

# 20 anos do Estatuto da Cidade e... as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE: perdas ou ganhos na Outorga Onerosa do Direito de Construir?

## **Sarah Lúcia Alves França**

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense. Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe. Líder do Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/5281840573462045>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5599-8646>.

## **Catarina Carvalho Santos Melo**

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Sergipe. Pesquisadora Bolsista CNPQ do Observatório das Metrópoles. *Lattes*: <https://lattes.cnpq.br/7347732791915092>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0617-3979>.

---

**Resumo:** O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, estabelece diretrizes gerais da política urbana, trazendo instrumentos de controle do uso e ocupação e reafirmando a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores nos municípios brasileiros. Embora seja anterior à referida lei, alguns desses instrumentos estão presentes no Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE, promulgado em 2000, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Entretanto, ainda sem revisão efetivada, já houve vários processos de revisão dessa lei, mas sem sucesso efetivo, ferindo o prazo determinado pelo Estatuto da Cidade para tal. Assim, questiona-se a quem o atraso dessa revisão beneficia? Quem ganha e perde com esse PDDU vigente? Diante disso, este artigo busca analisar processos referentes às tentativas de revisão do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju e à definição da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Para tanto, foram realizados levantamentos bibliográficos e coleta de informações sobre a necessidade de revisão a partir de simulações com dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ). No entanto, percebeu-se que a não aplicação da OODC em Aracaju é resultante da falta de controle do poder público sobre o potencial de adensamento das zonas, além de deixar de arrecadar verbas que seriam destinadas às melhorias urbanas, como infraestrutura.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Aracaju.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Plano Diretor e Outorga Onerosa do Direito de Construir – **3** O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE e suas intermináveis revisões – **4** Outorga Onerosa no Plano Diretor de Aracaju: o que foi implementado? – **5** Então, a quem servem o atraso da revisão do Plano Diretor e a não implementação da OODC? Breves considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

O Brasil passou por um intenso crescimento urbano no século XX, que atinge, hoje, a quantidade de 84% da população morando em cidades (Estimativa IBGE, 2021). Isso resultou em diversos problemas urbanos, como ausência de moradia digna para a população mais carente, ampliando o número de ocupações precárias, e por outro lado, a segregação dos grupos de alta renda em espaços privativos, como condomínios fechados e *shopping centers*. A combinação desses processos resultou em configurações socioespaciais desiguais, cuja fragmentação do tecido urbano, periferação da moradia, esvaziamento dos imóveis nos centros, degradação ambiental e apropriação de bairros sem oferta de infraestrutura são marcas das cidades contemporâneas.

Esse cenário gerou a necessidade de instrumentos de planejamento, voltados para o controle da expansão urbana, combatendo entraves que dificultam o acesso à terra urbanizada, como a especulação imobiliária e valorização do solo. Assim, em meados dos anos 1940, difundiram-se práticas de elaboração de planos diretores, embora o primeiro considerado seja o Plano Agache no Rio de Janeiro, da década de 1930.<sup>1</sup>

Com a Constituição Federal, ficou determinada a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores em municípios acima de 20 mil habitantes, regulamentada posteriormente pelo Estatuto da Cidade, em 2001, instituindo uma série de instrumentos de financeirização da urbanização, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), determinando, assim, que os planos diretores aprovados antes dessa lei fossem revistos para se adequar às suas definições e instrumentos.

No caso de Aracaju, capital de Sergipe e integrante da Região Metropolitana, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei nº 42, de 2000 (anterior ao Estatuto da Cidade), iniciou uma série de revisões (2005, 2015 e, a última, 2021) a fim de atender à exigência do Estatuto da Cidade, embora sem sucesso de aprovação junto à Câmara dos Vereadores. Nesse caso, aponta-se que, embora tenha sido apontado nessa lei o “solo criado”, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir nunca foi aplicado, trazendo inúmeras perdas no aspecto da urbanização e na oferta de áreas urbanizadas para os grupos de baixa renda.<sup>2</sup>

Com isso, questiona-se: a quem o atraso dessa revisão beneficia? Quem ganha com esse PDDU vigente? Quais entraves urbanos são decorrentes da ocupação determinada pelo Coeficiente de Aproveitamento? Quais perdas podem ser verificadas pela não aplicação do instrumento da OODC?

<sup>1</sup> VILLAÇA, 1999.

<sup>2</sup> FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012.

Diante disso, este artigo busca analisar processos referentes às tentativas de revisão do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju e à determinação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nestes, apontando perdas e ganhos desse atraso. Para tanto, foi feito o levantamento bibliográfico de autores que abordam esse assunto, de leis e documentos referentes ao PDDU e suas revisões, além da análise de dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ).

## 2 Plano Diretor e Outorga Onerosa do Direito de Construir

Diante da necessidade de se pensar no planejamento urbano que estabeleça o acesso democrático à terra urbanizada, o Capítulo II – Da Política Urbana, que compõe a Constituição Federal de 1988, fruto da luta pela reforma urbana liderada pelos movimentos sociais, traz nos artigos 182 e 183 a garantia do direito à propriedade privada e reconhece, no §2º do artigo 1º, a função social da propriedade urbana, assegurando que os interesses coletivos se sobreponham aos individuais.

Para garantia dessas diretrizes no território municipal, a Constituição Federal estabeleceu autonomia aos municípios para construção da sua política urbana através da elaboração do Plano Diretor, obrigatório para cidades acima de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitana, entre outros critérios.<sup>3</sup>

Em 2001, a fim de regulamentar o referido capítulo da Carta Magna, através da Lei nº 10.257 foi aprovado o Estatuto da Cidade (EC), que estabelece diretrizes gerais para gestão e planejamento da política urbana e traz instrumentos para tornar as cidades socialmente mais justas e menos desiguais. Ou seja, “uma espécie de ‘caixa de ferramentas’ para uma política urbana local”.<sup>4</sup>

Para implementação do Estatuto da Cidade na escala urbana, a lei reafirma a obrigatoriedade de os municípios elaborarem seus planos diretores ou revisarem aqueles anteriores a essa determinação no prazo de cinco anos, que, posteriormente, se estendeu por mais dois anos, ou seja, até 2008.

Com isso, de acordo com Furtado, Maleronka e Biasotto (2012), dentre os instrumentos do Estatuto da Cidade destaca-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) (arts. 28 a 31), que consiste no valor cobrado pela metragem construída que excede o direito de construir estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico<sup>5</sup> definido pelo plano diretor municipal. Ou seja, se o coeficiente de aproveitamento básico (CAb) for 1, o proprietário tem o direito de construir uma área igual à metragem do terreno. Por exemplo, num lote com uma dimensão de X m<sup>2</sup>, o proprietário tem o direito de construir uma edificação com área de X m<sup>2</sup>. Se ultrapassar esse

<sup>3</sup> BRASIL, 1988.

<sup>4</sup> BRASIL, 2001b, p. 23.

<sup>5</sup> O coeficiente de aproveitamento é calculado pela fórmula  $CA = \text{área construída} / \text{área do terreno}$ .

limite, cada metro construído a mais é chamado de solo criado, devendo ser paga uma taxa, que pode chegar até o limite estabelecido em cada zona da cidade, denominada como coeficiente de aproveitamento máximo (CA<sub>máx</sub>). Ou seja, a diferença entre o CA<sub>b</sub> e CA<sub>máx</sub> é o que se denomina solo criado, o qual está sujeito à OODC. Nesse caso, a finalidade é a garantia do equilíbrio de oferta de infraestrutura – observando as condições físicas e ambientais de cada área da cidade – e do porte da edificação.<sup>6</sup>

Então, o princípio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) baseia-se na teoria de que o valor da terra é resultado do investimento público realizado em determinada região, seja com a construção de redes de água, esgoto, drenagem, implantação de parques públicos, pavimentação de vias, manutenção do transporte público etc.<sup>7</sup> Sendo assim, a recuperação desses investimentos, oriundos da intensificação do adensamento, se constitui uma estratégia para reverter o lucro proveniente da possibilidade de multiplicação do solo e da posterior valorização da terra, que devem ser retornados em benefícios para a implantação da urbanização, denominada de recuperação de mais-valias fundiárias.<sup>8</sup>

### 3 O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE e suas intermináveis revisões

Fundada em 1855, a cidade de Aracaju teve suas primeiras experiências de regulação urbanística em junho de 1966, quando foi promulgada a Lei nº 13, o Código de Obras do Município de Aracaju, e a Lei nº 19, o Código de Urbanismo do Município de Aracaju, ambos de “viés higienista e sanitarista, com traços funcionalistas e ideias de embelezamento urbano”.<sup>9</sup>

Quase 40 anos depois, em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Aracaju, que definiu diretrizes sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, apontando a necessidade da elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (FRANÇA, 2019). Em seu artigo 137, a lei instituiu que “o Município *deve* promover a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários de imóveis urbanos, valorizados em decorrência de obras públicas, mediante contribuição de melhoria” (grifo nosso).<sup>10</sup>

A Lei Orgânica também define sobre o cumprimento da função social da cidade (artigos 177 a 179), a necessidade de elaboração do Plano Diretor Municipal (artigos 206 e 207) e a previsão da gestão democrática (inciso I do artigo 180) e trata dos

<sup>6</sup> FURTADO; REZENDE, 2011.

