



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## **FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: Outorga Onerosa do Direito de Construir e participação social no município de Vitória Espírito Santo.**

**Giovanilton André Carretta Ferreira**

Arquiteto Urbanista. Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Professor do Programa de Pós Graduação Arquitetura e Cidade da Universidade Vila Velha

**Fabiana Lopes Sales**

Arquiteta Urbanista. Mestranda Programa de Pós Graduação Engenharia de Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Espírito Santo

**Guilherme Falqueto do Rosário**

Arquiteto Urbanista. Mestrando Programa de Pós Graduação Arquitetura e Cidade da Universidade Vila Velha

**Diogo Batista Chagas**

Graduando em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Vila Velha

**Thainá Lucas de Oliveira Gomes**

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Vila Velha

### **ST-5: Direito à cidade e habitação no Brasil**

*O artigo busca dimensionar as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros, bem como analisar se a participação social têm contribuído para ampliar a capacidade de investimentos das cidades brasileiras, por meio da aplicação dos instrumentos da Lei Federal nº 10.257/20021 – Estatuto da Cidade. Adota-se como área de estudo o município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, no intuito de responder duas perguntas: Quanto o município de Vitória poderia ter arrecadado entre os anos de 2014 e 2016 com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)? Como foi a atuação do Conselho Municipal do PDU (CMPDU) de Vitória, entre os anos de 2007 a 2017, em relação a regulamentação da OODC? A metodologia adotada, pode ser dividida em quatro momentos: o levantamento dos novos empreendimentos aprovados na cidade de Vitória entre 2014 e 2017; o levantamento do valor da terra, em 2019, dos bairros que apresentaram novos projetos aprovados na cidade sujeitos a cobrança da OODC; cálculo da estimativa de arrecadação com a OODC em Vitória e análise quantitativa das Atas das reuniões do CMPDU.*

*Palavras-chave. Estatuto da Cidade; financiamento do desenvolvimento urbano; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Conselho Municipal do Plano Diretor.*

### **URBAN DEVELOPMENT FINANCING: Public Concession of Building Rights and social participation in the municipality of Vitória Espírito Santo.**

*The article seeks to measure the possibilities for financing urban development in Brazilian municipalities, as well as to analyze whether social participation has contributed to expanding the investment capacity of Brazilian cities, through the application of the instruments of Federal Law No. City. The municipality of Vitória, capital of the state of Espírito Santo, is adopted as a study area, in order to answer two questions: How much could the municipality of Vitória have raised between 2014 and 2016 with the application of the "Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)" (Public Concession of Building Rights)? How was the performance of the Municipal Council of the PDU (CMPDU) of Vitória, between the years 2007 to 2017, in relation to the regulation of the OODC? The methodology adopted can be divided*

*into four moments: the survey of new projects approved in the city of Vitória between 2014 and 2017; the land value survey, in 2019, of the neighborhoods that presented new approved projects in the city subject to OODC collection; calculation of the collection estimate with the OODC in Vitória and quantitative analysis of the Minutes of the CMPDU meetings.*

*Keywords: City Statute; financing of urban development; Public Concession of Building Rights; Municipal Council of the Master Plan.*

## **FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO: Concesión Onerosa del Derecho de Edificación y participación social en el municipio de Vitória Espírito Santo.**

*El artículo busca medir las posibilidades de financiación del desarrollo urbano en los municipios brasileños, así como analizar si la participación social ha contribuido a ampliar la capacidad de inversión de las ciudades brasileñas, a través de la aplicación de los instrumentos de la Ley Federal N° Ciudad. El municipio de Vitória, capital del estado de Espírito Santo, es adoptado como área de estudio, con el fin de responder a dos preguntas: ¿Cuánto pudo haber recaudado el municipio de Vitória entre 2014 y 2016 con la aplicación de la Concesión Onerosa del Derecho para construir (OODC)? ¿Cómo fue la actuación del Consejo Municipal de la PDU (CMPDU) de Vitória, entre los años 2007 a 2017, en relación a la regulación de la OODC? La metodología adoptada se puede dividir en cuatro momentos: la encuesta de nuevos proyectos aprobados en la ciudad de Vitória entre 2014 y 2017; el catastro, en 2019, de los barrios que presentaron nuevos proyectos aprobados en la ciudad sujetos a cobro de OODC; cálculo de la estimación de recaudación con el OODC en Vitória y análisis cuantitativo de las actas de las reuniones de la CMPDU.*

*Palabras clave: Estatuto de la Ciudad; financiación del desarrollo urbano; Concesión Onerosa del Derecho de Construir; Consejo Municipal del Plan Maestro.*

### **1. Introdução**

A Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas redistributivo e regulatório: o primeiro é redistributivo na medida em que se apropria da renda gerada pelo crescimento urbano para financiar ações públicas que igualizem as condições habitacionais e urbanas da cidade; e regulatório, por submeter o uso e ocupação do solo urbano aos imperativos das necessidades coletivas (RIBEIRO, 2003).

Assim, o Estatuto da Cidade define um amplo conjunto de instrumentos para que os Municípios por meio dos seus Planos Diretores tenham condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade. Estas inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos principais de atuação dos seus instrumentos, segundo Rolnik (2001):

- um conjunto de instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir mais do que normatizar as formas de uso ocupação do solo;
- uma estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade;
- e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

O presente artigo concentra-se nos instrumentos previstos nos dois primeiros campos de atuação do Estatuto da Cidade, a fim de refletir sobre as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros, bem como se participação social no planejamento e gestão urbanos têm forçado a regulamentação dos referidos instrumentos e assim contribuído para ampliar a capacidade de investimentos das cidades brasileiras.

No âmbito dos instrumentos de indução e financiamento do desenvolvimento urbano adota-se para o estudo a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) que dispõe acerca da possibilidade de cobrança de uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário em razão do exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, conforme preconiza o art. nº 28 do Estatuto da Cidade.

Adota-se o município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, como área de estudo objetivando levantar o potencial construtivo das novas edificações aprovadas no município entre os anos de 2014 e 2016 e por meio das orientações e da fórmula de cálculo definidas no manual de aplicação do instrumento, publicado pelo Ministério das Cidades (FURTADO et al, 2012), estimar o potencial de arrecadação anual do instrumento caso viesse a ser regulamentado na cidade.

No âmbito da gestão democrática da cidade busca-se investigar a atuação do CMPDU, por meio da análise das Atas das reuniões ordinárias, entre os anos de 2007 e 2017, para verificar em que medida a regulamentação do referido instrumento (OODC) aparece na atuação do referido Conselho.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados, podem ser divididos em quatro momentos principais: o levantamento dos novos empreendimentos aprovados na cidade de Vitória entre os anos de 2014 e 2017; o levantamento do valor da terra, no ano de 2019 (ano de realização da pesquisa) dos bairros que apresentaram novos projetos aprovados na cidade sujeitos a cobrança da OODC; o cálculo da estimativa de arrecadação com a OODC em Vitória e a análise quantitativa das Atas das reuniões do CMPDU entre os anos de 2007 e 2017.

O levantamento de dados referente aos novos projetos aprovados no município de Vitória, entre o período de 2014 e 2016, foi realizado junto ao setor de arquivamento de projetos da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC) da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV). A definição do recorte temporal está relacionada aos anos que antecederam o período de maior intensidade da revisão do Plano Diretor Urbano da cidade (2017 à 2018) e a capacidade de levantamento de informações sobre os projetos aprovados na PMV durante o período da pesquisa.

As informações dos projetos foram acessadas por meio digital, nos computadores disponíveis pela SEDEC em visitas semanais ao órgão, onde foi possível observar todos os projetos executados no período estudado. Os projetos catalogados pela pesquisa foram os classificados pela PMV como de aprovação nova, já que as reformas não apresentam relevância para a finalidade da pesquisa.

