



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
– FEAAC
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL – PEP

RENATA RODRIGUES XIMENES

**ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA E A VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS
COMO CONTRAPARTIDA PELA SUA IMPLEMENTAÇÃO E UTILIZAÇÃO**

FORTALEZA

2024

RENATA RODRIGUES XIMENES

**ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA E A VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS
COMO CONTRAPARTIDA PELA SUA IMPLEMENTAÇÃO E UTILIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Economia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio de Castro Pereira

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

X1a XIMENES, RENATA RODRIGUES.
ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA E A
VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS COMO CONTRAPARTIDA PELA
SUA IMPLEMENTAÇÃO E UTILIZAÇÃO / RENATA RODRIGUES XIMENES. – 2024.
85 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração,
Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Ricardo Antônio de Castro Pereira.

1. instrumentos urbanísticos. 2. equipamentos públicos. 3. Fortaleza. I. Título.

CDD 330

RENATA RODRIGUES XIMENES

**ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA E A VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS
COMO CONTRAPARTIDA PELA SUA IMPLEMENTAÇÃO E UTILIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Mestrado do Programa de Economia Profissional da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: / / .

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Antônio de Castro Pereira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Marcelo de Castro Callado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Arley Rodrigues Bezerra
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

A Deus.

Aos meus pais Ciro e Célia, pelo amor incondicional e pelo incentivo ao estudo.

Ao meu marido, Marco Antônio Ximenes Paiva, pelo apoio e dedicação.

Aos meus filhos, Flora e Tito, pelas alegrias constantes.

Às minhas colaboradoras e pacientes companheiras de trabalho e pesquisa, Afrânia Gadelha, Carolina Castelo e Tess de Almeida.

AGRADECIMENTOS

À Prefeitura Municipal de Fortaleza, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

Ao Prof. Dr. Ricardo Antônio de Castro Pereira, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora, Prof. Dr. Marcelo de Castro Callado e Prof. Dr. Arley Rodrigues Bezerra, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos amigos de trabalho, pelas valiosas ajudas, indicações bibliográficas e apresentação dos dados e dos insumos da pesquisa.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho é analisar os instrumentos urbanísticos mais utilizados no Município de Fortaleza e a verificação da aplicação dos valores recebidos como forma de contrapartida. Buscou-se analisar a implementação de um procedimento de ganha-ganha, com a devolução aos munícipes da contrapartida com os benefícios recebidos pelos usuários dos instrumentos urbanísticos. Para tanto, foram utilizadas metodologias envolvendo análise bibliográfica, legislativa e pesquisa documental, através de procedimentos descritivo e explicativo. O presente trabalho teve como principais fontes de dados documentos disponibilizados no site da Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza – SEUMA¹, tendo como fundamentos normativos publicados no Diário Oficial do Município de Fortaleza, bem como atas de reuniões de conselhos municipais, contratos e termos de concessão celebrados com o município. Como resultado, verificamos a construção de equipamentos públicos, como as areninhas, e a requalificação de praças, parques e logradouros públicos, além da aquisição de materiais para centros culturais. Conclui-se, pois, pela existência de um alinhamento entre os valores recebidos e o uso dos instrumentos urbanísticos, mediante a aferição de recursos financeiros para projetos e equipamentos públicos em áreas periféricas do município de Fortaleza.

Palavras-chave: instrumentos urbanísticos; equipamentos públicos; Fortaleza.

¹ Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/>

ABSTRACT

The general objective of this work is to analyze the urban planning instruments most used in the Municipality of Fortaleza and verify the application of the values received as a form of compensation. We sought to analyze the implementation of a win-win procedure, with the return to citizens of the benefits received by users of urban planning instruments. To this end, methodologies involving bibliographic and legislative analysis and documentary research were used, through descriptive and explanatory procedures. The main sources of data for this work were documents made available on the website of the Secretariat of Urbanism and Environment of the Municipality of Fortaleza – SEUMA, with normative foundations published in the Official Gazette of the Municipality of Fortaleza, as well as minutes of municipal council meetings, contracts and concession terms signed with the municipality. As a result, we saw the construction of public facilities, such as arenas, and the requalification of squares, parks and public places, in addition to the acquisition of materials for cultural centers. It is concluded, therefore, that there is an alignment between the values received and the use of urban planning instruments, through the measurement of financial resources for projects and public equipment in peripheral areas of the municipality of Fortaleza.

Keywords: urban planning instruments; public equipment; Fortaleza city.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da cidade de Fortaleza com divisão por Bairros	17
Figura 2 – Índice de Aproveitamento do solo.....	26
Figura 3 – Forma didática a forma como é feita a Outorga do Direito de Construir entre o índice de aproveitamento básico e máximo	27
Figura 5 - Fórmula para calcular o valor de contrapartida pelo uso do instrumento.....	28
Figura 5 – OUC Riacho Maceió.....	34
Figura 6 - OUC Riacho Maceió.....	34
Figura 7 – Localização da OUC	36
Figura 8 – Hospital da Mulher, centro comercial North Shopping Jóquei e de edifício residencial multifamiliar	36
Figura 9 – Osório de Paiva	39
Figura 10 - equipamento cultural OUC Osório de Paiva.....	40
Figura 11 -Anexo 5 da LPUOS	54
Figura 12 - Exemplos de OOAU	56
Figura 13 – Dados do empreendimento.....	58
Figura 14 - Dados das receitas do FUNDURB	64
Figura 15 -Dados da Célula de Negócios Urbanos e FUNDURB.....	67
Figura 16 - Obra do campinho de Leite, objeto da OUC Osório de Paiva	68
Figura 17 - Aplicação das verbas do FUNDURB	69
Figura 18 - Relatório georreferenciado da aplicação do dinheiro do FUNDURB	72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Arrecadação de OODC no FUNDEMA e no FUNDURB por ano	29
Gráfico 2 -	Arrecadação de OUC no FUNDEMA e no FUNDURB por ano	42
Gráfico 3 -	Arrecadação de Regularização de Edificação no FUNDEMA e no FUNDURB por ano	49
Gráfico 4 -	Arrecadação de regularização de obra construída no FUNDEMA e no FUNDURB por ano	47
Gráfico 5 -	Arrecadação de Alteração de projeto durante a obra no FUNDEMA e no FUNDURB por ano	44
Gráfico 6 -	Arrecadação de OOAU no FUNDEMA e no FUNDURB por ano	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total arrecadado com as OODCs por ano e os valores acumulados	28
Tabela 2 – Quantitativo de CEPACs emitidos pela SEUMA de 2016 a 2023	30
Tabela 2 – Quantitativo de CEPACs emitidos pela SEUMA de 2016 a 2023	31
Tabela 3 - Total arrecadado com as OUCs por ano e os valores acumulados	41
Tabela 4 - Total arrecadado com as Alterações de projetos durante as obras por ano e os valores acumulados	44
Tabela 5 - Total arrecadado com as regularizações de obras construídas por ano e os valores acumulados	46
Tabela 6 - Total arrecadado com as regularizações de edificações por ano e os valores acumulados	48
Tabela 7 - Total arrecadado com as OOAUs por ano e os valores acumulados	59
Tabela 8 - Total de cada instrumento urbanístico por ano	61
Tabela 9 – Repasses FUNDURB para SEINF	74
Tabela 10 - localização das areninhas construídas com o dinheiro do FUNDURB	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CENUR	Célula de Negócios Urbanos
CF/88	Constituição Federal de 1988
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
COURB	Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano
DOM	Diário Oficial do Município
FUNDEMA	Fundo de Defesa do Meio Ambiente
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
NBR	Norma Brasileira Regulamentar
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUCs	Operações Urbanas Consorciadas
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
SEFIN	Secretaria Municipal das Finanças
SEGER	Secretaria Municipal da Gestão Regional
SEINF	Secretaria Municipal da Infraestrutura
SEUMA	Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza
TDC	Transferência do Direito de Construir

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FUNDAMENTOS JURÍDICOS NORMATIVOS PARA A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.	16
2.1	Necessidade de organização do território	16
2.2	Análise da legislação aplicável aos municípios relacionadas aos instrumentos urbanísticos	18
3	ANÁLISE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: CONCEITOS E PROCEDIMENTOS.....	25
3.1	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	25
3.2	Transferência do Direito de Construir – TDC	29
3.3	Operações Urbanas Consorciadas – OUC.....	31
3.3.1	<i>OUC Parque Foz Riacho Maceió – Lei 8.503, de 26 dezembro de 2000</i>	32
3.3.2	<i>OUC Dunas do Cocó – Lei 8.915, de 23 de dezembro de 2004</i>	35
3.3.3	<i>OUC Jockey Clube – Lei 9.333, de 28 de dezembro de 2007;</i>	35
3.3.4	<i>OUC Lagoa Papicu – Lei 9.857, de 22 de dezembro de 2011.....</i>	37
3.3.5	<i>OUC Sítio Tunga – Lei 9.778, de 24 de maio de 2011</i>	38
3.3.6	<i>OUC Osório de Paiva – Lei 10.403, de 13 de outubro de 2015.....</i>	39
3.3.7	<i>OUC Lagoa da Sapiranga – Lei 10.404, de 13 de outubro de 2015.....</i>	41
3.4	Alteração de projeto durante a obra	43
3.5	Regularização de Obra construída	45
3.6	Regularização de edificação	47
3.7	Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo – OOAU.....	49
4	ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DA CONTRAPARTIDA DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS UTILIZADOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	62
5	RESULTADOS.....	71
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
	REFERÊNCIAS.....	79
	ANEXO I - MEMÓRIA DE CÁLCULO PARA ATUALIZAÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS COM O USO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.....	84

1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, galgaram a posição de entes federativos com autonomia política, legislativa, financeira e de autogestão. Diante desse novo quadro institucional, foram conferidas a estas unidades federativas diversas atribuições e competências, sobretudo para legislar acerca de interesse local, bem como para organizar e planejar seu espaço territorial, mediante controle, uso e ocupação do solo urbano. Tão importante foi a importância deste tema, que a própria Constituição Federal de 1988 – CF/88 abriu um capítulo para tratar acerca da política urbana.

Com a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e uma maior autonomia política e legislativa, os Municípios tiveram oportunidade de promover a autorregulação, planejamento e organização de seus territórios. Nesse contexto, surgiu a regulamentação dos instrumentos urbanísticos visando à promoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano, necessárias para as políticas de habitação, transporte, equipamentos públicos de saúde, educação, lazer etc.

Dessa forma, considerando a existência dos instrumentos urbanísticos postos à disposição do gestor, a forma de utilização e a necessidade de captação de recursos públicos para a realização das políticas públicas de desenvolvimento da cidade, definiu-se como objetivo do presente trabalho: analisar quais são os instrumentos urbanísticos utilizados no Município de Fortaleza e a verificação da aplicação dos valores recebidos como forma de contrapartida.

Tendo como desdobramentos desse objetivo a verificação do retorno dessa utilização dos instrumentos urbanísticos através de obras de infraestrutura e de equipamentos públicos voltados para bairros periféricos do município.

Nesse contexto, com a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, surgiu o Estatuto da Cidade com a finalidade de implementar e executar a política urbana a partir de diretrizes como cidades sustentáveis e função social da cidade (Brasil, 2001). Outras diretrizes indicadas no Estatuto da Cidade são: oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados, planejamento do desenvolvimento, ordenação e controle do uso do solo, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Para a consecução das diretrizes estabelecidas, foram indicados diversos mecanismos, como os instrumentos urbanísticos, voltados aos objetivos de desenvolvimento urbano, visando o retorno dos investimentos para os diferentes segmentos sociais. Com isso, proporciona-se o bem-estar geral e a recuperação dos investimentos, consolidando a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização.

Como exemplos de instrumentos urbanísticos existem a outorga onerosa do direito de construir, a outorga onerosa de alteração do uso do solo, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, bem como os planejamentos urbanos, zoneamentos, desapropriação, servidão, concessão de direitos reais de uso, os quais são denominados como instrumentos da política urbana pelo Estatuto da Cidade, a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2021.

É importante salientar acerca da necessidade de analisar os normativos permissivos para o uso dos instrumentos urbanísticos, uma vez que todas as atuações, manifestações e atividades do Poder Público devem ser respaldadas nos princípios norteadores que regem a Administração Pública: legalidade, o que implica dizer que o poder Público somente pode atuar dentro do universo da lei, tendo suas atividades previamente estabelecidas por dispositivos legais; impessoalidade, no qual os comportamentos dos agentes públicos deverão ser voltados para todos, de forma indistinta e sem privilégios ou pessoalidades; moralidade, em que o uso da ética e moral deve disciplinar todas as condutas da Administração Pública; publicidade, que busca proporcionar transparência e, conseqüentemente licitude, lisura e controle dos atos; e, por fim, a eficiência, a qual visa ofertar os serviços públicos da melhor forma possível, dentro das limitações, sempre buscando o interesse público, sendo uma faceta da proporcionalidade e aplicação da razoabilidade.

Dentre os normativos analisados, estão a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o atual Código da Cidade de Fortaleza e o seu anterior, o Código de Obras e Posturas, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza, e o Plano Diretor Municipal, com a indicação do seu zoneamento, índices, parâmetros e instrumentos urbanísticos.

Instruindo o desenvolvimento do trabalho, foram analisados os instrumentos urbanísticos utilizados no Município de Fortaleza, bem como os valores recebidos com a utilização e a aplicação desses recursos.

Para tanto, foram verificadas a localização dos empreendimentos executados e outorgados, mapa do zoneamento e divisão da cidade de Fortaleza, pesquisa bibliográfica e documental, buscas em sites, elaboração de mapas e gráficos temáticos.

Assim, através do procedimento descritivo, o conteúdo do estudo foi dividido em etapas, com seis capítulos, sendo o primeiro a introdução, já no segundo capítulo foi feita a indicação dos normativos regulamentadores que fundamentam a aplicação e atividade administrativa do Município, o terceiro capítulo trata sobre o uso dos instrumentos urbanísticos na cidade de Fortaleza, o quarto capítulo refere-se à verificação dos recursos recebidos com o

procedimento do uso dos instrumentos urbanísticos e sua utilização, ficando o quinto capítulo dedicado à indicação dos resultados e o capítulo final, sexto, para as Considerações Finais.

2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS NORMATIVOS PARA A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

2.1 Necessidade de organização do território

O Município de Fortaleza, Capital do Estado do Ceará, situa-se na Região Nordeste do Brasil e foi fundado em 13 de abril de 1726. É uma cidade litorânea, banhada pelo Oceano Atlântico, e que possui área territorial em torno de 314 Km², contando com, 2.428.678 habitantes. Possui uma das maiores taxas de densidade demográfica do País, com cerca de 7.775,43 hab./Km² (IBGE, 2022), o que a coloca entre as 5 (cinco) maiores cidades do Brasil.

Assim como aconteceu em diversas cidades, seu surgimento e crescimento deu-se de forma espontânea e desordenada, o que acarretou diferenças urbanísticas e ambientais e, conseqüentemente socioeconômicas. Normalmente, as ocupações são feitas sem um planejamento que gerencie de forma equilibrada espaços, meio ambiente, equipamentos públicos e privados, residências, vias e espaços de áreas verdes.

Dessa forma, se faz necessária a intervenção do Poder Público no processo de correção e planejamento dos espaços públicos, e até mesmo dos privados, através de regulamentação, fiscalização, educação, urbanização e instalação de equipamentos imprescindíveis ao ordenamento das cidades, de forma a promover desenvolvimento sustentável e acesso aos direitos fundamentais de saúde, educação, bem estar, habitação e lazer – promovendo, assim, as funções sociais da cidade, e proporcionando dignidade aos cidadãos.

Para a consecução e viabilidade das ações pelo Poder Público, a Constituição Federal, no seu artigo 30, confere aos municípios um rol de competências administrativas e materiais para legislar sobre os assuntos de interesse local. O Município de Fortaleza, utilizando-se de suas competências e prerrogativas constitucionais, estabelece, através do Plano Diretor, o zoneamento de sua área, acompanhado de instrumentos e índices urbanísticos que servirão como norte para o planejamento urbano municipal. Ainda, também são levados em consideração os planos orçamentários, o desenvolvimento econômico e social da cidade, além de políticas públicas, paisagismos, dentre outros critérios e objetivos.