<sup>7</sup> FURTADO *et al.*, 2012.

<sup>8</sup> FURTADO; REZENDE, 2011.

<sup>9</sup> FRANÇA, 2019, p. 15.

<sup>10</sup> ARACAJU, 1990, p. 49.

instrumentos urbanísticos, que mais tarde seriam previstos pelo Estatuto da Cidade, dentre eles, a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC (artigos 195 a 201). Nestes constam definições relacionados à OODC, denominada até então como solo criado, como em outros municípios.<sup>11</sup>

O art. 195 estabelece que, “a todo proprietário de imóvel, por razão de equidade social, deve ser assegurado igual direito de construir” (ARACAJU, 1990, p. 63) e, no art. 196, §1º, determina que o coeficiente de aproveitamento único seja igual a 1,0 (um), que viria a ser alterado posteriormente, através da Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000, para 3,0 (três) em face da aprovação do Plano Diretor em 2000.

Assim, atendendo ao disposto na Lei Orgânica, em 1991, foi iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor de Aracaju em 1995, através da contratação de consultoria especializada e da equipe técnica da Prefeitura Municipal para construir um diagnóstico, elaborar propostas e realizar audiências com a população, buscando cumprir os princípios da participação na gestão.<sup>12</sup>

Aprovada somente no final de 2000, a lei sofreu inúmeras alterações na Câmara dos Vereadores, tornando-a semelhante a uma “colcha de retalhos”, conforme denomina Diniz (2005), em face dos conflitos e dualidades de interpretações, especialmente no licenciamento de projetos arquitetônicos e urbanísticos. Sua aprovação, “ao apagar das luzes”, como define Antunes (2015, p. 36), se deu juntamente com as Leis Complementares nº 43 e 44, que instituem o Código de Obras e Edificações e o Código de Urbanismo do Município de Aracaju.

Em 2000, a Emenda à Lei Orgânica nº 36, no §1º do artigo 196, transformou o coeficiente único de aproveitamento de 1,0 (um) para 3,0 (três) para adequação ao aprovado na Lei Complementar nº 42, de 6 de outubro de 2000, que instituiu o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju (PDDU). Essa emenda também alterou os artigos 197 e 200, cujo primeiro aponta na lei original, sobre a criação de solo:

Art. 197 - Toda vez que uma edificação ou estrutura proporcionar uma área de piso coberta, em qualquer nível, *maior do que uma vez a área do terreno natural primitivo* haverá criação de solo, mesmo quando esta área coberta não seja considerada área construída tradicionalmente. (Grifo nosso)

Parágrafo Único – Excluem-se do cômputo da área prevista no “caput” deste artigo as áreas destinadas a garagem coberta, na proporção de uma vaga por unidade habitacional. (Lei Orgânica Municipal Original) (ARACAJU, 1990).

<sup>11</sup> ARACAJU, 1990.

<sup>12</sup> FRANÇA, 2019.

A emenda altera o coeficiente de aproveitamento de 1,0 (um) para 3,0 (três) da seguinte forma:

Art. 197 - Toda vez que uma edificação ou estrutura proporcionar uma área de piso coberta, em qualquer nível, *maior do que três vezes a área do terreno natural primitivo*, haverá criação de solo. (Grifo nosso)

Parágrafo Único. Excluem-se do cômputo da área prevista no “caput” deste artigo as áreas destinadas a garagens e outras que venham a ser regulamentadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. (Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000)

Apesar de o coeficiente de aproveitamento único ser definido originalmente pela Lei Orgânica como 1,0 (um), havia isenção do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir quando este fosse até 2,0 (dois). Isso é determinado pelo art. 200, que trata dessa alíquota a ser cobrada como contrapartida da criação de solo, que define:

- I - para o coeficiente maior do que 01 e menor ou igual a 02 - isento;
- II - para o coeficiente maior do que 02 ou menor ou igual a 03 - 10% do valor de lançamento fiscal do metro quadrado de terreno objeto da construção;
- III - para o coeficiente maior do que 03 e menor ou igual a 06 - 25% do valor de lançamento fiscal por metro quadrado de terreno objeto da construção;
- IV - para o coeficiente maior que 06 - 50% do valor de lançamento fiscal por metro quadrado de terreno objeto da construção (ARACAJU, 1990, p. 65).

Para atender ao determinado pelo Plano Diretor, a Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000 também altera essas determinações:

- I - para o coeficiente maior do que 03 e menor ou igual a 04 - isento;
- II - para o coeficiente maior do que 04 ou menor ou igual a 06 - 10% do valor do lançamento fiscal por metro quadrado do terreno objeto da construção;
- III - para o coeficiente maior do que 06 - 25% do valor de lançamento fiscal, por metro quadrado do terreno objeto da construção (Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000).

Posteriormente, a Lei nº 58/2002 revogou os Códigos de Obras e de Urbanismo devido a inconsistências no Plano Diretor e vícios de encaminhamento, já que foram “aprovados como leis orgânicas, e ao serem sancionadas pelo Executivo,

foram transformadas em Leis Complementares”.<sup>13</sup> Com isso, os Códigos de Urbanismo e de Obras, aprovados em 1966, Leis nº 13 e 19, elaborados pelo arquiteto Rubem Chaves, voltaram a vigorar.<sup>14</sup>

Para cumprir a normativa do Estatuto da Cidade referente à obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor para adequação às suas diretrizes no prazo cinco anos, a Prefeitura Municipal, em 2005, estabeleceu um convênio de cooperação técnica com a Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (FAPESE/UFS) para coordenar os trabalhos da revisão do PDDU e dos códigos complementares, com participação de várias entidades da sociedade civil<sup>15</sup> e da comunidade, conforme recorda França (2018; 2019).

É importante apontar que, nesse momento, o Ministério das Cidades, criado em 2003, incentivava, através de cursos, campanhas e financiamento de recursos, a elaboração e revisão dos planos, impulsionando os municípios a implementarem esse instrumento de planejamento da política urbana.

Assim, o processo de revisão do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) se deu de forma coletiva e participativa, com a construção de propostas e ampla troca de conhecimentos entre todos os participantes, atendendo aos princípios do envolvimento da população nas discussões sobre a cidade, trazendo contribuições para solução dos entraves no âmbito do planejamento, de forma a retratar os anseios e interesses de todos.<sup>16</sup>

Marcelo Déda (PT), prefeito de Aracaju na gestão 2001-2005, apontou em entrevista, naquele momento, a importância de dividir essas discussões urbanas com a sociedade, enfatizando que:

Nós poderíamos simplesmente ter contratado uma consultoria para vir aqui, elaborar uma proposta que só depois seria discutida com alguns segmentos para ser implementada. Ao invés disso, assumimos o desafio de construir toda uma proposta para revisão do Plano à luz do conhecimento e capacidade de técnicos sergipanos, discutindo e dialogando com os diversos setores da sociedade civil (INSTITUTO MARCELO DÉDA, 2005).