Os dados levantados sobre cada novo projeto aprovado no município foram concernentes a: número do processo e número de arquivo, de modo a facilitar a localização posteriormente no acervo municipal. Informações sobre o empreendimento e a sua localização por meio do nome do bairro, rua, número do imóvel e número do lote, permitindo assim, o georreferenciamento dos dados e a identificação da zona de uso no Plano Diretor, juntamente com os respectivos parâmetros urbanísticos. Os dados relacionados a área do terreno, usos do empreendimento, área construída e computável foram cruciais para os objetivos da pesquisa. Contudo, alguns empreendimentos analisados não obtinham informações completas referentes a área construída ou computável, todavia o coeficiente de aproveitamento utilizado (indispensável para o cálculo da OODC) foi identificado em todos os empreendimentos.

Foram levantados ainda, o gabarito, que consiste no número de pavimentos a partir do térreo, a taxa de ocupação, caracterizada pela projeção do edifício no terreno e o coeficiente de aproveitamento adotado, ou seja, o coeficiente da edificação computável, de acordo com o que considera o PDU de Vitória. A área e o uso correspondente a cada pavimento foram também informações observadas, permitindo uma visão detalhada das novas edificações aprovadas na cidade de Vitória no período pesquisado.

Considerando que o município de Vitória, como grande parte dos municípios brasileiros que possuem Plano Diretor, indicam a possibilidade de utilização do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir no seu Plano Diretor, desde o ano de 2006 (Lei nº 6.705/2006), mas não realizou a regulamentação do referido instrumento. Para a realização da estimativa de arrecadação, caso o instrumento estivesse sendo aplicado no município de Vitória, foi adotada a fórmula de cálculo indicada no Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação dos

Instrumentos do Estatuto da Cidade – Outorga Onerosa do Direito de Construir (FURTADO et al, 2012), que segue:

$$\text{Valor da OODC} = CE \times \text{área do terreno} \times \text{valor do m}^2 \text{ do terreno}$$

Para a utilização da fórmula indicada foi necessário o levantamento das seguintes informações: o coeficiente de aproveitamento básico definido pelo município, o coeficiente de aproveitamento computável utilizado em cada empreendimento, a área do terreno de cada empreendimento e o valor do metro quadrado dos terrenos. Como o Plano Diretor de Vitória de 2006 não definia o coeficiente de aproveitamento básico, somente o coeficiente máximo para cada zona urbana, adotou-se para a estimativa, o coeficiente de aproveitamento básico unitário para todo o município (CA básico = 1), conforme orientação do Caderno Técnico (FURTADO et al, 2012). Desta forma, qualquer nova construção que tenha atingido no período pesquisado (2014 a 2016) um CA computável superior a este valor, foi considerado como coeficiente excedente (CE) e deveria efetuar o pagamento da OODC.

Para a definição do valor do terreno a ser utilizado na fórmula de cálculo, é importante sublinhar que, quanto mais próximo seja este valor do praticado pelo mercado, mais eficiente será a cobrança da OODC, no sentido de cumprir sua finalidade de contrapeso à valorização diferenciada causada pela atribuição de diferentes aproveitamentos aos terrenos urbanos (FURTADO et al, 2012).

Cumprido ressaltar que, conforme explicado anteriormente, a área do terreno e o coeficiente de aproveitamento utilizado para o presente cálculo ocorreram com base no levantamento realizado na Prefeitura Municipal de Vitória, sobre os novos empreendimentos aprovados no município de Vitória nos anos de 2014, 2015 e 2016, onde constatou-se que de um total de 129 novos empreendimentos aprovados, 55 (42,63% do total) estariam sujeitos a cobrança da OODC, uma vez que ultrapassaram o CA básico de 1.

Para determinar o valor do m<sup>2</sup> de cada terreno, foi realizado no ano de 2019, uma pesquisa, junto aos sites de imobiliárias do município de Vitória, sobre o valor dos terrenos dos bairros em que foram registradas novas edificações aprovadas com CA acima de 1, conforme tabela 01. Para cada bairro foi utilizado o levantamento de um a três terrenos para o cálculo do valor do metro quadrado de terreno a ser empregado no cálculo da OODC. A limitação na amostra para levantamento do valor dos terrenos se deu pelo reduzido número de terrenos vazios nos bairros pesquisados, bem como pelo insucesso na solicitação junto à PMV de acesso a informações municipais utilizadas para o cálculo do valor do IPTU nos bairros da cidade. Cabe ressaltar também, que a estimativa de valor da cobrança da OODC realizada para os anos de 2014, 2015 e 2016, ao adotar os valores da terra no ano de 2019, realiza uma atualização dos valores que poderiam ter sido arrecadados com a aplicação da OODC, para o ano de 2019.

Bairro	Quantidade de Terrenos utilizados	Valor médio/ m <sup>2</sup> (em RS)	Fontes
Bairro República	2	3.462,45	Neto Imóveis; Viva Real
Barro Vermelho	1	3.393,21	Neto Imóveis Viva Real;
Bento Ferreira	3	3.560,84	Betha Espaços Viva Real;
Enseada do Suá	3	3.246,02	Zap Imóveis;
Gurigica	1	4.473,68	Neto Imóveis
Jardim Camburi	3	2.722,22	Viva Real;
Jardim da Penha	2	5.286,56	Viva Real; Viva Real;
Maruípe	2	1.005,98	Zap Imóveis
Mata da Praia	3	3.152,74	Viva Real;

Morada de Camburi	1	2.974,15	Neto Imóveis
Pontal de Camburi	1	1.650,00	OLX
Praia do Canto	2	8.084,24	Paulo Sardenberg; Salo Imóveis
Praia do Suá	2	6.381,58	Viva Real
Santa Helena	2	7.222,22	Viva Real; Sarlo Imóveis
Tabuazeiro	2	1.156,69	Viva Real; OLX

**Tabela 1.** Valor da terra em Vitória (fonte: Ferreira,2019).

A fim de verificar a atuação do CMPDU foi realizada uma análise quantitativa das Atas das reuniões do Conselho, entre os anos de 2007 a 2017. As Atas foram obtidas junto à Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC) em meio digital. O período analisado foi definido em função do primeiro ano de vigência do plano diretor aprovado no ano de 2006 (Lei nº 6705/06), com a posse dos novos conselheiros ocorrida no ano de 2007 e o último ano (2017) de vigência do referido plano, que passou por nova revisão, durante os anos de 2015 e 2017 e aprovado em 2018 (Lei nº 9.271/2018 em vigor atualmente no município). A análise quantitativa das Atas foi realizada com base nos seguintes aspectos:

**Participação dos Conselheiros** – Quantificar a presença nas reuniões do CMPDU de cada um dos Conselheiros representantes dos 3 setores (Poder Público, entidades da sociedade civil e representantes das Regionais Administrativas), possibilitando verificar o percentual de presença individual e de cada setor de representação no CMPDU no período analisado.

**Competências/participação nos debates** - Identificar e correlacionar os pontos de pauta registrados nas reuniões do CMPDU, com as 32 competências definidas no PDU em relação ao CMPDU; quantificar a incidência das referidas competências, os pontos de pauta (competências) que tiveram algum tipo de debate entre os conselheiros e o número de posicionamentos de cada Conselheiro.

**Relatorias** – Quantificar o número de relatorias assumidas por cada um dos conselheiros relatores, a fim de verificar o cumprimento do que estabelece o Art. 16 do decreto nº 13.611, que define que os processos encaminhados ao CMPDU deverão ser distribuídos aos relatores, observando-se o sistema de rodízio entre os seus membros.

**Deliberações** – Identificar e quantificar o tipo de deliberação realizada pelo CMPDU, relativas a cada ponto de pauta apresentado no CMPDU, adotando-se as seguintes formas de deliberação:

- Deferido – Parecer favorável, pedido aceito;
- Indeferido – Pedido ou solicitação não aceito;
- Retirado de Pauta – Assuntos que o Conselho identificou que o ponto de pauta levantado não diz respeito as competências do CMPDU;
- Pedido de Vista – Adiar a deliberação para uma análise mais detalhada do processo por parte dos Conselheiros;
- Ausência de informação – Informações insuficientes para estabelecer uma deliberação;
- Grupo de Trabalho – Encaminhar o processo para uma análise mais detalhada por parte de um grupo de trabalho a ser estabelecido pelo CMPDU;
- Passado para próxima reunião – Encaminhar a discussão do processo para uma próxima reunião devido à ausência do relator do processo ou em função da ocorrência dos itens anteriores (ausência de informação / grupo de Trabalho).