Segundo o atual Plano Diretor Municipal, Lei Complementar nº 062/2009 (Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFOR) (Fortaleza, 2009), toda essa área do município está dividida em duas macrozonas urbanas, cada qual com suas subdivisões, visando estabelecer o ordenamento e controle territorial urbano. Objetiva-se, assim, a preservação e a delimitação dos recursos naturais, a possibilidade de adensamento em regiões com infraestrutura necessária

Administrativos.

2.2 Análise da legislação aplicável aos municípios relacionadas aos instrumentos urbanísticos

Como premissa básica das atuações do poder público, toda atividade realizada deverá estar em consonância com a lei em sentido amplo, sendo o seu permissivo legal. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 traz um importante capítulo relacionado à política urbana (Cap. II, Título VII), com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções das cidades e garantir o bem-estar dos seus habitantes, indicando a necessidade de um plano diretor para as cidades, a fim de que estas possam dispor das funções sociais da propriedade. O referido capítulo inserido no título “da Ordem Econômica e Financeira”, o qual dispõe de diversos princípios que têm como premissas: a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, e, como finalidades, a existência digna e a justiça social – ou seja, uma cidade justa e sustentável, verde e com oportunidades (Brasil, 1988).

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 é a norma suprema e de hierarquia superior às demais normas legais do ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito, servindo de parâmetro norteador para os demais normativos regulamentadores. Sendo assim, todo o ordenamento jurídico – conjunto de regras, normas e princípios de um determinado lugar, que garantam a soberania do local, em consonância com os aspectos democráticos, políticos e jurídicos – devem ser compatíveis com os preceitos estabelecidos no referido documento, devendo estar devidamente alinhado e em consonância com os seus dispositivos, seja complementando ou estabelecendo meios de aplicação de suas regras impostas.

Tais explanações servem para entender e evidenciar a magnitude e a importância das normas constitucionais dentro de um Estado, e a necessidade de obediência pelos entes federativos e cidadãos.

Assim, regulamentando os artigos da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei Federal nº 10.527, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual estabelece as diretrizes gerais da política urbana, bem como normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, incluindo o equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

Nos últimos anos, após o Estatuto da Cidade, e com a inserção e ampliação da competência constitucional conferida aos municípios para legislar sobre interesse local,

ocorreram diversas transformações nas grandes cidades, alterando os padrões de construção e implementando novas formas de compatibilizar o espaço urbano para todos de forma democrática, procurando a implementação de políticas públicas voltadas à população.

Pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) foi um marco na ordenação do espaço público municipal, que visou proporcionar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como da propriedade urbana, trazendo, como o principal objetivo da política urbana, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, indicando os meios, as diretrizes e os instrumentos para a consecução do referido objetivo. Dentre as orientações para a regulação das funções das cidades, temos como principais diretrizes: a garantia do direito a cidades sustentáveis, quais sejam, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, bem como o planejamento do desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, a ordenação e controle do uso do solo, com a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, dentre várias outras.

O Estatuto da Cidade estabelece também diversos instrumentos visando ao cumprimento dos objetivos da política urbana, que são o ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre eles, temos a necessidade de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; a imprescindibilidade de um planejamento municipal através do plano diretor, do zoneamento ambiental, do plano plurianual, dos institutos tributários e financeiros e, mais especificamente, dos institutos jurídicos e políticos, cada qual com diversos e inúmeros instrumentos, sem prejuízo de inovações proporcionadas pelo município através de sua autonomia municipal.

Com isso, descendo para o campo das leis municipais, no uso de prerrogativas e competências, temos um complexo de normas que formam um microssistema do ordenamento e desenvolvimento equilibrado da cidade. Em Fortaleza, as Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei Complementar Municipal Nº 236, de 11 de agosto de 2017, pelo Código da Cidade, Lei Complementar Municipal Nº 270, de 2 de agosto de 2019 e pelo Plano Diretor

Municipal, Lei Complementar Municipal Nº62, de 2 de fevereiro de 2009, dentre outros normativos, formam um sistema normativo voltado para a organização e disciplina do espaço urbano.

Ou seja, para a utilização dos instrumentos urbanísticos dispostos no Estatuto da Cidade, os municípios determinam a forma e o local onde as cidades podem ser edificadas, indicando critérios e parâmetros construtivos. Em Fortaleza, por exemplo, temos a mencionada Lei Complementar Municipal nº 236, de 11 de agosto de 2017, denominada Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), que regulamenta o espaço urbano em conformidade com o zoneamento, os parâmetros urbanos e as disposições contidas na Lei Complementar Municipal nº 062/2009 (Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFOR) e os parâmetros urbanísticos de edificação (Fortaleza, 2017). A LPUOS indica as diretrizes estratégicas para o ordenamento territorial, o zoneamento urbano, a forma como deve se dar o uso do solo e o respectivo parcelamento, e os parâmetros urbanísticos de edificação.

Já o Código da Cidade de Fortaleza foi editado através da Lei Complementar Municipal nº 270, de 2 de agosto de 2019, e indica as posturas municipais que regulamentam tanto o ambiente natural, como o construído, além dos instrumentos aplicados no disciplinamento e na produção do espaço urbano em harmonia com o meio ambiente (Fortaleza, 2019).

Possui um arcabouço moderno, voltado para o entrosamento do ambiente natural com a urbe. O normativo começa, como forma de mostrar as prioridades, com o Livro referente ao “Ambiente Natural”, indicando a sua vocação e as regras norteadoras voltadas para a proteção, preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação dos bens ambientais, controle das fontes poluidoras e do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável, e estabelecendo normas de gestão ambiental, o que o diferencia diametralmente do Código anterior.

O Código da Cidade promoveu um aspecto mais valorativo ao uso do solo, do ar e da água, disciplinando também sobre ruídos e vibrações, poluição visual, proteção da fauna e flora, controle de atividades perigosas, aspectos voltados para atividades que possam causar impactos nos vizinhos. Demonstra, assim, preocupação nos incômodos que as atividades, empreendimentos e edificações possam causar na circunvizinhança, impondo, em alguns casos, a obrigatoriedade de estudos e de medidas mitigadoras – tudo isso como forma de preservar e promover o bem-estar da população.

Nessa perspectiva, temos a importância das licenças e autorizações, uma vez que é

através delas que serão concedidos o funcionamento e a forma de construir em determinados lugares da cidade. Com isso, previne-se que essas ações não ocasionem perturbações ou incômodos aos demais habitantes do lugar, regulando a execução e funcionamento das edificações, instalações e equipamentos destinados às atividades urbanas, protegendo as edificações integrantes do patrimônio histórico e cultural de Fortaleza, de forma a evitar a sua destruição, descaracterização, degradação ou ocultação do ambiente cultural e ecologicamente protegido.

Ainda no Código da Cidade, existem aspectos relacionados ao ambiente construído, aos objetivos das construções, os quais visam estabelecer diretrizes e condições de habitabilidade, conforto e segurança, higiene e salubridade do espaço construído em seus ambientes externos e internos. Estes devem atender às técnicas construtivas, ao avanço tecnológico e ao respeito ao meio ambiente, estimulando a utilização de alternativas energéticas incorporadas ao ambiente urbano e às edificações com o objetivo de proporcionar o uso racional de energia, um maior conforto e sustentabilidade, promovendo mobilidade e acessibilidade apropriada a todos, nos espaços públicos e privados da cidade. Para tanto, existem as competências, atribuições, direitos e responsabilidades dos cidadãos, das pessoas jurídicas e do próprio ente federativo municipal.

Verifica-se que as diretrizes voltaram para o ser humano, o interesse da coletividade, a dignidade da pessoa humana, o uso e melhor aproveitamento dos espaços públicos, e para o bem-estar da população relacionado à saúde, higiene, segurança, acessibilidade, conforto, estética, tranquilidade, corresponsabilidade de todos com a segurança. Todos esses aspectos devem ser observados conjuntamente com a preservação do espaço público, do patrimônio histórico, do patrimônio cultural e do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e da preservação e melhoria da paisagem urbana.

Tanto isso é verdade, que verificamos a preocupação com os detalhes do dia a dia dos indivíduos na cidade, a partir de aspectos relacionados a caminhabilidade, tamanho das calçadas, acessibilidade, arborização, limpeza pública, formas e usos do espaço público, espaços de conveniência e convivência dos cidadãos, pontos de ônibus e forma de comercialização pela cidade, com a dinâmica da cidade. Este é um diferencial do antigo código de obras e posturas, o qual tinha como previsão aspectos mais relacionados a uma cidade mais estática.

Assim, para a implementação do que fora planejado para o ordenamento e controle do uso, ocupação do solo e desenvolvimento do município, verificando a distribuição populacional, atividades sociais e econômicas, em função da adequabilidade relacionada à

infraestrutura urbana, à vocação local e ao meio ambiente, é editado o Plano Diretor Municipal.

Esse documento tornou-se obrigatório com a Constituição Federal de 1988 para os municípios com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

E, com base nos objetivos e diretrizes, visando o planejamento das ações governamentais, conforme já antes mencionado, foi feita a divisão do Município de Fortaleza em duas macrozonas, com fundamento no Plano Diretor Participativo da Cidade: Macrozona de Proteção Ambiental e a Macrozona de Ocupação Urbana. Tal divisão faz toda diferença quanto a percentuais construtivos, forma de edificações, urbanização, infraestrutura, habitação, proporcionando a harmonização da cidade com a adequação ao meio ambiente e distribuição dos equipamentos urbanos.

Cada zoneamento possui características próprias relacionadas à disponibilidade de infraestrutura, saneamento, serviços urbanos, equipamentos e espaços públicos, vocação local e especificidade da edificação, localização, uso, atividade e ocupação. Indo além, é realizada a divisão do município de forma a verificar o zoneamento, e analisada a subdivisão da terra, denominada de parcelamento do solo, para fins de edificação e ocupação do local.

Como instrumento básico da política de planejamento urbano, integrante do sistema normativo do planejamento urbano municipal, o plano diretor tem diversas características, finalidades e funções, das quais podemos destacar o sentido orientativo de ordenação da cidade, de planejamento, como fartamente indicado, de participação popular das decisões e gestão da cidade, sendo um instrumento estratégico e, ao mesmo tempo, democrático.

O plano diretor traz princípios, diretrizes e objetivos que abordam uso e ocupação do solo, ações estratégicas para habitação, regularização fundiária, imóveis públicos, meio ambiente, educação, saneamento, esgotamento, limpeza urbana, reciclagem, mobilidade, acessibilidade e sistema viário, transporte, bens imateriais e culturais, desenvolvimento econômico e turismo. Ademais, aborda definições do ordenamento territorial, com a indicação do macrozoneamento, da forma de divisão e do que é considerado para a sua classificação.

Dessa forma, o macrozoneamento subdivide o território do Município de Fortaleza na **macrozona de ocupação urbana** e na **macrozona de proteção ambiental**, considerando os seguintes elementos, de acordo com o disposto no plano diretor:

- I - os sistemas ambientais constituídos pela rede hídrica, orla marítima, maciços vegetais, remanescentes de vegetação, manguezais, matas ciliares, dunas e de áreas de preservação permanente;
- II - as características morfológicas e tipológicas do ambiente construído;
- III - os sistemas de saneamento ambiental, instalados e projetados;

- IV - o sistema de mobilidade;
- V - as áreas de comércio, serviços e indústria;
- VI - as áreas públicas, verdes e de lazer;
- VII - a infraestrutura urbana e os equipamentos públicos;
- VIII - as áreas destinadas à habitação. (Fortaleza2009)

A macrozona de proteção ambiental subdivide-se nas seguintes zonas: I - Zona de Preservação Ambiental (ZPA); II - Zona de Recuperação Ambiental (ZRA); e III - Zona de Interesse Ambiental (ZIA). Já a macrozona de ocupação urbana tem as seguintes subdivisões em zonas:

- I - Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1);
- II - Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2);
- III - Zona de Ocupação Consolidada (ZOC);
- IV - Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1);
- V - Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2);
- VI - Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1);
- VII - Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2);
- VIII - Zona de Ocupação Restrita (ZOR);
- IX - Zona da Orla (ZO). (Fortaleza, 2009)

Feitas as divisões do macrozoneamento, é feita a divisão do próprio zoneamento urbano, informando quais são os instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados em cada zona e os parâmetros, de acordo com objetivos e finalidades urbanísticas da zona almejados.

Os parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo estabelecidos no plano diretor são:

- I - índice de aproveitamento;
- II - altura máxima da edificação;
- III - taxa de permeabilidade;
- IV - recuos;
- V - taxa de ocupação;
- VI - taxa de ocupação do subsolo;
- VII - fração do lote. (Fortaleza, 2009).

Além dos parâmetros urbanísticos, existem diversos outros mecanismos de gerenciamento, uso, ocupação, preservação e ordenação do solo estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como planos, planejamentos e programas. Além desses, é importante destacar zoneamento, participação popular, planos de desenvolvimento econômico e social, institutos tributários e financeiros – a exemplo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), da contribuição de melhoria e dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Faz-se importante destacar também os institutos jurídicos e políticos: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de

moradia; parcelamento; edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; e demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, legitimação de posse, estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Dentre este amplo leque de possibilidades, o plano diretor se utiliza de vários mecanismos para a consecução de seus objetivos. Dentre os instrumentos mais utilizados para a política urbana de Fortaleza, temos os seguintes: parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública, direito de preempção, direito de superfície, operação urbana consorciada, consórcio imobiliário, estudo de impacto de vizinhança (EIV), estudo ambiental (EA), Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumentos de regularização fundiária, operações urbanas consorciadas (OUC), outorga onerosa do direito de construir (OODC), transferência do direito de construir (TDC) e outorga onerosa de alteração de uso.

3 ANÁLISE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: CONCEITOS E PROCEDIMENTOS

Como mencionando, ao mesmo tempo que existe o zoneamento, que divide a cidade em zonas ambientais e urbana, as disposição dos parâmetros urbanísticos, que orientam e norteiam o crescimento, as construções, utilizados para controle e ocupação do solo, regulador da densidade, visando organizar a estrutura da cidade, existem os instrumentos urbanísticos que, em determinadas situações, permitem a flexibilização desses parâmetros objetivando estimular determinados setores, obras e mesmo arrecadação.

Portanto, como essa flexibilização dos parâmetros não pode ser feita de maneira aleatória e sem regulamentação, é imprescindível a existência de instrumentos que permitam a ruptura ou acréscimo de índices de forma que a cidade não perca a sua harmonia, mantendo o equilíbrio, sem violações ao tecido urbano, aos direitos de vizinhança, iluminação, ventilação, circulação.

Analisando os instrumentos urbanísticos estabelecidos na Lei Complementar Municipal Nº 62, de 2 de fevereiro de 2009, denominada de Plano Diretor Municipal de Fortaleza, destacam-se os utilizados no dia a dia da cidade de Fortaleza: a Outorga Onerosa de Alteração do Direito de Construir (OODC), a Transferência do Direito de Construir (TDC), as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), as regularizações de edificações e a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAU).

3.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

No sentido de executar o planejamento urbano, são conferidos índices urbanísticos como forma de restringir, ampliar, fomentar e executar o direito urbanístico, de acordo com a vocação do local, bem como em razão da existência ou não de infraestrutura urbana, visando promover um equilíbrio entre o meio ambiente e a cidade.

Como é bem sabido, a propriedade não é um direito absoluto; ao contrário, recaem algumas limitações e funções que devem ser observadas. Dentre tais limitações, existem critérios administrativos urbanísticos, como índices, recuos, parâmetros estabelecidos nas normas de uso e ocupação do solo. Para as edificações é necessário o cumprimento de parâmetros definidos tanto no plano diretor, como nas leis de uso e ocupação do solo, a fim de verificar a observância dos limites. Um destes é o índice de aproveitamento do solo, que, segundo a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza - LPUOS, tem como

definição:

Número que multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção computável, estabelecendo as condições de utilização dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários; A Lei nº062/09 - PDP em seu art. 190 estabelece e define os seguintes índices de aproveitamento: mínimo, básico, de exportação, de importação e máximo. (Fortaleza, 2017)

Também denominado como coeficiente de aproveitamento, o recurso significa, em termos simples, sintético e informal, a quantidade de andares de uma edificação, ou seja, a altura a que ela poderá ser erguida, sem que comprometa os direitos de vizinhança quanto a circulação, ventilação e iluminação. Esta altura é estabelecida a partir de critérios técnicos que permitem a não sobrecarga na infraestrutura implantada, como esgotamento sanitário, serviços de abastecimento de água, iluminação pública, sistema viário e equipamentos públicos.

