



Revista Brasileira de Gestão Urbana

scielo.br/urbe



Panorama da Outorga Onerosa do Direito de Construir na Região Metropolitana de São Paulo

Overview of the Onerous Grant of the Right to Build in the Metropolitan Region of São Paulo

Érica Aparecida de Jesus Paulino ^[a] 

São Paulo, SP, Brasil

^[a] Universidade de São Paulo (USP)

Paula Freire Santoro ^[a] 

São Paulo, SP, Brasil

^[a] Universidade de São Paulo (USP)

Como citar: Paulino, E., Santoro, P. F. (2025). Panorama da Outorga Onerosa do Direito de Construir na Região Metropolitana de São Paulo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 17, e20240145, 2025. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.017.e20240145>

Resumo

Este artigo investiga a hipótese de que os municípios que possuem dinâmica imobiliária podem ter se interessado mais por regular o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir na Região Metropolitana de São Paulo. Utiliza método cartográfico, produz análises espacializadas da produção imobiliária (lançamentos imobiliários EMBRAESP); identifica e analisa a regulação urbana e seus parâmetros. Os resultados mostram que dentre os 31 municípios com produção imobiliária no período analisado, 20 regulamentaram, sinalizando que hoje, a ideia de cobrar pelos direitos de construir estrutura-

EAJP é Arquiteta e Urbanista, Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo, e-mail: ericapaulino@alumni.usp.br

PFS, Professora doutora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo, bolsista produtividade CNPq, coordena Projeto FAPESP 2023/10276-5, pós-doutora do IEAUSP e doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, paulasantoro@usp.br

se conceitual, teoricamente e empiricamente robusta. No entanto, encontramos 11 cidades com dinâmica imobiliária e sem regulação, outras sem nenhum dos dois, parâmetros permissivos, ou inócuos, muita isenção e descontos na cobrança. A calibragem permissiva dos parâmetros sugere um afastamento de parâmetros de “comando e controle” do zoneamento ou de definição de “forma urbana” – como gabarito, etc. – e uma aproximação das lógicas econômicas e de mercado. O estudo sugere que haja cooperação entre as cidades, um “regrar metropolitano”, extrapolando os limites do município dado pelo planejamento urbano após o Estatuto da Cidade, evitando a “guerra de parâmetros” que a lógica econômica do instrumento impõe.

Palavras-chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir. Região Metropolitana de São Paulo. Produção imobiliária. Desenvolvimento urbano. Regulação urbanística.

Abstract

This paper investigates the hypothesis that municipalities with real estate dynamics may have been more interested in regulating the instrument of the Onerous Grant of the Right to Build (OGRB) in São Paulo Metropolitan Region. It uses a cartographic method, produces spatialized analyses of real estate production (EMBRAESP launches); identifies and analyzes urban regulation and its parameters. The results show that among the 31 municipalities with real estate production in the period analyzed, 20 regulated, indicating that today, the idea of charging for the right to build is conceptually, theoretically and empirically robust. However, we found 11 cities with real estate dynamics and no regulation, others with none of them, parameters permissive, or ineffective, with many exemptions and discounts in the charge. The permissive calibration of the parameters suggests a move away from “command and control” parameters of zoning or definition of “urban form” – such as height, etc. – and an approximation of economic and market logics. The study suggests that there should be cooperation between cities, a “metropolitan rule”, going beyond the limits of the municipality given by urban planning after the City Statute, avoiding the “parameter war” that the economic logic of the instrument imposes.

Keywords: Onerous Grant of the Right to Build. Metropolitan Region of São Paulo. Real estate. Urban development. Urban regulation.

Introdução

Significado e ideias centrais na sua concepção

Muitos pesquisadores e propositores de políticas públicas no mundo procuram controlar o adensamento construtivo a partir da definição de parâmetros que usam os direitos de construir. Artigos internacionais discutem este controle através da mobilização do coeficiente de aproveitamento na regulação e sobre como ele pode ser aplicado com diferentes intenções, como para incentivar o desenvolvimento sustentável (Dunning & Lord, 2020) ou o desenvolvimento urbano articulado à mobilidade (Carlton, 2009; Cervero, 1993; Ibraeva *et al.*, 2020), a produção de habitação de interesse social (Calavita & Mallach, 2010), para projetos de renovação urbana (Swyngedouw *et al.*, 2002) e para captura de mais valias e políticas de incentivo (Marthur, 2019).

No Brasil, um vasto debate sobre os impactos do adensamento nas cidades se dá nos anos 1970, apresentado inicialmente como Solo Criado (Rezende *et al.*, 2009) e após 2001, os instrumentos que mobilizam os direitos de construir vão ganhando espaço na regulação após a aprovação do Estatuto da Cidade¹ (Cymbalista *et al.*, 2007; Maleronka e Furtado, 2013). A transição dos coeficientes desiguais e muito permissivos das cidades para o início da cobrança envolveu muitos debates, e uma disputa teórica pelo estabelecimento do mesmo coeficiente de aproveitamento “básico” (gratuito), distinguindo do “máximo” (oneroso), em busca de maior justiça social (Rezende *et al.*, 2009; Rabello, 2010). O Estatuto afirma que a determinação dos coeficientes de aproveitamento (CA) básico e máximo para toda a cidade é conteúdo mínimo do plano diretor². Define que a OODC é o instrumento que permite a construção acima do Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico³ até o máximo⁴, mediante pagamento à municipalidade de uma contrapartida, que vai para um fundo específico e deve ser redistribuída para a coletividade, com gestão democrática. Os recursos arrecadados vão para um fundo específico, e podem ser destinados para habitação de interesse social, regularização fundiária, construção de equipamentos públicos, implantação de infraestrutura e áreas verdes⁵, uma lista ampla mas que impossibilita gastos com folha de pagamento de funcionários, por exemplo.

O instrumento foi concebido a partir de duas ideias consideradas importantes: a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, e a compreensão de que os direitos de construir são públicos⁶. A primeira contém intrinsecamente uma distinção entre o uso da propriedade para morar e/ou trabalhar – cujos proprietários não pagariam pelo uso dos direitos de construir, ao serem contemplados com o coeficiente de aproveitamento básico igual a uma vez a área do terreno para todas as propriedades – e a exploração comercial da produção imobiliária que, por produzirem unidades para renda (com venda ou aluguel), estariam incorporando a valorização da terra obtida com a possibilidade de construir mais, o que poderia ser recuperado pelo poder público para utilizar os recursos para, dentre

¹ Lei Federal n. 10.257/2001.

² Lei Federal n. 10.257/2001, art. 42.

³ CA básico - quantas vezes a área do terreno o proprietário tem o direito de construir sem pagar a OODC.

⁴ CA máximo - até quantas vezes a área do terreno o proprietário poderá construir, além do CA básico, com a aquisição de potencial construtivo através do pagamento de OODC.

⁵ Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001, art. 31.

⁶ Inclusive, o Plano Diretor de São Paulo de 2014 expressamente define os direitos de construir como bens dominicais (art. 116) (Martins e Magami (2022)).

outros, mitigar o impacto da densificação. Os debates também defendiam que o município estabelecesse o CA básico igual a 1 para toda a área onde o instrumento será aplicado (Rezende *et al.*, 2009). Ao construir acima da área do terreno estaria sendo criado um solo virtual. O acréscimo de potencial em geral valoriza o imóvel, permitindo construir mais, mas também exige melhores condições urbanas para suportar este adensamento construtivo, que pode ser também populacional. Aumenta, portanto, a necessidade de infraestrutura e equipamentos públicos, devendo, assim, ter uma relação com a infraestrutura existente e o uso dos valores arrecadados deve estar subordinado aos interesses da coletividade e ao pagamento de contrapartida ao poder público. O CA máximo deve ser estabelecido de acordo com as áreas de adensamento construtivo e populacional pretendidas; a oferta de infraestrutura e equipamentos públicos; e a capacidade de suporte destes adensamentos.

Essa separação entre o direito de propriedade e o de construir é lida como um ganho de autonomia pela “teoria da patrimonialização do direito de construir” (Pinto, 2010), (...) segundo a qual o potencial adicional de construção se torna uma espécie de bem, dotado de valor econômico que se incorpora no terreno, mas que vai além do pagamento do ônus urbanístico que o proprietário contribui para o financiamento da infraestrutura (...) é um ‘bem autônomo’ passível de ser apropriado e negociado como algo comercializável e rentável” (Refinetti; Magami, 2023, p. 153). Os direitos de construir viram uma “moeda” (Santoro, 2021).

A outra ideia importante consiste no fato dos direitos de construir serem públicos e, por serem distribuídos de forma diferenciada pela cidade a partir de regulação pública (como plano diretor, lei de zoneamento ou similares), exigem que sejam cobrados de forma equânime ou “de forma igualitária” a todos titulares de domínio, de modo a conferir-lhes uma justa – porque equânime – distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização. Este índice básico igualitário representa o direito subjetivo de uso útil da propriedade, a todos conferidos igualmente” (Rabello, 2010, pg. 9).

O “manejo” dos direitos de construir pode se dar com diferentes objetivos. Um deles seria arrecadar a partir do desenvolvimento urbano (Marthur, 2019; Furtado *et al.*, 2007; Smolka, 2014), através da recuperação da valorização da terra⁷ decorrente do aumento do potencial construtivo, a fim de possibilitar a redistribuição dessa valorização para a coletividade realizando, assim, a gestão social do valor da terra (Santoro *et al.*, 2004). A valorização a ser recuperada via OODC seria fruto do adensamento construtivo, gerando recursos no momento do licenciamento do empreendimento⁸.

Outro objetivo seria a busca da manutenção ou recuperação do equilíbrio urbano na relação entre densidades, infraestrutura e áreas livres, bem como da oferta e demanda por equipamentos e serviços públicos, incentivando o desenvolvimento sustentável (Dunning & Lord, 2020) ou o desenvolvimento urbano articulado à mobilidade (Carlton, 2009; Cervero, 1993; Ibraeva *et al.*, 2020).

Podem não apenas serem mobilizados para arrecadar, mas utilizados para a produção de resultados de interesse público pelo mercado, obtendo “exações” a partir do desenvolvimento urbano⁹ (em obras, equipamentos ou infraestruturas) (Altshuler; Gomez-Ibanez, 2000), que podem ser, inclusive,

⁷ Há um vasto debate sobre esta valorização existe, como medi-la ou criar proporcionalidade à ela na cobrança, que não vamos desenvolver neste artigo, mas comentamos que, muitas vezes o mercado imobiliário muda seu produto, se adaptando à cobrança, conseguindo obter a valorização de forma individual.

⁸ A valorização também pode ocorrer em outros momentos, e ser recuperada com outros instrumentos. Como por exemplo, a valorização que se dá no momento da venda, recuperada pelo ITBI; ou a valorização anual, através do IPTU.

⁹ *Land development extractions* (em inglês) (Altshuler; Gomez-Ibanez, 2000).

a produção de habitação de interesse social (Calavita & Mallach, 2010; Santoro, 2019), outros usos desejados em projetos de renovação urbana (Swyngedouw *et al.*, 2002), etc. As exações ou obtenção de recursos financeiros a partir da possibilidade de adensar construtivamente foram justificadas a partir de uma tensão criada pelo crescimento rápido, ampliação na demanda das infraestruturas e serviços urbanos, além do desejo por saúde fiscal e diferentes formas de financiamento das cidades.

Alguns autores, como Altshuler e Gomez-Ibanez (2000) são críticos aos bônus de densificação ofertados com objetivos urbanísticos – como por exemplo, para densificar próximo a áreas com boa mobilidade, ou para que o empreendedor promova usos de interesse público, argumentando que seria uma distorção do instrumento pois nestes casos, o poder público municipal abriria mão de arrecadar; e nem sempre estaria garantindo a produção deste interesse público, inclusive há vários casos que observaram que eles não são nem mesmo monitorados, constituindo-se como “prêmios” aos empreendedores, sem as entregas esperadas de interesse público (idem, 2000). Outros criticam como a forma de utilização dos direitos de construir para incentivos urbanísticos terminam por alterar os parâmetros de “comando e controle” dos zoneamentos, para “um formato que privilegia o incentivo econômico e o enfoque mercadológico contratual” (Martins & Magami, 2022, p. 83).