Para a elaboração dos resultados finais, os dados foram sistematizados em planilha Excel possibilitando a representação por meio de gráficos e tabelas de cada ano analisado, que orientou o relatório anual, referente aos temas supracitados analisados. Com base na análise de cada ano

foram desenvolvidos tabelas e gráficos da série histórica analisada, compreendida entre os anos de 2007 a 2017, sobre cada um dos temas analisados, que permitiu gerar algumas conclusões sobre a atuação do CMPDU e a sua omissão em relação a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial o tema da OODC.

## **2. Breves notas sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir**

Uma primeira justificativa que legitima a implementação da OODC é a da recuperação pública das chamadas mais-valias fundiárias, ou seja, a recuperação da valorização da terra que ocorre sem a intervenção de seu proprietário, e que, sem a instituição de mecanismos para que retorne à coletividade, acabaria por ser apropriada de forma privada pelos proprietários dos terrenos beneficiados (FURTADO et al. 2012).

Podemos então dizer que o entendimento mais amplo da OODC envolve três momentos distintos da atuação pública urbanística, segundo Furtado (1999): em primeiro lugar, o momento da origem da valorização diferenciada de terrenos, que é o da distribuição socioespacial de infraestruturas urbanas e correspondentes autorizações de uso e aproveitamento dos terrenos urbanos; em segundo lugar, o momento do processo de recuperação, em benefício da coletividade, da valorização decorrente da atuação pública; finalmente, em terceiro lugar, mas não menos importante, o momento relativo à destinação dos recursos auferidos com a aplicação da OODC.

Desta forma, podemos aferir que a utilização da OODC pelos municípios, de acordo com Furtado et al (2012), têm motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Embora o instrumento da outorga não tenha sido amplamente utilizado pelos municípios, pode-se dizer que parte da motivação política se dá em função da busca por maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, diretriz maior ligada à aplicação do instrumento. Uma segunda motivação relacionada à utilização da OODC, de natureza econômica, está vinculada à necessidade atual de buscar meios para ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Outra importante motivação para a aplicação da OODC, de ordem social, é a de colaborar para a efetivação de melhores condições de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos, por meio da aplicação dos recursos auferidos. Por fim, a implementação da OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações.

Em termos de aplicação, a OODC, também conhecida como “solo criado”, conforme determina a Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade refere-se à concessão emitida pelo município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico (potencial de edificabilidade gratuito) ou para mudanças de uso, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário.

São critérios essenciais para a aplicação da OODC (FURTADO et al., 2012): previsão no plano diretor; fixação do coeficiente de aproveitamento básico (igual a 1) e de limites máximos; definição das áreas de incidência do instrumento; natureza da contrapartida; fórmula de cálculo da contrapartida e destinação dos recursos auferidos.

Conforme aponta Furtado et al. (2017), a importância de se estabelecer o CA básico como um patamar de edificação que confere utilidade social e valor econômico aos terrenos urbanos, foi objeto da Resolução Recomendada nº 148 do Conselho das Cidades (aprovada em 07 de junho de 2013). De acordo com a referida Resolução que detalha o art. 28 do Estatuto da Cidade, para orientar o entendimento de que os coeficientes de aproveitamento acima do CA básico correspondem a “recursos urbanísticos públicos”. Neste sentido, os coeficientes máximos de aproveitamento, ou direitos de construir adicionais, “não integram o conteúdo patrimonial de domínio privado, razão pela qual o poder público pode e deve cobrar contrapartida pela sua outorga aos interessados em utilizá-los” (FURTADO et al., 2012 p. 22).

Para a simulação pretendida no município de Vitória o instrumento que já está previsto no PDU da cidade, o coeficiente básico a ser adotado será único e unitário 1. Os Coeficientes de aproveitamento máximo serão os existentes no Plano Diretor do ano de 2006 (Lei nº 6705/06), assim como as áreas de incidência do instrumento por ele definidos. Para a fórmula de cálculo adotou-se a descrita na introdução deste artigo.

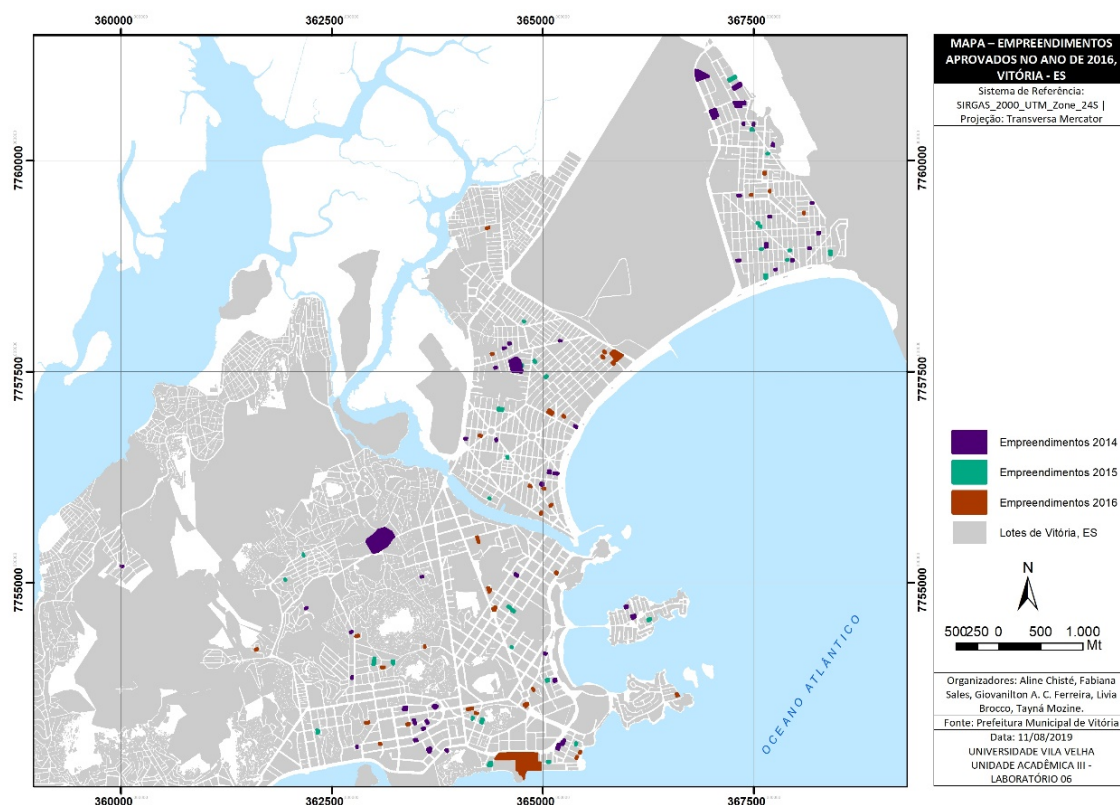
### 3. Os empreendimentos novos aprovados na cidade (2014-2016) e a OODC

Com base no levantamento realizado sobre os novos empreendimentos aprovados no município de Vitória entre os anos de 2014 e 2016, identificados na tabela 02 e mapas 01 e 02, verifica-se que foram aprovados 129 novos empreendimentos. Deste total, 54 empreendimentos foram aprovados no ano de 2014 e 32 unidades no ano de 2015. Constatou-se uma redução significativa de 40,74% no número de novos empreendimentos, que pode ser explicada pela diminuição generalizada da atividade econômica registrada no país neste período. Ocorre uma pequena retomada da aprovação de novos empreendimentos no ano de 2016, que registrou 44 empreendimentos.

