

# A Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana do município de Niterói

## Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Doutor e mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor da graduação em Direito e do mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Consultor jurídico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Advogado. *E-mail:* edomingues@unirio.br. ORCID: 0000-0002-5860-497X.

## Cristiano Dias Tebaldi

Mestre em Direito (linha de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade) pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professor, consultor jurídico e advogado especialista em Direito Processual Civil. *E-mail:* cristianotebaldi@hotmail.com.

---

**Resumo:** O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), tem como finalidades precípua a recuperação das mais-valias fundiárias e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização. O artigo propõe uma investigação sobre a aplicação da OODC como instrumento de política urbana executado pelo Município de Niterói, que integra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sob o formato metodológico de um estudo de caso, analisando a incidência e a arrecadação pública com este instrumento no período de 2011 a 2017. A pesquisa propõe averiguar a arrecadação dos recursos da OODC para execução de ações, programas e projetos de natureza urbanística, conforme disposição do art. 26, II, da Lei nº 10.257, de 2001, em consonância com o plano diretor do Município de Niterói, verificando se esse instrumento tem contribuído concretamente para a efetivação das políticas públicas da cidade, uma vez que constatamos que o Município de Niterói foi beneficiado entre 2011 e 2017, período em que as receitas auferidas com esse instrumento tiveram uma variação positiva de 208%, arrecadando, nesse intervalo, o valor acumulado de R\$94.777.442,85.

**Palavras-chave:** Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade. Plano diretor. Recuperação de mais-valias urbanas. Análise orçamentária.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Processos de urbanização e de valorização da terra – **3** Outorga Onerosa do Direito de Construir – **4** Breves apontamentos sobre a política urbana do Município de Niterói e a regulação da outorga onerosa – **5** A arrecadação com a OODC em Niterói entre 2011 e 2017 – **6** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

A gestão do território urbano demanda o enfrentamento de grandes desafios no uso e controle adequado do solo. Na medida em que as cidades se formam, crescem e continuam se expandindo, as políticas públicas urbanas incidem sobre

a regulação do espaço com investimento em infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos.

As cidades são uma construção coletiva e contínua, um processo que conjuga a participação de diferentes grupos sociais, governos e sociedade civil organizada num complexo arranjo que visa compatibilizar interesses entre essas esferas, que, não raro, quase sempre são conflitantes. Diante desse intrincado cenário, muitas diferenças afloram entre a cidade real e a cidade desejada, impondo aos governos o desafio de planejar políticas urbanas que identifiquem esses pontos de toque, convergências e divergências no território urbano entre esses diferentes atores.

No artigo que ora apresentamos, será analisado de que forma a ação governamental no seu exercício de implementar a política urbana com recursos públicos acaba por promover uma valorização do solo que transforma o investimento coletivo em especulação fundiária capturada pelos proprietários de terra. Temos, então, o resultado de um esforço coletivo produzindo benefícios individuais. Eis aí o desafio da política pública urbana, qual seja, o de impor limites a essa valorização desigual e como buscar compensações para a coletividade que possam reduzir a desigualdade urbana.

Nessa perspectiva, apresentaremos como a política urbana pode intervir na gestão do território através dos instrumentos trazidos pela nova ordem constitucional urbana fundada em 1988, que institui como objetivo da república a construção de uma sociedade livre justa e solidária. É, logo, do princípio da solidariedade expresso em nossa Constituição Federal que decorrem a função social da propriedade e a obrigação de planejar uma justa ocupação do território através de uma política urbana.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) figura entre os instrumentos jurídicos e políticos com capacidade de recuperação de mais-valias fundiárias regulamentados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que se dirige ao propósito de ser uma ferramenta de política urbana capaz de promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

O objeto deste artigo incide sobre a arrecadação dos recursos da OODC para execução de ações, programas e projetos de natureza urbanística, conforme disposição do art. 26, II, da Lei nº 10.257, de 2001, em consonância com o plano diretor do Município de Niterói (de 1992, revisado em 2004), verificando se este instrumento tem contribuído concretamente para a efetivação da política urbana da cidade.

Nesse sentido, analisaremos a aplicação da OODC na perspectiva de um estudo de caso sobre o Município de Niterói, contextualizando a OODC como instrumento de política urbana regulamentado pela Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade).

É relevante ressaltar que, no conjunto dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, Niterói desponta como o único município do estado a desenvolver esse instrumento de política urbana de forma sistemática e consistente por mais de 10 anos, razão pela qual pretendemos analisar os efeitos dessa política pública a partir da coleta de dados da arrecadação e da aplicação de recursos públicos auferidos com OODC em programas urbanísticos, infraestrutura e mobilidade urbana e serviços públicos essenciais.

Também analisaremos, no artigo, se o Município de Niterói, a partir da implementação da OODC através do seu plano diretor, tem logrado algum êxito com esse instrumento de política urbana no cumprimento das finalidades urbanísticas fixadas no Estatuto da Cidade.

O artigo, produto do estudo de caso, analisará a aplicação da OODC no Município de Niterói no período entre 2011 a 2017 como instrumento urbanístico de política pública, sob a perspectiva dos dados coletados de arrecadação, bem como da verificação da eficácia dos resultados produzidos com a redução das desigualdades urbanas, notadamente com a contenção da mais-valia fundiária e a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

## 2 Processos de urbanização e de valorização da terra

O presente artigo investiga a correlação entre a OODC no campo das políticas públicas e a questão urbana, onde o cenário de formação e expansão das cidades desafia a política urbana no sentido de promover soluções que contemplem a adequada ocupação e uso do solo e o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Para entendermos a dinâmica de formação das cidades, é importante compreendermos o fenômeno da urbanização moderna no período pós-Revolução Industrial com a transformação dos centros urbanos em grandes aglomerações a serviço da industrialização geradora de desenvolvimento econômico é fundamental para entendermos a dinâmica de formação das cidades.

O crescimento desordenado dos grandes centros urbanos é, portanto, consequência do processo de industrialização acentuado no século XX. Foi assim no mundo, e o Brasil não difere desse panorama migratório campo-cidade/rural-urbano que concentra uma enorme massa humana num espaço limitado.