Panorama das experiências no Brasil

Em âmbito nacional, diversos estudos analisam a aplicação da OODC nos municípios. Alguns fazem panoramas da implementação da OODC nos municípios brasileiros, a partir da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” (MUNIC, IBGE) (Cymbalista *et al.*, 2007), demonstrando, inclusive, a fragilidade dos dados da pesquisa. Furtado *et al.* (2007) analisaram a experiência da OODC em 12 municípios, seu potencial para a gestão social da valorização da terra. Furtado e Araújo (2017) atualizam este estudo, evidenciando lacunas no entendimento conceitual da Outorga, os avanços e permanências do instrumento. Maleronka (2010) avalia a adoção da OODC em 159 planos diretores de municípios de São Paulo, concluindo que não há uma apropriação do instrumento.

Outros autores construíram uma miríade de estudos de caso da regulação, gestão e implementação da OODC em municípios brasileiros, a partir de aspectos específicos. Esses estudos oferecem uma visão abrangente da aplicação da OODC em diferentes contextos urbanos, revelando desafios e questões críticas em sua implementação.

Vários casos estudados estão concentrados no Estado de São Paulo. A capital é talvez a experiência mais antiga e estudada (Sandroni, 2010; Maleronka & Furtado, 2014; Nobre, 2015; Leite, 2019 e Nogueira, 2019); mas há casos como São José dos Campos (Rosário, 2018), Sorocaba (Massari, 2020), Osasco (Paulino, 2022), etc. Fora do Estado de São Paulo, foram encontrados, por exemplo, estudos de caso que tratam principalmente de capitais, como Curitiba-PR (Silva, 2019), Rio de Janeiro (Domingues e Barandier, 2018), Niterói (Domingues & Tebaldi, 2022), Porto Alegre (Souza & Marasquin, 2001) e Belo Horizonte (Matta, 2023).

Leite (2019) mostrou a falta de monitoramento dos empreendimentos que tiveram isenção da cobrança de OODC como incentivo para produzir habitação de interesse social (HIS) e Habitação de

Mercado Popular (HMP)¹⁰ em São Paulo, impossibilitando a aferição do recurso abdicado. Nogueira (2019) demonstrou que o custo da OODC para proprietários e construtores (apenas aproximadamente 1% do valor geral de venda) tem pouco impacto nas decisões de lançamento de empreendimentos. Paim (2019) estuda a destinação, agentes envolvidos e critérios utilizados para priorização de projetos e distribuição entre as diferentes pastas das políticas públicas no uso dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (FUNDURB), oriundos da OODC.

Apesar da evolução regulatória e dos muitos estudos de caso desenvolvidos, não foram encontradas análises regionais ou metropolitanas da regulação, ainda que tenha sido comentada a “guerra” entre instrumentos, como a dos parâmetros urbanísticos levantada por Sígolo (2019). Assim, este artigo busca compreender sua evolução na região e sua relação com a produção imobiliária¹¹. Algumas indagações nortearam a análise: Nos municípios em que há atividade imobiliária há regulamentação do instrumento? Quais são os parâmetros urbanísticos adotados? Os valores cobrados são compatíveis com a valorização imobiliária? A regulamentação possibilita o direcionamento do desenvolvimento urbano?

Para respondê-las, o artigo adota como recorte a produção imobiliária formal de unidades residenciais verticais na RMSP, entre 2005 e 2022, coletada, analisada e cartografada a partir dos lançamentos imobiliários Embraesp (2022) e os anuários do SECOVI. Cientes de que dinâmica imobiliária é um processo mais amplo (que envolve análise de atores, formas de financiamento, programas, demanda etc.), optamos neste artigo por usar o termo “dinâmica imobiliária” para observar o volume de unidades produzidas.

Para além da regulamentação da OODC em si, são analisados parâmetros da regulamentação urbanística e de uso do solo, e se, considerando como está a regulamentação, ela orienta a produção imobiliária.

Os resultados mostram, a partir de fotografias da utilização da OODC na RMSP nos anos de 2013 e 2023, que os municípios que possuem dinâmica podem ter se interessado por regular o instrumento, com expectativa de arrecadação a partir do desenvolvimento urbano ou para disciplinar a produção imobiliária; e que se deu um aumento da adoção do instrumento, mas com a regulação em apenas parte dos municípios e com pouco avanço no regramento de parâmetros para sua aplicação.

Produção imobiliária na Região Metropolitana de São Paulo

Região Metropolitana de São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo é composta por 39 municípios¹², sua população representa cerca de 10% da população brasileira e 47% da população do Estado de São Paulo e seu PIB corresponde

¹⁰ Em São Paulo as faixas de atendimento as famílias deverão ter renda familiar mensal de - HIS 1: até 3 salários mínimos (SM) ou até meio SM o per capita; HIS 2: até 6 SM ou até 1 salário mínimo per capita e HMP: até 10 salários mínimos ou até 1,5 salário mínimo per capita. Tanto HIS quanto HMP têm como área mínima 24 m² e máxima 70m², com no máximo 1 vaga de garagem, sendo que HIS pode ter no máximo 1 banheiro e HMP, 2.

¹¹ O artigo tem como base uma pesquisa em andamento que analisa a regulamentação relacionada à aplicação da OODC nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

¹² Municípios da RMSP: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapevi, Itaquaquecetuba, Itapeverica da Serra, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis,

a mais de 15% do brasileiro (IBGE 2022), configurando uma importante região metropolitana do país: extensa, populosa e relevante economicamente. É marcada por grandes desigualdades socioterritoriais, na oferta de infraestrutura e de serviços, e muito tempo gasto no deslocamento espacial (Villaça, 2011).

Desigualdades também se dão nas permeabilidades do Estado abertas para certos atores e interesses. Ainda que o Estado seja relacional – e interaja com interesses de movimentos sociais, das classes economicamente dominantes e das elites (que muitas vezes são diversos das estratégias dos agentes econômicos, como construtoras e empreiteiras) – os dois últimos grupos parecem ter um diálogo frequente, especialmente nos temas urbanos e na produção das ideias dominantes a respeito dele (Villaça, 2011, p. 53). No caso da OODC, é frequente vermos manifestações desses grupos no debate público, procurando incidir sobre a regulação.

Produção imobiliária na RMSP

Este trabalho faz uma análise da produção formal de unidades residenciais na RMSP de 2005 a 2021.¹³ Considerando o contexto político, econômico e social do país e buscando dialogar com a literatura que adota uma periodização da produção imobiliária em triênios que consideram os ciclos do mercado imobiliário (Mito *et al.*, 2019; Castro; Sígolo, 2022), adotaremos aqui a seguinte periodização da produção imobiliária: expansão/valorização (2010-2012), desaceleração (2013-2015), retração (2016-2018) e retomada com concentração dos lançamentos imobiliários em São Paulo (2019-2021).

Em meados dos anos 2000, em um panorama de retomada do financiamento habitacional, um ambiente regulatório favorável, juros mais baixos e retorno dos investimentos na habitação, se deu o denominado “boom imobiliário”, momento em que a produção se intensifica na “periferia consolidada” da RMSP (Sígolo, 2014), onde era possível encontrar “terrenos grandes e mais baratos, legislação urbanística mais flexível e que estão conectados a São Paulo por importantes eixos viários e rede ferroviária de transporte metropolitano, como Guarulhos, São Bernardo, Santo André, Diadema, Osasco, São Caetano e Barueri” (Mito *et al.*, 2019, p. 261). Entre 2006 e 2007, houve um aumento de 52% na produção em São Paulo, e, de 257% no restante da RMSP, sinalizando esta intensificação da produção fora da capital, reforçando a tese de Sígolo (Gráfico 1, Mapa 1).

Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

¹³ As tabelas, consideram o universo de unidades lançadas, a partir dos dados da SECOVI, já os mapas recortam a produção de unidades residenciais verticais, a partir dos dados da EMBRAESP.

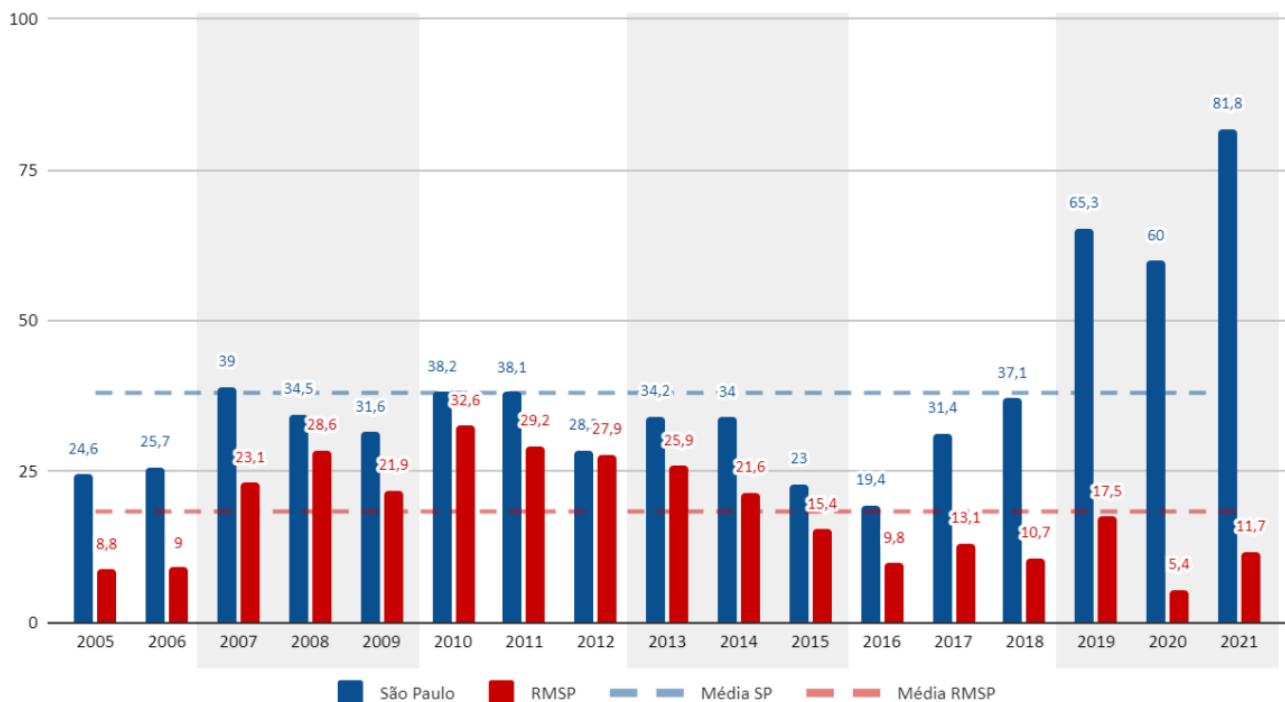
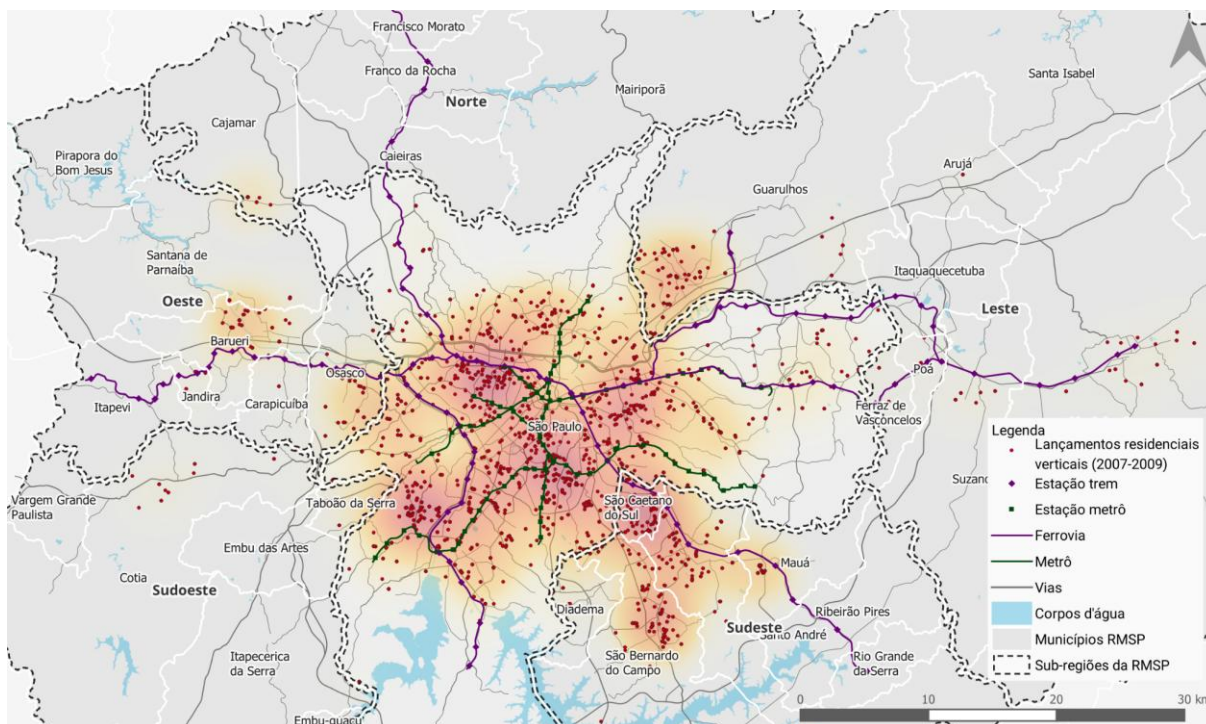