Ano	Número de empreendimentos	Coeficiente de aproveitamento (CA) abaixo de 1,0	%	Coeficiente de aproveitamento (CA) acima de 1,0	%
2014	53	29	54,72	24	45,28
2015	32	17	53,12	15	46,88
2016	44	28	63,63	16	36,37
TOTAL	129	74	56,37	55	42,63

**Tabela 2.** Número de empreendimentos novos aprovados nos anos de 2014, 2015 e 2016 (fonte: Ferreira,2019).

Em relação a localização dos empreendimentos, de acordo com o mapa 1, de um total de 81 bairros existentes na cidade de Vitória, foram aprovadas novas edificações em apenas 30 bairros, ou seja, pouco mais de 37% dos bairros, são eles: Santa Helena, Praia do Suá, Praia do Canto, Monte Belo, Mata da Praia, Maria Ortiz, Jardim da Penha, Jardim Camburi, Ilha do Boi, Gurigica, Fradinhos, Enseada do Suá, Consolação, Bonfim, Bento Ferreira, Barro Vermelho, Tabuazeiro, Bairro República, Ilha de Santa Maria, Maruípe, Ilha do Frade, São Cristóvão, Itararé, Bairro Universitário, Jesus de Nazareth, Bairro de Lourdes, Santa Cecília, Santa Lúcia, Morada de Camburi e Goiabeiras.

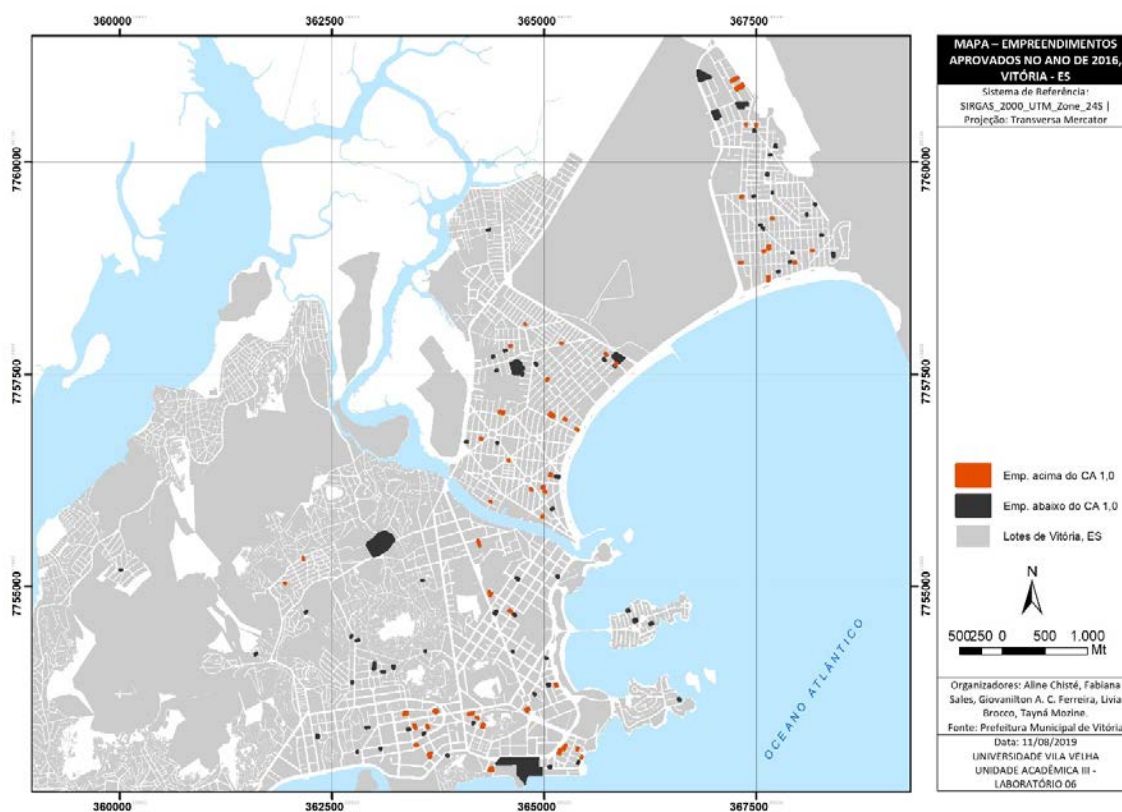


**Mapa 01.** Empreendimentos novos aprovados em Vitória/ES nos anos de 2014, 2015 e 2016 (fonte: Ferreira,2019).

Com relação aos empreendimentos sujeitos a cobrança da OODC (acima do CA 1) verifica-se, conforme tabela 2, que em todos os três anos pesquisados o número de empreendimentos que utilizaram coeficiente de aproveitamento menor que o básico (CA 1) foi maior que o número de empreendimentos que estariam sujeitos a cobrança da OODC. Considerando o período pesquisado, 55 empreendimentos estariam sujeitos a cobrança da OODC, o que equivale a 42,84% do total de novos empreendimentos aprovados na cidade de Vitória no período analisado.

Os 55 empreendimentos sujeitos a cobrança da OODC, conforme mapa 2, estão localizados em apenas 15 bairros do município, são eles: Santa Helena, Praia do Suá, Praia do Canto, Mata da Praia, Jardim da Penha, Jardim Camburi, Gurigica, Enseada do Suá, Bento Ferreira, Barro Vermelho, Tabuazeiro, Bairro República, Tabuazeiro, Maruípe e Morada de Camburi.





**Mapa 02.** Empreendimentos novos aprovados em Vitória/ES com coeficiente de aproveitamento acima de 1 e abaixo de 1 - 2014, 2015 e 2016 (fonte: Ferreira,2019).

Quando são comparados o coeficiente de aproveitamento utilizado (computável segundo o PDU/2006) nos novos empreendimentos aprovados e os coeficientes de aproveitamento efetivos (tabela 03), que corresponde a relação existente entre a área total construída e a área de terreno que lhe serve como suporte, a título de exemplificação de um dos empreendimentos analisados, enquanto o primeiro alcança CA computável 2,6, o CA efetivo chega a 6,9 superando em muito o coeficiente de aproveitamento máximo permitido pelo PDU de 2006 que era equivalente a 2,7. A comparação ajuda a demonstrar que o coeficiente excedente (CE) adotado na cobrança da OODC é bem inferior ao solo criado total construído, em função do número considerável de áreas construídas não computáveis como por exemplo, garagens, varandas e áreas de uso comum.

Aplicando-se a fórmula de cálculo para a cobrança da OODC indicada anteriormente nos 55 novos empreendimentos do município de Vitória que obtiveram um CE passível de cobrança de OODC, verifica-se que no ano de 2014 a estimativa de arrecadação, atualizando os valores para o ano de 2019, seria de R\$ 84.678.821,30. Já no ano de 2015 esse valor seria de R\$ 62.998.539,21. No ano de 2016, o valor alcançaria R\$ 75.665.739,09. Desta forma, a estimativa de arrecadação com a cobrança da OODC entre os anos de 2014 e 2016 somaram R\$ 223.343.099,60, com valores atualizados para o ano de 2019. Cabe ressaltar que 1 empreendimento no ano de 2016 não foi possível calcular o valor da OODC pela ausência de informação sobre a área de terreno.

Ano 2016							
Bairro	Área do Terreno	Área total construída (m <sup>2</sup> )	CA utilizado	CA adicional	Valor do m <sup>2</sup> do terreno	Valor da OODC (R\$)	CA efetivo
Barro Vermelho	1.016,17	5.646,05	2,4	1,4	3.391,21	4.827.309,49	5,6
Praia do Suá	1.054,16	4.737,94	2,4	1,4	6.381,58	9.418.088,92	4,5

Jardim da Penha	435,13	1694,70	1,79	0,79	5.286,56	1.817.269,27	3,9
Barro Vermelho	1.606,13	6.586,62	1,94	0,94	3.393,21	5.122.940,19	4,1
Jardim da Penha	392,00	1.473,88	1,85	0,85	5.286,56	1.761.481,79	3,8
Gurigica	7.992,61	18.472,25	1,23	0,23	4.473,68	8.223.967,29	2,3
Mata da Praia	442,50	478,64	1,08	0,08	3.152,74	111.607,00	1,1
Jardim da Penha	471,00	1.859,86	1,92	0,92	5.286,56	2.290.772,18	3,9
Santa Helena	1.305,91	6.488,99	2,21	1,21	7.222,00	11.411.851,24	5,0
Praia do Suá	1.004,11	2.052,31	2,04	1,04	6.381,58	6.664.120,63	2,0
Jardim da Penha	407,17	1.605,07	1,73	0,73	5.286,56	1.571.345,90	3,9
Jardim da Penha	2.001,52	8.572,78	1,95	0,95	5.286,56	10.052.097,79	4,3
Jardim da Penha	426,86	1.718,73	1,95	0,95	5.286,56	2.143.789,95	4,0
Bento Ferreira	1.451,84	10.039,05	2,699	1,699	3.560,84	8.783.439,14	6,9
Mata da Praia	413,00	339,50	2	1	3.152,74	1.302.081,62	0,8
Enseada do Suá	359,95	718,52	1,14	0,14	3.246,02	163.576,69	2,0
<b>TOTAL:</b>						<b>75.665.739,09</b>	