A urbanização expressa um fenômeno que se caracteriza pelo processo de crescimento da população urbana superior ao crescimento da população rural. Não é propriamente o crescimento das cidades, mas a concretização da expansão da concentração urbana.<sup>1</sup> Trata-se de um movimento de industrialização das cidades,

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

que demandou enorme concentração de pessoas em áreas urbanas com precária infraestrutura.

Nesse cenário, a urbanização, ao mesmo tempo em que acelera o desenvolvimento das cidades, gera enormes problemas: degrada o meio ambiente, provoca desorganização da sociedade e impõe um grande desafio aos governos de planejar o processo de urbanização através de políticas públicas.

Conforme leciona Castells,<sup>2</sup> os problemas da urbanização podem ser resumidos pelos seguintes fatores: a aceleração da urbanização em nível mundial, a concentração do crescimento das cidades nas regiões “subdesenvolvidas”, o surgimento das novas metrópoles e a relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social pautadas em um modo de produção capitalista.

O processo de urbanização, conforme bem delineado por Silva,<sup>3</sup> é o crescimento desproporcional da área urbana superior à população rural. A falta de planejamento para esse aumento trouxe um desafio aos governos: como implementar políticas de desenvolvimento urbano à luz do ordenamento jurídico pátrio, que efetivem o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização?

No Brasil, as cidades não estavam preparadas para organizar o fluxo migratório que serviu de mão de obra ao processo de industrialização. Tão pouco, o Estado planejou políticas urbanas estruturantes e serviços públicos eficientes. Criou-se, então, um cenário de desordem nos centros urbanos marcados pela ausência de políticas públicas e excesso de vulnerabilidade social e econômica desses novos cidadãos.

A série histórica do Censo produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indica que a população brasileira residindo nas cidades era de 31,30% em 1940 e saltou para 84,35% em 2010. Essa transformação radical do perfil populacional brasileiro obviamente modificou a dinâmica de ocupação do território urbano e o modo de viver nas cidades.

Historicamente, o planejamento urbano foi todo destinado para a acomodação das elites detentoras do capital. A classe operária, por outro lado, foi alijada do alcance de qualquer política urbana, especialmente quanto aos benefícios da urbanização. Essa mistura entre a cidade ordenada urbanisticamente para poucos e a cidade desordenada, aleatória para muitos, levou a uma intensa especulação imobiliária nas grandes cidades, restando aos mais pobres deslocarem-se para a periferia ou ocuparem irregularmente áreas sem infraestrutura urbana.

---

<sup>2</sup> CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

A respeito desse crescimento desordenado e excludente das cidades brasileiras, Domingues<sup>4</sup> concede atenção especial defendendo no contexto brasileiro o surgimento de duas cidades no mesmo espaço urbano: “a cidade legal e a ilegal: a cidade com serviços e a sem serviços; a cidade das ruas limpas e saneadas e a das ruas sujas e com esgoto à céu aberto, tudo numa mesma dinâmica urbana”.

Nesse complexo cenário, um déficit de infraestrutura se formou no tecido urbano de muitas cidades brasileiras, caracterizado pela conjunção da ausência de políticas públicas combinada com uma deficiência de planejamento urbano, um considerável número de moradias inadequadas, construções precárias, coabitação de famílias, adensamento excessivo e ônus exorbitante com aluguel. O resultado dessa mistura é terreno fértil para desigualdades sociais e para a injusta distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, onde, de um lado, poucos incorporam quase tudo de infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais, e, do outro, muitos dividem o quase nada dos precários serviços e infraestrutura.

A sociedade brasileira se urbanizou muito rápida e desordenadamente, produzindo como consequência cidades com desigualdades sociais e territoriais profundas. Desse modo, o Estado tem papel relevante na produção da cidade e no planejamento urbano, especialmente para minimizar os efeitos de um injusto processo de urbanização, que beneficia determinados grupos em detrimento de outros.

O planejamento de infraestrutura urbana deveria estar em sintonia com os desafios da expansão do território e o crescimento da população na disputa por espaços urbanizados e por qualidade de vida.<sup>5</sup> Todavia, a realidade nos centros urbanos brasileiros é a antítese desse quadro. A população cresce nas periferias das cidades criando a sua própria ordem urbana em modelos precários de organização social e infraestrutura, enquanto uma elite absorve grandes porções de território urbanizado para poucos.

Curioso observar que esse deslocamento das populações vulneráveis para a periferia das cidades ocorre por não poderem pagar o preço da valorização da terra urbana que foi produzida pelo investimento público, com recursos da coletividade. Ao final, os pobres acabam contribuindo para a consolidação de dois movimentos opostos, pois financiam em parte a valorização do solo para que os mais ricos permaneçam nele e, ao mesmo tempo, retiram-se para as zonas urbanas mais precárias de infraestrutura. Pagam pela permanência do outro e pelo seu afastamento.

O solo urbano convertido como mercadoria contribui para a consolidação de um processo de produção capitalista do espaço, que favorece a ampliação da

---

<sup>4</sup> DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 197-233, jun. 2013. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>5</sup> MOTA, Francisco Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro: ABES, 1999.

mais-valia fundiária e acumulação de capital dos setores empresariais vinculados ao mercado imobiliário.

As cidades brasileiras que compõem a malha urbana evoluem de forma irreversível para um modelo de expansão horizontal do território e verticalização com a multiplicação do solo urbano, que caracterizam a diversificação espacial e a segregação territorial dos centros urbanos.

A verticalização das cidades com grande densidade urbana é uma realidade mundial e as metrópoles brasileiras não fogem a esse panorama. Nesse sentido, o processo de verticalização das cidades se constitui como um modelo de apropriação do espaço urbano.<sup>6</sup> Trata-se da reprodução intensiva do solo, que se apropria das diferentes formas de capital, público e privado para modificar a paisagem urbana.

O solo urbano verticalizado é mais que uma evolução na forma de construir. É uma forma de reprodução do espaço objetivando a acumulação de capital pelo mercado imobiliário. A verticalização como técnica construtiva viabiliza a multiplicação do solo urbano e, portanto, a maximização dos lucros.

