em 2019, e outro de 5%, em 2022.

Os reajustes da PGV foram muito maiores, pois em muitos casos acompanharam e/ou superaram a inflação observada no período, especialmente nas áreas mais valorizadas da cidade. Como veremos mais adiante, em 2023 os valores do Cadastro, em grande parte dos casos, já haviam sido superados por seus correspondentes da PGV, anulando-se assim essa vantagem inicial, como já assinalamos.

³ A avenida Rebouças é um exemplo interessante desta nova configuração: em grande trecho de seu percurso nos terrenos do lado par, o CA máximo foi ampliado para 4, provocando grande demanda de construtoras e incorporadoras que ali estão construindo um verdadeiro paredão de grandes torres. O contraste é gritante com o lado, ímpar cujos terrenos têm o CA máximo igual a 1, isto é, o mesmo que o básico nos quais a construção de grandes torres dificilmente se viabiliza.

⁴ Nos 31 casos selecionados no Quadro 2, os valores do Cadastro, em 2016, superavam em cerca de 72% aqueles da PGV.

4 A localização dos projetos de OODC

Entre 2002/2004 e 2020, foram aprovados cerca de 3.160 projetos na cidade. Os distritos que mais receberam projetos foram aqueles nos quais os preços dos terrenos costumam ser os mais elevados, destacando-se Moema, Itaim Bibi, Vila Mariana, Pinheiros, Jardim Paulista e Perdizes: esses seis distritos concentraram, a partir de 2002, 731 projetos, representando 22,5% do total.

Esses 3.160 projetos ocuparam terrenos com área total de:

- Fórmula de 2002/04: 2.614 projetos; 9.129.539 m² de terrenos, sendo a área excedente adquirida de 5.898.803 m²;
- Fórmula de 2014/16: 414 projetos; 592.527 m² de terrenos, sendo a área excedente adquirida de 862.458 m².

O total de área dos terrenos utilizados nos projetos até 2020 alcançou 9.722.066 m², sendo adquiridos 6.761.261 m² de área adicional.

Os valores do Cadastro tomados como referência na fórmula que calcula o montante das contrapartidas sofreram fortes reduções relativas entre 2016 e 2023. Uma avaliação pode ser feita se examinarmos a evolução comparativa entre os valores da PGV em 2016 e 2023 e os registrados no Cadastro equivalente a estas duas datas.

Empresas construtoras e incorporadoras de expressiva participação no mercado imobiliário, operando nas regiões de preços de terrenos mais elevados cujos imóveis estavam sendo preparados para a construção de novos projetos em 2023 apresentavam a configuração demonstrada no Quadro 2:

Quadro 2 – Variações nos valores de terrenos na PGV em 2016 e 2023 e do Cadastro da OODC em 2016 e 2023 em 31 casos selecionados de imóveis em mãos de seis construtoras e incorporadoras⁵ em S. Paulo

Ruas/setor	2016 PGV \$ A	2023 PGV \$ B	OODC Cadastro 2016 C	OODC Cadastro 2023 ⁶ D	C/A	D/B
011	2.256	4.175	4.113	4.390	1,82	1,05
011	2.256	4.175	3.799	4.064	1,68	0,97
011	2.493	4.037	4.282	4.581	1,71	1,13
013	3.887	8.827	6.458	6.910	1,66	0,78
013	4.995	8.456	8.157	8.727	1,63	1,03
014	4.959	9.008	8.016	8.577	1,63	0,95
016	4.521	11.802	6.487	6.941	1,43	0,58
016	4.521	11.802	6.487	6.941	1,43	0,58
016	4.521	11.802	6.487	6.941	1,43	0,58
016	4.457	12.396	6.487	6.941	1,45	0,56

(Continua na pág. 104)

5 Os imóveis pertencentes às imobiliárias Vitacon, Cyrela, Bolsa de Imóveis, Diálogo, MRV, Votorantim Empreendimentos localizavam-se nas seguintes ruas e avenidas: Leopoldo Couto Magalhães Jr., Espírito Santo, Rio Grande, Tomas Carvajal, Joaquim Távora, Baltazar Lisboa, Dona Brígida, Dr. Neto Araujo, Afonso Celso, Heitor penteadado, Apiacás, Bartira, Gregorio Serrano, Capote Valente, Rebouças, João Ramalho, Vergueiro, Casa Verde, Antonio Marcondes, Rio Cavernoso, Brasil, Indianopolis, Andre de Almeida, Humberto Scigliano, Alcides Lourenço da Rocha, dos Jaunas, Estados Unidos.