**Ano 2015**

Bairro	Área do Terreno	Área total construída (m²)	CA utilizado	CA adicional	Valor do m² do terreno	Valor da OODC (R\$)	CA efetivo
Praia do Canto	693,36	4.567,34	2,40	1,4	15.074,72	14.633.091,0	6,59
Jardim Camburi	378	-	1,95	0,95	2.722,22	981.665,20	-
Tabuazeiro	273,61	317,77	1,16	0,16	1.156,69	50.637,11	1,16
Mata da Praia	1.819,20	5.899,26	1,89	0,89	3.152,74	104.573,50	3,24
Praia do Canto	1.202,83	6.519,25	2,40	1,40	15.074,72	25.385.255,64	5,42
República	200,00	222,06	1,11	0,11	3.462,75	76.180,50	1,11
Enseada do Suá	1.697,47	6.819,68	1,49	0,49	3.246,02	2.699.910,57	4,02
Pontal de Camburi	218,48	239,91	1,10	0,10	1.650,00	36.049,20	1,10
Jardim Camburi	1.199,51	3.315,14	1,85	0,85	2.722,22	2.775.530,60	2,76
Jardim Camburi	1.189,57	5.874,14	2,45	1,45	2.722,22	4.695.493,31	4,94
Maruípe	811,79	3.810,68	1,80	0,89	1.005,92	709.608,16	4,32
Jardim Camburi	300,00	349,66	1,17	0,17	2.722,22	138.833,22	1,17
Mata da Praia	442,50	530,92	1,20	0,20	3.152,74	279.017,49	1,20
Jardim da Penha	378,99	814,73	1,11	0,11	5.286,56	220.390,87	2,15
Enseada do Suá	1.708,25	5.755,00	1,94	0,94	3.246,02	5.212.312,85	3,37
<b>TOTAL</b>						<b>62.998.539,21</b>	

**Ano 2014**

Bairro	Área do Terreno	Área total construída (m²)	CA utilizado	CA adicional	Valor do m² do terreno	Valor da OODC (R\$)	CA efetivo
Jardim da Penha	605,94	1.414,42	1,15	0,15	5.286,56	480.500,72	2,33
Jardim Camburi	1.382,10	7.168,41	2,63	1,63	2.722,22	6.132.679,83	5,19
Bento Ferreira	600,00	1.179,44	1,04	0,04	3.560,84	85.460,16	1,95
Praia do Canto	-	4.571,65	2,04	1,40	15.074,72	-	-
Enseada do Suá	1.617,22	5.476,53	1,94	0,94	3.246,02	4.913.588,64	3,39
Jardim da Penha	792,46	3.061,11	1,95	0,95	5.286,56	3.979.917,97	3,86
Enseada do Suá	780,75	1.536,29	1,08	0,08	3.246,02	202.746,41	1,97
Jardim Camburi	866,28	3.582,12	1,94	0,94	2.722,22	2.216.712,46	4,14
Bento Ferreira	1.432,46	7.934,03	2,70	1,70	3.560,84	8.671.293,47	5,54
Jardim Camburi	671,48	2.827,01	1,94	0,94	2.722,22	1.718.241,31	4,21

Jardim Camburi	3.375,19	16.578,71	2,50	1,50	2.722,22	13.782.014,58	4,91
Enseada do Suá	1.257,19	4.260,43	1,87	0,87	3.246,02	3.550.351,58	3,39
Jardim Camburi	300,00	491,36	1,23	0,23	2.722,22	187.833,18	1,64
Jardim Camburi	1.353,61	5.911,55	2,23	1,23	2.722,22	4.532.333,78	4,37
Bento Ferreira	1.379,49	8.393,66	2,70	1,70	3.560,84	8.350.643,39	6,08
República	1.085,43	-	1,04	0,04	3.462,75	150.342,98	-
Morada de Camburi	325,00	-	1,09	0,09	2.974,15	86.993,89	-
Bento Ferreira	1.352,88	7.166,03	2,07	1,70	3.560,84	8.189.561,67	5,30
Bento Ferreira	688,93	3.710,61	2,69	1,69	3.560,84	4.145.856,46	5,39
Jardim Camburi	1.185,92	4.192,41	1,90	0,90	2.722,22	2.895.816,62	3,54
Jardim Camburi	300,00	470,49	1,37	0,37	2.722,22	302.166,42	1,57
Bento Ferreira	1.002,70	5.502,89	2,70	1,70	3.560,84	6.069.772,26	5,49
Jardim Camburi	300,00	337,37	1,12	0,12	2.722,22	97.999,92	1,12
Jardim da Penha	783,72	3.051,37	1,95	0,95	5.286,56	3.936.023,66	3,89
<b>TOTAL</b>						<b>84.678.821,30</b>	

**Tabela 3.** Estimativa de valor de cobrança de OODC nos anos de 2016, 2015 e 2014 no município de Vitória-ES (fonte: Ferreira, 2019).

A título de comparação, com base nos dados de Fernandes et al (2019), os investimentos previstos nos planos plurianuais para os dois principais programas de habitação social da cidade de Vitória (Habitar Vitória e o Terra Mais Igual), para o período 2018/2021 somaram aproximadamente 89 milhões de reais, o que equivale a um montante de 30 milhões de reais por ano. A média da estimativa de arrecadação anual com a OODC, nos anos pesquisados, foi de pouco mais de 74 milhões de reais por ano. Ou seja, as possibilidades de financiamento do setor habitacional com a aplicação da OODC mais que dobrariam com a regulamentação do instrumento.

Ainda conforme Fernandes et al (2019), o orçamento previsto no município de Vitória, de acordo com o Plano Plurianual no ano de 2018, para áreas estratégicas do desenvolvimento urbano, que envolvem os setores de Urbanismo, Saneamento e Habitação totalizaram R\$ 131.908.143. Conforme exposto acima, a estimativa da aplicação da OODC poderia viabilizar um incremento próximo de 50% nos investimentos anuais destas áreas estruturantes do desenvolvimento urbano.

Vale ressaltar, que os anos pesquisados coincidem com um período de desaceleração da economia nacional e conseqüentemente da construção civil, o que permite afirmar que o potencial de arrecadação da OODC, no município de Vitória pode ser ainda superior a estimativa demonstrada nesta pesquisa.

Os valores apresentados expressam as enormes possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano que a OODC disponibiliza aos municípios, da mesma forma que expõe a renúncia fiscal do município, mesmo com um quadro de necessidades e carências de investimentos, em vários setores do desenvolvimento urbano, dos quais os recursos da OODC podem ser direcionados, tais como: 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/ou proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, conforme preconiza o artigo 26 do Estatuto da Cidade.

#### **4. O conselho municipal do plano diretor urbano de Vitória**

O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU) é o órgão consultivo do Poder Executivo para matérias de natureza urbanística e de política urbana, sendo responsável pelo

acompanhamento permanente da implementação das normas estabelecidas pelo PDU<sup>1</sup> do município de Vitória. O Conselho foi criado no ano de 1984, através da Lei nº 3.158/1984, que estabeleceu o primeiro Plano Diretor Urbano da cidade.

A pesquisa realizada adotou como referência a conformação do CMPDU definida no PDU do ano de 2006 (Lei nº. 6705/06) que definiu uma composição tripartite e paritária e presidido pelo(a) titular da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC), órgão da municipalidade que é responsável pela gestão do PDU.