A verticalização, por um lado, permite maior ganho de escala, que, muitas vezes, é essencial para viabilizar economicamente a prestação de serviços públicos de alto custo, como saneamento e transporte coletivo, gerando, assim, melhor aproveitamento da infraestrutura urbana. Por outro lado, a mercantilização da terra desloca para o empreendedor imobiliário privado mais que o lucro correspondente pela atividade de edificação, permitindo-lhe auferir uma renda extra em razão da valorização do solo urbano ocasionada pela existência/previsão da infraestrutura decorrente de investimentos públicos. E não é só isso: a mera autorização coletiva para adensar um determinado espaço, construindo solo artificialmente (solo criado) traz valorização imobiliária, por si só, independentemente da efetiva construção.

Aqui, é importante um outro olhar sobre a noção jurídica da extensão do direito de propriedade. O entendimento (focado na leitura exclusiva do artigo 1.299 do Código Civil) de que “o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos” falha ao deixar de lado a noção histórica de que a atribuição da qualidade urbana à terra é (e sempre foi) deferida pela coletividade. Os demais atributos da propriedade urbana, como densidade da edificação, os tipos de uso possíveis etc. foram e são suportados pela coletividade. O sentido da palavra “suportados” é duplo, o de sofrer as consequências, os ônus, bem como o de conceder e manter, dar suporte. Tradicionalmente, no Brasil, o Estado privatizou a terra (Lei de Terras, de 1850) e optou por outorgar gratuitamente a qualificação da terra como urbana e as possibilidades de edificação e utilização. Tal postura é um dos fatores que

<sup>6</sup> SOUZA, M. A. A. de. *A identidade da metrópole: a verticalização de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1994.

contribuíram e permanecem contribuindo para a tamanha desigualdade social e fundiária do nosso país.

A função social da propriedade na Constituição de 1988 vem justamente quebrar este paradigma em busca de reverter as mazelas sociais do Brasil. O direito de propriedade sobre a terra (rural ou urbana) é atribuído e assegurado pelo Estado quando a propriedade atende ao bem-estar da coletividade.

Assim, a transformação do solo em mercadoria, com gratuita atribuição de potencial construtivo e de utilização, é nociva para a sociedade, afasta para a periferia as populações vulneráveis e conserva as elites em zonas urbanas de consumo, infraestrutura e serviços públicos. Fragmenta a cidade em parcelas de território que dificilmente serão reunidas numa identidade única, limita a manifestação da pluralidade, provoca a imobilidade dos grupos sociais e acentua as diferenças no tecido urbano, promovendo uma tensão permanente na luta por espaços que sejam urbanisticamente mais valorizados.

A necessidade de promoção de justiça social na distribuição da terra deve estar no centro das discussões sobre a reforma urbana e o direito à cidade. Nesse sentido, a Constituição Federal estabeleceu o princípio da solidariedade como um dos objetivos da república, expresso no seu artigo 3º, I, do diploma constitucional.

Cabe reconhecer que: a partir da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, emanam outras diretrizes constitucionais que regem, em sentido amplo, a justa distribuição da terra como objeto da política urbana. O caminho constitucional que nos levou até a Lei nº 10.257, de 2001, se iniciou, de fato, com a positivação do princípio da solidariedade. Não obstante, a efetividade do princípio da solidariedade deve materializar-se através de instrumentos práticos, nesse caso de políticas públicas.

Desse modo, exsurge do diploma constitucional a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre direito urbanístico, conforme dispõe o artigo 24, I, da Constituição Federal. Outrossim, a norma constitucional delegou aos municípios a competência para promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme expresso no art. 30, VIII, bem como estabeleceu no artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Logo, a competência para legislar e os objetivos da política urbana fixados na Constituição Federal favoreceram a criação do debate público que conduziu a criação do Estatuto da Cidade.

O marco legal da ordem urbanística no Brasil (Estatuto da Cidade) traz importantes contribuições como política pública de promoção de justiça social no

território urbano, incorporando instrumentos jurídicos e políticos para recuperação dessa mais-valia e redistribuição desses recursos em favor da coletividade, dentre esses a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que é uma forma de concretização da função social da propriedade urbana.

Nesse sentido, o Estado deve implementar políticas públicas com o intuito de reverter os efeitos urbanos nocivos da desigualdade que ele mesmo criou, bem como pode atuar efetivamente para evitar que essa mais-valia fique concentrada nas mãos de poucos, procurando dar efetividade aos instrumentos urbanísticos de recuperação dessa valorização desigual para redistribuí-la por todo o território em infraestrutura urbana e serviços públicos, promovendo justiça social e equidade nas cidades.

### 3 Outorga Onerosa do Direito de Construir

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, é o diploma legal que positiva a possibilidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), conforme inserto em seu artigo 4º, inciso IV, alínea “n”. Segundo Lira,<sup>7</sup> a OODC é representada por todo aproveitamento do terreno, no subsolo ou no espaço aéreo, envolvendo a criação de solo, desde que consentido, implicando uma obrigação por parte do beneficiário de dar à comunidade uma contraprestação por esse excesso de utilização, geralmente acompanhado de sobrecargas incidentes sobre a infraestrutura urbana.

A Lei nº 10.257, de 2001, inova no ordenamento jurídico brasileiro ao possibilitar aos governos implantarem políticas visando à justa distribuição dos benefícios da urbanização,<sup>8</sup> atendendo à resolução dos problemas urbanos da falta de planejamento e instrumentos legais para aplicação de política urbana.

O Estatuto da Cidade surge, portanto, com o propósito de suprir as falhas legislativas e de planejamento, munindo os municípios de instrumentos jurídicos para atuar no ordenamento territorial e, por consequência, promoverem o acesso à cidade para todos.<sup>9</sup>

A OODC permite a criação de pisos artificiais acima de um determinado coeficiente de aproveitamento, considerado como básico, que é como o núcleo do direito de propriedade, o aproveitamento econômico ordinário e regular assegurado ao proprietário pela Constituição. Isso corresponde ao interesse do proprietário de uso e fruição da terra por si, sem depender de atividade empresarial. Trata-se de

<sup>7</sup> LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

<sup>8</sup> MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>9</sup> DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 197-233, jun. 2013. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 20 nov. 2018.



uso individual da propriedade, de edificações que comportem uso individual, seja para habitação, comércio, serviços ou indústrias, sempre respeitando o direito de vizinhança e as condicionantes ambientais.