O gestor ainda complementa que:

A partir da coleta das diversas experiências, nós priorizamos a qualidade de vida sem criar obstáculos para a expansão urbana da cidade. Isso só foi possível porque buscamos um amplo debate, dando chance

<sup>13</sup> ANTUNES, 2015, p. 36.

<sup>14</sup> FRANÇA, 2019.

<sup>15</sup> ADEMI-SE; SINDUSCON-SE; ASCOM-SE; CMP/BR-SE; CREA-SE; IAB-SE; OAB-SE; SEMEAR; FAPESE.

<sup>16</sup> FRANÇA, 2018.

ao consenso para produzir um documento legitimado por todos os segmentos envolvidos, que buscaram demonstrar seus interesses na construção de um ordenamento para o futuro da cidade. Nossa administração buscou integrar e não dividir (INSTITUTO MARCELO DÉDA, 2005).

A coordenação da FAPESE dividiu quarenta e dois participantes em cinco grupos temáticos (meio ambiente, posturas, obras e edificações, uso e parcelamento do solo, e infraestrutura), tendo integrantes de entidades da sociedade civil,<sup>17</sup> da comunidade e da prefeitura (EMURB, EMSURB, SMTT, FUNCAJU, Procuradoria Municipal, SEPLAN), formando um grupo multidisciplinar.<sup>18</sup> Nesse aspecto, “os representantes das instituições envolvidas fizeram questão de ressaltar o ineditismo da iniciativa e o caráter de transparência e compromisso social demonstrado pela administração municipal na condução do processo”.<sup>19</sup>

Os trabalhos foram divididos em grupos de técnicos por temáticas definidas para elaboração das atividades, com apresentação posterior dos resultados, para todos os participantes em plenárias participativas, em forma de propostas de minuta de lei, que correspondia ao Plano Diretor e aos códigos complementares.<sup>20</sup> No início de 2016, os documentos foram entregues para a Prefeitura Municipal, junto com estudos sobre o diagnóstico da cidade elaborados pela equipe da coordenação.<sup>21</sup>

A Prefeitura Municipal entregou, numa cerimônia, os anteprojetos de leis para a Câmara de Vereadores, que, após ficarem “engavetados” até dezembro de 2007, foram devolvidos ao Executivo sob alegação de que não haviam sido aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CONDURB). Participante do processo de revisão e membro integrante do Conselho (representando a Universidade Federal de Sergipe naquele momento), Vera França<sup>22</sup> afirma a Antunes (2015, p. 148) que:

O Plano foi apresentado no Conselho do CONDURB, mas houve uma falha, que no momento da apresentação, não foi lavrada uma ata, ou feito algum documento que servisse como prova da aprovação, faltou uma filigrana, então o plano foi encaminhado a Câmara de Vereadores.

<sup>17</sup> ADEMI-SE; SINDUSCON-SE; ASCOM-SE; CMP/BR-SE; CREA-SE; IAB-SE; OAB-SE; SEMEAR; FAPESE.

<sup>18</sup> ANTUNES, 2015; FRANÇA, 2018.

<sup>19</sup> INSTITUTO MARCELO DÉDA, 2005.

<sup>20</sup> ANTUNES, 2015.

<sup>21</sup> FRANÇA, 2019.

<sup>22</sup> Dra. Vera Lúcia Alves França: Geógrafa e Professora da Universidade Federal de Sergipe, participou do processo de elaboração do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju como consultora da Trama Urbanismo. Na revisão, integrou a equipe de consultores da FAPESE, sendo, também, membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, representando a Universidade Federal de Sergipe.

Entretanto, o artigo 73 do PDDU (2000), no qual a alegação se baseia, não exige, necessariamente, a aprovação em reunião do CONDURB, mas, sim, que a revisão tenha a supervisão e orientação do conselho. E, de fato, ele foi revisado com participação efetiva de membros no processo junto à FAPese, representando suas respectivas instituições.<sup>23</sup> Ainda na entrevista, Vera França prossegue:

A Câmara de vereadores ficou com o plano durante algum tempo, e depois resolveu devolver ao CONDURB alegando que o mesmo não havia aprovado o Plano, e como não tinha tido a preocupação de dizer que eles tinham que aprovar. De fato, o CONDURB já tinha participado, sabia que estava tendo aquele trabalho de revisão do Plano Diretor. Então, não foi formalizado uma votação para aprovar, aí entenderam que não tinha sido aprovado e o devolveram. Novamente o CONDURB se debruçou sobre o plano e sobre os códigos e fez reuniões plenárias, promoveu alterações (FRANÇA *apud* ANTUNES, 2015, p. 150).

Em 2008, o Projeto de Lei foi encaminhado para o CONDURB para discussões que se estenderam nos dois anos seguintes, com a participação de sete órgãos municipais<sup>24</sup> e representantes de entidades da sociedade civil.<sup>25</sup> Antes disso, a então Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) fez pequenos ajustes e compatibilizações na lei e seus referidos anexos. Antunes (2015) lembra que, nesse mesmo período, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário de Sergipe (ADEMI/SE) se organizou e desenvolveu outra proposta que foi entregue à prefeitura em julho de 2010. Em 2010, após deliberações e aprovações do anteprojeto no CONDURB, o Projeto de Lei Complementar nº 06/2010, referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável, foi novamente encaminhado para a Câmara Municipal, que realizou, entre setembro de 2011 e março de 2012, 33 (trinta e três) audiências públicas<sup>26</sup> e, ainda em 2012, foram iniciadas as votações no Legislativo, cujos resultados “comprovam o total alinhamento da maioria dos vereadores com o segmento das construtoras, que teve suas propostas apresentadas através da ADEMI”, rejeitando emendas encaminhadas pela sociedade civil.<sup>27</sup> É importante ressaltar que, nesses documentos, se incluía o coeficiente de aproveitamento único igual a 1,0 (um).

<sup>23</sup> FRANÇA, 2019.

<sup>24</sup> EMSURB, EMURB, FUNCAJU, PGM, SEFIN, SEPLAN e SMTT.

<sup>25</sup> ADEMA, ADEMI, CREA-SE, FABAJU, IAB-SE, IBAMA, ITPS, OAB-SE, PIO DÉCIMO, SRH/SEMARH, UFS e UNIT.

<sup>26</sup> ANTUNES, 2015

<sup>27</sup> ANTUNES, 2015, p.53

Antunes (2015, p. 53) ainda lembra que foi um processo conturbado, sendo que:

No período, o Fórum de Defesa da Grande Aracaju também se mobilizou para acompanhar as votações, no dia 27 de junho, data prevista para votação da emenda que estabelecia o índice de aproveitamento do solo de Aracaju, cuja proposta seria limitá-lo até três, as pessoas se mobilizaram, mas a mesma foi adiada para o mês de agosto, após recesso parlamentar. A justificativa foi que os vereadores precisavam de um tempo maior para entender a discussão que gira em torno do Plano Diretor e votar com propriedade sobre o assunto.

O projeto de lei foi alterado na Câmara dos Vereadores através da aprovação de emendas que contrariavam interesses coletivos defendidos no projeto original, pactuado entre representantes da sociedade durante todo o processo em plenárias e audiências públicas com a comunidade. Com isso, um grupo de vereadores<sup>28</sup> entrou com um pedido de suspensão e averiguação das votações no Ministério Público, acatado pelo Judiciário através de um mandado de segurança expedido em dezembro de 2012, suspendendo totalmente as discussões e decisões. Notícia veiculada no *site* Infonet,<sup>29</sup> com entrevista do então vereador Bertulino Menezes, apontou que, nas votações:

Foram violados diversos ditames de tramitação que constituem o devido processo legislativo municipal, sendo desprezados, assim, a Lei Orgânica do Município de Aracaju e os Regimentos Internos da Câmara Municipal e do Plano Diretor. O vereador afirma que as ditas normas regimentais vêm sendo alteradas casuisticamente, com a finalidade exclusiva de possibilitar a rápida tramitação e aprovação do Plano Diretor.