Figura 2 – Índice de Aproveitamento do solo



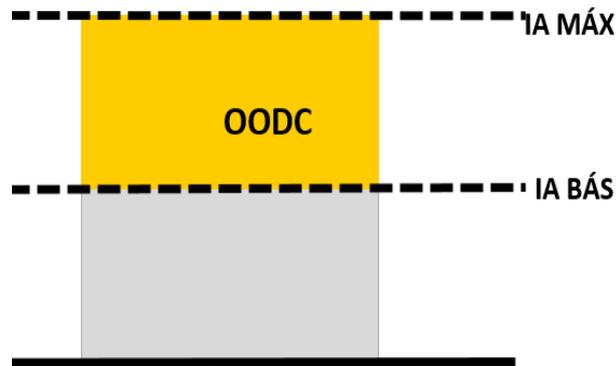
Fonte: Felin, Azeredo e Betti (2023).

A OODC é o instrumento urbanístico através do qual o Poder Público autoriza que o proprietário construa acima do Índice de Aproveitamento (IA) básico, mas limitado ao IA máximo previsto legalmente, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. Ela aumenta o potencial construtivo do imóvel e os recursos recebidos em troca, que voltam para a coletividade em forma de reinvestimento na própria cidade. Constitui uma ferramenta de gestão,

planejamento e financiamento do território urbano, direcionando o crescimento da cidade.

Os valores das contrapartidas do benefício são depositados em contas de fundos voltados para a implementação de políticas públicas urbanísticas. No município de Fortaleza, existem dois fundos responsáveis pelo gerenciamento desses recursos públicos, quais sejam: Fundo de Defesa do Meio Ambiente (Fundema) e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb).

Figura 3 – Forma didática a forma como é feita a Outorga do Direito de Construir entre o índice de aproveitamento básico e máximo



Fonte: Fortaleza (2023).

Na tabela 1, apresentam-se os dados arrecadados com as OODCs no FUNDEMA e no FUNDURB, nos anos de 2013 até novembro de 2023.

Para o cálculo do valor a ser pago como contrapartida pelo uso desse instrumento urbanístico, é levado em consideração o Índice de Aproveitamento pretendido até o máximo permitido, bem como o Índice de Aproveitamento Básico e o Fator de Planejamento, relacionado ao zoneamento onde o imóvel está localizado.

Existe uma fórmula em que é realizado esse cálculo e um simulador², onde poderá ser verificado o valor da contrapartida:

² Disponível em:

<https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/listaservicos.jsf?hash=outorgaonerosaconstrucao>

Figura 4 - Fórmula para calcular o valor de contrapartida pelo uso do instrumento

$$\left[\frac{(IApre - IAb)}{IAb} \right] * Fp * VVp \text{ m}^2 * AT \text{ m}^2, \text{ onde:}$$

IApre - Índice de Aproveitamento Pretendido até o máximo permitido

IAb - Índice de Aproveitamento Básico

Fp - Fator de Planejamento:

Fp ZOP 2 =0,5
 Fp ZOM1 =0,75
 Fp ZOM2 =0,75
 Fp ZO -Trecho 4 =1,5
 Fp ZO -Trecho 7 =1,5
 Fp ZEDUS = Conforme [Parecer Normativo nº 38](#)

VVp m² - Valor Venal base para cálculo do IPTU do imóvel por metros quadrados

AT m² - Área Total do Lote em metros quadrados.

Fonte: Fortaleza (2023).

Tabela 1 - Total arrecadado com as OODCs por ano e os valores acumulados

OODC			
Ano	Total arrecadado	Total arrecadado Corrigido IPCA	Total acumulado Corrigido IPCA
2013	R\$ 3.000.571,35	R\$ 5.297.099,70	R\$ 5.297.099,70
2014	R\$ 3.227.805,98	R\$ 5.355.115,99	R\$ 10.652.215,69
2015	R\$ 1.473.710,99	R\$ 2.209.175,18	R\$ 12.861.390,87
2016	R\$ 565.161,57	R\$ 797.087,52	R\$ 13.658.478,39
2017	R\$ 867.612,19	R\$ 1.188.622,24	R\$ 14.847.100,62
2018	R\$ 3.118.734,01	R\$ 4.118.388,72	R\$ 18.965.489,34
2019	R\$ 1.903.761,06	R\$ 2.410.193,96	R\$ 21.375.683,30
2020	R\$ 2.768.545,08	R\$ 3.353.534,71	R\$ 24.729.218,01
2021	R\$ 4.024.144,48	R\$ 4.428.851,36	R\$ 29.158.069,37
2022	R\$ 6.986.220,89	R\$ 7.268.359,38	R\$ 36.426.428,75
2023	R\$ 1.281.840,64	R\$ 1.281.840,64	R\$ 37.708.269,39

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (2023e, 2023f).

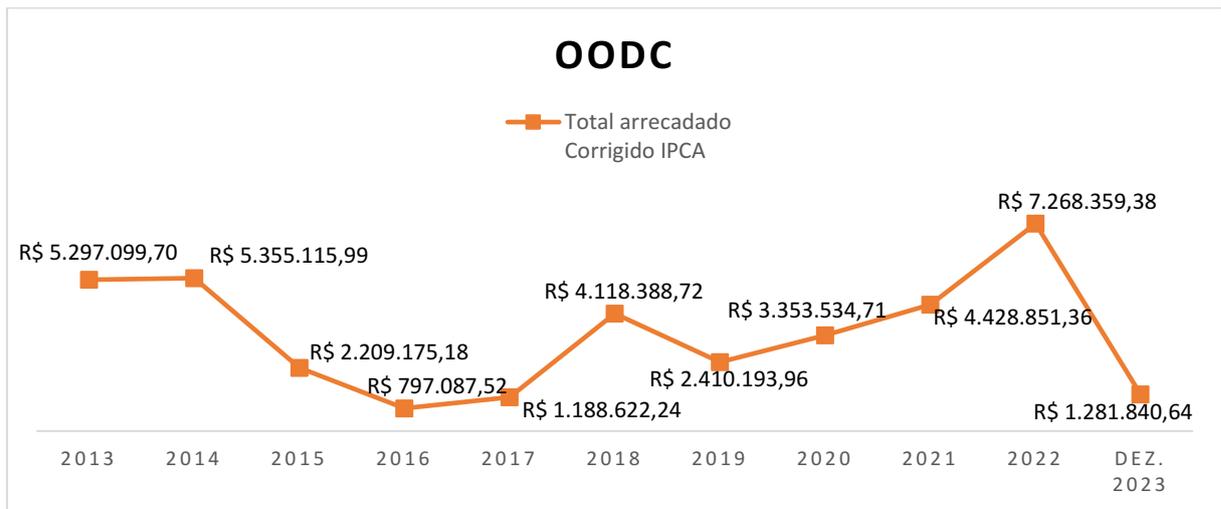
Observa-se, na Tabela 1, que, de 2013 até dezembro de 2023, foi arrecadado com OODCs o montante de R\$ 37.708.269,39 (trinta e sete milhões, setecentos e oito mil, duzentos e sessenta e nove reais e trinta e nove centavos), em valores atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A1 no Anexo I, memória de cálculo.

Pela análise da Tabela 1, acima referenciada, verificamos que a maior arrecadação ocorreu em 2022, no valor de R\$ 7.268.359,38 (sete milhões, duzentos e sessenta e oito mil,

trezentos e cinquenta e nove reais e trinta e oito centavos). Sendo a menor no ano de 2016, com o valor de R\$ 797.087,52 (setecentos e noventa e sete mil, oitenta e sete reais e cinquenta e dois centavos)

Para melhor compreensão do acompanhamento da arrecadação por ano, elaborou-se o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Arrecadação de OODC no FUNDEMA e no FUNDURB por ano



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (2023).

Constata-se, no Gráfico 1, valores variando de R\$ 797.087,52 (setecentos e noventa e sete mil, oitenta e sete reais e cinquenta e dois centavos), em 2016, a R\$ 7.268.359,38 (sete milhões, duzentos e sessenta e oito mil, trezentos e cinquenta e nove reais e trinta e oito centavos) no ano de 2022.

Ressalte-se que os valores acima informados foram retirados de dados obtidos na Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), em valores atuais da época, mas foram atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A1 no Anexo I, memória de cálculo.

3.2 Transferência do Direito de Construir – TDC

O instrumento urbanístico TDC é regido pela Lei Municipal de Fortaleza nº 10.333, de 01 de abril de 2015, e o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) é o produto final do seu processo de solicitação (Fortaleza, 2015). Para emissão desse documento, os imóveis devem estar enquadrados nas situações descritas nos artigos 224, 225, 226 e 227 da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre o Plano Diretor

Participativo (PDP) do Município de Fortaleza.

Assim sendo, no artigo 2º da Lei nº 10.333/2015, o Município poderá conceder TDC quando os imóveis forem considerados para fins específicos:

Art. 224 - A transferência do direito de construir é o instrumento que possibilita ao proprietário de imóvel exercer em outro local ou alienar, total ou parcialmente, mediante escritura pública, o potencial construtivo não utilizado no próprio imóvel, quando este for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Art. 225 - Poderão transferir o potencial construtivo os imóveis localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana que estejam:

I - tombados ou inseridos nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH);

II - demarcados como ZEIS 3 neste Plano Diretor ou em legislação municipal específica.

Art. 226 - O Município poderá conceder TDC, em caráter excepcional, para imóveis localizados nas Zonas Especiais Ambientais; Zonas de Recuperação Ambiental; Zona de Interesse Ambiental do Cocó; e Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba, quando existir interesse público para implementação de parques urbanos ou de unidades de conservação.

Art. 227 - Poderá ser concedida a transferência do direito de construir ao proprietário que doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele, sobre o qual incida diretriz de prolongamento, modificação ou ampliação de vias integrantes do sistema viário básico.

Parágrafo Único - A transferência do direito de construir prevista no inciso III do art. 224 do Plano Diretor Participativo (PDP) será concedida ao proprietário que doar ao Município de Fortaleza seu imóvel ou parte dele. (Fortaleza, 2015).

Na tabela 2, apresenta-se o quantitativo de CEPACs emitidos pela SEUMA entre os anos de 2016 a 2023.

Tabela 2 – Quantitativo de CEPACs emitidos pela SEUMA de 2016 a 2023

ORDEM EMISSÃO	REQUERENTE	POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO (M ²)	ANO DE EMISSÃO	Nº CEPAC ATUAL	Nº CEPAC ANTERIOR
1	FRANCISCO DE SÁ	14.323,10	2016	01/2020	01/2016
2	LUCIENE DA SILVA LOBO	158.662,40	2017	02/2019	01/2017
3	IMOBILIÁRIA MANHATTAN	609,02	2017	02/2017	02/2017
4	CRAVEIRO IMOBILIÁRIA	4.083,89	2017	02/2020	03/2017
5	INVEST INCORPORAÇÃO	7.839,38	2018	01/2018	01/2018
6	JOÃO AMÉRICO	16.334,82	2018	02/2018	-
7	ROMCY LTDA	18.565,98	2019	01/2019	-
8	BORIS FRERES	3.635,95	2020	03/2020	-
9	ALCIMOR AGUIAR ROCHA	9.652,35	2020	04/2020	-

(continua)

(conclusão)

Tabela 3 – Quantitativo de CEPACs emitidos pela SEUMA de 2016 a 2023

ORDEM EMISSÃO	REQUERENTE	POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO (M ²)	ANO DE EMISSÃO	Nº CEPAC ATUAL	Nº CEPAC ANTERIOR
10	SANDRAS RESTAURANTES LTDA	24.731,92	2020	05/2020	-
11	CONSTRUTORA BARROS LIMA	32.178,01	2020	06/2020	-
12	DIMAS DE OLIVEIRA COSTA	3.058,80	2021	01/2021	-
13	FAN EMPREENDIMENTOS	3.336,50	2021	02/2021	-
14	CASABLANCA IMÓVEIS	5.076,87	2021	03/2021	-
15	JOSÉ DE DEUS/ ZÉLIA MARIA VASCONCELOS	1.033,52	2021	04/2021	-

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023b).

Constata-se, na Tabela 2, que o primeiro CEPAC emitido foi em 2016, em nome de Francisco Sá. A SEUMA emitiu quinze CEPACs durante entre 2016 e novembro de 2023, que totaliza um potencial construtivo de 303.112,51m².

3.3 Operações Urbanas Consorciadas – OUC

Conforme definição legal presente no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, disciplinado pela Lei nº 062/2009, as operações urbanas consorciadas são:

o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano. (Fortaleza, 2019)

As OUC são uma forma de parceria entre o poder público, os moradores de um determinado local e empreendedores da iniciativa privada, visando a alterações a partir da revitalização de áreas urbanas degradadas com a respectiva urbanização, com melhorias ambientais, econômicos e sociais.

O procedimento é bem amplo, tendo um rito com diversas etapas, com a orientação e coordenação da administração municipal. Orienta-se que seja elaborado um plano, com a indicação da área, os objetivos, as diretrizes da operação e a forma de participação dos interessados. Feitas as considerações do local, com seus índices e providências, o plano é convertido em lei, para ampla divulgação, publicidade e adesão.

Através deste instrumento, será permitida a flexibilização de diversos índices

urbanísticos e alterações de parâmetros, com recuos para fazer frente às contrapartidas que serão realizadas com as melhorias estabelecidas no plano. Ressalte-se que todas as melhorias e flexibilizações urbanísticas somente poderão ser efetuadas dentro do perímetro da operação devidamente delimitada na lei de OUC.

A Célula de Negócios Urbanos (CENUR), pertencente à Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB) da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), gerencia as OUCs para que possam alcançar os objetivos pretendidos. Cada uma delas tem sua Lei específica, que dispõe acerca de área de abrangência, finalidades, normas de regulamentação urbana, contrapartida a ser exigida dos conveniados, dentre outros.

Atualmente, Fortaleza já publicou 7 OUCs, marcando o início da utilização deste instrumento na cidade, que são:

- a) OUC Parque Foz Riacho Maceió – Lei 8.503, de 26 dezembro de 2000;
- b) OUC Dunas do Cocó – Lei 8.915, de 23 de dezembro de 2004;
- c) OUC Jockey Clube – Lei 9.333, de 28 de dezembro de 2007;
- d) OUC Lagoa Papicu – Lei 9.857, de 22 de dezembro de 2011;
- e) OUC Sítio Tunga – Lei 9.778, de 24 de maio de 2011;
- f) OUC Osório de Paiva – Lei 10.403, de 13 de outubro de 2015 e;
- g) OUC Lagoa da Sapiranga – Lei 10.404, de 13 de outubro de 2015.

Assim sendo, Fortaleza teve a sua primeira lei referente a OUC apenas nos anos 2000. A OUC Parque Foz Riacho Maceió, regida pela Lei nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, foi constituída de uma parceria público-privada, a qual proporcionou, no dia 1º de agosto de 2014, a implantação do Parque Arquiteto Otacílio Teixeira Neto, conhecido como Parque Bisão, em homenagem ao arquiteto e urbanista cearense.

3.3.1 OUC Parque Foz Riacho Maceió – Lei 8.503, de 26 dezembro de 2000

Conforme mencionado, para instituição de uma operação urbana consorciada, é imprescindível o percurso de várias etapas, incluindo a verificação da viabilidade urbanística, a definição das áreas afetadas e as benfeitorias a serem realizadas.

Após os trâmites procedimentais na seara administrativa, é realizada a verificação e autorização por parte do povo, por intermédio de seus representantes eleitos, através de processo legislativo, com a publicação de uma lei que regulamentará a operação.