Já um uso coletivo da propriedade (habitação multifamiliar, centros comerciais, parques industriais) requer uma atividade empresarial, que foge ao escopo do conteúdo mínimo da propriedade e causa impactos no ambiente urbano além do ordinário, a serem suportados (concedidos e sofridos) pela coletividade. Logo, para construir acima desse coeficiente, será necessário pagar uma contraprestação à municipalidade, cuja finalidade será restaurar o equilíbrio urbano, garantindo desenvolvimento sustentável ao município, bem como melhores condições de infraestrutura urbana a todos os habitantes.

Assim, é papel do poder público municipal definir quais as condições para a OODC no território, qual a fórmula de cálculo do instrumento, previsão de isenções para determinados empreendimentos, contrapartida e destinação dos recursos públicos, na forma do Estatuto da Cidade.

A OODC é definida, no artigo 28 do Estatuto, nos seguintes termos: “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

Como instrumento de política urbana, a OODC permite que o município intervenha no uso e regulação da terra urbana, especialmente para reduzir a mais-valia fundiária e inibir a especulação imobiliária dos preços dos imóveis, atuando para que o processo de urbanização seja mais justo. A regulação do direito de construir acima do coeficiente básico a partir da OODC cumpre uma importante diretriz de planejamento urbano para redistribuir à coletividade os ganhos decorrentes da valorização imobiliária proporcionados pela concessão onerosa desses direitos.

A OODC como instrumento de política urbana permite a normatização do direito de construir como uma diretriz de planejamento urbano, estabelecendo parâmetros capazes de redistribuir para a coletividade parte do ganho decorrente da valorização imobiliária a partir da concessão onerosa desses direitos.

Logo, a OODC é um importante instrumento jurídico para promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização e conter a mais-valia fundiária, podendo ser utilizado como um agente catalisador na implementação de uma política pública urbana. Para Fontes, Santoro e Cymbalista, a OODC pode ser um instrumento de recuperação social da valorização fundiária, uma vez que permite ao poder público uma recuperação parcial dos investimentos feitos em infraestrutura urbana.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Fontes, Santoro e Cymbalista (2007).

Trata-se a OODC de instrumento de política urbana que se alinha às demandas do planejamento de um modelo sustentável de cidades, vez que se insere como uma ação governamental no âmbito da política pública no contexto da sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Insta salientar que a utilização da OODC pelos municípios tem motivações de natureza política, econômica, social e urbanística.<sup>11</sup> A motivação política busca maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização. A econômica visa ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano, que não deve ser, entretanto, a motivação preponderante na regulamentação do instrumento. Trata-se de arrecadação não tributária vocacionada para finalidades urbanísticas (infraestrutura pública e equipamentos urbanos). A política social pretende efetivar o acesso à terra urbanizada em condições mais justas por todos os cidadãos. E, por fim, a urbanística proporciona mais autonomia às decisões na política urbana, pois os critérios de aplicação dos resultados econômicos da OODC estão voltados para ações urbanísticas específicas regulamentadas no Estatuto da Cidade.

Portanto, estamos diante de instrumento de política pública cuja natureza é híbrida, que se constitui como uma decisão política, com potencial de arrecadação de recursos e finalidades urbanísticas de ordenamento urbano e controle das desigualdades territoriais decorrentes do uso do solo.

Nesse viés, a OODC é um importante instrumento de política urbana quando direcionada para viabilizar ações, programas e projetos de viés urbanístico, que visam assegurar direitos fundamentais. A OODC representa uma poderosa ferramenta de política pública que privilegia a eficiência de recursos financeiros e racionalidade na execução de uma importante política setorial de urbanismo, contribuindo, sem dúvida, para a promoção da dignidade da pessoa humana.

#### 4 Breves apontamentos sobre a política urbana do Município de Niterói e a regulação da outorga onerosa

O Município de Niterói localiza-se na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e faz divisa com os Municípios de São Gonçalo e Maricá. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro congrega 21 (vinte e um) municípios que juntos representam 74% da população da população do Estado do Rio de Janeiro, segundo o IBGE. O município mais populoso da Região Metropolitana é o Rio de Janeiro,

<sup>11</sup> REZENDE, Vera F. *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>. Acesso em: 15 jun. 2022.

com 53%, seguido dos municípios de São Gonçalo (8%), Duque de Caxias (7%), Nova Iguaçu (7%) e Niterói (4%).

Segundo dados do IBGE no Censo de 2010, Niterói possuía 487.562 habitantes distribuídos em cinco regiões de planejamento (Região Norte, Região de Pendotiba, Região Leste, Região Central e Praias da Baía e Região Oceânica), congregando 52 (cinquenta e dois) bairros num território de 133,916 km<sup>2</sup>.

O processo de urbanização do município se acentua a partir do início do século XX, quando a cidade de Niterói já “contava com oferta de áreas urbanizadas adequadas ao seu porte e à sua dinâmica de crescimento”.<sup>12</sup> O município, nas décadas de 1940/50/60, passa por diversas intervenções urbanas produzidas pela conjunção de interesses do setor público e da iniciativa privada com grandes obras, especialmente na área central da cidade, como a abertura da Avenida Ernani do Amaral Peixoto, marco do processo de urbanização de Niterói, que representou uma expansão da oferta de terra urbana na área central.<sup>13</sup>

Na década de 1970, o Município de Niterói iniciou uma nova fase no seu processo de urbanização. Destaca-se, nesse período, a construção da ponte Rio-Niterói, que impactou fortemente a dinâmica urbana da cidade, especialmente na malha viária. A criação de um novo eixo ligando os municípios do Rio de Janeiro e Niterói trouxe novos investimentos públicos e privados para Niterói, impulsionando a expansão urbana e proporcionando o crescimento do mercado imobiliário na cidade.<sup>14</sup>

A construção da ponte Rio-Niterói aumentou significativamente a produção imobiliária, notadamente na região central da cidade e nos bairros litorâneos, intensificando o processo de ocupação do território urbano em direção a Região Oceânica e Pendotiba. A imagem de Niterói foi explorada pelo setor imobiliário como sendo uma extensão do Rio de Janeiro.