Diante a ação equivocada de alguns vereadores da capital em aprovar o Plano Diretor e colocá-lo a disposição do prefeito para a devida sanção, Bertulino requereu que todas as votações referentes ao PD sejam suspensas até a decisão final de outro Mandado de Segurança que pede a anulação de todos os dispositivos do Plano Diretor que foram aprovados ou rejeitados até agora. Esse mesmo MS pede que seja retomado o processo legislativo para aprovação do projeto de Plano Diretor, obedecendo todas as normas legais e regimentais pertinentes. Ele também pede que a CMA preste informações das votações.

Em 2015, na gestão do prefeito João Alves Filho (DEM), outro processo de revisão do Plano Diretor foi iniciado. Diferente do anterior, este foi coordenado por

<sup>28</sup> Bertulino Jose Lopes de Menezes (PSB), Emerson Ferreira da Costa (PT), Josenito Vitale de Jesus (Nitinho) (PSD), Moritos da Silva Matos (PDT), Emanuel Messias (PRP), Rosangela Santana Santos (PC do B)

<sup>29</sup> Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/politica/justica-suspende-votacoes-do-plano-diretor-na-cma/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

um grupo técnico de funcionários municipais, acompanhados de consultores técnicos especializados contratados para tratar temas específicos. Inicialmente, foi elaborado um diagnóstico de Aracaju, atrelado à participação popular em diversas fases, desde a discussão do plano de trabalho até a construção do diagnóstico e das proposições em audiências públicas.<sup>30</sup>

Nesse momento, a comunidade expressou, de forma muito forte, o desgaste das várias tentativas de revisão e o descaso da gestão com um instrumento de planejamento tão relevante para a cidade: “A gente participa e isso não dá em nada”, “já estamos cansados de discutir, e de nada ser colocado em prática”.<sup>31</sup> Entretanto, embora a minuta do projeto de lei ter sido finalizada nos últimos meses de 2015, a promessa do prefeito de que entregaria à Câmara dos Vereadores no final deste ano não foi cumprida. Isso foi decorrente da “obrigatoriedade de encaminhar os resultados à apreciação do CONDURB, [que] acarretou a necessidade de se prolongar a entrega, a fim de enriquecer os debates, ampliando a participação dos setores que produzem a cidade”.<sup>32</sup>

Após diversas afirmativas do atual prefeito, que assumiu em 2017 e se reelegeu em 2020, de que faria a revisão do Plano Diretor, em maio de 2018 foi anunciado<sup>33</sup> o início de um trabalho interno através de grupo técnico de servidores de algumas secretarias relacionadas à temática. Conforme reportagem do *site* da prefeitura em 05.06.2018, esse grupo, dividido em Comitê Executivo e Comitê Técnico Interdisciplinar,<sup>34</sup> era “liderada[o] pela Secretaria Municipal da Infraestrutura e com o protagonismo de outros órgãos municipais, a exemplo da Secretarias Municipal do Meio Ambiente (SEMA), do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLOG), da Indústria, Comércio e Turismo (SEMICT), da Assistência Social e Cidadania, e Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju (SMTT)”. Ainda, o mesmo *site* informa que, durante as reuniões, que ocorriam periodicamente, “a pauta principal continuou sendo a necessidade de atualizar os instrumentos regulatórios acerca do uso e ocupação do solo, do coeficiente básico e macrozoneamento da cidade”. Por fim, o secretário da Infraestrutura detalha que, “após todos os estudos temáticos, o passo seguinte é abrir a consulta pública para colaborações e incorporações da sociedade civil e dos setores organizados”. Entretanto, apesar disso, não foi dado continuidade ao processo, com paralisação das atividades antes mesmo da apresentação e discussão desses estudos à população, conforme mencionado.

<sup>30</sup> FRANÇA, 2018.

<sup>31</sup> FRANÇA, 2018.

<sup>32</sup> FRANÇA, 2018.

<sup>33</sup> Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76747/comite\\_tecnico\\_sistematiza\\_calendario\\_de\\_revisao\\_do\\_plano\\_diretor.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76747/comite_tecnico_sistematiza_calendario_de_revisao_do_plano_diretor.html). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>34</sup> Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76886/aracaju\\_em\\_pauta\\_tecnicos\\_voltam\\_a\\_debater\\_revisao\\_do\\_plano\\_diretor.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76886/aracaju_em_pauta_tecnicos_voltam_a_debater_revisao_do_plano_diretor.html). Acesso em: 27 maio 2022.

Posteriormente, em agosto de 2021, a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Infraestrutura, anunciou a abertura do processo de revisão do Plano Diretor com uma consulta pública para a população através do *site* [www.aracaju.se.gov.br/pddu/](http://www.aracaju.se.gov.br/pddu/), do qual consta a proposta do anteprojeto de lei completo com anexos (tabelas com índices, mapas de zoneamento e áreas especiais etc.) e um formulário de sugestões para que a população pudesse contribuir. O *site* apresenta a seguinte chamada: “Estamos construindo um novo PDDU. A Prefeitura de Aracaju está atualizando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju e para colocá-lo em prática, a sua contribuição é muito importante”.<sup>35</sup> A elaboração do *site* se deu, segundo o secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão,<sup>36</sup> sob argumentação de se constituir “uma forma de aumentar a transparência de suas ações e ampliar a democratização da gestão”, embora ressalte a obrigatoriedade da realização das audiências, que, de acordo com a Resolução nº 25, de março de 2005, do Conselho das Cidades, “têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo”.

Entretanto, um grupo de entidades (como Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Sergipe, Ordem dos Advogados do Brasil Seção Sergipe etc.), políticos e movimentos sociais exigiram, através de uma carta aberta,<sup>37</sup> a publicização de documentos que subsidiem todas as fases, como diagnósticos atualizados, propostas pactuadas, etc., bem como ampliação da quantidade de audiências públicas e dos prazos de todo o processo. Até o fechamento desta pesquisa (maio de 2022), os documentos não foram encaminhados ao CONDURB, instância que deve analisar e aprovar o anteprojeto, antes de serem submetidos à Câmara dos Vereadores.

Com tudo isso, a capital sergipana clama por uma lei compatível com a atual realidade socioespacial. Em 2000, quando foi aprovado o Plano Diretor, a cidade abrigava 461.534 habitantes, nos seus 35 bairros e 1 (uma) Zona de Expansão Urbana. Hoje, com cerca de 200 mil habitantes a mais e várias alterações nas leis, em especial sobre gabarito, é visível uma nova configuração espacial, resultado da expansão nos vetores oeste e sul, em especial para bairros sem infraestrutura, como Jabotiana e Zona de Expansão, e de um déficit de 33.817 moradias em 95 aglomerados subnormais, situados, em sua maioria, na porção norte e oeste.<sup>38</sup> Aracaju, com seus 48 bairros,<sup>39</sup> e sem a Zona de Expansão, aguarda novas regulamentações que efetivamente atendam os interesses de todos.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/pddu/>. Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>36</sup> Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/92191/prefeitura\\_estimula\\_participacao\\_popular\\_na\\_gestao\\_por\\_meio\\_de\\_consultas\\_publicas.html/](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/92191/prefeitura_estimula_participacao_popular_na_gestao_por_meio_de_consultas_publicas.html/). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>37</sup> Disponível em: [https://www.cause.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/CARTA-ABERTA\\_Final.pdf](https://www.cause.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/CARTA-ABERTA_Final.pdf). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>38</sup> IBGE, 2019.

<sup>39</sup> Lei Municipal de Delimitação de Bairros nº 873/1982 e posteriores alterações (Lei Municipal nº 2.666/1998, que cria o bairro Jardins; Lei nº 2.979/2001, que cria o bairro Santa Maria; Lei nº 3.357/2006, que cria o bairro Japãozinho; Lei nº 4.024/2011, que cria o bairro 17 de Março; Lei nº 5.022/2018, que cria o

## 4 Outorga Onerosa no Plano Diretor de Aracaju: o que foi implementado?

### 4.1 Algumas tentativas...

A experiência de Aracaju com o instrumento da Outorga Onerosa teve início antes da aprovação do Estatuto da Cidade, em 1990, através da Lei Orgânica, e instituía o solo criado e o coeficiente de aproveitamento (CA) único igual a 1,0 (um) e o CA com máximo de 6,0 (seis). Nesse âmbito, a Minuta do Projeto de Lei do PDDU de Aracaju de 1997 mantinha esse CA único igual a 1,0 (um), atendendo, inclusive, às discussões de que o direito à construção deve ser igual ao direito à propriedade.<sup>40</sup> Porém, a Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000, em conformidade com o que, cerca um mês após, seria estabelecido no Plano Diretor<sup>41</sup> (Lei nº 42/2000), alterou o CA único para 3,0 (três), mantendo o máximo 6,0 (seis).