Seguindo este procedimento, foi aprovada a OUC do Parque Foz do Riacho Maceió pela Lei Municipal nº 8.503, de 26 dezembro de 2000, a qual estabelece diretrizes para a

realização da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió, com base nos arts. 10 e 11 da Lei n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992, que traz o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR); e art. 11 da Lei n. 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevendo mecanismos para a sua implementação.

A referida lei indica a área territorial de abrangência da operação, com a sua poligonal, os objetivos da operação e como serão realizados, bem como as diretrizes. Além desses elementos norteadores, a lei também prevê a alteração de zoneamento, a modificação dos índices de uso e ocupação do solo e subsolo, a alteração da forma da utilização dos espaços, a forma de participação, as contrapartidas e investimentos e o prazo de vigência.

Em razão da necessidade de realinhamento e de alterações no cronograma de execução de obras, foi firmado um acordo judicial, nos autos do processo nº 012560125.2010.8.06.0001, celebrado pela Procuradoria Geral do Município (PGM) e a empresa conveniada Nordeste Empreendimentos e Participações S.A. (NORPAR), no dia 05 de abril de 2011. Posteriormente, o aditivo ao acordo foi assinado no dia 08 de setembro de 2011, tendo ambos por objeto a execução da OUC Parque Foz Riacho Maceió aprovada pela Lei nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, publicada no Diário Oficial do Município (DOM) de Fortaleza nº 12.267, de 04 de fevereiro de 2002.

Em 31 de março de 2020, foi celebrado o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta entre PGM, SEUMA, NORPAR e Construtora Colmeia S/A, publicado no DOM de Fortaleza nº 16.723, do dia 03 de abril de 2020. Conforme a Cláusula Primeira desse Termo, a NORPAR cede os direitos (benefícios) e transfere os encargos (obrigações) pactuados no Acordo Judicial e Aditivo, celebrados nos autos do processo nº 012560125.2010.8.06.0001, à empresa Colmeia. As referidas empresas são responsáveis pela manutenção do Parque Urbano Bisão pelo prazo de 10 anos.

Figura 5 – OUC Riacho Maceió



Fonte: Fortaleza (2023b).

O prazo de vigência do Acordo em questão é de 10 anos, com início em fevereiro em 2011 e término em dezembro de 2021. Como esse parque foi inaugurado em agosto de 2014, as empresas conveniadas serão responsáveis pelas obrigações mencionadas na lei, nos termos e acordos, até agosto de 2024.

Figura 6 - OUC Riacho Maceió



Fonte: Fortaleza (2023b).

3.3.2 OUC Dunas do Cocó – Lei 8.915, de 23 de dezembro de 2004

A autorização da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó deu-se com a Lei Municipal nº 8.915, de 23 de dezembro de 2004, visando novos parâmetros de parcelamento para a área, possibilitando o loteamento para a implantação de uso residencial unifamiliar em lotes ou em forma de condomínio residencial de casas térreas ou assobradadas, autônomas entre si, viabilizando a implantação do sistema viário principal para a área. Teve como diretriz principal a diminuição do adensamento populacional em áreas contíguas à área de preservação do rio Cocó, propiciando a urbanização e a proteção das áreas públicas contidas na área de preservação do rio Cocó.

Tais objetivos e diretrizes estão intrinsecamente relacionados à localização da operação, uma vez que se trata de área de interesse ambiental definidas na Lei nº 7.987/96, devidamente delimitadas. No entanto, inexistente Termo de Convênio firmado para esta OUC, não há nenhum conveniado, estando a referida OUC vigente até 23 de dezembro de 2024.

3.3.3 OUC Jockey Clube – Lei 9.333, de 28 de dezembro de 2007;

Para a implementação dos objetivos indicados nos estudos preliminares, foi publicada a Lei Municipal nº 9.333, de 28 de dezembro de 2007, autorizando a OUC, visando o replanejamento urbano do local para a implantação do Hospital da Mulher, a ser construído pelo Município de Fortaleza, e reestruturação do sistema viário da área permitindo-lhe uma melhor circulação. O equipamento é de excelência em saúde da mulher, no campo dos direitos reprodutivos e sexuais.

Figura 7 – Localização da OUC



Fonte: Fortaleza (2023).

Como decorrência dos trabalhos, foi celebrado o Termo de Convênio para a instrumentalização dos objetivos, diretrizes e obrigações recíprocas, pelo prazo de 10 anos, com início em 24 de janeiro de 2008 e término em 24 de janeiro de 2018. Está, pois, finalizada e concluída.

Figura 8 – Hospital da Mulher, centro comercial North Shopping Jóquei e de edifício residencial multifamiliar



Fonte: Fortaleza (2023b).

3.3.4 OUC Lagoa Papicu – Lei 9.857, de 22 de dezembro de 2011

Em 22 de dezembro de 2011, foi publicada a Lei nº 9.857/2011, que estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, com base nos arts. 102, inciso VIII, e 242, 244 e 248 da Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDP) e no art. 11 da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996 – Lei de Uso e Ocupação do Solo, c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, prevendo os mecanismos necessários à sua implantação.

A referida lei, em seu artigo 12, afirma que a Secretaria Executiva Regional II e a SEINF deverão acompanhar e fiscalizar a implantação desta OUC, devendo a SEMAM (antiga SEUMA) proceder o licenciamento, o controle e o monitoramento das áreas protegidas. Dispõe ainda sobre a área de abrangência da operação, os parâmetros urbanísticos para o parcelamento, os objetivos e as diretrizes:

§ 2º - Esta Lei estabelece novos parâmetros urbanísticos para o parcelamento da área, visando possibilitar a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações multifamiliares e de uso misto e centro comercial de grande porte, tipo shopping center.

Art. 2º - A área objeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei é constituída pelo imóvel denominado "Antiga Fábrica Brahma", devidamente matriculados sob os nºs: 14.268, 14.269, 14.270, 14.271, 14.272, 14.273, 14.274, 14.275, 14.276, 14.277, 14.278, 14.279 e 14.280, perante o Cartório de Registro de Imóveis da 5ª Zona da Comarca de Fortaleza, todos localizados no bairro Papicu, com área total de 203.869,66m² (duzentos e três mil, oitocentos e sessenta e nove metros e sessenta e seis centímetros quadrados), compreendendo áreas privativas e de domínio público, na conformidade do Anexo 1, desta Lei, integrantes da Zona de Ocupação Prioritária (ZOP 2) definida na Lei Complementar nº 62/2009, na área delimitada pelo polígono (sentido horário) circunscrito pelas vias: ao norte, pela Rua José Rangel; a leste, pela Avenida Prisco Bezerra; ao sul, pela Rua Des. Lauro Nogueira; e a oeste, pela Rua Almeida Prado, conforme descrito também no Anexo 1 da presente Lei. (Fortaleza, 2011)

Como forma de parceria público-privada, a qual deve gerar benefícios mútuos tanto para o setor privado como para o poder público, ficou estabelecido no artigo 3º, ao tratar dos objetivos e diretrizes da OUC, a possibilidade de construção de empreendimento de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, e de edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto. Ainda, foi prevista a capacitação socioeducativa profissional de 1.000 pessoas, a realização de obras de alargamento e urbanização, a iluminação às custas dos investidores privados, a construção de 75 unidades habitacionais de interesse social e o arruamento, a implantação e construção de equipamentos urbanos, de área verde, em espaço de 9.891,79m².

Indo além, também foi permitida a realização do prolongamento de vias e o fomento à ocupação de forma ordenada; a instalação e manutenção, sob responsabilidade dos investidores privados, pelo período de 10 (dez) anos, após a construção, cercas de proteção do entorno da lagoa do Papicu e manutenção da calçada existente, a fim de proporcionar melhor qualidade de vida e de espaço de lazer aos habitantes da região e do Município de Fortaleza, bem como a limpeza inicial e sistemática do entorno da lagoa do Papicu e da área do Parque.

Em contrapartida, foi permitido o parcelamento, o uso e a ocupação da área de forma diferenciada, com índice de aproveitamento superior, além de taxa de ocupação e outros benefícios previstos na referida lei da operação. Para a compactação das obrigações, ficou estabelecida a celebração de um termo de convênio, com prazo de vigência de 10 anos, com início em 23 de dezembro de 2011 e término em 22 de dezembro de 2021.

A declaração de Habite-se do Shopping Riomar foi emitida no dia 28 de agosto de 2014, através do processo n 2935/2014; dessa forma, a responsabilidade na execução da obrigação acima teve seu início em 28 de agosto de 2014 e terá seu fim em 28 de agosto de 2024.

3.3.5 OUC Sítio Tunga – Lei 9.778, de 24 de maio de 2011

A operação urbana consorciada Sítio Tunga teve como fundamento legal para suas diretrizes e implantação a Lei Municipal nº 9.778, de 24 de maio de 2011, a qual autorizou a implantação, mediante convênio celebrado entre o Município de Fortaleza e as empresas FCM Comercial LTDA e Brookfield MB Empreendimentos Imobiliários S.A. em 21 de agosto de 2013. Com parceria e investimento privado, teve como objetivos e diretrizes: dotar o município de alternativas de tráfego para a região, a partir da realização de obras de interesse público, envolvendo construção, urbanização e iluminação da Avenida Pindorama, bem como de 2 (dois) outros trechos de vias locais, no bairro Luciano Cavalcante; viabilizar a implantação de habitações de caráter social através da Fundação HABITAFOR; proporcionar a implantação de um parque público municipal incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, integrante da Zona de Ocupação Moderada (ZOM 1), através da construção de empreendimento imobiliário predominantemente residencial; permitir o parcelamento, o uso e a ocupação da área de forma diferenciada; definir o estoque de potencial construtivo da área contida no perímetro da OUC, a ser adquirida onerosamente por proprietários e empreendedores interessados, segundo as regras da outorga onerosa do direito de construir (art. 244, inciso II - PDP); e proteger as áreas de preservação permanente existentes na área objeto da OUC.

No referido Termo de Convênio, constam as obrigações das empresas consorciadas, as quais devem atender, além de outras, ao que dispõe a alínea “d” do item 2.2 da Cláusula Segunda e a alínea “b” do item 3.1 da Cláusula Terceira:

d) Realizar os trabalhos de limpeza e manutenção do Parque Público Urbano de que trata a alínea anterior, pelo período de 10 (dez) anos, contados da data de sua conclusão e entrega.

b) Adotar as medidas visando a proteção e a recuperação das áreas de preservação permanente situadas na área abrangida pela OUC SÍTIO TUNGA. (Fortaleza, 2023)

Como esse parque foi entregue em março de 2020, as empresas conveniadas serão responsáveis pelas obrigações mencionadas nas alíneas acima até março de 2030. O prazo de vigência do Termo em questão também é de 10 anos, contados a partir da data de sua publicação de seu extrato no DOM. Como foi publicado em 08 de outubro de 2013, a vigência desse Termo é até 08 de outubro de 2023.

3.3.6 OUC Osório de Paiva – Lei 10.403, de 13 de outubro de 2015

A Lei Municipal nº 10.403, de 13 de outubro de 2013, autorizou a implantação da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva, cuja área encontra-se delimitada pela Rua Jardim Fluminense, a Nordeste, e pelo limite com o município de Maracanaú, a Sudoeste, e definida pela poligonal conforme os pontos georreferenciados, constantes do Anexo I, da mencionada lei, tendo contemplado também as diretrizes e objetivos a serem regulamentados através de Convênio.

Figura 9 – Osório de Paiva



Fonte: Fortaleza (2023b).

A referida operação teve como objetivos e diretrizes a promoção de transformações urbanísticas estruturais e melhorias socioeconômicas na área da operação, assegurando a

proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na Área de Preservação Permanente inserida na área objeto da OUC, buscando compatibilizar a conservação dos sistemas ambientais com uso sustentável dos recursos naturais e incentivar a gestão compartilhada com a iniciativa privada das Áreas Verdes públicas. Ainda, estabeleceu parceria entre os setores público e privado, por meio de convênios, incentivos fiscais e tributários, para a implantação e manutenção de Áreas Verdes, além de disciplinar o processo de uso e ocupação do da área solo do entorno, e melhorar a qualidade de vida da população residente no entorno, mediante orientação e disciplina das atividades econômicas locais. Com isso, visou a sustentabilidade dos recursos naturais, com o uso admissível das áreas, de modo a compatibilizar com os objetivos de conservação da natureza, incentivando a instalação de equipamentos com grande potencial gerador de emprego e renda, aproveitando a infraestrutura viária existente, permitindo e estimulando a instalação de atividades de comércio e serviços conjugadas à atividade residencial.

O convênio foi assinado em 2016, tendo como objetivo a implantação de equipamento gerador de emprego e renda do tipo comércio atacadista e varejista, com a consequente doação de áreas ao município para a instalação de equipamentos comunitários, bem como terrenos para faixa de alargamento viário e implantação de vias. Também foi estabelecido custear o plano de arborização da área, o programa de educação ambiental e o programa de coleta seletiva.

Figura 10 - equipamento cultural OUC Osório de Paiva

PROJETO - Equipamento Cultural



Fonte: Fortaleza (2023b).

3.3.7 OUC Lagoa da Sapiranga – Lei 10.404, de 13 de outubro de 2015

A OCU da Lagoa da Sapiranga teve sua implantação autorizada pela Lei Municipal nº 10.404, de 13 de outubro de 2015, estabelecendo padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo e sistema viário para o trecho da ZIA SABIAGUABA, visando à implantação de trecho do Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga, criado através do Decreto Municipal n. 13.591, de 20 de maio de 2015.

O termo de convênio foi assinado em 21 de dezembro de 2020, com o objetivo de viabilizar a implantação de trecho do Parque Urbano Lagoa da Sapiranga, com condições de parcelamento, uso e ocupação do solo definidas para a operação, possibilitando áreas públicas voltadas para cultura e lazer.

A operação teve como objetivos e diretrizes a promoção e recuperação socioambiental da área, com a implantação do referido parque urbano, através de obras complementares de infraestrutura urbana (drenagem e pavimentação), e a implantação do reflorestamento das margens dos recursos hídricos inseridos na área, permitindo o incentivo ao ecoturismo e educação ambiental da área.

Atualmente, o projeto executivo do Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga, no trecho objeto da operação, encontra-se em fase de elaboração na Secretaria Municipal da Infraestrutura de Fortaleza (SEINF).

Na tabela 2, apresentam-se os dados arrecadados com as OUCs no FUNDEMA e no FUNDURB, nos anos de 2013 até novembro de 2023.

Tabela 4 - Total arrecadado com as OUCs por ano e os valores acumulados

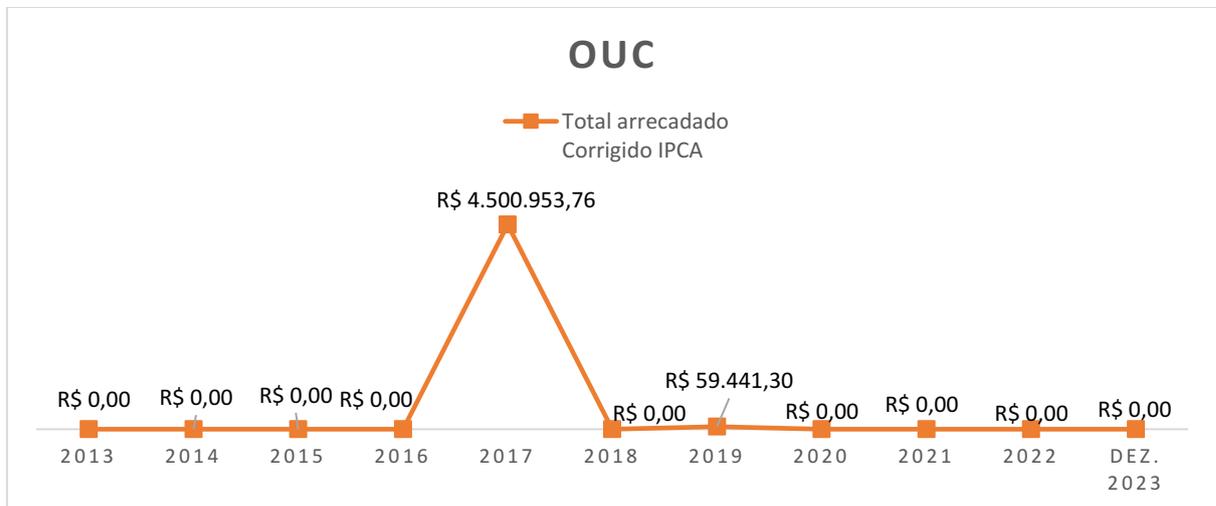
Ano	OUC		
	Total arrecadado	Total arrecadado Corrigido IPCA	Total acumulado Corrigido IPCA
2013	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2014	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2016	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2017	R\$ 3.285.385,57	R\$ 4.500.953,76	R\$ 4.500.953,76
2018	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.500.953,76
2019	R\$ 46.951,42	R\$ 59.441,30	R\$ 4.560.395,06
2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.560.395,06
2021	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.560.395,06
2022	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.560.395,06
Dez. 2023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.560.395,06

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023e, 2023f).