A década de 1980 foi marcada pela forte desaceleração do crescimento imobiliário no município. A crise econômica nacional estagnou a expansão ordenada dos centros urbanos, atingindo os investimentos nas metrópoles, caso do Município de Niterói, inserido na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Pior, além da crise econômica que impactou o desenvolvimento urbano do município, Niterói se ressentiu da perda do *status* de capital após a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em 1975, impactando na redução da importância política e econômica da cidade, que acabou refletindo na degradação do espaço urbano

<sup>12</sup> AZEVEDO, M. N. S. Niterói urbano: a construção do espaço da cidade. In: MARTINS, I. de L.; KNAUSS, P. (org.). *Cidade múltipla*: temas de história de Niterói. Niterói: Niterói Livros, 1997.

<sup>13</sup> AZEVEDO, M. N. S. Niterói urbano: a construção do espaço da cidade. In: MARTINS, I. de L.; KNAUSS, P. (org.). *Cidade múltipla*: temas de história de Niterói. Niterói: Niterói Livros, 1997.

<sup>14</sup> ARAUJO, E. C. Processos recentes de urbanização em território fluminense: o fenômeno da dispersão sob a ótica da influência de grandes projetos urbanos. In: OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR., Eduardo (org.). *Dispersão urbana e mobilidade populacional*: implicações para o planejamento urbano e regional. São Paulo: Blucher, 2016.

do município. Nesse período, o crescimento demográfico vertiginoso havia perdido a força e tendia à estabilização, embora se apresentasse bastante desigual. O município dava claros sinais de empobrecimento e decadência.<sup>15</sup>

Os anos 1990 caracterizaram-se pela implementação de um conjunto de políticas públicas direcionadas à recuperação da imagem de abandono da cidade. Um importante rol de políticas de infraestrutura urbana, de mobilidade e habitação de interesse social é iniciado nessa década, contribuindo significativamente para a mudança da qualidade de vida no município, que atingiu o patamar de 4ª cidade do país com o melhor índice de desenvolvimento humano municipal em 1991.

O Município de Niterói fez a transição dos anos 1990 para os anos 2000 em franca revalorização da cidade. Esse período foi marcado pela construção de grandes projetos públicos que se tornaram icônicos para a divulgação de uma nova imagem de Niterói, tais como o Caminho Niemeyer e o Museu de Arte Contemporânea (MAC). Foram iniciativas do poder público que forjaram uma identidade urbana contribuindo para uma imagem positiva da qualidade de vida na cidade.<sup>16</sup>

No campo das políticas de planejamento urbano, Niterói aprovou seu primeiro plano diretor no ano de 1992 (Lei nº 1.157/1992), num contexto político, histórico e social marcado pelo momento de redemocratização do país e por uma política urbana de inspiração social e democrática voltada para o resgate da cidade. O plano diretor de 1992 implanta as diretrizes de planejamento urbano do município concebido de forma coletiva, incorporando os princípios de participação popular, da função social da propriedade e dos instrumentos urbanísticos para regulação do solo, a exemplo da concessão onerosa do direito de construir, atendendo as exigências dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Foi um plano típico que disciplina vários instrumentos, mas com pouca efetividade. Veja-se seu artigo 8º:

Art. 8º. O Poder Executivo poderá valer-se dos seguintes instrumentos implementadores do Plano Diretor, sem prejuízo daqueles relacionados no artigo 311 da Lei Orgânica do Município:

I - o Imposto Progressivo sobre a Propriedade Territorial Urbana, de acordo com o artigo 156, parágrafo 1º, da Constituição Federal;

II - o parcelamento e a edificação compulsórios, que poderão ser seguidos sucessivamente do Imposto Predial ou Territorial Urbano progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública, de acordo com artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal;

III - a concessão onerosa da autorização de construir (solo criado);

<sup>15</sup> MARCOLINI, Sérgio. *Ambiente urbano e geração de viagens*: Niterói, um estudo de caso. 2011. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

<sup>16</sup> AZEVEDO, M. N. S. Niterói urbano: a construção do espaço da cidade. In: MARTINS, I. de L.; KNAUSS, P. (org.). *Cidade múltipla*: temas de história de Niterói. Niterói: Niterói Livros, 1997.

- IV - a transferência do potencial construtivo;
  - V - as operações interligadas;
  - VI - a declaração de Áreas de Especial Interesse e a criação de unidades municipais de conservação ambiental;
  - VII - os Planos Urbanísticos Regionais (PUR);
  - VIII - o Fundo Municipal de Conservação Ambiental;
  - IX - o Fundo Municipal de Urbanização.
- Parágrafo Único - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios, contratos e consórcios com outros Municípios e órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado e da União, para a consecução dos objetivos e diretrizes definidos nesta Lei. (LEI Nº 1.157..., 1992).

Em 2004, já sob a vigência do Estatuto da Cidade, que, enfim, traz as regras gerais de Direito Urbanístico fundamentando a aplicação de seus instrumentos, o plano diretor do município foi revisado pelas Leis nºs 2.121/2004 (cria o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária) e 2.123/2004 (altera o plano diretor – Lei nº 1.157, de 1992). A revisão foi realizada a partir de diversos estudos e conferências municipais para fomentar a participação dos munícipes e a gestão democrática da cidade.

A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) era definida nos planos urbanísticos regionais de cada região. No âmbito do processo administrativo, a OODC é processada no licenciamento municipal, no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo. O proprietário individual ou o empreendedor imobiliário apresentam via requerimento específico o memorial com o conjunto de documentos indispensáveis à autorização e licenciamento da obra, a saber: comprovante de pagamento de taxa de expediente administrativo, cópia impressa do projeto, certidão de quitação do IPTU, cópia da carteira do CREA/CAU do responsável técnico do projeto e cópia de identidade do proprietário.

O requerimento administrativo acompanhado do conjunto de documentos elencado é encaminhado para análise da área técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, que verificará a incidência de Solo Criado no projeto e a consequente aplicação da fórmula de cálculo para cobrança da OODC.

O valor a ser pago como contrapartida do beneficiário à municipalidade será fixado no momento da expedição de licença de construir, podendo seu pagamento ser efetuado em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, no prazo da licença de obras, ficando a liberação do empreendimento condicionada à quitação de todas as parcelas, conforme dispõe o §7º do artigo 4º da Lei nº 2.123, de 2004.