Diante disso, o Plano Diretor de 2000 estabelece o CA único, para toda a cidade, de 3,0 (três), podendo atingir até 4,0 com isenção de pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Para os CAs máximos, na Zona de Adensamento (ZAR) de 3,0 (três) a 3,5 (três vírgula cinco), nas Zonas de Adensamento Básico (ZABs 1 e 2) de 3,0 (três) a 4,0 (quatro), e nas Zonas de Adensamento Preferencial (ZAP 1 a 5) de 4,0 (quatro) a 6,0 (seis). Vale frisar que a variação é decorrente do atendimento aos requisitos mínimos de infraestrutura básica necessária para zona, conforme Anexo IV.<sup>42</sup>

Nas revisões seguintes do Plano Diretor, descritas no item anterior, foram várias tentativas de modificar esse coeficiente (Figuras 1 e 2). No processo de revisão do PD em 2005, da minuta de lei consta o CA único igual a 2 (dois) e o máximo de 3 (três) nas ZABs e ZAPs e, na ZAR, 0,4 (quatro décimos), equivalente ao básico e máximo, conforme acordado nas plenárias durante o processo na FAPese. Todavia, no processo de discussão e aprovação do plano em 2012 na Câmara de Vereadores, os artigos referentes à OODC foram alterados, e o coeficiente de aproveitamento, deixado em aberto.

No processo de revisão da lei em 2015, foi instituído o CA único igual a 1,0 (um) em toda a Zona Urbana e de 0,6 (seis décimos) na Zona de Expansão Urbana, além de ser definida uma fórmula que facilitaria a implementação do instrumento para recuperação das mais-valias fundiárias e financiamento da urbanização. Para

---

bairro Marivan; Lei nº 5.155/2019, que cria o bairro Dom Luciano; Lei nº 5.243/2019, que cria o bairro Aruana; e Lei nº 5.373/2021, que transforma a Zona de Expansão Urbana em seis bairros: Robalo, São José dos Naufragos, Areia Branca, Mosqueiro, Gameleira e Matapuã).

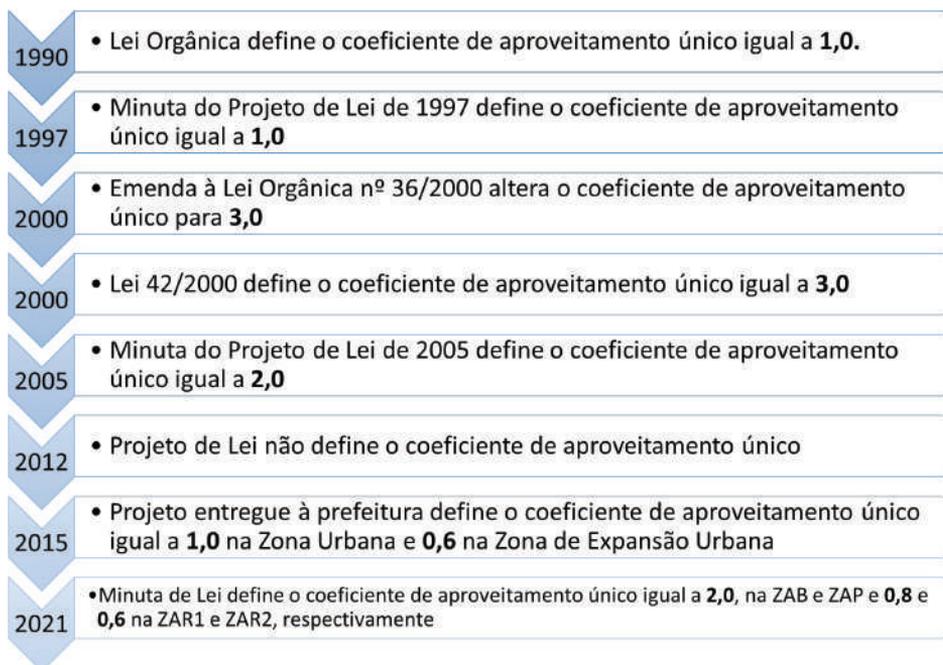
<sup>40</sup> FURTADO *et al.*, 2012.

<sup>41</sup> Em face da determinação de que este deve estar em conformidade com a Constituição Municipal.

<sup>42</sup> ARACAJU, 2000.

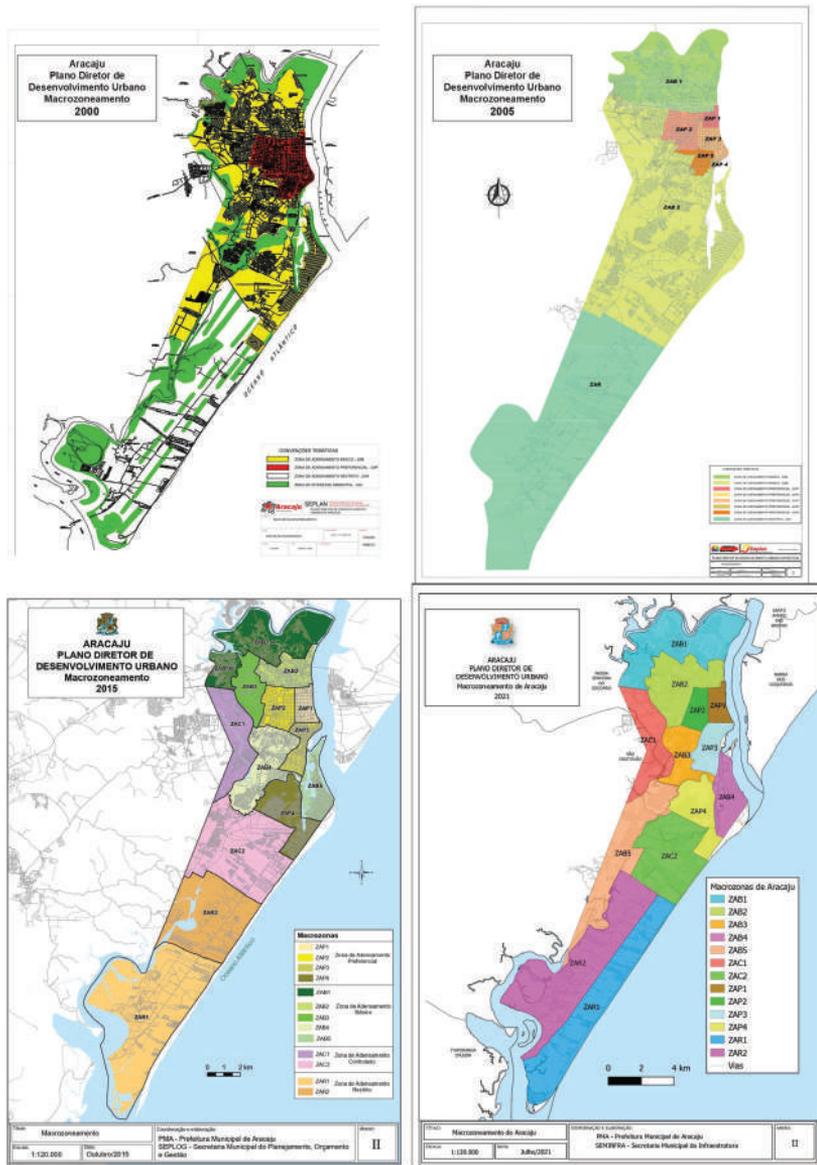
o Coeficiente de Aproveitamento Máximo, que se refere ao limite de acréscimo de área construída a ser multiplicada, instituiu-se 4 a 4,5 (quatro a quatro vírgula cinco) nas ZAPs, 2,5 a 3,5 (dois vírgula cinco a três vírgula cinco) nas ZABs, e 2,0 (dois) na Zona de Adensamento Controlado (ZAC), criada para classificar os bairros Jabotiana, Santa Maria e Aruana. Nas ZARs, não é permitida a concessão da ODDC, ficando mantido o CA Máximo igual ao CA Básico. No entanto, vale lembrar que esse projeto não foi encaminhado para a Câmara de Vereadores.