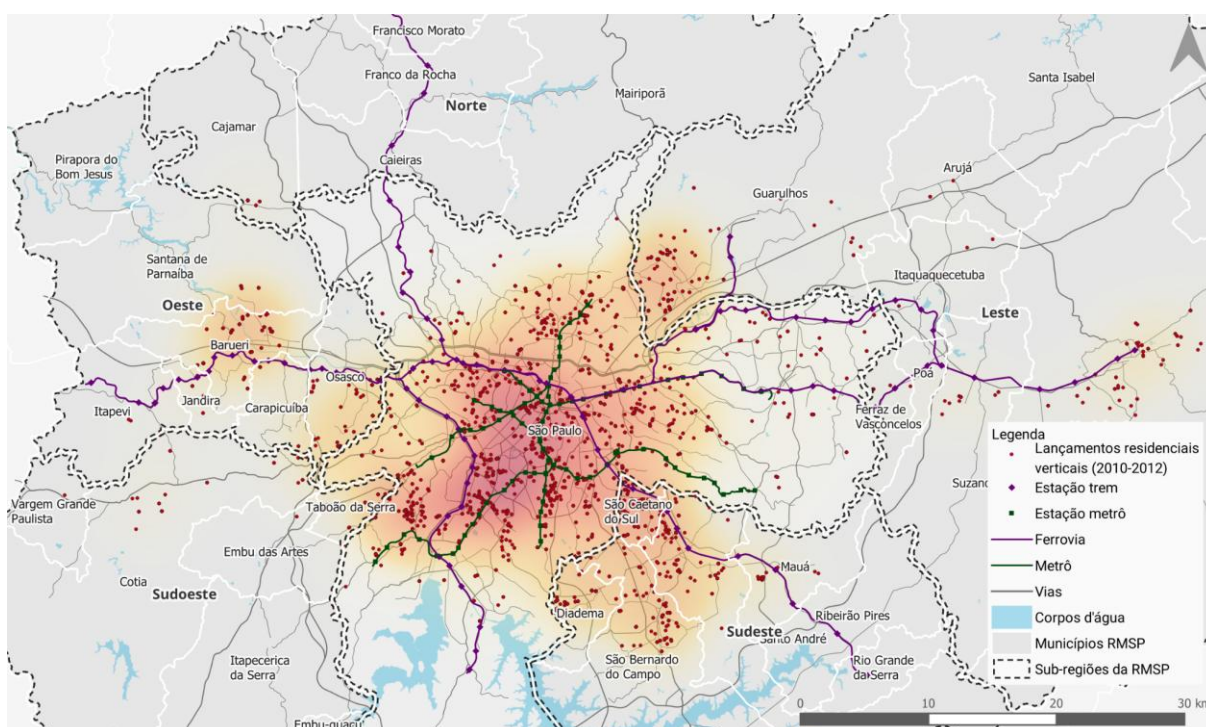
Gráfico 1 - Lançamentos de unidade residenciais na RMSP - 2005 a 2021 (mil unidades). Fonte: Embraesp/Secovi SP - Anuário mercado imobiliário - SECOVI 2021. Elaborado pelos autores.

Seguindo a alta de 2007 a 2009, o período de 2010 a 2012 é de expansão e valorização do mercado imobiliário, mas não de forma constante: o número de unidades começa a cair a partir de 2011. As taxas de crescimento caíram consideravelmente a partir de 2012, devido à persistência da crise mundial, iniciada em 2008. A postura mais voltada para a intervenção estatal se mostrou incapaz de manter o crescimento sem afetar a estabilização exigida pela economia brasileira (Mioto *et al.*, 2019).

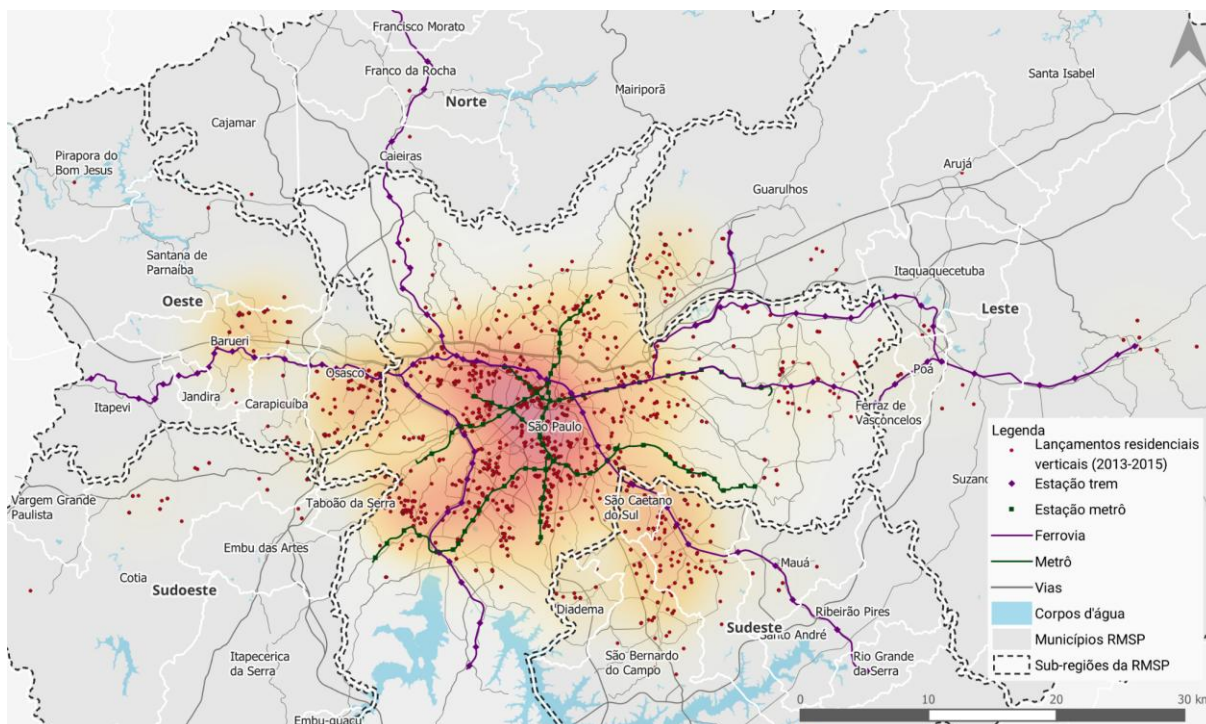
Entre os anos 2014 e 2017 o país passou por forte crise político-econômica, que refletiu-se com a desaceleração no período de 2013-2015, seguida de retração do mercado de 2016 a 2018, diante deste cenário, observa-se a concentração da produção para os mercados mais consolidados - Osasco, Guarulhos e ABC. Foi um momento de desaceleração do crescimento econômico nacional entre 2012 e 2014, seguido de recessão do PIB entre 2015 e 2016, há uma diminuição da oferta de financiamento público, cenário agravado pela crise política que culminou com o impeachment da presidente Dilma. Os anos de 2015 e 2016 são marcados, ainda, pela desvalorização do real em relação ao dólar americano, alta nas taxas de juros Selic, seguida de progressiva redução (Castro & Sígolo, p. 243).



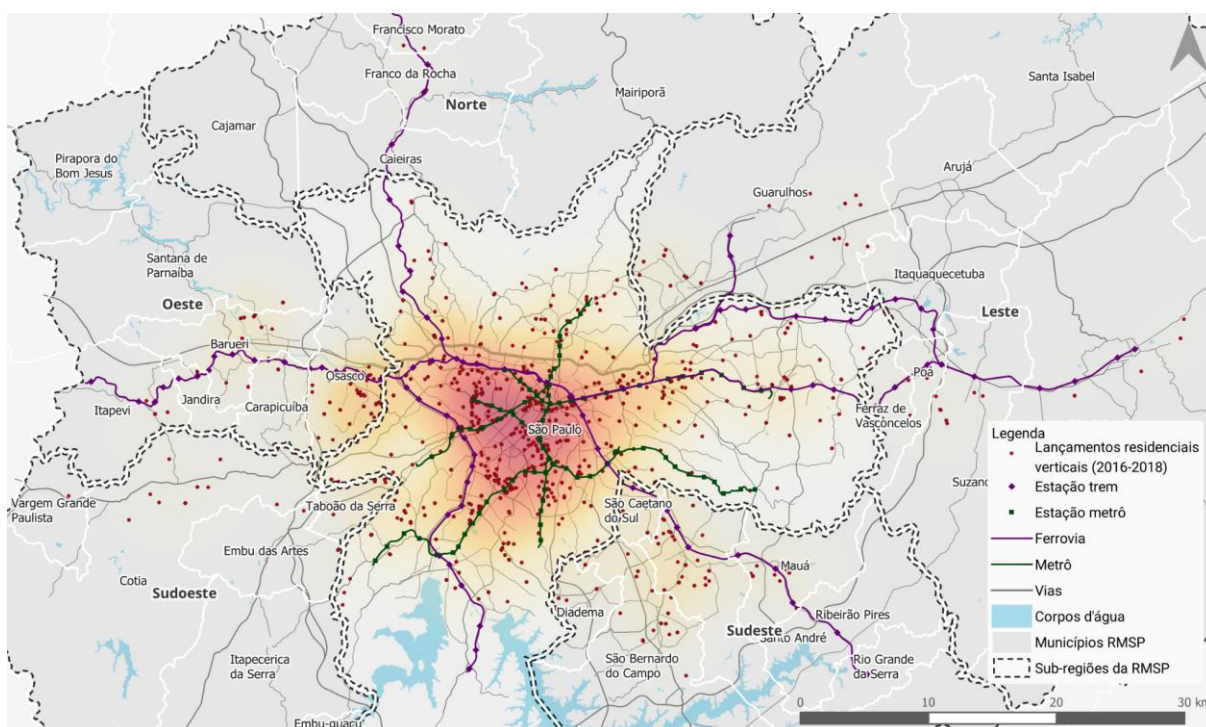
Mapa 1 – Produção imobiliária na RMSP entre 2007 e 2009. Fonte: EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.