Observa-se, na Tabela acima que, de 2017 até dezembro de 2023, foram arrecadados com as OUCs o montante de R\$ 4.560.395,06 (quatro milhões, quinhentos e sessenta mil, trezentos e noventa e cinco reais e seis centavos) e que só tivemos arrecadações nos anos de 2017 e 2019, em valores atualizados conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A2 no Anexo I, memória de cálculo.

No Gráfico 2, apresenta-se o acompanhamento da arrecadação das OUCs por ano.

Gráfico 2 - Arrecadação de OUC no FUNDEMA e no FUNDURB por ano



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Verifica-se, no Gráfico 2, que os valores arrecadados foram contabilizados apenas nos anos de 2017 e 2019, sendo o valor de R\$ 4.500.953,76 (quatro milhões, quinhentos mil, novecentos e cinquenta e três reais e setenta e seis centavos) em 2017 de R\$ 59.441,30 (cinquenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e um reais e trinta centavos) em 2019.

Pelo gráfico acima é possível verificar o recebimento de recursos financeiros somente nos anos de 2017 e 2019. Isso se deu em razão dos dispositivos regulamentadores da operação, uma vez que cada operação urbana consorciada tem os seus critérios e forma de realização da contrapartida. No caso do recebimento em dinheiro, como mostra o gráfico, foi devido à única OUC, que foi a Osório de Paiva, a qual ficou determinado tanto na lei que regulamentou a operação como no Termo de Convênio que forma de prestação da contrapartida haveria pagamento em dinheiro.

Ressalte-se que os valores acima informados foram retirados de dados obtidos na Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), em valores atuais

da época, mas foram atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A2 no Anexo I, memória de cálculo.

Os valores monetários recebidos com as OUCs não são a única forma de contrapartida com a utilização desse instrumento, uma vez que, como demonstrados, vários equipamentos, implantação e alargamentos viários, arruamentos e urbanização, aquisições de equipamentos públicos, construção de hospital, habitações multifamiliares para a população foram utilizados como obrigações do parceiro privado.

Para o acompanhamento das ações, dados, pagamentos, doações e verificação do cumprimento das obrigações, são enviados relatórios, os quais são submetidos à Célula de Negócios Urbanos (CENUR) da SEUMA.

3.4 Alteração de projeto durante a obra

Para o início das obras, faz-se necessária uma licença, denominada de alvará de construção, a qual é emitida com a análise do projeto, e que verifica se todos os parâmetros, índices, taxas urbanísticas e ambientais estão sendo respeitadas. Após essa análise e, estando tudo de acordo com os requisitos necessários, o documento é emitido. No entanto, pode ocorrer que, no decorrer da execução da obra, haja a necessidade de alteração do projeto. Dessa forma, ele passará por uma nova análise, com um novo pagamento das taxas, sendo a diferença do que foi pago do projeto inicial também depositada nos fundos.

Na tabela 6, apresentam-se os dados arrecadados com as alterações de projetos durante as obras no FUNDEMA e no FUNDURB, nos anos de 2013 até novembro de 2023.

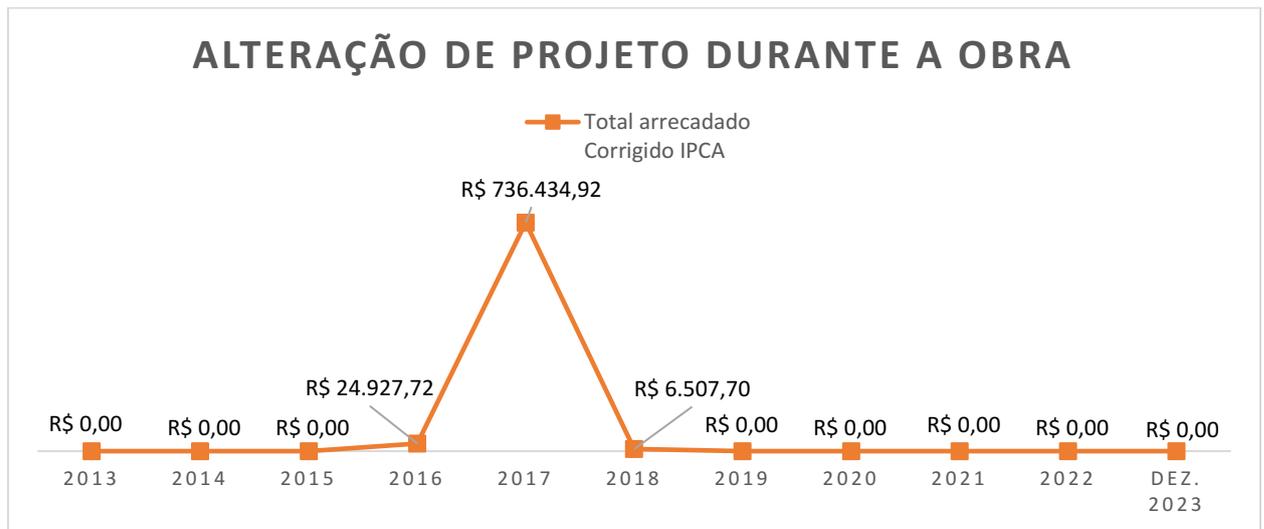
Tabela 5 - Total arrecadado com as Alterações de projetos durante as obras por ano e os valores acumulados

Alteração de projeto durante a obra			
Ano	Total arrecadado	Total arrecadado Corrigido IPCA	Total acumulado Corrigido IPCA
2013	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2014	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2016	R\$ 17.674,58	R\$ 24.927,72	R\$ 24.927,72
2017	R\$ 537.546,66	R\$ 736.434,92	R\$ 761.362,64
2018	R\$ 4.928,09	R\$ 6.507,70	R\$ 767.870,34
2019	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 767.870,34
2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 767.870,34
2021	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 767.870,34
2022	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 767.870,34
Dez. 2023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 767.870,34

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023e, 2023f).

Ressalte-se que os valores acima informados foram retirados de dados obtidos na Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), em valores atuais da época, mas foram atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A3 no Anexo I, memória de cálculo.

Gráfico 3 - Arrecadação de Alteração de projeto durante a obra no FUNDEMA e no FUNDURB por ano



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023).

Percebe-se que os valores arrecadados com as alterações de projetos durante as obras foram contabilizados apenas nos anos de 2016, 2017 e 2018, uma vez que o instrumento

somente foi regulamentado e contabilizado a partir de 2015, e tendo sido excluído e unificado em um único tipo de serviço em 2019. Outro ponto que explica os valores acima de contabilização somente em 2016 no FUNDURB se dá em razão do ano da criação deste fundo, uma vez que antes os valores eram depositados no Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNDEMA).

Em 2017, o montante foi de R\$ 736.434,92 (setecentos e trinta e seis mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e dois centavos), valores atualizados conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A3 no Anexo I, memória de cálculo.

A partir da unificação dos serviços em um único, qual seja, a regularização de edificação, os valores ficam zerados e contabilizados somente neste tipo de serviço.

3.5 Regularização de Obra construída

Da mesma forma que o projeto pode estar comprometido com alguma irregularidade, ela também pode ter sido realizada de maneira irregular, por inúmeros motivos. Assim, também é passível de regularização, alterando a própria construção, a fim de adequar-se aos parâmetros corretos, como efetuando o pagamento da compensatória. Tais valores também ficam depositados nos Fundos Municipais, antes FUNDEMA, e, com a criação do FUNDURB, passaram a servir como fontes de custeio para melhorias na cidade, como forma de compensação e equilíbrio.

Na tabela 5, apresentam-se os dados arrecadados com as regularizações de obras construídas no FUNDEMA e no FUNDURB, nos anos de 2013 até dezembro de 2023.

Tabela 6 - Total arrecadado com as regularizações de obras construídas por ano e os valores acumulados

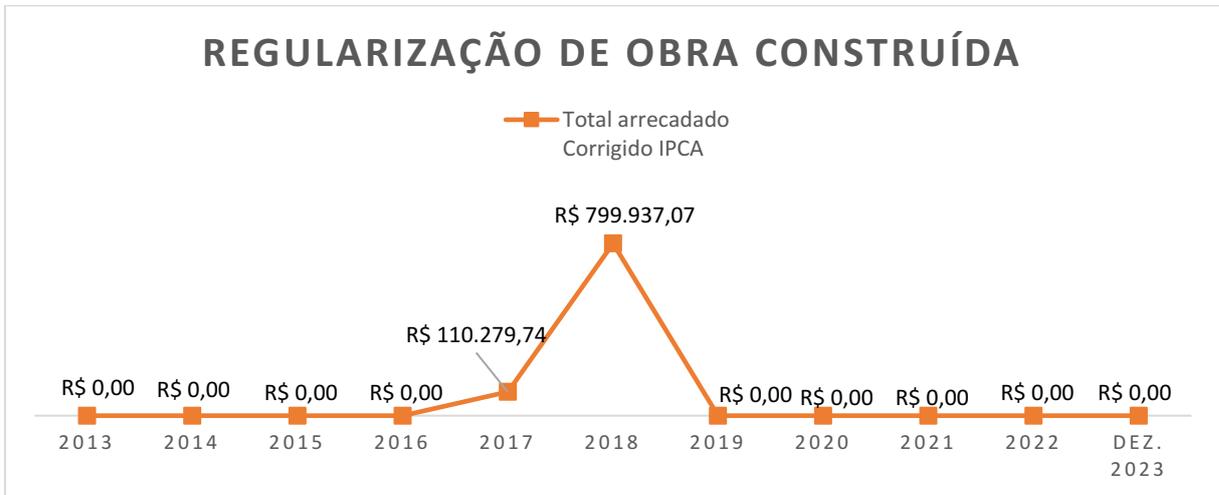
Regularização de obra construída			
Ano	Total arrecadado	Total arrecadado Corrigido IPCA	Total acumulado Corrigido IPCA
2013	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2014	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2016	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2017	R\$ 80.496,60	R\$ 110.279,74	R\$ 110.279,74
2018	R\$ 605.768,69	R\$ 799.937,07	R\$ 910.216,81
2019	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 910.216,81
2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 910.216,81
2021	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 910.216,81
2022	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 910.216,81
Dez. 2023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 910.216,81

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023f).

Constata-se, na Tabela 5, que de 2017 até dezembro de 2023, foram arrecadados com as regularizações de obras construídas, o montante de R\$ 910.216,81 (novecentos e dez mil, duzentos e dezesseis reais e oitenta e um centavos). No Gráfico 5, apresenta-se o acompanhamento da arrecadação das regularizações de obras construídas por ano.

Averigua-se, na Tabela 5 acima que os valores arrecadados com as regularizações de obras construídas foram contabilizados apenas nos anos de 2017 e 2018. Sendo em 2018 o montante de R\$ 799.937,07 (setecentos e noventa e nove mil, novecentos e trinta e sete reais e sete centavos) e em 2017 um valor bem inferior, qual seja R\$ 110.279,74 (cento e dez mil, duzentos e setenta e nove reais e setenta e quatro centavos), valores atualizados conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A4 no Anexo I, memória de cálculo.

Gráfico 4 - Arrecadação de regularização de obra construída no FUNDEMA e no FUNDURB por ano



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023).

Da mesma forma que o valores dos serviços ‘Alteração de projeto durante a obra’ somente foram contabilizados no FUNDURB a partir de 2016, ano de sua criação, tem-se os mesmos motivos na ‘Regularização de obra construída’, uma vez que os valores foram inicialmente depositados no FUNDEMA, passando os demais depósitos e a contabilização a partir de 2016 para a conta de FUNDURB. E, em 2019 os serviços foram unificados em ‘Regularização de Edificações’, razão pela qual os valores ficam zerados a partir de 2019.

Ressalte-se que os valores acima informados foram retirados de dados obtidos na Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), em valores atuais da época, mas foram atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A4 no Anexo I, memória de cálculo.

3.6 Regularização de edificação

Os dois institutos acima, alteração de projeto durante a obra e regularização de obras construída foram unificados como uma única forma de regularização, reunindo todas as regularizações de obras em um único serviço, qual seja, a regularização de edificações.

Motivo pelo qual os valores dos gráficos e tabelas relacionados à alteração de projeto durante a obra e regularização de obras construída ficam zerados a partir de 2018 e 2019 respectivamente.

A regularização de edificação é um procedimento que visa realizar os ajustes necessários para que a construção fique de acordo com os requisitos adequados para o local,

envolvendo zoneamento, sistema viário, altura, recuos, índice de aproveitamento, taxa de permeabilidade, taxa de ocupação, entre outros.

E, uma vez que a obra ou empreendimento encontra-se desconforme, haverá a necessidade de um pagamento, seja para a aquisição de um alvará de construção, seja para a adequação dos parâmetros aos critérios normativos para o projeto. Esses valores são depositados na conta dos fundos municipais, já tendo sido depositados no FUNDEMA e, atualmente ficando no FUNDURB.

Na tabela 4, apresentam-se os dados arrecadados com as regularizações de edificações no FUNDEMA e no FUNDURB nos anos de 2013 até dezembro de 2023.

Tabela 7 - Total arrecadado com as regularizações de edificações por ano e os valores acumulados

Regularização de edificação			
Ano	Total arrecadado	Total arrecadado Corrigido IPCA	Total acumulado Corrigido IPCA
2013	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2014	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 308.764,14	R\$ 462.854,71	R\$ 462.854,71
2016	R\$ 1.605.488,82	R\$ 2.264.334,95	R\$ 2.727.189,66
2017	R\$ 2.592.885,51	R\$ 3.552.233,83	R\$ 6.279.423,50
2018	R\$ 533.860,22	R\$ 704.979,62	R\$ 6.984.403,12
2019	R\$ 110.016,50	R\$ 139.282,76	R\$ 7.123.685,88
2020	R\$ 321.608,05	R\$ 389.563,37	R\$ 7.513.249,25
2021	R\$ 299.061,87	R\$ 329.138,42	R\$ 7.842.387,68
2022	R\$ 681.747,98	R\$ 709.280,37	R\$ 8.551.668,05
Dez. 2023	R\$ 15.528.075,48	R\$ 15.528.075,48	R\$ 24.079.743,53

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023f).