Figura 1 – Linha do tempo com a evolução da ODDC nas leis municipais de Aracaju/SE



Fonte: Elaboração da autora (2021).

Figura 2 – Comparativo do Macrozoneamento do PDDU de 2000 com as tentativas de revisão de 2005, 2015 e 2021



Fonte: SEPLAN; SEPLUG; SEMINFRA, 2021.

No anteprojeto de lei elaborado em 2021, que consta do *site*, também foi estabelecida uma fórmula para viabilizar a aplicação da OODC, e o CA básico para as ZACs, ZABs e ZAPs proposto é de 2,0 (dois). Entretanto, para a Zonas de Adensamento Restrito (ZARs), ficou estabelecido:

Art. 206 Parágrafo único. Fica vedada a concessão de outorga onerosa para a ZAR1 e a ZAR2, ficando estabelecido que os coeficientes de aproveitamento básico são, para essas áreas, 0,8 (oito décimos) e 0,6 (seis décimos), respectivamente.

A partir do comparativo dos macrozoneamentos (Figura 2), é possível notar o aumento da complexidade da malha urbana da capital sergipana nos últimos 22 anos, destacando novamente a urgência da concretização da revisão do PDDU. A Tabela 1 resume e compara os coeficientes de aproveitamento básico e máximo do PDDU com os coeficientes propostos pelas revisões de 2005, 2015 e 2021 exploradas anteriormente.

Tabela 1 – Comparativo entre o coeficiente de aproveitamento básico e máximo do PDDU com os propostos pelas revisões

CA	Básico				Máximo				
	Ano	2000	2005	2015	2021	2000	2005	2015	2021
ZAR		3,0	2,0	0,4	0,6 e 0,8	3,0 a 3,5	0,4	0,6	0,6 e 0,8
ZAC		-	-	-	2,0	-	-	-	2,0 a 2,5
ZAB		3,0	2,0	1,0	2,0	3,0 a 4,0	3,0	Não define	1,5 a 3,0
ZAP		3,0	2,0	1,0	2,0	4,0 a 6,0	6,0	Não define	3,0 a 3,5

Fonte: Autoras, 2022.

Diante disso, verifica-se que esse instrumento é o grande alvo de discussões nas revisões de leis de planos diretores em função de proporcionar o direito à construção no cenário da terra urbana enquanto produto e mercadoria, ou seja, com valor de troca. Nesse caso, a instituição do CA único 1 (um) geraria, na maioria dos casos, a cobrança da outorga onerosa para aqueles agentes responsáveis pela verticalização, contribuindo para a recuperação da valorização fundiária e para o financiamento urbano. Por outro lado, a adoção de CA único mais elevado, como é o caso do Plano Diretor de Aracaju vigente, que é 3,0 (três), com isenção de pagamento de solo criado até 4,0 (quatro), não permite essa cobrança, privilegiando os interesses capitalistas e possibilitando a ampliação da reprodução do solo de forma “gratuita”, acarretando a injeção de recursos para melhoria e adequação da estrutura urbana, em especial, sistema viário e esgotamento sanitário.

## 4.2 A aplicação da OODC pelo PDDU vigente (Lei nº 42/2000): houve?

Tendo em vista o cenário de intensa verticalização de Aracaju, apontado nos estudos de França (2019), em especial a partir de 2000, resultado de inúmeros

fatores, como o *boom* imobiliário e a permissividade nas normas de controle do uso e ocupação do solo, faz-se importante verificar se houve a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir nos anos posteriores à aprovação do Plano Diretor.

A partir de dados do Cadastro Imobiliário de Aracaju disponibilizados pelo Departamento de Tributos Imobiliários (DTIM) da Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), foi possível analisar os imóveis alvos de *transações imobiliárias* entre janeiro de 2011 e julho de 2018. Nesse aspecto, destaca-se que essas transações se constituem em venda e/ou transferência de imóveis, cujas informações são revistas para pagamento de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou solicitação de revisão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Portanto, as datas para seleção desta pesquisa não refletem o ano de construção dos imóveis, e sim, da referida transação.

Todavia, inicialmente averiguou-se se o ano de aprovação dos empreendimentos que tiveram transação era posterior a 2000, ano de promulgação do PDDU, e consequentemente da vigência do pagamento da OODC para aqueles cujo CA seja superior a 4,0. Para isso, foi utilizada a base de dados sobre condomínios verticais da pesquisa de França (2019), que contempla informações dos alvarás de licenciamento, como ano e localização georreferenciada e espacializada em cartografias.

Os dados da SEMFAZ perfazem um total de 4.155 transações imobiliárias efetivadas, cujos imóveis separados com área construída maior que a área do terreno (ou seja,  $CA > 1$ ), restando, assim, 1.158 imóveis. Em seguida, aprofundou-se a avaliação, considerando que, destes, 148 imóveis têm área construída maior que três vezes a área do terreno ( $CA > 3$ ), ou 106 têm a área construída maior que quatro vezes a área do terreno ( $CA > 4$ ), sendo 98 licenciados após 2000, sendo então esse o quantitativo total que será objeto desta análise, com base no Plano Diretor vigente (Lei nº 42/2000), que estabelece que CA único é igual a 3,0 (três) com isenção de pagamento de OODC até 4,0 (quatro).

De acordo com o macrozoneamento, a Zona de Adensamento Preferencial (ZAP 1 a 5), conforme suas diretrizes de ocupação, dada a oferta de infraestrutura, equipamentos urbanos e boa acessibilidade, deveria receber mais empreendimentos, proporcionando um adensamento maior através do CA máximo de 6,00 (seis). Entretanto, a pesquisa de França (2019) comprova que a inserção de novos empreendimentos tem sido mínima em decorrência da exiguidade de vazios urbanos, com dimensões que não permitem a referida implantação e pelo limite do gabarito de altura imposto por legislações complementares. A Zona de Adensamento Básico (ZAB), caracterizada por apresentar potencial de urbanização, porém com déficit de infraestrutura, sistema viário, transporte, comércio e serviços, subdividiu-se em: ZAB 1, bairros da Zona Norte, com ocupações precárias e baixa oferta

de saneamento básico; e ZAB2, cujas características urbanísticas e ambientais se diferem da anterior. Para esta, o PDDU define CA máximo 4,0 (quatro), desde que a infraestrutura esteja implantada. Por fim, a Zona de Adensamento Restrito (ZAR) tem padrão de ocupação disperso, acentuado déficit de infraestrutura e serviços básicos e presença de restrições ambientais, tendo o CA máximo de 3,5 (três vírgula cinco), dependendo da disponibilidade de infraestrutura.<sup>43</sup>

Com isso, verifica-se, conforme demonstra França (2019), que a definição do coeficiente de aproveitamento único elevado garantiu a inserção de empreendimentos imobiliários verticais, sem que houvesse pagamento de excedente de área construída, sobretudo nos bairros mais centralizados, valorizados e com poucos vazios, na ZAB2 (com exceção dos bairros à oeste). Nessa zona, destaca-se o bairro Jabotiana como aquele que mais recebeu condomínios verticais entre 2000 a 2014 pelo *ranking* de França (2019), apesar de não dispor de infraestrutura suficiente. Apesar de a ZAR também ter sido marcada pelo licenciamento de inúmeros empreendimentos, dispersos entre os grandes lotes e de áreas ambientais (lagoas, dunas etc.), a tipologia predominante, de condomínios horizontais e loteamentos fechados, não depende de coeficiente elevado. Ainda há pouca incidência de condomínios verticais nessa área, concentrados no bairro Aruana, com até 8 (oito) pavimentos, subsidiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Figura 3).