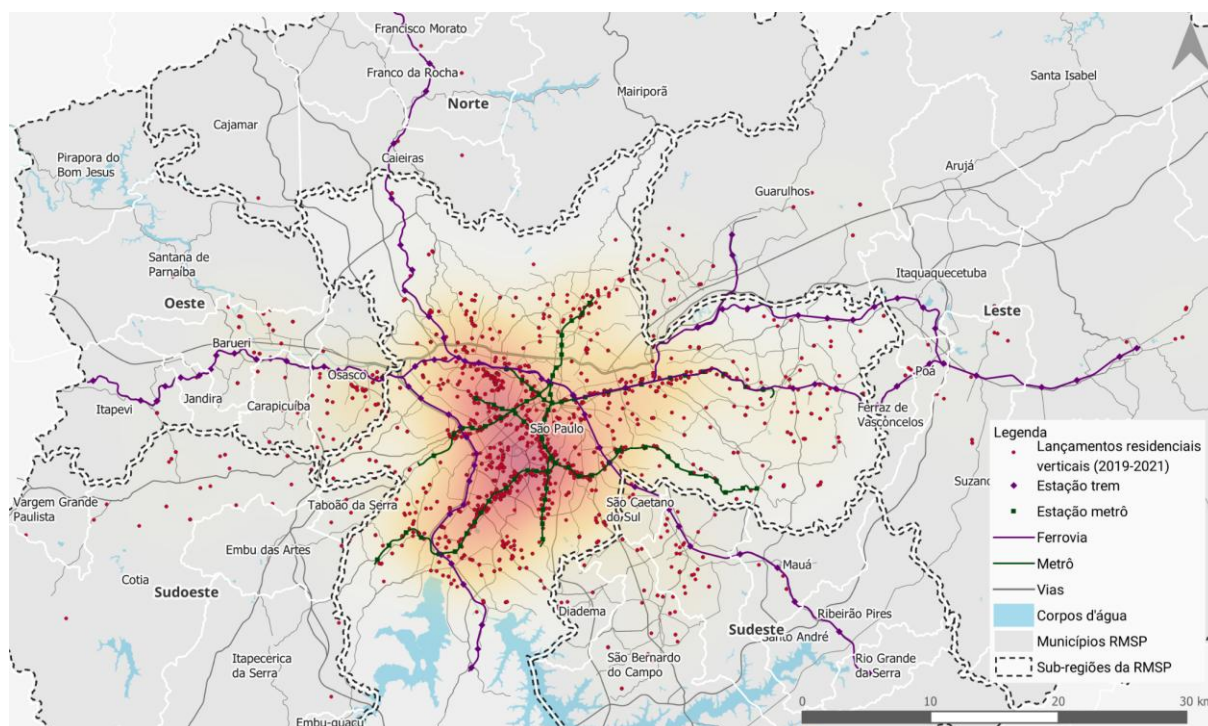
Mapa 2 – Produção imobiliária na RMSP entre 2010 e 2012. Fonte: EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.



Mapa 3 – Produção imobiliária na RMSP entre 2013 e 2015. Fonte: EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.



Mapa 4 – Produção imobiliária na RMSP entre 2016 e 2018. Fonte: EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.



Mapa 5 – Produção imobiliária na RMSP entre 2019 e 2021. Fonte: EMBRAESP (2002). Elaborado pelos autores.

O período de retomada com concentração (2018-2021) sofreu os efeitos da pandemia do COVID 2020, que impacta principalmente as cidades não sede da RMSP. Há uma forte alta da produção com concentração na capital. O crescimento do número de unidades lançadas em São Paulo, após 2018, é atribuído ao aumento da produção de imóveis do “segmento econômico”¹⁴ (Secovi, 2019; 2021; Stroher *et al.*, 2024) enquadráveis nos programas habitacionais federais de financiamento habitacional (Mapa 5). Os lançamentos deste segmento atingiram 49% do mercado, em 2018, o maior percentual registrado (Secovi, 2019, p. 10).

A cartografia da produção nestes períodos (Mapas 1 a 5) evidencia três principais vetores de concentração da produção imobiliária que se desenvolvem sobretudo ao redor de rodovias e linhas de trem metropolitanas, que chegam a São Paulo. São eles: o vetor São Paulo-Guarulhos e as Rodovias Fernão Dias e Ayrton Senna, na sub-região leste da RMSP; ABC, a sudeste, com as Rodovias Anchieta e Imigrantes e a Linha Turquesa da CPTM e eixo Osasco - Barueri, a Oeste, com a Rodovia Castelo Branco e a linha Diamante da CPTM. Pela constância da produção nestes vetores estes são considerados mercados mais consolidados.

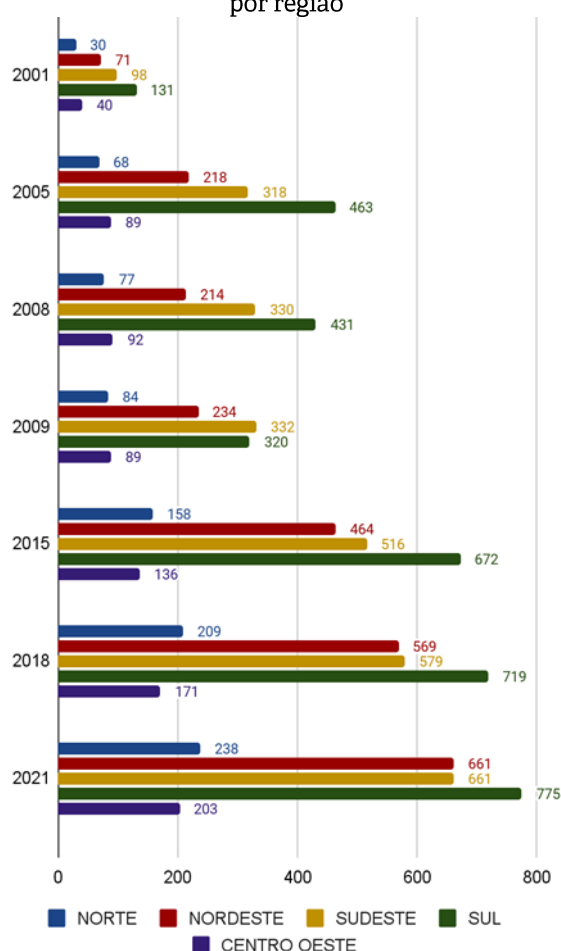
Durante o período do boom imobiliário também ocorreu na sub-região leste, uma produção no eixo Poá - Mogi das Cruzes, relacionado à linha Coral da CPTM, mas que perdeu dinamismo nos ciclos mais recentes. As sub-regiões norte e sudeste da RMSP apresentam menor dinamismo imobiliário, à exceção de Cotia e a rodovia Raposo Tavares.

¹⁴ Com o objetivo de segmentar os imóveis econômicos, a Pesquisa do Mercado Imobiliário do Secovi-SP utilizou como referência as faixas de preços e enquadramentos no Programa Casa Verde e Amarela, antigo Programa Minha Casa, Minha Vida, conforme a data e a cidade de lançamento (SECOVI, 2021, p. 45). Atualmente o valor máximo para enquadramento no programa é de R\$350.000,00.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir na Região Metropolitana de São Paulo

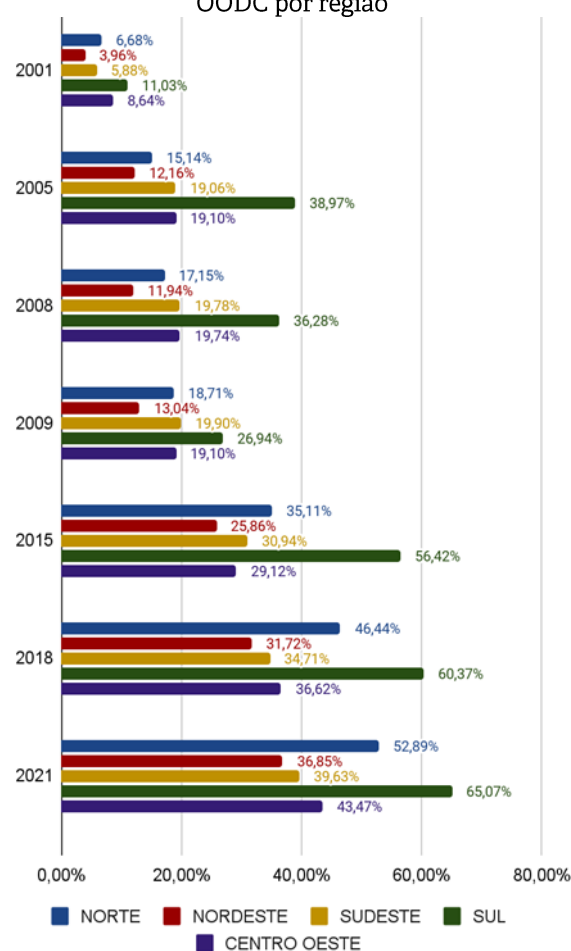
Em 2021, cerca de 834 municípios declararam possuir legislação específica da OODC e 1.704 deles, como parte de seus Planos Diretores (MUNIC 2021)¹⁵. Esse número aumentou de 20,78% do total dos municípios em 2001 para 45,57% em 2021. As regiões Sul e Sudeste lideraram em número de cidades, e a Sul e Norte em números relativos. A região Sudeste não possuía, em 2021, sequer 50% de seus municípios com adoção de OODC (Gráficos 2 e 3) e o estado de São Paulo tem percentual dos municípios com OODC abaixo da média nacional (41,24%) (MUNIC, 2021). Curitiba regulamentou pela primeira vez a Transferência de Direito de Construir em 1982 (Silva, 2019), sendo uma das precursoras.

Gráfico 2 - Quantidade de municípios que adotam OODC por região



Fonte: Levantamento de dados das pesquisas MUNIC (IBGE) de 2001 a 2021. Elaborado pelos autores.

Gráfico 3 - Porcentagem de municípios que adotam a OODC por região



Fonte: Levantamento de dados das pesquisas MUNIC (IBGE) de 2001 a 2021. Elaborado pelos autores.

¹⁵ A MUNIC é a única fonte de informação quantitativa sobre o tema, que adotamos, mesmo considerando suas imprecisões, já apontadas por Cymbalista *et al.* (2007), que consideravam ser consequência da precariedade administrativa e falta de interlocutores qualificados em muitos municípios.

O Plano Diretor e a Outorga Onerosa do Direito de Construir

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana¹⁶, é obrigatório para todas as cidades das Regiões Metropolitanas, devendo ser revisado a cada 10 anos¹⁷. Em 2023, todos os municípios da RMSP possuíam planos diretores, mas quase a metade deles (17 de um total de 39 municípios) está com sua revisão atrasada.

O EC determina o conteúdo mínimo do Plano Diretor (Art. 42), que exige a delimitação de áreas onde incidirão a OODC e disposições necessárias para sua aplicação, como o estabelecimento do CA básico e máximo considerando proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (Art. 28). Os planos diretores podem ter um importante papel na regulamentação do instrumento, aproximando-o com objetivos mais amplos de desenvolvimento urbano e evitando impactos no ambiente urbano, como, por exemplo, no trânsito ou na paisagem urbana. A fórmula de cálculo da contrapartida da OODC pode ser estabelecida por lei específica, mas é recomendado que seja expressa no Plano Diretor para que a OODC, assim como os instrumentos sejam autoaplicáveis e o plano não seja apenas uma “carta de intenções”. Ainda que não pretenda utilizar os instrumentos, eles devem estar previstos para caso se queira utilizar ao longo do período em que o plano estará vigente (MPSP, 2013).