O Conselho é composto por representantes do poder público, da sociedade civil e moradores representantes das Regiões Administrativas da cidade. Cada setor é composto por oito representantes mais respectivos suplentes, totalizando vinte e quatro membros, discriminados abaixo.

8 (oito) representantes titulares e 8 (oito) representantes suplentes do Poder Público. Os membros das secretarias são indicados pela municipalidade através do titular da pasta, distribuídos do seguinte modo:

- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Secretaria Municipal Transportes, Trânsito e Infraestrutura Urbana (SETRAN);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Procuradoria Geral do Município e Secretaria de Gestão, Planejamento e Comunicação (PROJUR/SEGES);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Câmara Municipal de Vitória - CMV;
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).
- 8 (oito) representantes titulares e 8 (oito) representantes suplentes da sociedade civil, os membros dessas entidades indicam seus representantes através de reunião específica para essa finalidade, distribuídos do seguinte modo:
  - 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes representantes das Entidades profissionais ligadas ao Planejamento Urbano;
  - 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das Entidades profissionais ligadas a Infraestrutura Urbana;
  - 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes representantes das Entidades empresariais do Mercado Imobiliário e Construção Civil;
  - 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das Entidades empresariais do Comércio;
  - 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das Entidades empresariais da Indústria;
  - 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes das Universidades.

8 (oito) representantes titulares e 8 (oito) representantes suplentes de moradores das regionais administrativas. Os membros dessas regionais são indicados através de Assembleias Territoriais de cada Região Administrativa, distribuídos do seguinte modo:

- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 1 (Centro);

---

<sup>1</sup> O município de Vitória por não possuir área rural ainda adota a nomenclatura Plano Diretor Urbano (PDU), pois conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal (PDM) deve abranger as áreas urbanas e rurais obrigatoriamente.

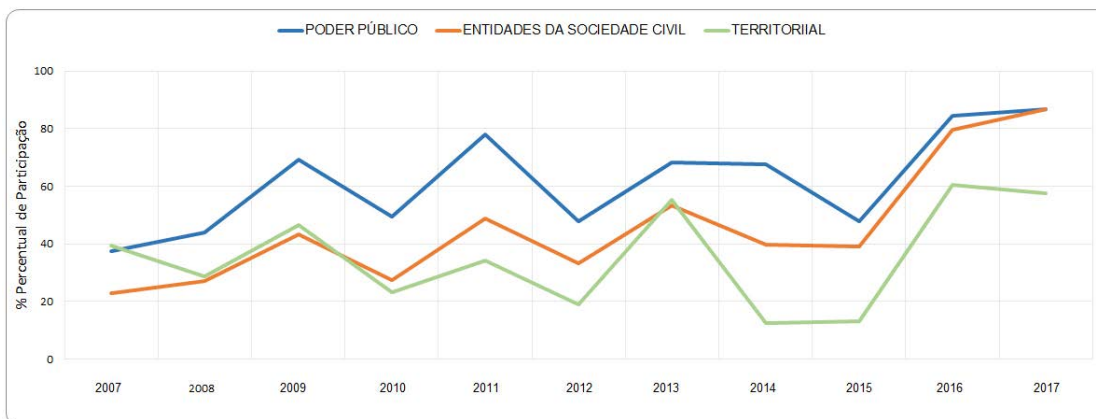
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 2 (Santo Antônio);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 3 (Jucutuquara);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 4 (Maruípe);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 5 (Praia do Canto);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 6 (Continental);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 7 (São Pedro);
- 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da Região Administrativa 8 (Jardim Camburi).

O CMPDU funciona através de reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias. As reuniões plenárias ordinárias acontecem 02 (duas) vezes ao mês, definidas conforme calendário aprovado, com quórum mínimo de metade mais um de seus membros. As deliberações do CMPDU são pautadas sobre as regulamentações decorrentes do PDU e, as decisões do Conselho são tomadas com a aprovação da maioria dos membros presentes nas reuniões e consideradas como Resoluções, todas sujeitas à homologação do Prefeito Municipal. O mandato dos Conselheiros do CMPDU é de 2 (dois) anos, com exceção dos representantes do Poder Público.

De acordo com o PDU (2006), foram definidas 32 competências atribuídas ao CMPDU explicitas no artigo 47, que de forma sucinta estão relacionadas a aplicação do PDU, zoneamento e parcelamento do solo, classificações viárias e mobilidade, edificações de interesse de preservação, legislações urbanísticas, diretrizes da política de desenvolvimento urbano do Município de Vitória, dentre outras. Cabe ressaltar para os objetivos deste artigo a competência presente no inciso XIX - “acompanhar e monitorar a implementação dos instrumentos urbanísticos” (PDU, 2006), dentre os instrumentos previstos, destaca-se a OODC.

## **5. A atuação do CMPDU e a OODC**

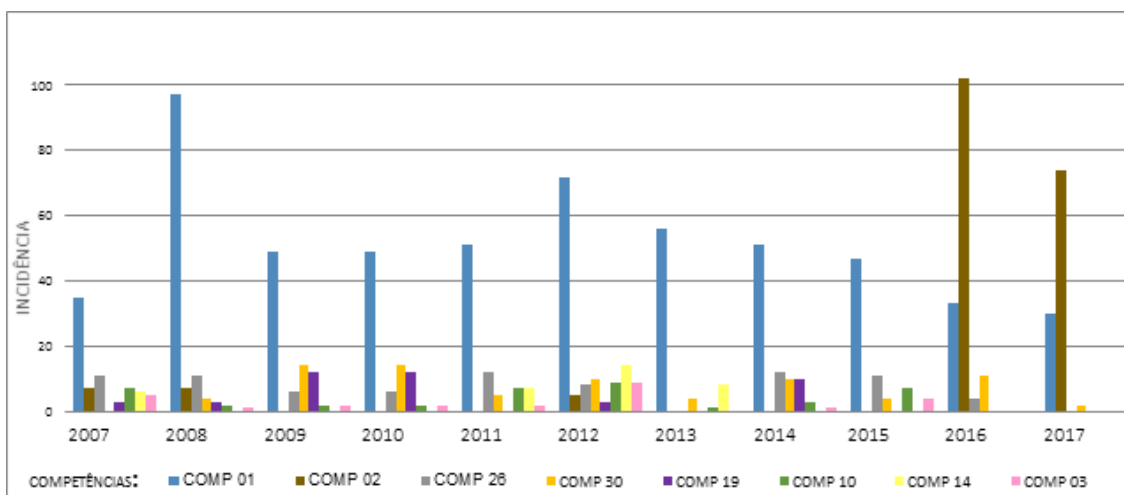
Por meio da análise quantitativa das Atas do CMPDU entre os anos 2007 e 2017, foram analisadas 234 Atas correspondentes as reuniões realizadas no período analisado. Conforme demonstrado no gráfico 01, as participações dos representantes dos três setores nas reuniões ocorridas ao longo desse período verifica-se uma baixa participação nas reuniões, que na série histórica apresentou uma média abaixo de 50% de presença nas reuniões e um aumento da presença, somente a partir do ano de 2015, quando tem início o processo de revisão do PDU. Dentre os três setores de representação no CMPDU, o setor público foi o que apresentou uma média de participação um pouco superior, entorno de 60%. Destaca-se a baixa participação dos representantes das regionais administrativas, inferior a 50% na maior parte da série histórica analisada. Os dados apresentados permitem concluir que o principal espaço de democratização da gestão do PDU tem sido pouco apropriado pelos representantes dos 3 setores de representação do CMPDU, restringindo assim, as possibilidades concretas de discussão/pressão entorno da implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, em especial a OODC, como será melhor demonstrado a seguir.



**Gráfico 01.** Participação dos representantes no CMPU entre os anos 2007 a 2017 (fonte: Ferreira,2019).

Dentre os pontos de pauta das reuniões do CMPDU, no período pesquisado, foram registradas 21 das 32 competências do CMPDU. O gráfico 02 destaca as competências com maior incidência na série histórica. A competência 01 (acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas a sua aplicação) alcançou maior incidência na maior parte dos anos e com forte superioridade em relação as demais competência. Quando se observa os assuntos relacionados a esta competência 01 há uma forte concentração na aprovação de Alvarás.