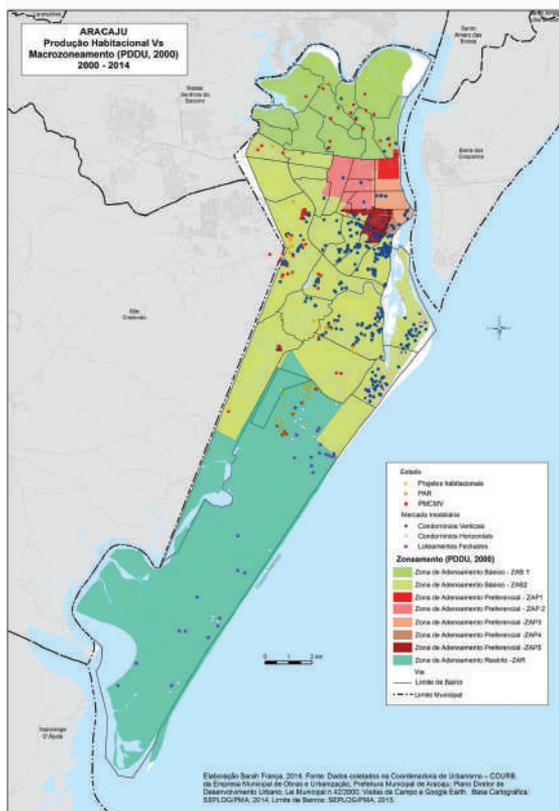
Sem dúvida, o PDDU foi um fator decisivo para expansão:

Pois os instrumentos de controle urbano permitem que a ocupação agrave cada vez mais o panorama ambiental, ao possibilitar ao mercado imobiliário a apropriação de maior espaço. Esses atuais índices, tidos como controladores, não inibem quaisquer adensamentos (FRANÇA, 2019, p. 171).

---

<sup>43</sup> ARACAJU, 2000.

Figura 3 – Macrozoneamento do Plano Diretor (2000) x Produção Habitacional (2000-2014)



Fonte: FRANÇA, 2019.

Retomando os dados tabulados cedidos pela SEMFAZ, que correspondem ao Cadastro Imobiliário (entre 2011 e 2018), e sobrepondo este ao macrozoneamento, pode-se constatar que, dos 98 imóveis licenciados após 2000, que apresentam coeficiente de aproveitamento superior ao índice 4,0 (quatro), 85 estão localizados na ZAB2, e os 13 demais, na ZAP (Tabela 2).

Tabela 2 – Aracaju – empreendimentos imobiliários com CA &gt; 4,0 (PDDU, 2000) 2000-2018

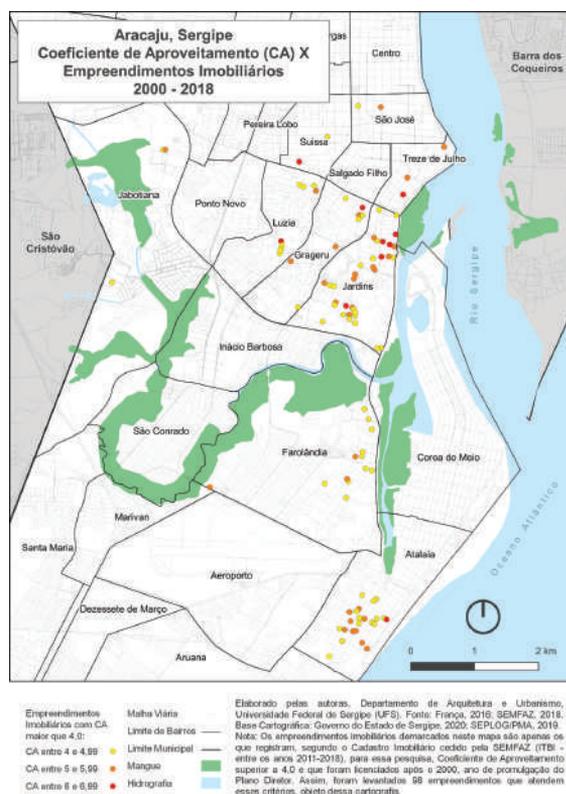
Zonas	Empreendimentos com CA > 4,0 (PDDU, 2000 – isenção da OODC)
ZAB2	85
ZAP2	1
ZAP3	4
ZAP4	2
ZAP5	6
<b>Total geral</b>	<b>98</b>

Fonte: Cadastro Imobiliário da SEMFAZ, PMA. Elaboração da autora.

Quanto à localização desses empreendimentos na ZAB2, concentram-se nos bairros Jardins, Grageru, Luzia, Farolândia, Atalaia e Jabotiana, corroborando com os estudos de França (2019) sobre o adensamento das áreas privilegiadas, localizadas, em especial, na porção leste do tecido urbano, próximo às amenidades ambientais, como margens de rio ou faixa litorânea. A autora demonstrou que a ZAB2 recebeu cerca de 70% dos empreendimentos licenciados entre 2000 e 2014, em especial, condomínios verticais. Também se observam empreendimentos com CA acima de 4 nos bairros São José e Suíça, embora em menor proporção (Figura 4).

Ainda pode-se verificar que 57 empreendimentos têm CA entre 4,0 e 4,9, 31 têm CA entre 5,0 e 5,9, e 10 apresentam CA entre 6,0 (seis) e 7,0 (sete). Dentre esses, aponta-se que o maior CA atingido nos bairros da ZAB2 foi superior a 6,0 (seis) nos bairros Jardins (ZAB2), Suíça (dividido entre ZAP2 e ZAP5) e Luzia (ZAB2). Aqueles com CA superior ou próximo a 5,0 (cinco) estão nos bairros Atalaia (ZAB2), Farolândia (ZAB2), Grageru (dividido entre ZAP5 e ZAB2) e Jabotiana (ZAB2) (Figura 5).

Figura 4 – Coeficiente de aproveitamento (CA) x empreendimentos imobiliários (2000-2018)



Fonte: Cadastro Imobiliário da SEMFAZ, PMA (2011-2018). Base de dados de Sarah França (2019). Elaboração da autora.

Figura 5 – Solo Criado nos bairros da ZAB-2



Fonte: Cadastro Imobiliário da SEMFAZ, PMA. Elaboração da autora.

Essa análise referente à espacialização daqueles empreendimentos que apresentam coeficiente de aproveitamento superior a 4, ou seja, aqueles que deveriam ser objeto do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, pôde ser realizada através da construção de cartografia, com base nos dados da localização dos empreendimentos licenciados de 2000 a 2014 da pesquisa de França (2019) e das informações fornecidas pela SEMFAZ, tabuladas por esses autores.

Assim, pode-se afirmar que as determinações do Plano Diretor são permissivas, em especial quanto ao CA único e máximo e o macrozoneamento, demonstrando que são consideravelmente elevados, resultando na dificuldade de implementação do instrumento da OODC.

É importante destacar que, segundo a Lei nº 42/2000, são apenas consideradas computáveis as áreas dos cômodos das edificações, com exceção de terraços, varandas, sacadas, jardineiras, garagens e/ou estacionamento coberto,<sup>44</sup> definido pelo PDDU como áreas computáveis. Então, o coeficiente de aproveitamento é reduzido de forma que o empreendimento não infringe a lei.

De fato, a OODC poderia ter sido aplicada, no mínimo, nos 98 imóveis com CA maior que 4,0 (quatro) levantados neste trabalho, que resultam em 269.066,99 m<sup>2</sup> excedentes. Esse total poderia ser objeto de pagamento pelo empreendedor,

<sup>44</sup> ARACAJU, 2000, p. 11.

com arrecadação por parte da Prefeitura Municipal, que, segundo o cálculo determinado pelo PDDU, somaria um montante de R\$93.957.710,55. Se o CA único fosse igual a 1,0 (um), conforme determinação original da Lei Orgânica de 1990, o cálculo para cobrança da OODC nesses imóveis seria aplicado sobre 2.047.715,55 m<sup>2</sup>, implicando em uma arrecadação aproximadamente 80,5 vezes maior que o anteriormente citado.