Adoção e regulamentação da OODC na RMSP

Para o estudo da regulamentação relacionada à OODC na RMSP foram escolhidos dois momentos – o da regulação vigente em 2013, fim do período de expansão/valorização imobiliária (2010-2012); e em setembro de 2024¹⁸, após período da retomada e concentração de lançamentos no município de São Paulo (2019-2021), além da pandemia –, em busca de compreender se houve avanços na adoção da OODC na RMSP, especialmente em municípios que estavam com dinamismo imobiliário. Tínhamos como perguntas: tendo sido regulamentada, como se deu esta regulamentação? Ela orienta a produção imobiliária ou favorece a atuação do mercado? Existe relação entre a produção imobiliária e a regulação? Os municípios com maior produção, regulamentaram?

A OODC pode estar prevista dentre os instrumentos da política urbana no Plano Diretor, no entanto, para sua aplicação é necessária sua regulamentação¹⁹. Assim, considerou-se na análise: a adoção – se o instrumento está citado dentre os instrumentos da política urbana no Plano Diretor do município – e a regulamentação em lei específica e decretos correlatos.

Em 2013, 26 dos 39 municípios da RMSP adotavam a OODC (Mapa 6). Destes 26, apenas 13 (36,11% do total) possuíam regulamentação (Mapa 8). Dos municípios com mercado mais consolidado e, portanto, com maior participação nos lançamentos imobiliários já anteriormente ao período de

¹⁶ Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

¹⁷ Estatuto da Cidade, arts. 40 e 41.

¹⁸ Foram realizadas pesquisas diretamente nas legislações dos municípios. A pesquisa MUNIC foi utilizada apenas para o caso de Pirapora de Bom Jesus, município para o qual não foram encontradas informações.

¹⁹ Estatuto da Cidade, Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário.

expansão/valorização (Osasco, Barueri, São Bernardo do Campo, Guarulhos, Santo André e São Caetano Sul), apenas Barueri e Guarulhos não apresentavam regulamentação referente à OODC.

Em 2023, o número de cidades que adotam a OODC saltou para 36 dos 39 municípios da RMSP (Mapa 7). Apenas Francisco Morato, Pirapora do Bom Jesus e Santana do Parnaíba não adotam a OODC dentre os instrumentos da política urbana, o que demonstra um grande avanço na adoção da OODC nos municípios da RMSP. Barueri e Franco da Rocha adotam, mas ao permitirem uma flexibilização da legislação, fazem com que a OODC não seja aplicada no município.

Dos municípios 36 que adotam a OODC, 14 (35,9%) apenas citam e 22 (65,4%) regulam a OODC, sendo que destes, 13 regulamentaram no próprio Plano Diretor, 6 por lei específica e 3 através do zoneamento (Mapa 9). A regulamentação ocorreu em sua maior parte na primeira versão do Plano Diretor, já que muitos ocorreram tardiamente, à exceção de Cajamar, Itapevi e Mairiporã, em que a regulamentação se deu na revisão dos planos.

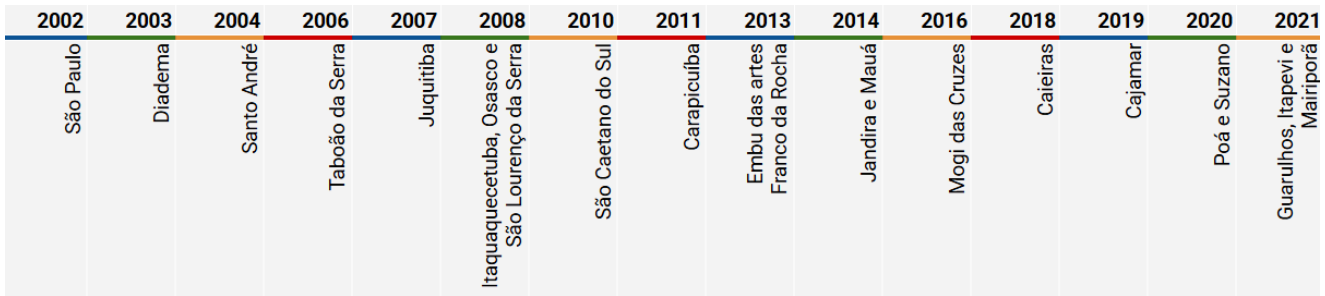
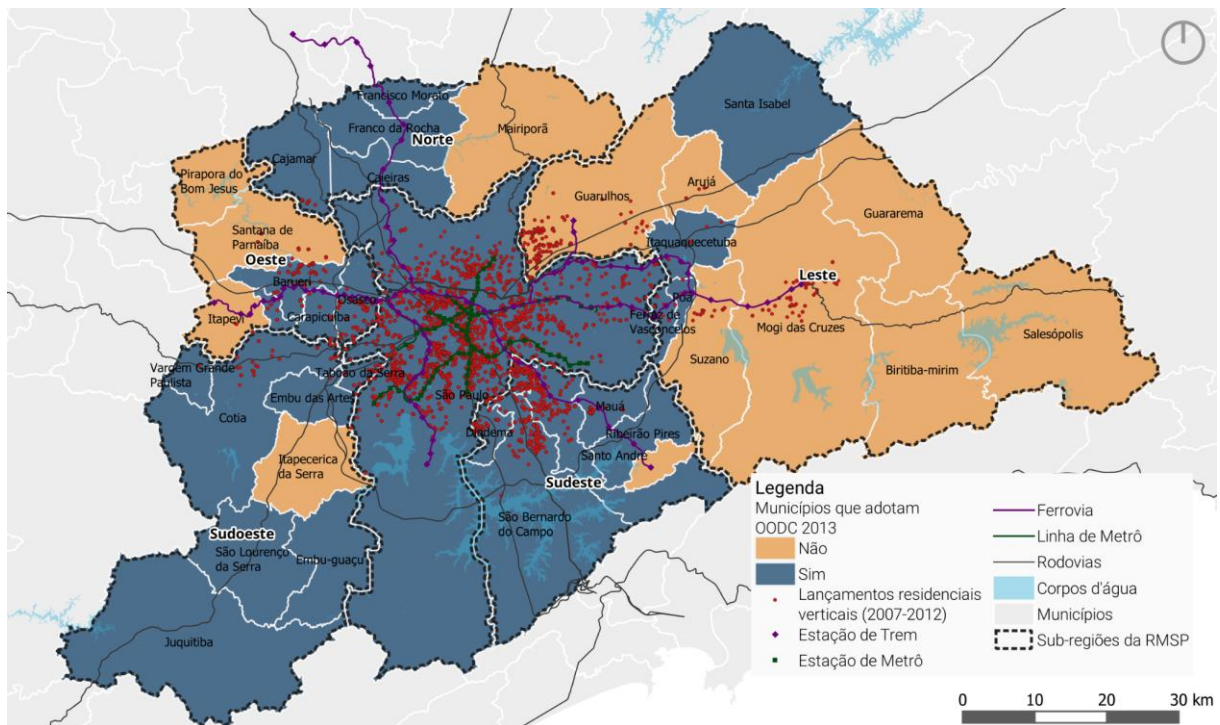
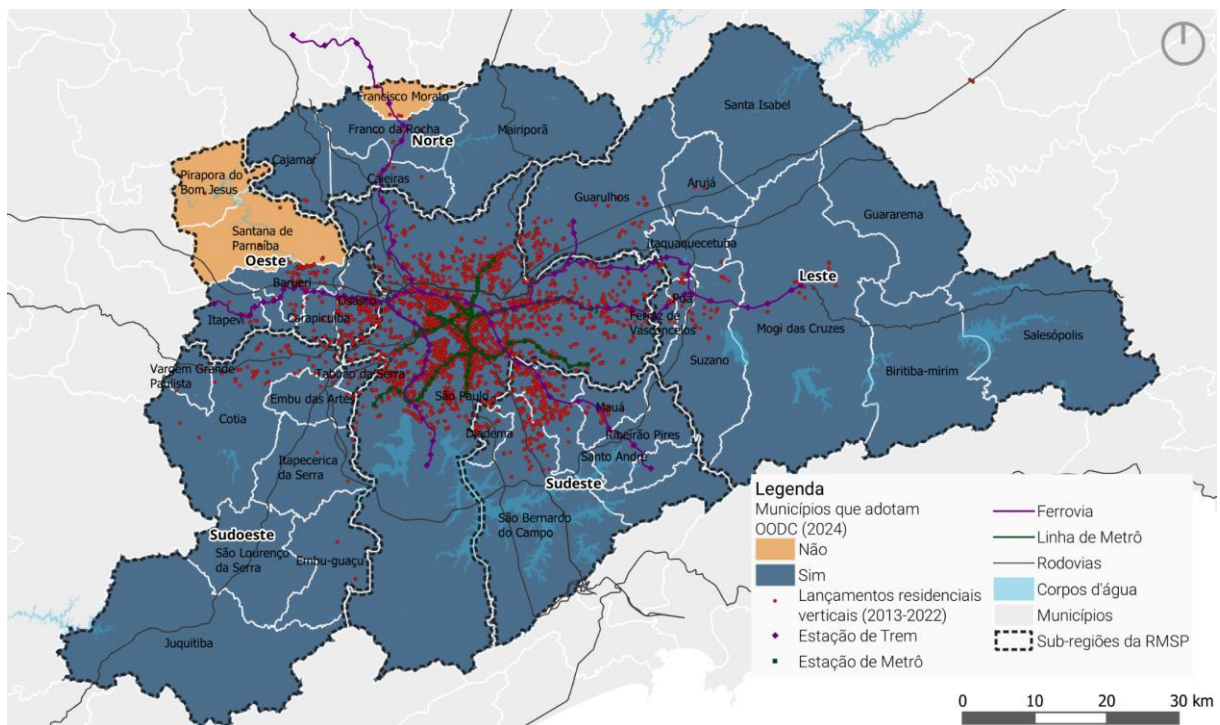


Figura 1 – Linha do tempo da regulamentação da OODC na RMSP. Fonte: Levantamento da legislação dos municípios. Elaborado pelos autores.

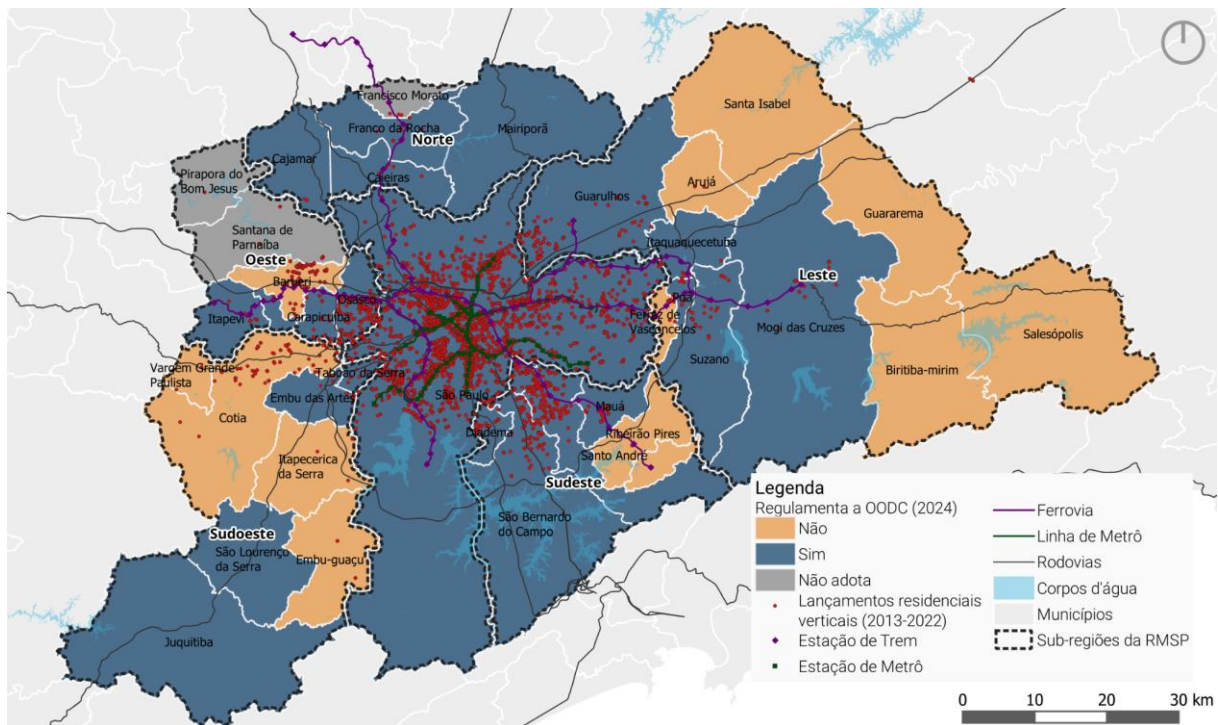
A Figura 1 traz uma linha do tempo da regulamentação pós Estatuto da Cidade, que mostra que as cidades com mercado consolidado anteriormente ao período de expansão/valorização (São Paulo, Osasco e a região do ABC), tiveram suas regulamentações antes daqueles com atividade imobiliária mais recente. Mauá e Guarulhos, apesar do mercado imobiliário consolidado, têm uma regulamentação mais recente (2014 e 2021 respectivamente).