Somente nos anos de 2016 e 2017, a competência 01 não foi o único destaque. Em função do processo de revisão do PDU, a competência 02 (analisar, propor e aprovar eventuais alterações da Lei do Plano Diretor antes de serem submetidas à aprovação da Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade) representou o maior percentual nesses anos.



**Gráfico 02.** Competências e incidência como pontos de pauta do CMPDU – 2007 a 2017 (fonte: CIPURB, 2019).

As competências 26 (aprovar os Estudos de Impacto de Vizinhança) e 30 (apreciar recursos de revisão da Comissão Técnica de Avaliação de Impacto Urbano – CTA para Empreendimentos Especiais, conforme disposto no artigo 141) também merecem menção, pois conforme resultados apresentados, foram pontos de pauta em praticamente todos os anos nas reuniões do CMPDU da

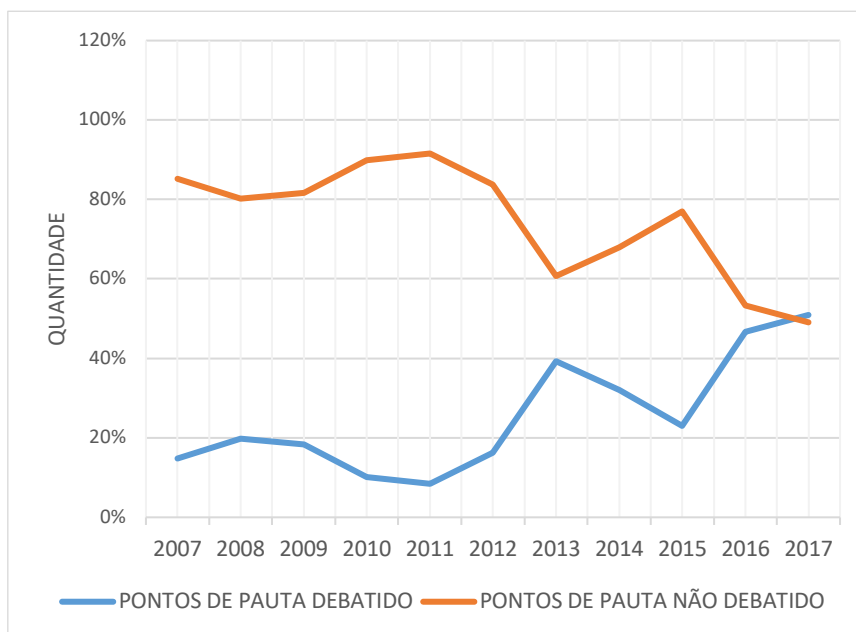
série histórica. As demais competências aparecem de forma muito esporádicas e/ou com baixa incidência.

A competência relacionada a implementação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade praticamente não foi ponto de pauta do CMPDU, as únicas ocorrências ocorrem no período de revisão do PDU. No que se refere especificamente a regulamentação da OODC o tema aparece como ponto de pauta somente no ano de 2016, todavia sem que conseguisse avançar para a regulamentação do instrumento.

Na oportunidade, debatia-se no CMPDU, o artigo nº. 240 da revisão do plano diretor que tratava da fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que foi encaminhado para votação, pois parte dos conselheiros solicitaram sua retirada da Minuta do novo PDU. O resultado da votação foram 08 votos a favor e 08 votos contrários a manutenção da regulamentação da OODC. Votaram contra os conselheiros representantes dos seguintes setores: Entidades Planejamento Urbano I, Entidades Planejamento Urbano II, Entidades Empresariais do Mercado Imobiliário e Construção Civil I, Entidades Empresariais do Mercado Imobiliário e Construção Civil II, Entidades Empresariais do Comércio, Câmara Municipal de Vitória, Entidades Empresariais da Indústria e Região Administrativa 06. Considerando o regimento interno a presidente, representante da SEDEC exerceu o voto de qualidade e votou pela retirada do referido artigo. Manteve-se assim a previsão do instrumento, sem, contudo, garantir a implementação ou mesmo um prazo para que isso ocorresse.

A mesma situação pode ser constatada, conforme indicado pela Nota Técnica 55 (IJSN, 2018) que analisou os principais temas do debate e a finalização do processo de revisão do PDU de Vitória. Os temas e emendas mais relevantes que também tiveram maior repercussão na sociedade local e que foram debatidos no processo final, seja no Encontro da Cidade, seja na Câmara dos Vereadores, ou em ambos, foram: remembramento na Grande São Pedro; afastamento na Rodovia Serafim Derenzi; Zona do Parque Tecnológico (ZPT); proteção do Morro da Gamela e do Itapenambi; Zona de Proteção Ambiental na Vale; verticalização na Enseada do Suá, verticalização e potencial construtivo de Bento Ferreira; faixas de recuo do Canal de Camburi; zoneamento do Clube Álvares Cabral; Zona de Proteção Ambiental (ZPA) Pedra dos Dois Olhos – Fradinhos; Zona de Proteção Ambiental (ZPA) Área da Infraero; limitação de Boates na Praia do Canto e Santa Lucia; criação de terraço jardim; atividades de postos de gasolina em Camburi; inserção de 3 novos membros no Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CMPU). Pode-se constatar, que o cumprimento de um processo de participação social não é a garantia para que se rompa com as posturas/temas tradicionais do planejamento e gestão urbanos no país. Os temas estruturadores da questão urbana brasileira tais como uma necessária intervenção na questão fundiária, o debate sobre o financiamento do desenvolvimento urbano e o redirecionamento na prioridade dos investimentos públicos, fortemente articulados aos instrumentos do Estatuto da Cidade não constam nas pautas e debates prioritários da política urbana da cidade de Vitória.

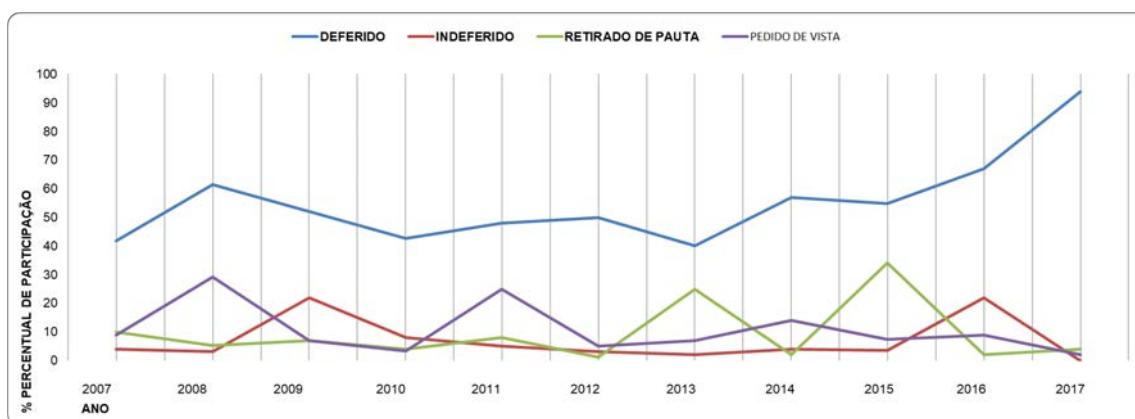
Corroborando com a análise das Atas do CMPDU realizada sobre as competências, quando se observa o percentual dos pontos de pauta que são debatidos ou não para serem deliberados pelo CMPDU há um predomínio considerável dos assuntos não debatidos. Conforme demonstra o gráfico 03 na média da série histórica 74,6% dos pontos de pauta apresentados no CMPDU não foram debatidos, enquanto apenas 25,4% obtiverem algum tipo de contribuição por parte dos Conselheiros antes da deliberação. Somente a partir do ano de 2016, período da revisão do PDU, que estes percentuais se aproximam.