A receita não tributária da OODC arrecadada pelo tesouro municipal é direcionada ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUHAB), Fundo

Municipal de Mobilidade Urbana (FMMU) e Empresa Municipal de Moradia, Urbanismo e Saneamento (EMUSA).

A alocação das receitas auferidas com a OODC fica depositada em contas vinculadas aos fundos municipais e ao órgão público referenciados, e a aplicação dos recursos em projetos urbanísticos é deliberada em reuniões colegiadas dos Conselhos Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUHAB) e Fundo Municipal de Mobilidade Urbana (FMMU).

Atualmente, Niterói já conta com um novo plano diretor, aprovado pela Lei nº 3.385/2019,<sup>17</sup> disciplinando os instrumentos do Estatuto da Cidade de forma menos protocolar que o anterior, realizando a integração das normas gerais do Direito Urbanístico às peculiaridades locais. Na regulação da Outorga Onerosa, o PD/2019 estabelece o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um) para a Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano (art. 83, §2º, I) e 0,3 (zero, vírgula, três) para a Macrozona de Proteção e Recuperação do Ambiente Natural (art. 83, §2º, II). Já o coeficiente de aproveitamento máximo é fixado pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 83, §2º, III). A elaboração do novo plano contou com diagnósticos técnicos, processo participativo e um amplo debate na Câmara de Vereadores no período de 2017 a 2019.

Como veremos, a seguir, esse estudo foca nos dados de arrecadação e gastos dos recursos da Outorga Onerosa no período de 2011 a 2017, levando em consideração, portanto, o plano diretor de 1992 com as alterações de 2004.

## 5 A arrecadação com a OODC em Niterói entre 2011 e 2017

Embora já houvesse previsão para a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no plano diretor de Niterói de 1992, a análise da arrecadação obtida com esse instrumento urbanístico só é possível a partir do ano de 2004, uma vez que foi somente após a criação das Leis nºs 2.121 e 2.123, de 2004, responsáveis pela revisão do plano diretor, que a OODC ganhou aplicação prática como instrumento de política e planejamento urbano do município.

Apesar da aprovação da Lei de 2004, o Município não registrou arrecadação nos cofres públicos com a OODC até 2010, ano em que arrecadou R\$12.557.846,68 (doze milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e sessenta e oito centavos), conforme relatório de receita arrecadada publicado pela Secretaria Municipal de Fazenda.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> PLANO diretor de Niterói. *Prefeitura Municipal de Niterói*, 2021. Disponível em: <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/planodiretor.html>. Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>18</sup> PÁGINA inicial. *Secretaria da Fazenda de Niterói*, 2022. Disponível em: <https://www.fazenda.niteroi.rj.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Nesse recorte temporal, na pesquisa para o presente artigo, optamos por analisar o período de arrecadação com a OODC entre 2011 a 2017, pois entendemos que esse lapso temporal coincide com o fenômeno do *boom* imobiliário do Brasil, bem como da cidade de Niterói e, portanto, com a elevação da produção imobiliária e aumento de recursos auferidos com a concessão onerosa do direito de construir.

Verificamos, nesse período de 2011 a 2017, que a municipalidade de Niterói arrecadou com esse instrumento urbanístico de natureza não tributária o montante de R\$94.777.442,85 (noventa e quatro milhões, setecentos e setenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e oitenta e cinco centavos), registrando um crescimento de 208% entre o primeiro ano (2011) e o último ano (2017) de análise. Ou seja, a receita municipal com a OODC mais que duplicou entre o primeiro e o último ano analisados, produzindo reflexos orçamentários e impacto na alocação de recursos e execução de políticas públicas.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, IX, traz a diretriz de “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, bem como disciplina, em seus artigos 31 e 26, os tipos de despesas e investimentos em que devem ser aplicados os recursos da Outorga Onerosa. Logo, além do estudo do impacto de aumento de receita para o Município, é preciso investigar como foram aplicados esses recursos, se eles atendem aos objetivos do plano diretor e do Estatuto da Cidade.

O orçamento global do Município de Niterói, em 2017, foi de R\$2.647.623.609,75 (dois bilhões, seiscentos e quarenta e sete milhões, seiscentos e vinte e três mil, seiscentos e nove reais e setenta e cinco centavos). No conjunto orçamentário do município, a pasta do urbanismo representou o quinto maior orçamento do município, atrás das pastas da saúde, educação, previdência social e da administração. Foram orçados R\$269.994.687,64 (duzentos e sessenta e nove milhões, novecentos e noventa e quatro mil, seiscentos e oitenta e sete reais e sessenta e quatro centavos) destinados para aplicação em despesas, programas e projetos de natureza urbanística.

No intervalo entre 2011 a 2017, houve um acréscimo de receita na composição do orçamento municipal da ordem de 116%. O aumento substancial da arrecadação municipal se refletiu, nesse mesmo período analisado, no orçamento destinado à pasta municipal do urbanismo, que cresceu 175%. Ainda maior foi a expansão da arrecadação municipal com a OODC, cujo crescimento foi de 208% no período analisado, segundo dados publicados pela Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói.

Não podemos inferir categoricamente que há uma relação de causalidade entre os dados analisados do orçamento global, do orçamento do urbanismo e da arrecadação da OODC. Todavia, podemos depreender, sem embargo, que a elevação do orçamento global do município se refletiu no aumento do volume de recursos

destinados à pasta do urbanismo, recursos esses aplicados em diversas ações, programas e projetos urbanísticos no município, os quais impactaram na atração de recursos privados para edificação de empreendimentos imobiliários, potencializando a captação de recursos via OODC, ainda que não se vislumbre a arrecadação não tributária como objetivo da OODC, mas, sim, como um meio de distribuir de forma justa os benefícios e ônus do processo de urbanização.

No que concerne à participação dos recursos auferidos com a OODC na composição do orçamento da pasta municipal do urbanismo, o período analisado entre 2011 e 2017 demonstra que os recursos provenientes da OODC representam, em média, 10,24% do orçamento da pasta.

Uma vez arrecadados, os recursos provenientes da OODC são aplicados em finalidades urbanísticas específicas, conforme determinação insculpida no art. 31 c/c art. 26, I ao VIII, da Lei Federal nº 10.257, de 2001. O relatório publicado anualmente pela Secretaria Municipal de Fazenda com o demonstrativo de despesas por programa descreve todas as despesas orçamentárias realizadas pelo Município, que se encontram agrupadas nas rubricas orçamentárias do Urbanismo, Habitação, EMUSA, FUHAB e FMMU.