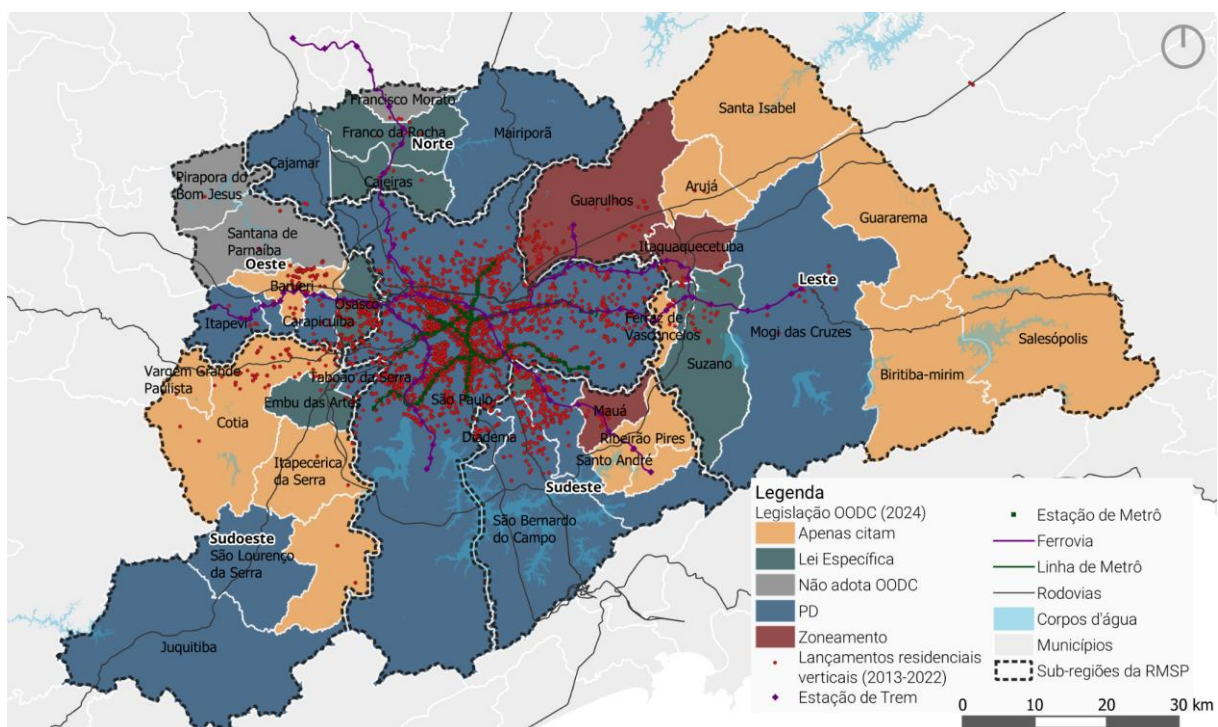
Mapa 6 - Municípios que adotavam OODC (2013) e Lançamentos residenciais verticais 2007-2012.
Fonte: Levantamento da legislação dos municípios e EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.



Mapa 7 - Municípios que adotavam a OODC em 2024 e lançamentos residenciais verticais 2001-2022
Fonte: Levantamento da legislação dos municípios e EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.



Mapa 8 - Regulamentação da OODC nos municípios da RMSP (2024) e lançamentos residenciais verticais de 2013 a 2022
 Fonte: Levantamento da legislação dos municípios e EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.



Mapa 9 - Legislação que regula a OODC nos municípios da RMSP (2024) e lançamentos residenciais verticais de 2001 a 2022. Fonte: Levantamento da legislação dos municípios e EMBRAESP (2022). Elaborado pelos autores.

Em 2013, grande parte dos municípios onde cresceu a produção imobiliária durante o boom imobiliário não possuíam regulamentação da OODC. Dos 26 municípios em que houve atividade imobiliária entre 2007 a 2012, período que engloba a expansão/valorização, 6 não adotavam a OODC. Já em 2023, apenas Santana do Parnaíba permanece sem adotar e Arujá adota, mas não regula, os outros 4 já regulamentaram. Em 2024, tínhamos 23 cidades que regulamentavam e 31 que apresentavam atividade imobiliária (Mapa 8), 20 delas combinaram regulamentação com atividade imobiliária, enquanto 11 tiveram atividade imobiliária mesmo sem regulamentação e apenas 3 não apresentaram atividade imobiliária, mas regulamentaram. Nas cidades onde há atividade imobiliária a tendência à regulamentação se mostrou maior que naquelas em que não há, 20 das 31 cidades (64,51%) regulamentaram.

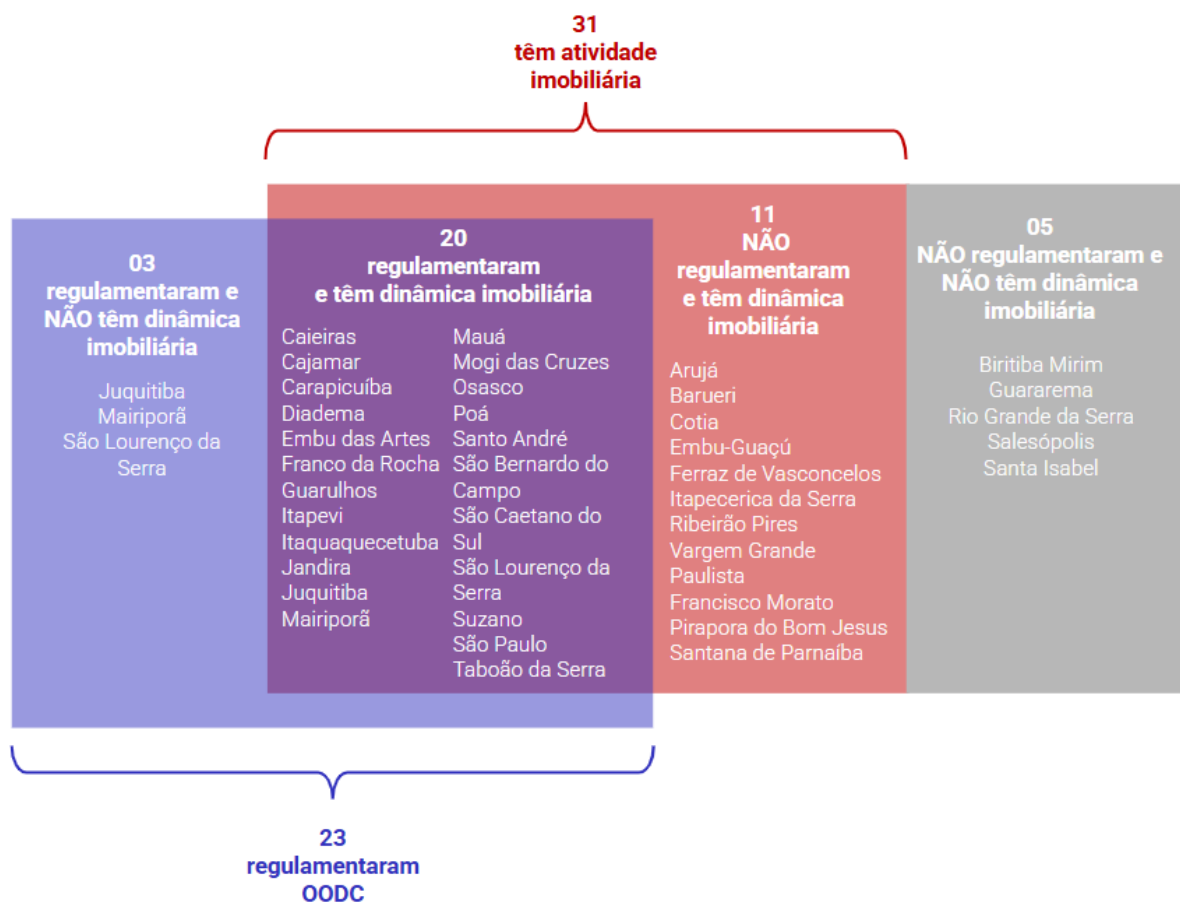


Figura 2 - Esquema síntese da relação entre regulamentação da OODC e atividade imobiliária na RMSP.

Fonte: Levantamento da legislação dos municípios. Elaborado por Érica Paulino, 2024.

A regulamentação da OODC na RMSP

Para a aplicação da OODC diversos parâmetros têm relevância. Alguns não estão na regulamentação da OODC em si, mas em outras regras da política urbana como o Zoneamento e o Plano Diretor. Assim, para uma compreensão, passaremos à análise destes parâmetros. Os dados apresentados foram obtidos da legislação dos municípios - planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis específicas e decretos.

Coeficiente de Aproveitamento Básico e Máximo²⁰

O Plano Diretor deve estabelecer parâmetros para a aplicação da OODC: o CA básico e o máximo. No entanto, um terço dos municípios levantados que possuíam plano diretor em 2024 (12 de 36), apresentam apenas “coeficiente de aproveitamento” ou CA máximo, não atendendo, portanto, ao disposto no EC.

Para a análise dos coeficientes, adotou-se o levantamento em duas categorias: CA de áreas de interesse ambiental, proteção do patrimônio histórico ou de baixa densidade e coeficientes das demais áreas urbanas.

Os **CA básicos** nas áreas de interesse ambiental, proteção do patrimônio histórico ou de baixa densidade na RMSP variam de 0,03 a 1 e o máximo de 0,03 a 2, em muitos casos nestas localidades não é permitida a adoção da OODC ou incide o direito à Transferência do Direito de Construir.