(Continuação da pág. 103)

016	4.457	12.396	6.487	6.941	1,45	0,56
016	4.461	12.327	6.689	7.157	1,49	0,58
024	1.177	2.227	1.852	1.981	1,57	0,89
033	2.387	3.485	3.550	3.798	1,48	1,08
037	2.613	5.796	3.652	3.907	1,39	0,67
037	4.471	7.280	6.360	6.805	1,42	0,93
038	2.268	4.070	4.130	4.419	1,82	1,08
038	2.268	4.070	4.130	4.419	1,82	1,08
038	2.292	3.040	3.249	3.476	1,41	1,14
039	2.855	6623	4.349	4.653	1,52	0,70
039	2.117	3.914	3.134	3.353	1,48	0,85
039	2.967	6.681	4.457	4.768	1,50	0,71
039	2.967	6.681	4.457	4.768	1,50	0,71
042	1.968	3.739	3.302	3.533	1,67	0,94
043	1.236	2.453	2.446	2.617	1,97	1,06
045	4.134	6.373	6.421	6.870	1,55	1,07
074	770	1.293	1.460	1.562	1,89	1,20
084	4.753	5.503	7.570	8.099	1,58	1,47
137	117	356	388	415	3,31	1,16
150	399	1.048	841	899	2,10	0,85
183	341	1.024	1.217	1.302	3,56	1,27
Média					1,72	0,91

Nota: Em vermelho, valores da PGV de 2023 superiores aos valores do Cadastro de 2023.

Fonte: PGV 2016 e 2023; Cadastro OODC.

O Quadro 2 mostra que, dos 31 imóveis pertencentes a imobiliárias e anunciados em jornais de grande circulação como locais de futuros projetos, 18 apresentavam um valor da PGV em 2023 em média 9% superior ao do Cadastro, sendo que em 2016 os valores do Cadastro superavam os da PGV em todos os casos e em cerca de 72% em média.

É interessante destacar que esses imóveis possuíam terrenos de dimensões pequenas e médias, variando entre 150 m² e 350 m², apresentando um CA efetivo médio de 0,71 e obsolescência de 0,33. Esses imóveis aguardavam, provavelmente, sua incorporação, formando áreas maiores capazes de conter projetos com construções de elevada densidade e altura como geralmente acontece nas áreas consolidadas nas quais os terrenos utilizados são de segunda geração, isto é já ocupados com construções.

Dos 31 casos do Quadro 1, identificamos o zoneamento de 23, sendo que, destes, 11 possuíam o CA máximo de 4; 8, o CA máximo 2; e 4, o CA máximo de 1.

Os terrenos que proporcionam condições potenciais de maior lucratividade são aqueles cujo CA máximo é de 4. Vejamos um exemplo comparativo: quanto pagariam de contrapartida dois terrenos utilizando a OODC e portando CA de 4 e CA de 2 como máximo.

Esses dois casos situam-se nas ruas Espírito Santo, nº 191, de CA máximo de 2, e Afonso Celso, nº 85, com CA máximo de 4. São terrenos pequenos: o primeiro tem 156 m² e 177 m² de construção, e valor de Cadastro de R\$ 3.688; o segundo tem 186 m² e 150 m² de construção, e valor de Cadastro de R\$ 2.965. Ambos têm nível de obsolescência de 0,2 e

6 O Cadastro foi reajustado em 2%, em 2019, e em 5%, em 2022, totalizando um reajuste de 7,1%.

são, portanto, construções bem antigas. Projetos residenciais em ambas as ruas, utilizando o CA máximo de 2,0 e de 4,0, pagariam contrapartida de acordo com os dados que seguem no Quadro 3.

Quadro 3 – Contrapartidas em dois terrenos com CA máximo 4,0 e 2,0 em projetos de uso residencial com construções variando de até 50m² e mais de 70m² de acordo com a fórmula de 2014/16

Uso residencial (m ²)	CA máximo de 4 Contrapartida A	CA máximo de 2 Contrapartida B	B/A %	% Valor Cadastro CA de 4	% Valor Cadastro CA de 2
Até 50	R\$ 415	1.032	148	13,9	27,9
Entre 50 e 70	R\$ 467	1.161	148	15,7	31,4
Maior que 70	R\$ 518	1.290	148	17,4	34,9

Fonte: Planilha para cálculo da contrapartida OODC.

Mesmo considerando que o valor de Cadastro do metro quadrado do terreno com CA máximo de 2 é cerca de 24% maior do que o do terreno com CA máximo de 4, o valor a ser pago como contrapartida é 148% maior no terreno de CA máximo de 2, quando comparado com o valor a ser pago pelo terreno de CA máximo de 4.

Se examinarmos qual seria a contrapartida paga por metro quadrado em onze projetos em terrenos pertencentes a construtoras e incorporadoras nos quais o CA máximo é 4, e supondo o uso residencial em unidades maiores que 70 metros quadrados,⁷ teremos os resultados demonstrados no Quadro 3.