As principais dotações orçamentárias do Urbanismo foram direcionadas à infraestrutura urbana e ao programa da Cidade Urbanizada. Na Habitação, as principais ações empreendidas focaram no programa de regularização fundiária em aglomerados subnormais, obras estruturais para o programa habitacional do governo federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Programa Moradia Digna, visando a recuperação/reforma de imóveis localizados em áreas encortiçadas, deterioradas e em aglomerados subnormais e a compra de terrenos para construção de habitação de interesse social (HIS).

No caso de Niterói, as ações empreendidas pelos fundos com esses recursos da OODC visam prioritariamente aos projetos de regularização fundiária de assentamentos subnormais, reforma de unidades habitacionais, reassentamento de famílias em situação de risco, compra de terrenos para construção de habitação de interesse social e contratação de serviços técnicos, como o sistema de informações para constituir um banco de dados com as informações dos imóveis que demandam regularização fundiária no município.

Não obstante, verificou-se a realização de investimentos de infraestrutura com recursos da OODC na Região Oceânica, gerando uma valorização da terra em bairros até então desvalorizados, tais como Piratininga, Cafubá, Itacoatiara e Itaipu. Os investimentos públicos aplicados nessa região estão registrados na planilha de obras da Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento (EMUSA), publicados no Portal da Transparência do Município de Niterói, que exemplificamos:



- Estudos de demanda do corredor BRT da Transoceânica (2013) – R\$468.637,00.
- Projeto do Trabalho Técnico Social no desenvolvimento do empreendimento de mobilidade urbana do corredor viário da Transoceânica (2015) – R\$1.807.265,68.
- Contratação para prestação de serviços de engenharia para Manutenção e Conservação do Túnel da Transoceânica (2017) – R\$3.326.766,53.
- Contratação para execução de serviços de implantação e modernização de iluminação pública ao longo do canteiro central da Estrada Francisco da Cruz Nunes (BRT) no trecho compreendido entre a rotatória do Cafubá e Estação do Engenho do Mato (2017) – R\$4.780.391,10.
- Projeto básico de pavimentação e drenagem no bairro Cafubá (2014) – R\$99.671,28.

Esses investimentos resultaram em melhor qualificação da oferta de solo, especialmente nos bairros litorâneos como Cambinhas e Piratininga. As grandes obras de mobilidade urbana, como o Corredor de Transportes da Transoceânica e a construção do túnel Charitas-Cafubá, aproximaram os bairros dessa região das zonas produtivas e economicamente ativas da cidade (região das Praias da Baía e Central) e atraíram uma população de alto poder aquisitivo. O mercado imobiliário, assim, beneficiou-se dessa conjuntura formada pelos investimentos públicos na Região Oceânica e valorização do solo para produzir empreendimentos imobiliários de alto valor monetário, potencializando um processo de elitização e segregação territorial que produz desigualdades em razão da ocupação e valorização do solo.

Essa valorização da terra urbana na Região Oceânica entre 2017 e 2018 foi registrada pelo Sindicato da Habitação (Secovi Rio). Dados da pesquisa denominada Cenário do Mercado Imobiliário em Niterói em 2018, publicada pelo Secovi Rio,<sup>19</sup> indicam a variação do m<sup>2</sup> dos imóveis em todos os bairros da cidade, tendo como referência os apartamentos padrão (dois quartos), mostrando que, em alguns bairros, a valorização coincidiu com o investimento público em obras de infraestrutura e mobilidade urbana, notadamente nos bairros da Região Oceânica, cuja variação positiva foi de 2% a 4% por m<sup>2</sup>. Por outro lado, os bairros que concentram a tradicional elite da cidade e com grande adensamento urbano, como Icaraí, Santa Rosa, Vital Brasil, desvalorizaram em média entre de 2% a 3%, e bairros também tradicionais, como Ingá e Gragoatá, desvalorizaram em média de 4,8% a 4,9%. Bairros da periferia de Niterói, que continuam com baixo investimento público, chegaram à desvalorização de até 7,6%, como o caso do Fonseca.

---

<sup>19</sup> PÁGINA inicial. *Secovi Rio*, [2022]. Disponível em: <https://www.secovirio.com.br>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Nesse cenário de valorização de algumas áreas e desvalorização de outras, ainda que preços de imóveis mais elevados gerem maior arrecadação com a OODC, a finalidade do Estatuto da Cidade não é arrecadatória, mas, sim, assegurar o direito à cidade para todos (art. 2º, I, IV, IX, X e XI). Dessa forma, a população local que sofre pressão do mercado imobiliário para venda de casas e terrenos e que sofre pressão do aumento de aluguéis e se vê sem condições de permanecer na região, não está tendo assegurado o seu direito à cidade em razão de uma dinâmica de mercado a que o Estatuto visa corrigir e não estimular.

Certamente que a opção do Poder Público não é deixar de empreender os investimentos que julga necessários para o desenvolvimento da cidade, mas certamente que realizar esses investimentos com recursos provenientes da arrecadação do OODC vai de encontro aos objetivos da política urbana traçados no Estatuto da Cidade. E mais: além de empregar recursos do orçamento geral, não os da OODC, a municipalidade deveria lançar mão de outros instrumentos que assegurassem a manutenção da população local, como o direito de preempção, para gerar um estoque de terras a ser negociado oportunamente para baixar os valores praticados, assim como para realizar projetos de moradia de interesse social. A contenção dos índices construtivos seria também um eficaz (talvez o mais eficaz) instrumento de controle do valor da terra e, assim, da própria gentrificação.

Uma terceira observação: é de se considerar a hipótese de que a valorização de uma área é uma das causas da desvalorização de outras. Assim, é preciso investigar, em outro estudo, se a opção por não concentrar grandes investimentos em uma determinada área da cidade, mas, sim, investir em várias áreas ao mesmo tempo, teria o efeito de gerar pouca valorização, e, por outro lado, não gerar desvalorização também acentuada.