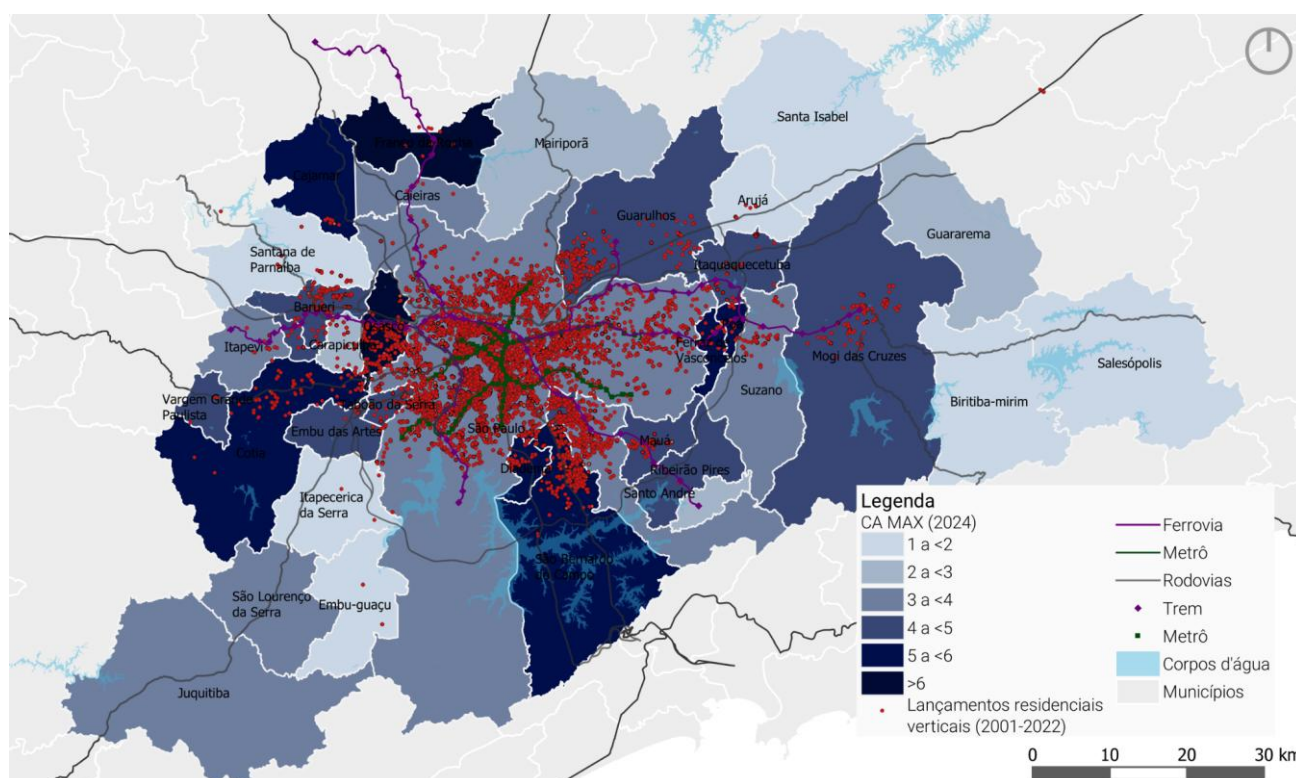
A adoção do CA básico único e unitário ainda ocorre em poucos municípios, provavelmente sinal do desafio do necessário enfrentamento da correlação de forças políticas e econômicas para uma negociação em torno desta regra (Cymbalista e Santoro, 2006, p. 23). Em 2024, das 23 cidades que regulamentam a OODC, apenas 5 (21,74%) adotam o CA básico 1 na maior área da cidade. Nas demais, o CA básico varia de 0,6 a 4 (!). Entre os 13 municípios que apenas citaram a OODC em seus planos, 2 (8,7%) estabeleceram o CA básico 1 e outros 3 (13,04%) adotam CA máximo 1 (sem o estabelecimento de CA básico). Santana de Parnaíba, não adota a OODC, mas tem 1 como CA máximo.

Diante da dificuldade política, para o estabelecimento do CA básico 1, devido à resistência do mercado imobiliário, algumas cidades como São Paulo e Mogi das Cruzes estabeleceram um período de transição em que se daria a redução gradual dos coeficientes até chegar a 1.

Os **CA máximos** variam consideravelmente, de 0,3 a 6 vezes a área do terreno. Dentre as cidades que apenas citam a OODC os CA máximos variam de 0,8 a 6, sendo que 5 destas (35,71%) tiveram atividade imobiliária sem a cobrança da OODC entre 2007 e 2019 com coeficientes altos (chegando a 6). Nas cidades onde a OODC é regulamentada o CA máximo varia de 1 a 7.

Barueri, Cotia, Itapeverica da Serra, Jandira, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista, são municípios vizinhos, todos com CAs altos, remetendo à “Guerra dos parâmetros urbanísticos” levantada por Sígolo (2014), em que municípios da região do ABC buscavam a atratividade de empreendimentos imobiliários através da adoção de parâmetros urbanísticos mais permissivos. Do outro lado da metrópole o mesmo ocorre com Ribeirão Pires, Mauá, Ferraz de Vasconcelos, Poá e Diadema, bem como o eixo Guarulhos, Itaquaquecetuba e Mogi das Cruzes (Mapa 10).

²⁰ Não foram encontrados os parâmetros do município de Francisco Morato, São Lourenço da Serra e de Pirapora do Bom Jesus, assim as porcentagens apresentadas nesta seção consideram os 36 municípios restantes.



Mapa 10 - Maior CA máximo adotado por município. Fonte: Levantamento da legislação dos municípios e EMBRAESP (2022)). Elaborado pelos autores.

Osasco e Itaquaquecetuba adotam o CA máximo generalizado, desconsiderando as diferenças de oferta de equipamentos públicos, áreas livres e infraestrutura no território. Assim, não são claros os critérios para o estabelecimento do coeficiente.

Gabarito de altura²¹

Considerando que os empreendimentos com OODC tendem a ser construtivamente densos e verticalizados, o estabelecimento do gabarito de altura é fundamental para o controle do impacto na paisagem, sombreamento das vias e imóveis vizinhos. Em alguns casos, há uma preocupação em limitar alturas e impacto na paisagem no entorno de áreas de interesse histórico, no entanto, em 7 das 31 (22,58%) cidades que tiveram atividade imobiliária no período analisado, não há qualquer limitação de altura, deixando que a paisagem esteja sujeita às estratégias do desenvolvimento imobiliário.

As cidades que controlam gabarito, ora estabelecem alturas altas – como em Itapevi e São Caetano do Sul, que chegam a 80m – ora baixas – como Itaquaquecetuba que limita a 15 pavimentos na zona urbana consolidada, mas edificações beneficiadas pela OODC poderão ter seus gabaritos acrescidos de 20%, sem uma justificativa clara. Outras cidades estabelecem altura máxima em algumas áreas, mas não disciplinam áreas adensáveis, como é o caso das Zonas de Alta Densidade em Cotia e as Zonas Eixos de Estruturação Urbana (ZEUs) em São Paulo.

²¹ Não foram encontrados dados referentes às cidades de Francisco Morato e Pirapora do Bom Jesus.

Cálculo da contrapartida

A maior parte das fórmulas para o cálculo da OODC nas cidades da RMSP, baseia-se no valor do m² da Planta Genérica de Valores (PGV) e a área que se pretende construir acima do potencial construtivo básico. A atualização da PGV é complexa e politicamente complicada, assim, muitas vezes acabam ficando muito defasadas, fazendo com que a arrecadação seja minorada.

São poucas (5 das 23 que regulamentam) as cidades que prevêem possibilidades de atualização dos valores base para o cálculo da contrapartida. São Paulo e Santo André adotam tabela específica de valores para a aplicação de OODC e especificam sua atualização periódica. Os valores das compensações financeiras são referenciados pela Unidade Fiscal Municipal em Guarulhos, Jandira e Mauá, o que possibilita uma atualização monetária anualmente.

Em alguns casos, o CA básico entra como divisor na fórmula, assim, quando o CA básico é inferior a 1, a contrapartida é majorada, o que é favorável à contenção do adensamento no local. No entanto, caso o CA básico seja superior a 1, quanto maior o CA, menor o valor da contrapartida, o que foge à lógica de arrecadação proporcional ao potencial construtivo adquirido.

Itapevi, Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo adotam um “fator de correção ou de redução” que faz com que o valor do metro quadrado adquirido não seja equivalente ao valor do metro quadrado do lote, contribuindo, juntamente com a adoção de CA básicos superiores a 1, com diminuição da arrecadação.

Diadema, Itaquaquecetuba, Mauá, Osasco, Poá e São Caetano do Sul possibilitam o pagamento da contrapartida através da realização de obras, geralmente relacionadas à HIS, equipamentos públicos e de lazer, doação de terrenos ou serviços, variando em torno deste eixo principal. A opção é definida pela prefeitura, responsável pela equivalência dos valores entre obra e contrapartida calculada e fiscalização da obra.

Fatores de adensamento, planejamento e sociais

Na fórmula de cálculo de contrapartida, podem ser utilizados fatores de adensamento ou planejamento, que incentivam ou desestimulam usos em determinadas áreas, orientando o desenvolvimento urbano.

Carapicuíba e Suzano são as duas únicas cidades da RMSP do total de 23 cidades que regulamentaram a OODC, que não adotam nenhum tipo de fator na fórmula, assim o valor do metro quadrado adquirido é o mesmo do valor venal. Itapevi, Osasco e São Bernardo não adotam nenhum destes fatores, mas possuem em suas fórmulas os fatores de redução, gerando descontos indiscriminados.

Nas cidades que adotam esses fatores, 13 das 23 que regulamentaram, geralmente variam entre 0 e 1, funcionando como um percentual. Em alguns casos, há multiplicação do fator de planejamento e social na fórmula, minorando os valores, por vezes demasiadamente. Algumas vezes os fatores de planejamento são superiores a 1, majorando os valores, uma maneira de desestimular o adensamento em determinadas localidades ou reconhecimento de áreas de interesse do mercado imobiliário, o que ocorre em Guarulhos, Mogi das Cruzes e São Paulo.

Isenções

As isenções na OODC são adotadas com o mesmo sentido dos fatores de planejamento ou sociais, sendo utilizadas, em geral, para incentivar determinados usos, como habitação de interesse social, usos institucionais. Muitas vezes, aparecem nos isentos os templos religiosos, edifícios garagem e entidades de serviços sociais e sem fins lucrativos. São Caetano do Sul e Suzano são as duas únicas cidades dentre as que regulamentaram, que não oferecem nenhuma isenção.

A determinação dos CA básico e máximo iguais também podem levar ao não pagamento da OODC, é o caso de Osasco e Itapevi. Em Caieiras e Itaquaquecetuba, as ZEIS têm CA básico e máximo determinados pelo plano específico de urbanização, podendo, portanto, haver não pagamento de contrapartida.

Em algumas localidades, as isenções são induzidas pela aplicação de fatores sociais ou planejamento iguais a 0, zerando o valor da contrapartida, é o que ocorre em Guarulhos, Jandira, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Poá e São Paulo. São Paulo é a cidade com maior número de tipos de isenções. Além dos comumente adotados, isenta, o uso não residencial em determinadas Macroáreas, como incentivo à adoção de fruição pública e de certificações de sustentabilidade.

Destinação dos recursos

O Estatuto da Cidade determina que os recursos provenientes do pagamento da contrapartida de OODC deverão ser destinados a regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (Art. 31).

Além destes temas, outros surgiram na pesquisa: sistemas de transporte coletivo; sistematização de dados; avaliação e monitoramento da política urbana e habitacional; aquisição de equipamentos para planejamento urbano; conferências e seminários; desenvolvimento de planos urbanos, e avaliação do mercado imobiliário.

Os recursos devem ser destinados a um fundo específico e aplicados com controle social, possibilitando transparência na arrecadação e destinação. Em geral, as cidades que regulamentaram a OODC na RMSP possuem fundo específico que, quando não são geridos por Conselho Deliberativo, são fiscalizados pelo mesmo. Guarulhos possui um conselho apenas consultivo²². Apenas Itaquaquecetuba não especifica a destinação dos recursos. Algumas cidades destinam os recursos a mais de um fundo, determinando porcentagem para cada um deles. Outras, determinam uma porcentagem mínima de aplicação em determinados temas. Itaquaquecetuba e Taboão da Serra determinam que os recursos provenientes da OODC devem ser alocados prioritariamente na região de origem do benefício, uma outorga concentrada, que aproxima o instrumento das operações urbanas consorciadas.

²²Não foi encontrada a regulamentação dos Fundos das cidades de Cajamar e Mairiporã.

Controle da aplicação da OODC

O controle da aplicação da OODC, seu impacto na infraestrutura, no entorno e na demanda por equipamentos públicos é uma fragilidade da regulamentação da RMSP. Caieiras, Embu das Artes, Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes e Taboão da Serra não determinam nenhum tipo de controle. Diadema determina apenas que o impacto da aplicação da OODC deve ser avaliado, mas não determina quem será o responsável. Poá condiciona a aplicação da OODC à elaboração de estudo de viabilidade urbanística e ambiental. Jandira determina apenas que o empreendimento deve atender às condições de salubridade, higiene e estabilidade das edificações no próprio imóvel e nos imóveis vizinhos e a compatibilidade do empreendimento com a capacidade do sistema de mobilidade urbana, dos equipamentos públicos e da infraestrutura existentes.