A não implementação do OODC e sua conseqüente cobrança impossibilitaram a arrecadação desses volumes de recursos citados, prejudicando os cidadãos, em especial aqueles de baixa renda, que dependem de moradia digna, transporte coletivo, saúde e educação pública. Conforme determinação do Estatuto da Cidade, essas verbas poderiam ser destinadas à financeirização da urbanização como melhoria de infraestrutura, como iluminação, calçamento, saneamento básico, construção de creches e habitação social. Além disso, Neri (2011, p. 22) levanta que “o adensamento, sem estar vinculado à capacidade de infraestrutura instalada, causa graves conseqüências não apenas ao meio físico como também nas condições de vida da população”.

Contudo, verifica-se a ineficiência do controle do uso e ocupação do solo através do Plano Diretor no combate à especulação imobiliária e garantia do acesso democratizado à terra urbanizada. O que ocorreu foi a permissividade para a atuação do mercado imobiliário em áreas de seu maior interesse, garantindo o protagonismo deste na condução da expansão da cidade.

A apropriação do solo multiplicado até o CA 3 ou mesmo até 4, especialmente na ZAB2, provocou a sobrecarga da estrutura insuficiente e sérios conflitos socioambientais, especialmente nos casos dos bairros Atalaia e Jabotiana, este último judicializado no Ministério Público Federal. No caso dos bairros consolidados e valorizados, houve, sem dúvida, lucratividade desse “suposto” excedente de área construída, combinados com melhorias urbanas e projetos de remodelação viária oriundos da intervenção do poder público, pagos com recursos de toda a coletividade. De fato, esse agente foi amplamente beneficiado, acumulando mais-valias geradas nesse processo, enquanto o prejuízo causado por esse modelo de ocupação capitalista divide-se entre o Estado e todos os cidadãos aracajuanos.

## 5 Então, a quem servem o atraso da revisão do Plano Diretor e a não implementação da OODC? Breves considerações finais

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um importante instrumento de recuperação de mais-valia fundiária e de financeirização da urbanização, gerando um adicional expressivo na receita dos municípios, contribuindo para a regulação da densidade construtiva e do preço da terra.

Entretanto, ao estudar o processo referente à revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju e à implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, aponta-se que, apesar de ter havido algumas tentativas e experiências, nenhum dos anteprojetos de lei foi aprovado pela Câmara dos Vereadores, sendo que, nos últimos casos, sequer foram encaminhados a essa casa legislativa.

Mesmo o instrumento da OODC sendo previsto desde o ano de 1990 na Lei Orgânica e consolidado no PDDU no ano 2000, não há histórico de aplicação efetiva do instrumento pelo município de Aracaju. Mesmo o CA único da capital sergipana sendo 3,0 (três), com isenção de aplicação da outorga até 4,0 (quatro), conforme dados da SEFAZ, 98 empreendimentos ultrapassaram esse valor sem que houvesse a contrapartida financeira necessária para a manutenção da infraestrutura.

Essa situação mostra a ineficácia do Plano Diretor e a não implementação do instrumento da OODC, respaldados pela inefetividade da própria gestão quanto à revisão da referida lei para o atual cenário urbano, proporcionando, conforme as condições urbanas e ambientais, o controle do uso e ocupação do solo, que, de fato, direciona o adensamento para zonas com disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos, evitando entraves ambientais e judiciais, que têm ocorrido drasticamente. Diante do exposto, verifica-se que o capital imobiliário tem sido beneficiado por esse atraso ou favorecido por normas que não controlam, de forma efetiva, a expansão urbana para áreas sem infraestrutura e com sistema viário deficiente.

Sem dúvida, o Plano Diretor vigente interferiu na configuração urbana, acirrando segregação social e afastando os grupos populares do acesso à terra bem localizada, demonstrado pelo protagonismo das construtoras na verticalização em bairros privilegiados, ou seja, o máximo aproveitamento da terra enquanto mercadoria. Nesse âmbito, contribuiu na negação da implementação do direito à cidade para atender interesses da sociedade capitalista, contrariando as necessidades da maioria da população.

---

### **21 years of the City Statute and... the attempts to revise the Aracaju-SE Master Plan: losses or gains in the Onerous Grant of the Right to Build?**

**Abstract:** The City Statute, Federal Law no. 10,257/2001, establishes general guidelines for urban policy, bringing instruments to control use and occupation and reaffirming the obligation to prepare Master Plans in Brazilian municipalities. Although it predates the City Statute, some of these instruments are present in the Master Plan for Urban Development of Aracaju-SE, enacted in 2000, as the Onerous Grant of the Right to Build. However, still without effective review, there have been several review processes of this law, but without effective success, breaking the deadline established by the City Statute for such. So, the question is who does the delay in this review benefit? Who wins and loses with this current PDDU? Therefore, this article seeks to analyze the processes related to the attempts to revise the Aracaju Urban Development Master Plan and the definition of the Onerous Grant of the Right to Build. For this purpose, bibliographic surveys were carried out, and information was collected on exemplifying the need for revision from simulations with data provided by the Municipal Secretariat of Finance (SEMFAZ). However, it was noticed that the OODC was not applied in Aracaju, resulting from the

lack of control by the government over the potential for densification of the areas, in addition to failing to collect funds that would be destined for urban improvements, such as infrastructure.

**Keywords:** City Statute. Master plan. Onerous Grant of the Right to Build. Aracaju.

---

## Referências

ALVES, Saraí Araujo. *Plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju e a função social da propriedade urbana*. São Cristóvão, 2018. 209f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão: 2018.

ANTUNES, Marisa Rodrigues. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju: uma trajetória incompleta*. Laranjeiras, 2015. 156f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Sergipe. Laranjeiras: 2015.

ARACAJU. *Lei Complementar nº 42, de 04 de outubro de 2000*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano De Aracaju, Cria o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana e dá Outras Providências. Aracaju: 2000.

ARACAJU. *Lei Orgânica do Município de Aracaju*. Aracaju, 1990.

ARACAJU. *Relatório do CONDURB - Estatística*. Aracaju, 2005.

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

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Guia para Implantação pelos Municípios e Cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2001b.

DINIZ, Dora Neuza L. *Aracaju: A Construção da Imagem da Cidade*. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. *O Longo e interminável processo da revisão do Plano Diretor de Aracaju - Doze anos à espera de uma nova lei*. Aracaju, 2017. Disponível em: <https://blogdomax.net/noticias/artigo-o-longo-e-interminavel-processo-da-revisao-do-plano-diretor-de-aracaju-doze-anos-a-espera-de-uma-nova-lei>. Acesso em: 27 maio 2022.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. *Vetores da Expansão Urbana: Estado e mercado na produção da habitação em Aracaju-SE*. 1. ed. São Cristóvão: Editora UFS, 2019.

GOIS, Larissa Reis. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju: Distorções Entre o Projeto de Lei Original e a Lei Promulgada*. São Cristóvão, 2019. Relatório Final (Relatório final de bolsa de iniciação científica). São Cristóvão. Universidade Federal de Sergipe: 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativa da População para 2021*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 31 jun. 2022.

INSTITUTO MARCELO DÉDA. *Assinatura de convênios de cooperação para revisão do Plano Diretor legítima a construção de um "pacto pela cidade"* [Entrevista ao Prefeito Marcelo Déda]. Aracaju: IMD, 14 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.institutomarcelodeda.com.br/assinatura-de-convenios-de-cooperacao-para-revisao-do-plano-diretor-legitima-a-construcao-de-um-pacto-pela-cidade/>. Acesso em: 27 maio 2022.

NERI, Ana Lucy Cantanhede. *Vazios Urbanos e a sustentabilidade Urbanística do Município de Aracaju-SE* [Livro]. São Cristóvão, 2011. 169f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão: 2011.

REZENDE, V. F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Teresa C.; JORGENSEN, Pedro Jr.; BACELLAR, Isabela. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 156-205, 2011.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; MELO, Catarina Carvalho Santos. 20 anos do Estatuto da Cidade e... as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE: perdas ou ganhos na Outorga Onerosa do Direito de Construir?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 139-163, jul./dez. 2022.

---