Logo, se por um lado é possível afirmar, a respeito da gestão orçamentária dos recursos, que a recuperação da mais-valia urbana viabilizada pela concessão onerosa do direito de construir serviu para promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, a partir de investimentos com regularização fundiária e programas de habitação, por outro, vimos que foram feitos investimentos de infraestrutura que geraram aumento de valor da terra e gentrificação, com recursos da própria OODC, o que viola diretrizes do Estatuto da Cidade.

## 6 Considerações finais

Como vimos, o crescimento desordenado acarreta diversos problemas urbanos, dificultando o desenvolvimento e o acesso democrático à cidade. A expansão da cidade e a proliferação das grandes metrópoles impõem um enorme desafio aos governos, razão pela qual torna-se fundamental idealizar políticas públicas capazes de harmonizar o desenvolvimento das cidades e garantir os direitos dos habitantes,

em especial das camadas menos favorecidas mais expostas aos riscos criados nas grandes cidades e ao processo de urbanização excludente.

O direcionamento da política pública urbana, especialmente quando decide empregar recursos públicos em infraestrutura para determinada região, promove uma valorização do solo que transforma o investimento coletivo em especulação fundiária capturada pelos proprietários de terra. A ocupação do território acaba por reproduzir novas desigualdades, que, além das sociais e econômicas, passam a ser territoriais.

A recuperação pelo Poder Público de parte da valorização imobiliária é a própria concretização do esforço desenhado na Constituição de 1988 para reverter esse quadro, com a valorização da função social da propriedade e da solidariedade, evitando o enriquecimento sem causa dos proprietários e aplicando a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

Nesse sentido, podemos afirmar que o plano diretor de Niterói de 1992, atualizado em 2004, enquanto instrumento básico da política urbana, adequou-se às diretrizes do Estatuto da Cidade, na medida em que regulamenta diversos de seus instrumentos, inclusive a OODC. Isso tornou possível a efetiva cobrança e arrecadação da Outorga Onerosa, gerando aumento de recursos com considerável impacto no orçamento da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, cerca de 10%, entre 2011 e 2017.

O período analisado, de 2011 a 2017, coincide com o *boom* imobiliário de Niterói, sendo correto afirmar que a implementação da OODC não gerou impacto negativo no mercado, que não apresentou qualquer retração ou fuga de investimentos em razão da cobrança da outorga.

Assim, quando analisamos a arrecadação com a OODC destinada aos Fundos Municipais de Mobilidade Urbana (FMMU) e de Habitação de Interesse Social (FUHAB), é possível constatar que os recursos foram executados em ações urbanísticas em consonância com os objetivos fixados no Estatuto da Cidade. Já em relação à aplicação dos recursos por parte da Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento (EMUSA), em grandes obras de infraestrutura, é de se questionar quanto ao atendimento às diretrizes do Estatuto, gerando maior valorização imobiliária e sendo causa de gentrificação.

Cabe concluir que a experiência de política pública do Município de Niterói que institucionalizou a OODC como instrumento de controle e uso do solo através do seu plano diretor, única no Estado do Rio de Janeiro, é uma conquista da sociedade a partir do Estatuto da Cidade. Entendemos que, no contexto urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que congrega 21 municípios, o exemplo implementado por Niterói, já avaliado no ciclo das políticas públicas, poderia ser reproduzido em outras cidades para potencializar a recuperação da mais-valia urbana

e promover a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Cumpre também prosseguir no estudo da arrecadação de receitas provenientes da Outorga Onerosa e sua aplicação já em relação ao novo plano diretor de 2019.

O planejamento da cidade é a chave para progredirmos no desenvolvimento de uma cidade justa e solidária. Nesse sentido, o plano diretor não deve ser entendido meramente como uma peça formal e desconectada da realidade, mas, sim, compreendido como um instrumento fundamental para promoção de políticas públicas urbanas, contribuindo para controlar e ordenar o crescimento da cidade e o uso do solo, correlacionando as metas e diretrizes fixadas no plano diretor com as previsões da política nacional, regional e local.

---

#### **Public concession of building rights as an instrument of urban policy implemented by the Municipality of Niterói**

**Abstract:** The instrument of “Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC” (Public Concession of Building Rights), instituted by Federal Law nº 10,257/2001 (City Statute), has as its primary purposes the recovery of land gains and the fair distribution of the benefits of the urbanization process. The paper proposes an investigation of the application of OODC as an instrument of urban policy implemented by the municipality of Niterói, which integrates the metropolitan region of Rio de Janeiro, under the methodological format of a case study, analyzing the incidence and public collection with this instrument from 2011 to 2017. The research proposes to investigate the collection of OODC resources for the execution of actions, programs and projects of an urban nature, as provided for in art. 26, II, of Law nº 10,257, of 2001, in line with the Master Plan of the municipality of Niterói, verifying whether this instrument has concretely contributed to the implementation of public policies in the city, since we found that the municipality of Niterói was benefited between 2011 and 2017, a period in which the income earned with this instrument had a positive variation of 208%, collecting in this interval the accumulated amount of R\$ 94,777,442.85.

**Keywords:** Urban Law. City Statute. Urban master plan. Recovery of urban capital gains. Budget analysis.

---

## Referências

ARAUJO, E. C. Processos recentes de urbanização em território fluminense: o fenômeno da dispersão sob a ótica da influência de grandes projetos urbanos. In: OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR., Eduardo (org.). *Dispersão urbana e mobilidade populacional: implicações para o planejamento urbano e regional*. São Paulo: Blucher, 2016.

AZEVEDO, M. N. S. Niterói urbano: a construção do espaço da cidade. In: MARTINS, I. de L.; KNAUSS, P. (org.). *Cidade múltipla: temas de história de Niterói*. Niterói: Niterói Livros, 1997.

BARANDIER, H. G.; DOMINGUES, E. G. R. L. Visões antagônicas na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. *Revista de Direito Urbanístico*, v. 4, n. 1, Cidade e Alteridade, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 197-233, jun. 2013. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FURTADO, Fernanda *et al.* Outorga onerosa do direito de construir, panorama e avaliação de experiências municipais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOTA, Francisco Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro: ABES, 1999.

REZENDE, Vera F. *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>. Acesso em: 15 jun. 2022.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA, M. A. A. de. *A identidade da metrópole: a verticalização de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1994.

---

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

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes; TEBALDI, Cristiano Dias. A Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana do município de Niterói. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 103-123, jan./jun. 2022.

---