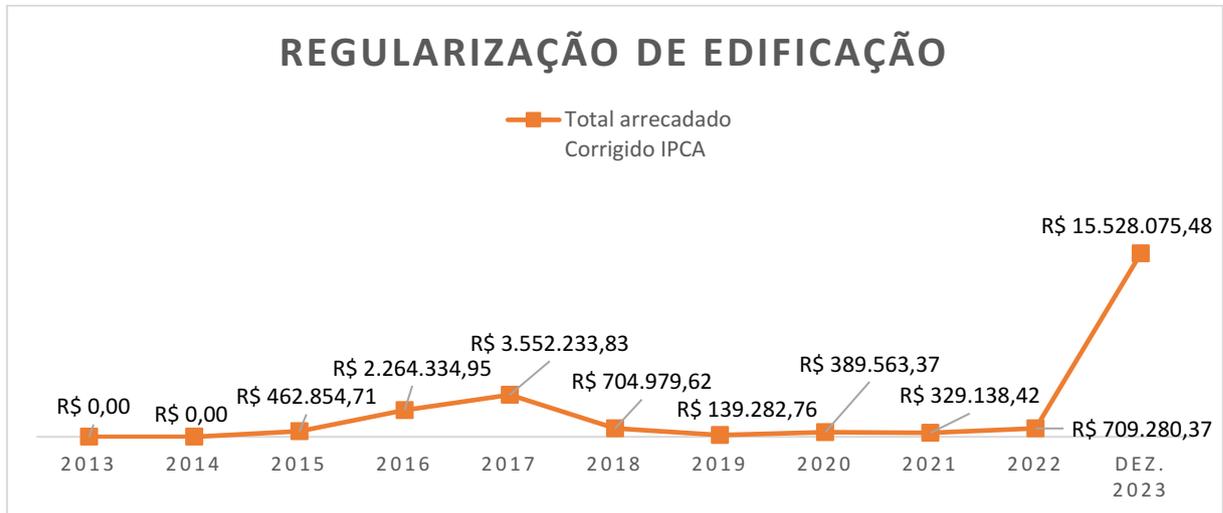
Constata-se, na Tabela 6, que, de 2015 até dezembro de 2023, foram arrecadados com as regularizações de edificações, o montante de R\$ 24.009.381,57 (vinte e quatro milhões, nove mil, trezentos e oitenta e um reais e cinquenta e sete centavos), e que nos anos de 2016 e 2017 tivemos os maiores valores arrecadados com a serviço de regularizações de edificações, com exceção do ano de 2023, onde teve a maior arrecadação.

Ressalte-se que os valores acima informados foram retirados de dados obtidos na Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), em valores atuais da época, mas foram atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A5 no Anexo I, memória de cálculo.

No Gráfico 5, apresenta-se o acompanhamento da arrecadação das regularizações

de edificações por ano.

Gráfico 5 - Arrecadação de Regularização de Edificação no FUNDEMA e no FUNDURB por ano



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023).

Depreende-se, do Gráfico 4, que, em de 2019, fora arrecadado o menor valor correspondendo a R\$ 139.282,76 (cento e trinta e nove mil, duzentos e oitenta e dois reais e setenta e seis centavos), e que no ano de 2023, teve uma arrecadação maior, no montante de R\$15.457.713,52 (quinze milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, setecentos e treze reais e cinquenta e dois centavos) com as regularizações de edificações.

É importante destacar que os valores acima informados foram retirados de dados obtidos na Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), em valores atuais da época, mas foram atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A5 no Anexo I, memória de cálculo.

3.7 Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo – OOAU

A Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAU) é um instrumento utilizado pelos municípios para regular a ocupação e o uso do solo em determinadas áreas. Geralmente, é aplicada em situações em que há interesse em alterar o zoneamento urbano, permitindo a mudança de uma área com menor valorização imobiliária para outra com maior potencial construtivo.

Essa outorga é uma contrapartida financeira que o proprietário do imóvel deve

pagar ao município como forma de compensação pelo aumento do potencial construtivo da área. Isso porque, ao alterar o uso do solo, o proprietário obtém benefícios econômicos com a possibilidade de construir em maior escala, sendo a outorga onerosa é uma forma de compartilhar esses benefícios com a comunidade.

O valor da outorga é determinado pelo poder público municipal, tendo como fundamento legal as disposições previstas na Lei Complementar Municipal Nº 333, de 14 de setembro de 2022, que dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, previsto na Lei Complementar Municipal nº 062/2009, Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), e Lei Complementar Municipal nº 236/2017, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), e dá outras providências.

Essa Lei Complementar Municipal Nº 333/2022 teve uma alteração pela Lei Complementar Municipal Nº 343, de 22 de dezembro de 2022.

Para o cálculo financeiro é levado em consideração algumas variáveis, diferenciando de acordo com diversos fatores, como a localização do imóvel, o tipo de uso pretendido, a área a ser construída e a valorização imobiliária resultante da mudança de uso.

O Anexo único da lei regulamentadora, Lei Complementar Municipal Nº 333/22, alterada pela Lei Complementar Municipal Nº 343/22, traz as fórmulas de cálculos para os valores a serem pagos como contrapartida da Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

As fórmulas para a verificação do valor estão indicadas nas figuras a seguir:

$$VF = (VEP \times FTV \times FTZ) + [(AT \times VTV) \times (FTV \times FTZ) - 1] \quad (1)$$

Onde,

VEP = Total de parâmetros extrapolados

FTV x FTZ = apenas para pleito de adequabilidade do uso

[(AT x VTV) x (FTV x FTZ) - 1] = apenas para pleito de adequabilidade do uso

NOTA:

VF = Valor Final da contrapartida (em R\$);

VEP = Valor da Extrapolação de Parâmetros Urbanísticos (em R\$);

FTV = Fator de Transposição de Via;

FTZ = Fator de Transposição de Zona;

AT = Área Total do Terreno em metros quadrados (m²);

VTV = Valor do Terreno Virtual (valor de mercado do imóvel – R\$/m²).

Fonte: Fortaleza, 2022.

$$VEP = \text{MAIOR } V_{n(1 a 7)} + 0,25 \times (\sum V_{n(1 a 7)} - \text{MAIOR } V_{n(1 a 7)}) \quad (2)$$

Onde,

VEP = Valor da Extrapolação de Parâmetros Urbanísticos

MAIOR $V_{n(1 a 7)}$ = maior valor de parâmetro

$0,25 \times (\sum V_{n(1 a 7)} - \text{MAIOR } V_{n(1 a 7)}) = 25\%$ dos parâmetros extrapolados

NOTA

$$\begin{array}{l}
 \left. \begin{array}{l}
 \text{(R\$) Índice de Aproveitamento } V1 = [(A_{\text{PROJ}} - IA_{\text{MAX}}) / IA_{\text{MAX}}] \times VTV \times AT \\
 \text{(R\$): Taxa de Permeabilidade } V2 = [(1 - T_{\text{PROJ}}) / (1 - TP) - 1] \times M \times AT \times VTV \\
 \text{(R\$): Taxa de Ocupação do Solo } V3 = [(TO_{\text{PROJ}}) / (TO) - 1] \times AT \times VTV \\
 \text{(R\$) Taxa de Ocupação do Subsolo } V4 = [(TOS_{\text{PROJ}}) / (TOS) - 1] \times AT \times VTV \\
 \text{(R\$) Recuos } V5 = ACOM \times VTV \\
 \text{(R\$) Altura máxima de edificação } V6 = ((ACOMP \text{ EXCED}) / IAB) \times VTV \text{ ou} \\
 \qquad \qquad \qquad ((0,25 \times ACOMP \text{ EXCED}) / IAB) \times VTV \\
 \text{(R\$) Fração do lote } V7 = 0,75 \times [(Nu_{\text{PRET}} - Nu) / Nu] \times AT \times VTV
 \end{array} \right\} V_{n(1 a 7)}
 \end{array}$$

Um dos pontos importantes para a utilização do instrumento, além de tentar recuperar a qualidade ambiental, é procurar realizar o direcionamento do crescimento demográfico da cidade com a ocupação do solo urbano para fins adequados, em função das suas características e da sua capacidade de suporte do território.

Essa contrapartida financeira é utilizada pelos municípios para investimentos em infraestrutura urbana, como saneamento básico, transporte público, habitação de interesse social e outras melhorias necessárias para suportar o adensamento populacional decorrente das alterações de uso do solo.

É importante ressaltar que as regras e a aplicação da outorga onerosa de alteração do uso do solo podem variar de acordo com a legislação de cada município, uma vez que somente o ente municipal detém competência para legislar sobre assuntos de interesse local, sendo uma questão bastante específica de cada localidade. No município de Fortaleza, por exemplo, para a utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo, deve o imóvel estar inserido na macrozona de ocupação urbana.

A OOAU, consoante didaticamente bem explicitado na página eletrônica da SEUMA (2023), é

um instrumento urbanístico que viabiliza a dinamização urbana e socioeconômica na cidade, a partir de concessões com o objetivo de possibilitar a flexibilização de parâmetros urbanísticos, mediante aprovação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor - CPPD e pagamento de contrapartida pelo beneficiário. Permite que o município trabalhe com uma escala local e atenda a diversidade das demandas urbanas. É um caminho para o desenvolvimento de uma política urbana que articule as ações institucionais no âmbito municipal, integre as políticas de planejamento, investimento e gestão de recursos, dentro de uma perspectiva democrática e participativa. (Fortaleza, 2023c)

A alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, é um instrumento urbanístico que viabiliza a dinamização urbana e socioeconômica na cidade a partir de concessões que possibilitam a flexibilização de parâmetros urbanísticos, mediante aprovação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) e pagamento de contrapartida financeira pelo beneficiário, regulamentada em lei específica, observadas as diretrizes da LUOS.

Segundo o atual Plano Diretor de Fortaleza, Lei Complementar nº 062/2009, para a utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do solo, deve o imóvel estar inserido na macrozona de ocupação urbana, quais sejam: Zona de Ocupação Preferencial 1 – ZOP 1, Zona de Ocupação Consolidada – ZOC, Zona de Requalificação Urbana 1 – ZRU 1, Zona de Requalificação Urbana 2 – ZRU 2, Zona de Ocupação Moderada 1 – ZOM 1 e Zona de Orla – ZO (Fortaleza, 2009).

Desta forma, pela leitura da Lei que estabelece o Plano Participativo Diretor de Fortaleza, as demais zonas não possuem a previsão para a efetiva utilização do instrumento, por se tratar de zonas especiais, ou por serem zoneamento de proteção ambiental.

No entanto, algumas zonas, mesmo sendo especiais, podem se valer do uso do instrumento, quando sobrepostas às zonas que permitam a aplicação desse instrumento. Esses casos acontecem com as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS e Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico – ZEPH.

Com a nova Lei Complementar nº 333/2022, as possibilidades de flexibilização mudaram, passando da verificação da adequabilidade da atividade à via e à zona e parâmetros urbanísticos para novos empreendimentos, com a mesma possibilidade de adequabilidade da atividade à via e à zona para uma edificação nova e de parâmetros urbanísticos, acrescentando as possibilidades para edificações existentes, além da possibilidade da adequabilidade da atividade em razão da alteração de porte.

Além do que, caso o imóvel esteja localizado no perímetro de uma Operação Urbana Consorciada OUC, deverá haver o convênio diretamente com os termos da operação a qual se insere, sendo observado exclusivamente os parâmetros estabelecidos pela OUC.

Outra inovação trazida pela mencionada Lei complementar foi a possibilidade da utilização do instrumento, de forma excepcional, nas Zonas de Interesse Ambiental – ZIA, ou nas Zonas de Recuperação Ambiental – ZRA, desde que cumpridos cumulativamente os dois requisitos: que seja para os casos de empreendimentos públicos das áreas de saúde, educação,

lazer, cultura, transporte e mobilidade, bem como em repartições e em outros equipamentos públicos para atendimento coletivo financiados com recursos públicos; e que seja a OOAU aprovada pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam) e nos casos de empreendimentos públicos das áreas de saúde, educação, lazer, cultura, transporte e mobilidade, bem como em repartições e em outros equipamentos públicos para atendimento coletivo financiados com recursos públicos e localizados em quaisquer das zonas da Macrozona de Ocupação Urbana.

Para a análise do uso do instrumento de outorga onerosa de alteração de uso, deverá ser percorrido um procedimento de verificação multidisciplinar, iniciado e finalizado na SEUMA, que deverá ser comprovado pelo requerente. Além da conformidade com a lei, deverão ser considerados os aspectos urbanísticos acerca da capacidade de infraestrutura instalada no local da aplicação do instrumento, em especial de redes de água tratada, esgoto sanitário, drenagem pluvial, sistema viário e de estacionamento, a previsão de receita com a arrecadação da outorga e a sua relação com os investimentos públicos necessários em áreas prioritariamente de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e a compatibilidade do pleito com a política de uso e ocupação do solo do Município.

Além do efetivo cumprimento dos critérios urbanísticos para o empreendimento, deverão ser respeitados, obviamente, os recursos ambientais em todos os aspectos, informando, em caso de supressão vegetal ou transposição de fauna e flora, as medidas mitigadoras e compensatórias apontadas nos instrumentos de gestão ambiental e urbanística exigidos pela SEUMA.

As hipóteses de aplicação da outorga onerosa de alteração do uso do solo são para a flexibilização da adequabilidade da atividade e a dos parâmetros urbanos de ocupação do solo. A primeira consiste em verificar se uma determinada atividade pode de fato funcionar em uma localização, a qual será analisada em função do zoneamento e da classificação viária estabelecidas na Lei Complementar n.º 236, de 11 de agosto de 2017, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Já os parâmetros de ocupação do solo são restrições na forma de edificar na quadra ou no lote e se dá em função da classe da atividade, considerando o zoneamento e a classificação viária, conforme estabelecido na Lei Complementar n.º 236, de 11 de agosto de 2017, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS).

A flexibilização da adequação da atividade em função do zoneamento e da classificação viária poderá ser solicitada para a mudança ou inclusão de um tipo de atividade não prevista para edificação já existente, ou para a flexibilização da adequação da atividade na implantação de novas edificações.

Em sendo a flexibilização da adequação da atividade para edificação já existente, é necessário que a edificação seja composta por uma única unidade imobiliária, não passível de incorporação, que os parâmetros urbanos de ocupação já existentes sejam obrigatoriamente mantidos, e que seja apresentado Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), detalhando os efeitos da mudança da atividade e as medidas mitigadoras dos possíveis impactos negativos.

Ressaltando que determinadas atividades não podem ser nem alteradas nem acrescidas, não é admitida a outorga nos casos de atividades inseridas nos grupos de Indústrias Incômodas ao Meio Urbano (II), Indústrias Nocivas ou Perigosas ao Meio Urbano (IN) e inflamáveis (INF).

Figura 11 -Anexo 5 da LPUOS

LEI PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO			
LEI Nº 236/2017 – ATIVIDADES			
GRUPO	TABELA	SUBGRUPO	
RESIDENCIAL	5.1	R	RESIDENCIAL
COMERCIAL	5.2	CV	COMÉRCIO VAREJISTA
	5.3	CA	COMÉRCIO ATACADISTA E DEPÓSITOS
	5.4	INF	INFLAMÁVEIS
	5.5	CSM	COMÉRCIO E SERVIÇOS MÚLTIPLOS
SERVIÇOS	5.6	H	HOSPEDAGEM
	5.7	PS	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
	5.8	SAL	SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E LAZER
	5.9	SP	SERVIÇOS PESSOAIS
	5.10	SOC	SERVIÇOS DE OFICINA E ESPECIAIS
	5.11	SE	SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO
	5.12	SS	SERVIÇOS DE SAÚDE
	5.13	SUP	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA
	5.14	SB	SERVIÇOS BANCÁRIOS E AFINS
INDUSTRIAL	5.15	IA	INDÚSTRIAS ADEQUADAS AO MEIO URBANO
	5.16	II	INDÚSTRIAS INCÔMODAS AO MEIO URBANO
	5.17	IN	INDÚSTRIAS NOCIVAS OU PERIGOSAS AO MEIO URBANO
INSTITUCIONAL	5.18	EAG	EQUIPAMENTOS PARA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA GOVERNAMENTAL
	5.19	EDS	EQUIPAMENTOS PARA ATIVIDADES DE DEFESA E SEGURANÇA
	5.20	ECL	EQUIPAMENTOS PARA CULTURA E LAZER
	5.21	EAR	EQUIPAMENTOS PARA ATIVIDADE RELIGIOSA
	5.22	EAI	EQUIPAMENTOS PARA ATIVIDADES INSALUBRES
	5.23	EVP	EQUIPAMENTOS PARA VENDA DE ARTIGOS DIVERSIFICADOS EM CARÁTER PERMANENTE
	5.24	EAT	EQUIPAMENTOS PARA ATIVIDADES DE TRANSPORTES
URBIO-AGRÁRIO	5.25	EM	EXTRAÇÃO DE MINERAIS
	5.26	AGR	AGROPECUÁRIA
	5.27	EV	EXTRAÇÃO DE VEGETAIS
	5.28	PA	PESCA E AQUICULTURA

ANEXO 5 – CLASSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES POR GRUPO E SUBGRUPO



Não poderão solicitar a utilização da OOAU.