Quadro 4 – Valores do Cadastro e da PGV de 2023 e da contrapartida OODC em 11 casos selecionados em seis setores da cidade

Setor	Cadastro 2023 \$/m ² A	PGV 2023 \$/m ² B	Contrapartida OODC \$/m ² C	C/A %	C/B %
011	3.231	4.390	565	17	12
011	3.231	4.064	565	17	14
011	3.569	4.581	624	17	13
036	7.668	11.786	1.341	17	11
038	3.556	4.419	622	17	14
039	4.373	3.476	765	17	22
039	3.334	4.653	566	17	12
039	4.458	3.353	780	17	23
039	4.458	4.768	780	17	16
042	2.965	4.768	518	17	10
150	841	1.048	147	17	14

Fonte: PGV 2023 e Cadastro de Valor do Terreno para fins de Outorga Onerosa.

Podemos observar que os direitos adicionais de construção a serem pagos em projetos

7 No caso de unidades residenciais menores que 70 m², as contrapartidas diminuem ainda mais. No caso de unidades não residenciais, as contrapartidas podem aumentar cerca de 85%.

que eventualmente sejam executados nesses terrenos alcançam apenas 17,2% do valor registrado no Cadastro e, em média, 14,6% dos valores da PGV. Essas proporções significam que a possibilidade de adquirir direitos adicionais de construção por um preço tão baixo estimula a compra por parte de construtoras e incorporadoras de terrenos com tal potencial, isto é, com CA máximo igual a 4, o que ocasiona um aumento da demanda e consequente tendência de aumento de preços desses terrenos.⁸

A fórmula utilizada para o cálculo da contrapartida favorece, portanto, os projetos que utilizam o CA máximo igual a 4, tornando as contrapartidas nesses casos relativamente menores. Se considerarmos a defasagem observada na atualização dos valores do Cadastro, a redução relativa das contrapartidas aumenta à medida que o tempo passa. Os dados que apresentamos anteriormente, relacionados com terrenos pertencentes a construtoras e incorporadoras (Quadro 1), mostram que em 2016 os dados do Cadastro eram 72% maiores do que os valores registrados na PGV, mas em 2023 haviam se tornado 9% menores.

Não resta dúvida de que a ausência de reajustes adequados nos valores do Cadastro representa um subsídio disfarçado às construtoras e incorporadoras que utilizam a outorga onerosa em seus projetos construtivos especialmente a partir de 2020.

5 Conclusões

A introdução da outorga onerosa do direito de construir, a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002, com a criação de um CA básico e um máximo representou um enorme avanço na participação do setor público na valorização dos terrenos ocasionada pelo desenvolvimento urbano em São Paulo.

As fórmulas utilizadas para o cálculo das contrapartidas pela venda de direitos adicionais de construção e seu manejo, especialmente a partir da revisão do Plano Diretor em 2014, no entanto, provocaram robustas reduções na arrecadação sendo as mais importantes as causadas pela concepção de que “quanto mais se usa, menos se paga por metro quadrado adquirido”, que em termos práticos significa que construtoras e incorporadoras que utilizam o CA máximo de 4 pagam, por metro quadrado adquirido, a metade de quem utiliza, por exemplo, o CA máximo de 2. Além disso, a defasagem nos reajustes dos valores do Cadastro, que inicialmente eram bem superiores aos da PGV (utilizados estes na fórmula de cálculo de 2002/04), agora, em 2023, se tornaram, na maioria dos casos, inferiores, o que representa um fator importante de redução relativa das contrapartidas pagas.

Seria, portanto, recomendável que o Cadastro recuperasse, por intermédio de um processo de reajustes mais robustos, as diferenças iniciais mantidas com a PGV, para que a arrecadação e, em consequência, o investimento público em áreas mais carentes contribuíssem de maneira mais eficaz para resolver os problemas sofridos pelas famílias de pessoas mais pobres que vivem nessas regiões.

A possibilidade de quem utiliza o CA máximo de 4 de dividir a contrapartida a ser paga por esse valor proporciona uma enorme redução de custos do terreno (embora seja um terreno virtual), e que possibilita a construção adicional de metros quadrados a serem vendidos por preços idênticos aos construídos com base em direitos de construção de

⁸ Por essa razão construtoras e incorporadoras defendem o aumento de áreas nas quais os terrenos tenham CA máximo igual a 4.

terrenos reais. Como foi mostrado no Quadro 4, o valor da contrapartida a ser paga eventualmente em terrenos de CA máximo de 4 variava entre 14% e 17% do valor do Cadastro e da PGV, respectivamente, em 2023. Seria importante modificar essa maneira de calcular a contrapartida para que ela, sem perder sua condição de estímulo ao investimento imobiliário, ou adequada ocupação territorial, não signifique renúncia de receita na venda de um bem público.

Referências

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil:** do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. 1.ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC):** a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SÃO PAULO (CIDADE). **Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo.** Disponível em: <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2023.