**GRÁFICO 03.** Percentual dos pontos de pauta debatidos e não debatidos no CMPDU – 2007 a 2017 (fonte: Ferreira,2019).

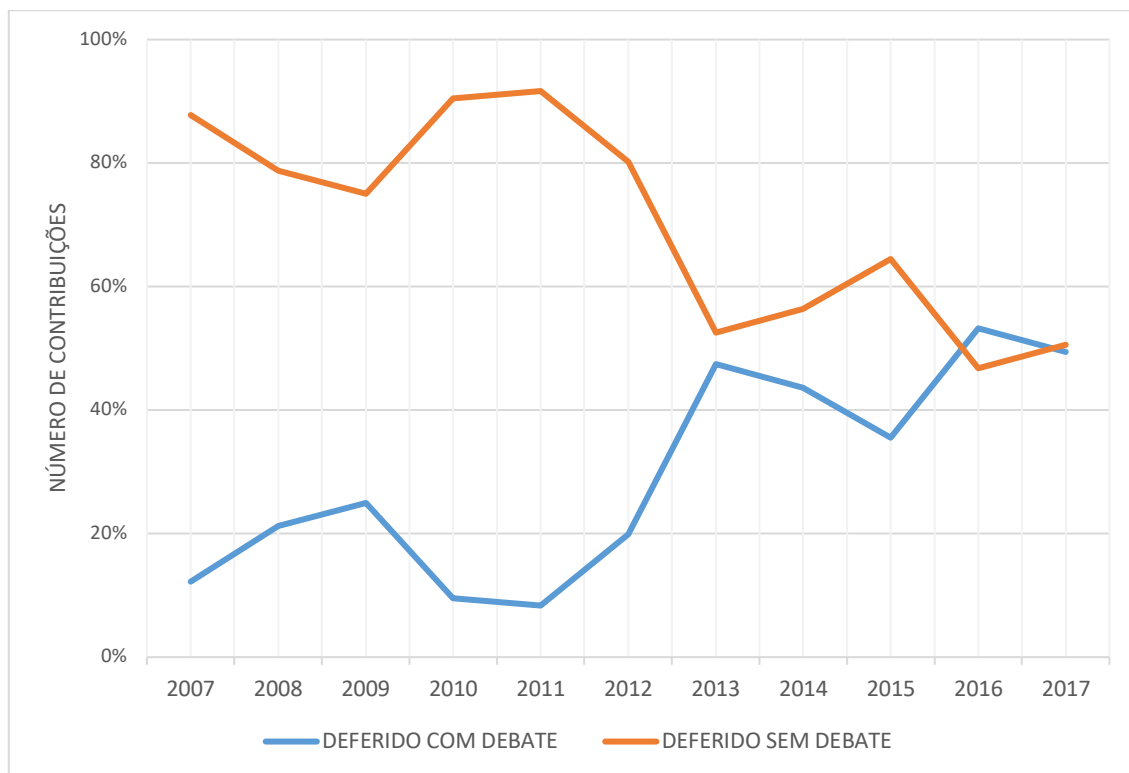
O reduzido percentual de debate dos pontos de pauta, antes da deliberação dos temas, aponta para indícios de uma concentração dos trabalhos do CMPDU em aspectos burocráticos, que exigem a avaliação do CMPDU, sem, contudo, oferecer grandes divergências/conflitos de interesse. Restringe-se assim, as possibilidades de uma atuação mais direcionada para os aspectos estruturantes do PDU e/ou que exigem uma análise mais política entre os seus setores de representação.

Na mesma direção dos apontamentos realizados anteriormente, com relação as deliberações do CMPDU, conforme gráfico 04, o conselho tem deferido a maioria dos pontos de pauta ao longo da série histórica analisada, demonstrando um grande desequilíbrio em relação as demais formas de deliberação.



**GRÁFICO 04.** Deliberações no CMPDU – 2007 a 2017 (fonte: Ferreira,2019).





**Gráfico 05.** Deliberações e número de contribuições/debate no CMPDU – 2007 a 2017 (fonte: CIPURB, 2019).

Quando se observa somente os pontos de pauta que tiveram como deliberação do CMPDU o deferimento, em sua maioria ocorreu sem debate. Na média da série histórica 70,4% dos pontos de pauta deferidos foram sem debate e apenas 29,6% ocorreram com algum tipo de debate/contribuição dos Conselheiros. A partir do ano de 2013, ocorreu uma aproximação no percentual, que se manteve até o ano de 2015, ainda assim ficando abaixo de 50%. O único momento em que o número de deliberações com debate foi superior as deliberações sem debate foi no ano de 2016, em função do processo de revisão do PDU.

## 6. Conclusões

Estudos e trabalhos nacionais e locais apontam que a compreensão acerca da natureza/possibilidades estabelecidas pela ordem jurídico-urbanística estabelecida no país com a aprovação do Estatuto da Cidade, e, em especial, a sua concretização (FERNANDES, 2013) ainda requerer uma ampla e renovada mobilização sociopolítica, pesquisas/estudos que se aprofundem nos temas estruturantes e que materializem os princípios, objetivos e instrumentos contidos nestes institutos jurídicos em estratégias e ações efetivas na implementação dos planos diretores municipais.

Por um lado, a pesquisa desenvolvida ao levantar a estimativa possível de arrecadação com a OODC no município de Vitória busca, principalmente, sensibilizar os diversos atores sociais relacionados ao planejamento e a gestão do território, em relação as enormes possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano disponíveis, da mesma forma que expõe a renúncia fiscal do município, mesmo no atual quadro de necessidades e carências de investimentos por que passam as cidades brasileiras em geral.

Por outro lado, conforme demonstra a análise do principal espaço, estabelecido pelo plano diretor, para a gestão democrática da cidade, no caso estudado, o CMPDU, não tem sido devidamente apropriado pelos setores da sociedade que o compõe, nem priorizado na sua atuação avançar e intervir sobre os aspectos estruturantes do desenvolvimento urbano da cidade de Vitória, como pode ser constatado em relação as competências com maior incidência no CMPDU, os

quantitativos relacionados a participação nos debates, o perfil das deliberações, bem como os temas de maior relevância apresentados durante o processo de revisão do PDU.

Ao contrário, a análise quantitativa realizada aponta para um predomínio das questões técnico burocráticas da implementação do PDU, com destaque para assuntos como a aprovação de alvarás, recursos relacionados a Comissão Técnica de Avaliação de Impacto Urbano – CTA e aspectos específicos de aprovação de projetos e de interpretação da legislação. Não são identificados nas prioridades do CMPDU os temas mais estratégicos da cidade, do PDU e/ou da atuação do Conselho, tais como a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, limitando-se as questões mais operacionais do plano.

No único momento registrado de debate específico sobre a OODC, ocorrido na revisão do PDU, no ano de 2016, apontou para uma divisão entre os Conselheiros em relação a regulamentação do instrumento. Situação a ser melhor explorada em pesquisa subsequente, que deverá avançar para uma análise qualitativa em relação a atuação do CMPDU, que poderá aferir os motivos que levaram ao posicionamento contrário em relação a implementação da OODC, bem como, as forças, argumentos e interesses que deverão se contrapor para que se possa avançar no sentido de garantir o direito a cidade e uma maior justiça socioespacial.

## 7. Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm).

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

FERREIRA, Giovanilton A. C. Ferreira et al. Relatório final de pesquisa de iniciação científica: **Plano Diretor Municipal e as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano: Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Vitória ES**. Universidade Vila Velha, Vila Velha, ES, 2019.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos**. In SANTORO, Paula (Org.) Gestão Social da Valorização da Terra. São Paulo: Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis, 9).

\_\_\_\_\_. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1999.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane e MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/267/titulo/outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: 27 maio. 2018.

FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia e BACELLAR, Isabela. **Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. Disponível: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/357/titulo/transferencia-do-direito-de-construir-tdc>. Acesso em: 25 fevereiro. 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Processo de revisão do PDU de Vitória (2018): etapas finais. Vitória, ES, 2018. Disponível: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6315>. Acesso em: 25 fevereiro. 2020.

MARÉS, C. F. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4).

VITÓRIA. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Lei nº 6.705 de 16 de outubro de 2006.

VITÓRIA. **Atas das reuniões ordinárias do Conselho do Plano Diretor Urbano de Vitória entre os anos de 2007 e 2017**.