Fonte: Fortaleza (2023).

A figura acima informa os casos em que não é possível a utilização de determinadas atividades no procedimento de outorga onerosa de alteração do uso em razão de serem consideradas atividades incômodas, inflamáveis, nocivas ou perigosas ao meio urbano.

Para a análise da adequabilidade da atividade à via e à zona, deverá ser apresentada a matrícula do imóvel objeto da outorga, atestando a averbação da edificação existente. Quando for a análise de uma nova edificação, e nos casos de alteração do porte da atividade, será necessária a apresentação do projeto arquitetônico e de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), detalhando os efeitos da flexibilização e as medidas mitigadoras dos possíveis impactos negativos.

O Código da Cidade traz como parâmetros urbanísticos relevantes:

Art. 186. São considerados parâmetros urbanísticos relevantes:

- I – zoneamento;
- II – sistema viário;
- III – porte;
- IV – uso;
- V – taxa de ocupação;
- VI – índice de aproveitamento;
- VII – altura;
- VIII – calçada na via pública;
- IX – recuos mínimos;
- X – taxa de permeabilidade;
- XI – acesso de pedestres e acessibilidade;
- XII – visada do Farol;
- XIII – definições do Plano Específico do Aeródromo Pinto Martins;
- XIV – poligonal das Áreas Tombadas pelo Patrimônio Histórico. (Fortaleza, 2019)

Nas leis anteriores que disciplinavam o instrumento e procedimento da outorga onerosa de alteração do uso, os parâmetros urbanísticos que podiam ser alterados eram:

- Taxa de permeabilidade
- Taxa de ocupação do solo
- Taxa de ocupação do subsolo
- Índice de aproveitamento
- Altura da edificação
- Fração do lote
- Recuos
- Vagas (Fortaleza, 2015a, 2015b)

Assim, com as novas leis e alterações no município de Fortaleza, pode ser aplicado o instrumento da OOAU para a flexibilização da adequabilidade da atividade e para a flexibilização dos parâmetros urbanos de ocupação do solo.

No caso de implantação de novas edificações, podem ser flexibilizados os seguintes parâmetros de ocupação do solo:

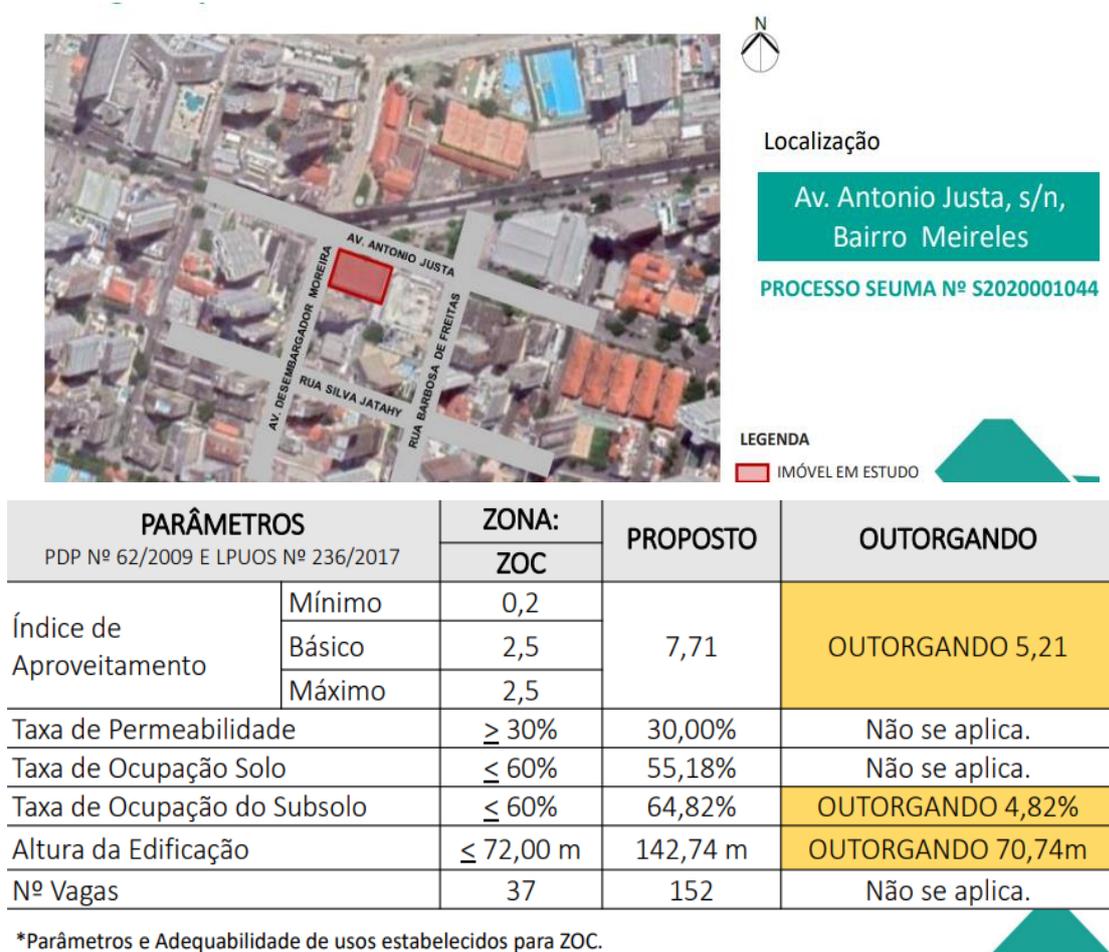
- I - Taxa de permeabilidade
- II - Taxa de ocupação, para:
 - a) solo
 - b) subsolo
- III - Índice de aproveitamento
- IV - Altura máxima da edificação
- V - Fração do lote e
- VI - Recuos. (Fortaleza, 2022).

Entretanto, as flexibilizações dos parâmetros urbanísticos não são concedidas de forma casuísticas ou ilimitadas, devendo obedecer a critérios e requisitos técnicos necessários para que o imóvel continue a exercer as funções sociais, sem agressões ao meio ambiente ou ao tecido viário e urbanístico. Por exemplo, a taxa de permeabilidade do solo somente poderá ser reduzida até o mínimo de 20% (vinte por cento), nos termos da Lei Complementar nº 236, de

11 de agosto de 2017, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) (Fortaleza, 2017). Outros critérios que devem obrigatoriamente ser cumpridos é o limite da altura máxima da edificação, o qual não poderá exceder as restrições impostas pelos cones de aproximação do aeródromo e demais orientações emitidas pelo Comando da Aeronáutica – COMAER; as restrições das áreas de incidência nas faixas de altitude em relação ao Farol do Mucuripe pela Capitania dos Portos do Ceará; e outras restrições de segurança aérea, marítima e terrestre que venham a ser emitidas, a exemplo do índice de aproveitamento que também possui limites à sua concessão e os recuos, os quais devem observar dimensões mínimas.

Como exemplo do uso desse instrumento, tem-se o Edge Empreendimentos Imobiliários LTDA, onde foram outorgados os seguintes parâmetros:

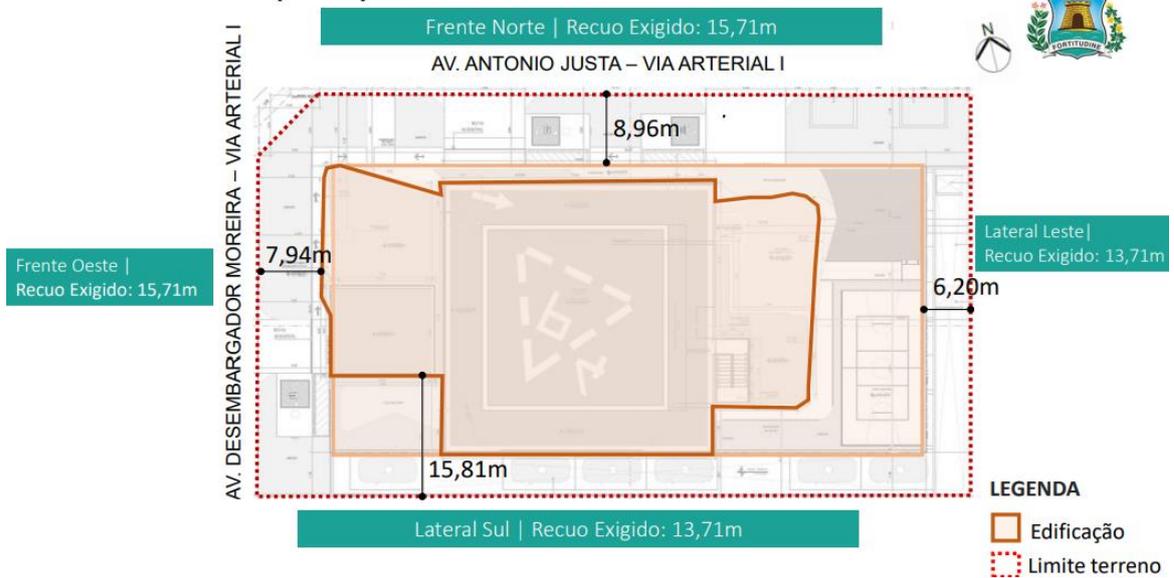
Figura 12 - Exemplos de OOAU



PARÂMETROS PDP Nº 62/2009 E LPUOS Nº 236/2017		RECUOS		OUTORGANDO (M ²)
		PERMITIDO	PROPOSTO	
RECUOS SOLO	Frente (N)	15,71m	8,96m	OUTORGANDO 1.088,25m ²
	Frente (O)	15,71m	7,94m	
	Lateral (L)	13,71m	6,20m	
	Lateral (S)	13,71m	15,81m	Não se aplica.
RECUOS SUBSOLO	Frente (N)	5,00m	5,00m	Não se aplica.
	Frente (O)	5,00m	5,48m	
	Lateral (L)	0,00m	0,00m	
	Lateral (S)	0,00m	0,00m	

VALOR DA OUTORGA: R\$ 13.405.667,44

Recuos Solo (torre)



FONTE: CPPD (2021).

A figura traz outro exemplo de OOAU que corresponde ao empreendimento residencial multifamiliar (prédio de apartamentos), situado na Avenida Rui Barbosa, nº s/n, Bairro Aldeota, Fortaleza, Ceará. O terreno do empreendimento está localizado em um quadrilátero formado pela Rua Pereira Filgueiras ao Norte, Rua Doutor José Lourenço ao Leste, Rua Costa Barros ao Sul e Avenida Rui Barbosa.

Figura 13 – Dados do empreendimento

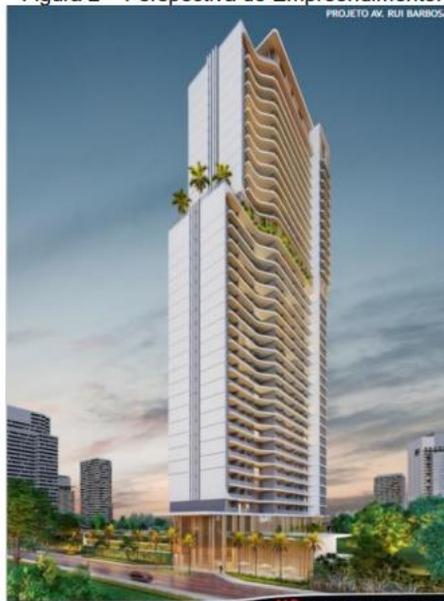
Tabela 1 – Comparativo de parâmetros urbanísticos exigidos na legislação e os propostos no projeto.

PARAMETROS URBANISTICOS				
LPUOS - Lei Complementar nº 236/2017 e PDP - Lei Complementar nº 62/2009				
Área do terreno - 4.182,50m ²				
Área construída - 36.515,45m ²				
Área construída computável - 18.119,72m ²				
QUANTO AOS INDICADORES URBANOS				
PARÂMETROS		ZONA: ZOC	PROPOSTO	OUTORGANDO
Índice de Aproveitamento	Mínimo	0,20	4,33	1,83 que ultrapassa o IA máximo, a outorgar
	Básico	2,50		
	Máximo	2,50		
Taxa de Permeabilidade		≥ 30%	30,81%	Adequado
Taxa de Ocupação Solo		≤ 60%	65,35%	5,35% que ultrapassa a TO solo máximo, a outorgar
Taxa de Ocupação do Subsolo		≤ 60%	67,87%	7,87% que ultrapassa a TO Solo máximo, a outorgar
Altura da Edificação		72,00m	119,84m	47,84m que ultrapassa a altura máxima, a outorgar
Fração do Lote nº de unidades permitidas		Não se aplica	492 [1]	Adequado
Nº vagas		102 [2]	378	Adequado
QUANTO AOS RECUOS				
PARÂMETROS		PERMITIDO	PROPOSTO	OUTORGANDO (m ²)
Recuos Solo	Frente (Oeste)	13,58	15,57	Adequado
	Lateral (Sul)	11,58	17,95	Adequado
	Lateral (Norte)	11,58	39,04	Adequado
	Fundos (Leste)	11,58	6,32	Área necessária de terreno virtual = 249,45m ²
Recuo Subsolo	Frente (Oeste)	5,00	5,02	Adequado

IMAGEM DO EMPREENDIMENTO

A figura 2 apresenta a perspectiva do empreendimento fornecida pelo requerente.

Figura 2 – Perspectiva do Empreendimento.



Fonte: CPPD (2023).

O valor da OOAU para flexibilização desses parâmetros é de R\$ 8.050.780,84 (oito milhões, cinquenta mil, setecentos e oitenta reais e oitenta e quatro centavos) calculado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) cuja tabela encontra-se em anexo. No Canal Urbanismo e Meio Ambiente está disponibilizado uma apresentação com demonstrativo de cálculo³.

Na tabela 7, apresentam-se os dados arrecadados com as OOAUs no FUNDEMA e no FUNDURB, nos anos de 2013 até novembro de 2023. Ressaltando que as primeiras leis que regem a OOAU no âmbito do município de Fortaleza foram as Lei Municipal nº 10.335, de 1 de abril de 2015, alterada para Lei Municipal nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015, sendo as mesmas revogadas pela Lei Complementar Municipal nº 333, de 14 de setembro de 2022, alterada pela Lei Complementar Municipal nº 343, de 22 de dezembro de 2022.

Tabela 8 - Total arrecadado com as OOAUs por ano e os valores acumulados

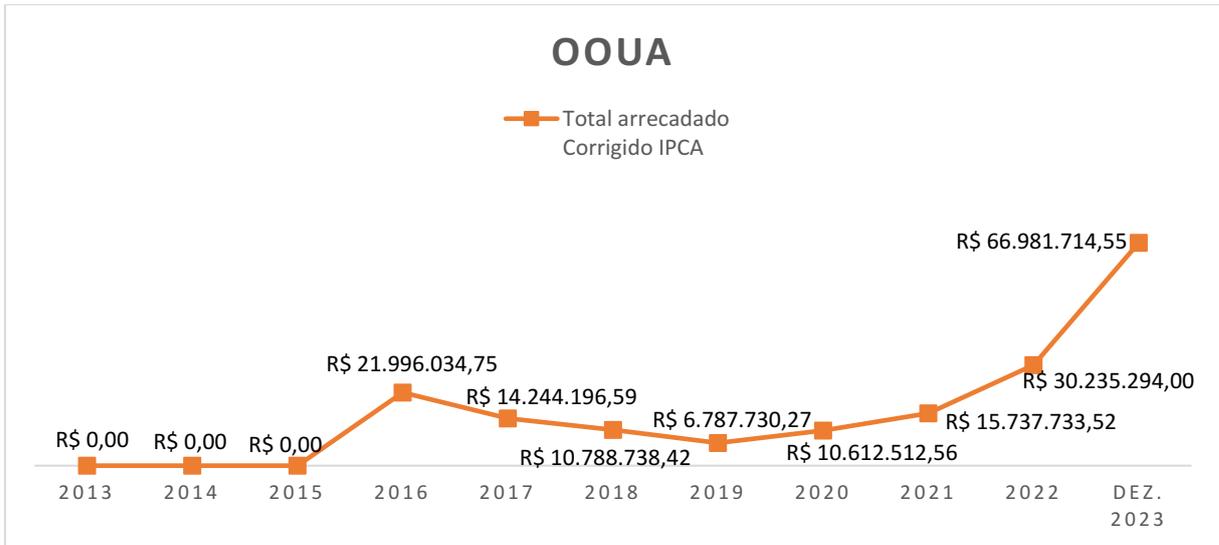
OOAU			
Ano	Total arrecadado	Total arrecadado Corrigido IPCA	Total acumulado Corrigido IPCA
2013	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2014	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2016	R\$ 15.595.920,48	R\$ 21.996.034,75	R\$ 21.996.034,75
2017	R\$ 10.397.280,32	R\$ 14.244.196,59	R\$ 36.240.231,34
2018	R\$ 8.169.992,62	R\$ 10.788.738,42	R\$ 47.028.969,76
2019	R\$ 5.361.484,09	R\$ 6.787.730,27	R\$ 53.816.700,03
2020	R\$ 8.761.268,92	R\$ 10.612.512,56	R\$ 64.429.212,59
2021	R\$ 14.299.624,96	R\$ 15.737.733,52	R\$ 80.166.946,11
2022	R\$ 29.061.639,85	R\$ 30.235.294,00	R\$ 110.402.240,11
Dez. 2023	R\$ 66.981.714,55	R\$ 66.981.714,55	R\$ 177.383.954,66

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023e, 2023f).