O estabelecimento de um estoque construtivo, uma previsão de quanto seria possível construir com a capacidade de infraestrutura existente, é um procedimento complexo e difícil mensuração. Apenas Itaquaquecetuba, São Bernardo do Campo e São Paulo estipulam estoque, monitorados por relatórios periódicos do poder público, apresentados nos Conselhos. Caso o estoque esgote, em tese, teria-se chegado ao limite da infraestrutura, e os pedidos de utilização de direitos de construir podem vir a ser negados. A implementação mostra que são feitas avaliações caso a caso, sem critérios claros, dificultando o controle e o monitoramento dos impactos.

São Caetano do Sul e Osasco estabelecem a criação da "Comissão Especial de Análise da OODC". Em São Caetano, essa comissão analisa os pedidos e pode rejeitá-los se a infraestrutura não suportar o empreendimento ou se houver problemas, especialmente em relação ao tráfego. Em Osasco, a comissão monitora o impacto dos empreendimentos: se um bairro tiver mais de 300 unidades aprovadas ou se o empreendimento for grande e potencialmente incômodo, a aprovação estará sujeita à análise da mesma, que pode recusar o pedido; e se a comissão determinar que uma área está saturada, novas concessões de OODC podem ser negadas nessa localidade.

Considerações finais

Procuramos observar a relação entre a existência de dinâmicas imobiliárias e a regulação da OODC. A dinâmica imobiliária pareceu se espalhar pelos municípios da RMSP e viver, após a pandemia, um período importante de retomada. Em relação à regulação, ficou evidente o salto na adoção do instrumento no período estudado (2013-2023), sua relação com vetores imobiliários dinâmicos, mas ainda há um longo percurso entre o instrumento constar no plano diretor, estar regulamentado e sua efetiva implementação.

A combinação das duas situações – município com dinâmica imobiliária e com regulamentação de OODC – se deu em 19 municípios de 36 que citam a OODC em seus planos (neste caso, mais da metade) ou de 39 da RMSP (neste caso, pouco menos da metade deles). Assim como a dinâmica imobiliária transbordou para mais municípios, a regulação também, mostrando ser um processo de acréscimo, ainda que lento e paulatino, possivelmente incremental.

A hipótese que municípios com dinâmica imobiliária procurariam regular a OODC parece se comprovar. Dentre os 31 municípios com produção imobiliária no período analisado, 20

regulamentaram (64,5%). No entanto, há 11 cidades com dinâmica imobiliária e sem regulação, ou seja, ainda há muito o que caminhar na direção de aproximar municípios dinâmicos da regulação que possibilitaria atender a uma série de objetivos urbanos e a uma oportunidade de arrecadação. Cinco cidades que não possuem produção imobiliária, não possuem regulação, casos que deveriam começar a regular, inclusive como uma forma de compreensão das limitações da exploração da propriedade privada, como a literatura aponta (Cymbalista *et al.*, 2007).

De todo modo, hoje a ideia de cobrar pelos direitos de construir estrutura-se conceitual e teoricamente de forma robusta, e dificilmente é questionada. Já a luta pela definição do coeficiente básico uniforme em todo o território (equânime) e igual a 1 vez a área do terreno (de igual valor) começa a se espalhar ainda timidamente – 5 de 23 cidades que regulamentaram a OODC em 2024 – e enfrenta muita resistência.

Os parâmetros observados mostram que cidades com dinâmica imobiliária seguem sendo permissivas, permitindo impactos urbanos – desvinculam a outorga de estudos ou monitoramento da capacidade de suporte e da proximidade de infraestrutura – ou com arrecadação baixa. Parte da diversidade de regulação dos parâmetros encontrada termina por tornar o instrumento inócuo – é cidade que tem coeficiente básico igual ao máximo, que dá muitas isenções e descontos na cobrança, que cobram com valor base baixo e desatualizado, que concentram o uso dos recursos em uma região, que não determinam para onde vão os recursos, não especificam como haverá controle, entre outros. Esta calibragem permissiva dos parâmetros sugere um afastamento de parâmetros de “comando e controle” do zoneamento ou de definição de “forma urbana” – como gabarito etc. – e uma aproximação das lógicas econômicas e de mercado, como propõem Martins e Magami (2022).

O estudo da região metropolitana também sugere a necessidade de uma maior conscientização das dinâmicas metropolitanas e de cooperação entre as cidades, evitando a “guerra de parâmetros” que a lógica econômica do instrumento sugere. Exige um “regrar metropolitano”, extrapolando os limites dados pelo planejamento urbano concentrado nos municípios após o Estatuto da Cidade.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.NNMWHV>.

Referências

- Calavita, N., & Mallach, A. (Eds.). (2010). *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion and land value recapture*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Carlton, I. (2009). *Histories of transit-oriented development: Perspectives on the development of the TOD concept*. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
- Castro, M., & Sígolo, L. (2022). A oferta residencial na retração imobiliária da metrópole paulistana nos anos 2000. *Cadernos Metrôpole*, 24(53), 225–255.
- Cervero, R. (1993). *Transit-supportive development in the United States: Experiences and prospects*. Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley.

- Cervero, R., & Kockelman, K. (1997). Travel demand and the 3Ds: Density, diversity and design. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 2(3), 199–219. [https://doi.org/10.1016/S1361-9209\(97\)00009-6](https://doi.org/10.1016/S1361-9209(97)00009-6).
- Cymbalista, R., Pollini, P., Cobra, P. L. N., & Santoro, P. F. (2007). A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade: Um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9, 73–91.
- Domingues, E. G. R. L., & Tebaldi, C. D. (2022). A outorga onerosa do direito de construir como instrumento de política urbana do município de Niterói. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, 2022, 103–123.
- Dunning, R. J., & Lord, A. (2020). Viewpoint: Preparing for the climate crisis: What role should land value capture play? *Land Use Policy*, 99, 105100. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105100>.
- Furtado, F., Rezende, V. F., Oliveira, M., & Bacellar, P. (2007). *Outorga onerosa do direito de construir: Panorama e avaliação de experiências municipais*. Trabalho apresentado no XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Belém, PA, Brasil.
- Furtado, F., & de Araújo, J. T. (2017). *Outorga onerosa do direito de construir no planejamento municipal brasileiro: Percurso, avanços e permanências no último decênio*. Trabalho apresentado no Congresso Iberoamericano de Solo Urbano, Brasil.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010). *Censo demográfico 2010*. IBGE. Recuperado em 15 de agosto de 2013, de <http://www.ibge.gov.br>.
- Itapevi. (2021). *Lei Complementar nº 143, de 25 de agosto de 2021*. Institui o Plano Diretor Participativo de Itapevi e dá outras providências.
- Jandira. (2019). *Lei nº 2.260, de 18 de junho de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Jandira e estabelece as normas de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano.
- Leite, H. R. da S. (2019). *A outorga onerosa do direito de construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: O caso de São Paulo* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19, 78–88.
- Maleronka, C. (2010). *Outorga onerosa do direito de construir: Um enigma a ser desvendado*. 10ª Conferência Internacional da LARES – Latin American Real Estate Society, São Paulo, SP, Brasil.
- Maleronka, C., & Furtado, F. (2014). *A outorga onerosa do direito de construir (OODC): A experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos*. Lincoln Institute of Land Policy, Working Papers.
- Martins, M. L. R., & Magami, D. T. (2022). A natureza econômica dos instrumentos urbanísticos: Uma reflexão a partir de São Paulo. In S. G. López & I. V. Theis (Orgs.), *Iberoamérica antes los nuevos retos de la geopolítica mundial. Territorios en disputa, resistencias y organización de la esperanza a escala urbana y regional* (Vol. 2, pp. 75–91). Florianópolis, SC: Editora Nave.
- Martins, M. L. R., & Magami, D. T. (2023). Solo criado em São Paulo: Terra virtual produzindo espaço e desigualdade. *Cadernos Metrópole*, 25(56), 143–163.
- Mathur, S. (2019). An evaluative framework for examining the use of land value capture to fund public transportation projects. *Land Use Policy*, 86, 357–364.

- Mioto, B., Castro, C., & Sígolo, L. (2019). Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo. *Cadernos Metrôpole*, 21(44), 253–280.
- MPSP. (2013). *Plano Diretor: Subsídios para atuação do Ministério Público de São Paulo*. São Paulo.
- Nogueira, K. M. S. (2019). *A aplicação da outorga onerosa do direito de construir na cidade de São Paulo: Uma exploração a partir dos agentes privados* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do ABC.
- Oliveira, I. F. B. de. (2020). *O avanço da produção imobiliária sobre a “periferia” da metrópole: O “segmento econômico” e as transformações na produção do espaço em Itaquera, São Paulo* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo.
- Paim, D. G. (2019). *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: Uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano* (Tese de doutorado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo.
- Paulino, E. (2022). Regulação da outorga onerosa do direito de construir em Osasco e a produção imobiliária de 2008 a 2016 – aspectos territoriais. In *Anais do XIX ENANPUR – Planejando o Urbano e o Regional – Organizando a Esperança*.
- Paulo, P. P. (2021, junho 18). Novo prédio mais alto de São Paulo será inaugurado em 2022 no Tatuapé. *G1*. Recuperado em 16 de fevereiro de 2023 de <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/18/novo-predio-mais-alto-de-sao-paulo-sera-inaugurado-em-2022-no-tatuape-veja-video.ghtml>
- Santoro, P. F. (Org.). (2004). *Gestão social da valorização da terra* (Cadernos Pólis, 9). São Paulo: Instituto Pólis.
- Santoro, P. F. (2019). Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá, Colombia. *International Journal of Housing Policy*, 19(3), 385–410.
- Santoro, P. F. (2021). 20 anos do Estatuto da Cidade: Operações Urbanas, Parcerias Público-Privadas, Projetos de Intervenção Urbana... E a matrioska! In *20 anos do Estatuto da Cidade: Reflexões sobre temas chave* (Vol. 1, pp. 89–96). São Paulo: EDEPE; IBDU.
- SECOVI. (2014). *Balanco do mercado imobiliário de São Paulo 2014*. Recuperado em 18 de maio de 2022 de <http://balanco.secovi.com.br/2014/>
- SECOVI. (2018). *Balanco do mercado imobiliário de São Paulo 2018*. Recuperado em 18 de maio de 2022 de <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/balancos-do-mercado/2018/arquivos/balanco-do-mercado-imobiliario-2018.pdf>
- SECOVI. (2019). *Balanco do mercado imobiliário de São Paulo 2019*. Recuperado em 18 de maio de 2022 de <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/balancos-do-mercado/2019/arquivos/balanco-do-mercado-imobiliario-2019.pdf>
- SECOVI. (2021). *Anuário do mercado imobiliário 2021*. Recuperado em 18 de maio de 2022 de <http://www.secovi.com.br/downloads/url/2607>
- Sígolo, L. M. (2014). *O boom imobiliário na metrópole paulistana: O avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Silva, M. M. da. (2019). *O fetiche dos instrumentos de solo criado: A experiência da aplicação da cota de potencial construtivo em Curitiba* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Smolka, M. O. (2014). *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: Políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 20-45, 2006.

Stroher, L. E. M., et al. (2024). Fake HIS: A falsa inclusão nos eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado. *PosFAUUSP*, 31(58), e215111.

Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, 34(3), 542–577.

Villaça, F. (2011). São Paulo: Segregação urbana e desigualdade. *Revista de Estudos Avançados*, 25(71), 37–58.

Editor responsável: Rodrigo Firmino

Recebido: 26-jun.-2024

Aprovado: 08-May-2025