Constata-se na Tabela acima que, de 2015 até dezembro de 2023, foram arrecadados com as OOAUs o montante de R\$ 173.406.165,99 (cento e setenta e três milhões, quatrocentos e seis mil, cento e sessenta e cinco reais e noventa e nove centavos). Para melhor compreensão do acompanhamento da arrecadação por ano, elaborou-se o Gráfico 6.

³ https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meioambiente/apresentacoes-oficias/workshop_instrumentos.pdf.

Gráfico 6 - Arrecadação de OOAU no FUNDEMA e no FUNDURB por ano



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023).

Verifica-se no Gráfico 6 que, no ano de 2023, houve uma arrecadação no valor de R\$ 63.003.925,88 (sessenta e três milhões, três mil, novecentos e vinte e cinco reais e oitenta e oito centavos). Já em 2019, o valor arrecadado foi de R\$ 6.787.730,27 (seis milhões, setecentos e oitenta e sete mil, setecentos e trinta reais e vinte e sete centavos).

Ressalte-se que os valores acima informados foram retirados de dados obtidos na Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), em valores atuais da época, mas foram atualizados, conforme planilha de memória de cálculo, com índice do IPCA, IBGE, do portal de finanças, de acordo com a Tabela A6 no Anexo I, memória de cálculo.

Na tabela abaixo, apresentam-se o quantitativo de cada instrumento urbanístico, obtido do ano 2000 até novembro de 2023.

Constata-se que o primeiro instrumento urbanístico aplicado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza foi a OUC no ano 2000. Em seguida, aplicou-se a regularização de edificação no ano 2012, e posteriormente as OODCs no ano 2013. As OOAUs e Cepacs foram utilizados apenas em 2016. A regularização de obra construída e a alteração de projeto durante a obra foram aplicados somente em 2017.

Ressalta-se que a quantidade de OOAUs são referentes a quantidade de termos de compromissos celebrados ou pagamentos à vista, que não havendo a necessidade de celebração de termo de compromisso.

Ainda se observa que, desses sete instrumentos urbanísticos, as OODCs tiveram o quantitativo maior, com 108, e a menor quantidade foi registrada na regularização de obra construída e na alteração de projeto durante a obra, com 2 em cada.

Tabela 9 - Total de cada instrumento urbanístico por ano

Ano	OODC	OOAU	CEPAC	OUC	Regularização de edificações	Regularização de obra construída	Alteração de projeto durante a obra
2000	0	0	0	1	0	0	0
2004	0	0	0	1	0	0	0
2007	0	0	0	1	0	0	0
2011	0	0	0	2	0	0	0
2012	0	0	0	0	1	0	0
2013	22	0	0	0	0	0	0
2014	24	0	0	0	0	0	0
2015	12	0	0	2	1	0	0
2016	6	1	1	0	11	0	0
2017	4	3	3	0	3	1	1
2018	5	2	2	0	6	1	1
2019	4	4	1	0	2	0	0
2020	5	8	4	0	2	0	0
2021	9	4	4	0	5	0	0
2022	10	11	0	0	9	0	0
Até dez. 2023	7	19	0	0	9	0	0
Total	108	52	15	7	49	2	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SEUMA (Fortaleza, 2023a).

É entendido que tais instrumentos foram mencionados apenas como balizamentos, sem prejuízo de criação e aprimoramentos pelo ente municipal.

Desta forma, cada município, de acordo com seu Plano Diretor, indica os instrumentos mais adequados às suas necessidades. Assim, no Município de Fortaleza, a Lei Complementar N° 62, de 02 de fevereiro de 2009, que estabeleceu o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, trouxe, além dos princípios da política urbana, das diretrizes e ações estratégicas, a forma de ordenação do território, e indicou os instrumentos da política urbana do município de Fortaleza.

4 ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DA CONTRAPARTIDA DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS UTILIZADOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Conforme mencionado anteriormente, para a utilização dos instrumentos urbanísticos, é necessária a existência de uma contrapartida, concedida pelo beneficiário do instrumento, devolvendo ao município um valor em dinheiro, ou outra prestação correspondente ao benefício percebido.

Na maioria das vezes, a contrapartida feita ao município é realizada através de um pagamento financeiro em moeda corrente. Mas, em alguns casos, a lei regulamentadora permite a realização dessa contrapartida através de benfeitorias, com a entrega de equipamentos que serão destinados ao público, passando para a esfera municipal, ou até mesmo através de implantação de parques urbanos, aberturas de vias, construção de escolas, dentre outras possibilidades que possam trazer um equilíbrio entre o que foi concedido a partir do instrumento e as necessidades da cidade, com um retorno do uso privativo do espaço público como forma de compensação.

Então, na grande maioria dos casos, quando da utilização de algum instrumento urbanístico, o beneficiário vai entregar como contraprestação um valor em dinheiro correspondente à contrapartida pela flexibilização de algum parâmetro, ou pela regularização de um empreendimento, construção ou alteração de obra.

Dessa forma, para uma melhor fiscalização e monitoramento do dinheiro pago, foi necessária a destinação de uma conta específica, diversa do tesouro público municipal. Assim, o dinheiro recebido fica detalhado e somente pode ser utilizado nas ações, obras e destinações voltadas para as finalidades específicas, a fim de compensar o instrumento recebido, restando o que usualmente chamam de ‘dinheiro carimbado’, oriundo dos instrumentos.

Com a criação do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Fundema), regulamentado pelo Decreto 10.580, de 19 de agosto de 1999, de natureza contábil e financeira, vinculado à SEUMA, os recursos eram depositados na conta destinada a esse Fundo. Ocorre que as finalidades do FUNDEMA não eram compatíveis com as ações urbanísticas, uma vez que seus objetivos são voltados para o desenvolvimento e ações ambientais, programas de educação ambiental, recuperação de ambiente degradado e a preservação das áreas de interesse ecológico.

Em 2015, através da Lei Complementar Municipal nº 211, de 22 de dezembro de 2015 foi instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb), com o objetivo oferecer suporte financeiro para a implementação dos objetivos, programas e

projetos previstos no Plano Diretor Participativo (PDPP), instituído pela Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Com isso, foi possível dar condições para promover o aprimoramento e a efetiva implementação das políticas públicas urbanísticas do Município de Fortaleza.

Com a finalidade de supervisionar as receitas e despesas, existe o Conselho Gestor, composto por sete membros, titulares das seguintes secretarias municipais: SEUMA (PRESIDENTE), Conservação e Serviços Públicos – SCSP, Infraestrutura – SEINF, Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR, Finanças – SEFIN, Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG e Desenvolvimento Habitacional – HABITAFOR, este último incluído pela Lei Complementar Municipal Nº365/2023, a qual atualizou a composição do Conselho Gestor. Voltada para as ações de habitação de interesse social, a secretaria visa combater déficit habitacional, tendo o mesmo alinhamento das políticas públicas do urbanismo e meio ambiente.

Regulamentando as ações, programas e procedimentos do Fundurb, foi editado o Decreto Municipal nº 13.824, de 01 de junho de 2016, o qual disciplina e dispõe sobre a estrutura da administração e controle dos recursos recebidos e trata sobre a gerência executiva e as funções da SEUMA como Secretaria Executiva, estabelecendo as atribuições e competências para o gerenciamento dos fundos. Traz, ainda, a indicação das despesas que podem ser realizadas pelo Fundo, bem como sobre a forma de execução orçamentária, movimentação financeira, contabilização e prestação de contas.

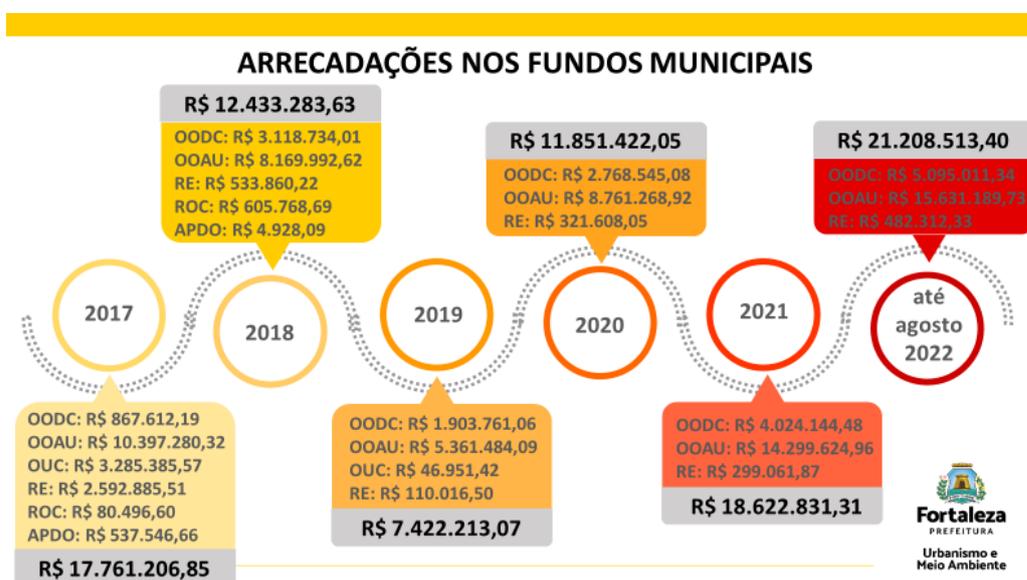
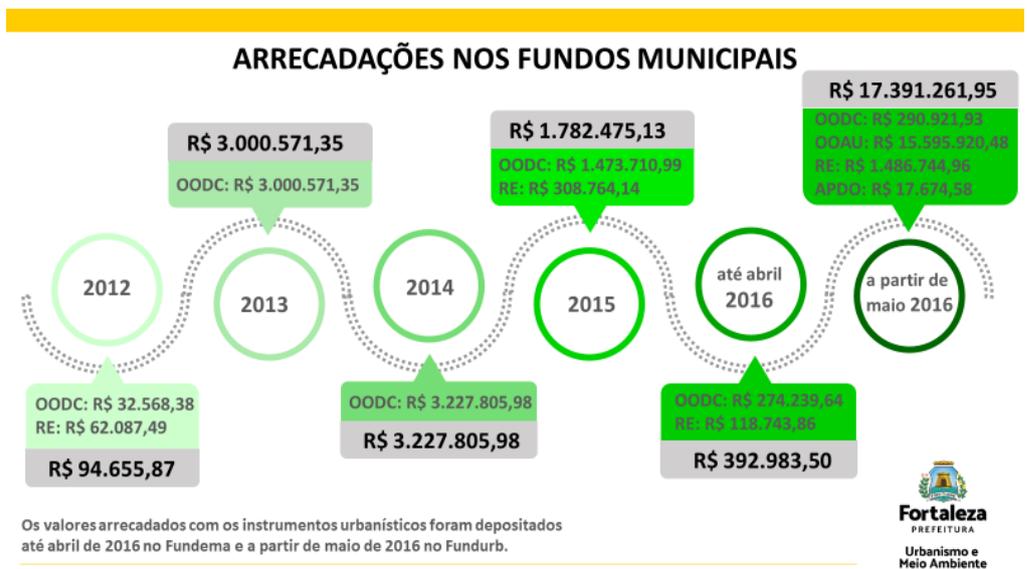
Assim, são fontes de receitas do Fundurb: valores em dinheiro correspondentes à outorga onerosa do direito de construir acima do índice de aproveitamento máximo da respectiva zona – ODC; valores em dinheiro correspondentes à venda de títulos consistentes em certificados de potencial adicional de construção (CEPAC's), oriundos de operações urbanas consorciadas; 40% (quarenta por cento) da receita proveniente da aplicação de multas decorrentes de infrações à legislação urbanística, arrecadadas por meio da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS; receita proveniente da aplicação de multas decorrentes de infrações à legislação urbanística arrecadadas através do Município de Fortaleza; valores em dinheiro resultantes da venda, pelo Município, de áreas remanescentes de desapropriação efetuada para a realização de operações urbanas consorciadas – OUC; rendas provenientes de aplicações de seus próprios recursos; e outras receitas a ele destinadas.

Conforme artigo 10 da Lei nº 211/2015 e, da mesma forma o Decreto regulamentador, esses recursos poderão ser aplicados:

- VI. na execução de projetos que visem a implantação e o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas;
- II. na execução de programas de manutenção e conservação urbanística;
- III. na execução de programas e projetos decorrentes da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009 – Plano Diretor Participativo;
- IV. na execução de programas de urbanização e de obras de infraestrutura nas zonas adensadas com carência de serviços;
- V. na execução de programas de cunho social prioritariamente voltados para as regiões mais carentes do município;
- VI. na execução de projetos e obras pertinentes e operações urbanas consorciadas, inclusive indenizações por desapropriações. (Fortaleza, 2015)

Além dessas fontes, há também, especificamente nas Leis que regulamentam a Outorga onerosa de alteração do uso, a indicação de que os recursos provenientes da contrapartida financeira devam ser depositados na conta do Fundurb.

Figura 14 - Dados das receitas do FUNDURB



Fonte: CENUR-SEUMA, com a análise dos valores recebidos pelo FUNDURB (2023).

As verbas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB objetivam dar suporte financeiro aos projetos e programas que visem a implantação e o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas, ou, ainda, para os seguintes casos: execução de programas de manutenção e conservação urbanística; execução de programas e projetos decorrentes do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009); execução de programas de urbanização e de obras de infraestrutura nas zonas adensadas com carência de serviços; execução de programas de cunho social prioritariamente voltados para as regiões mais carentes do município; e execução de projetos e obras pertinentes e operações urbanas consorciadas, inclusive indenizações por desapropriações.

Para que seja viabilizado o repasse das verbas, é necessária a devida aprovação pelo Conselho Gestor do FUNDURB, nos termos dos artigos 4º e 6º do Decreto Municipal nº 13.824, o qual aduz ser da competência do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) aprovar o plano de aplicação dos recursos do Fundo e submeter ao Prefeito Municipal os pareceres sobre os projetos submetidos a sua apreciação. Além disso, é da competência desse Conselho Gestor supervisionar a aplicação dos recursos do Fundo e examinar e emitir parecer sobre projetos e ações relativas a operações urbanas consorciadas a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

Para tanto, a Coordenadora/Gerente Executiva do FUNDURB verifica a disponibilidade financeira registrada na conta do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, analisando o Plano de Trabalho do projeto a ser executado, se está compatível com as diretrizes, objetivos e metas, identificando o objeto a ser executado, a justificativa técnica e jurídica, a programação Física e Financeira, a compatibilidade do Cronograma de Execução e de Desembolso para que seja levada a pauta e aceita pelos membros do Conselho.

Após toda a análise, não significa que a transferência ocorrerá de maneira simples e imediata, uma vez que deverá seguir o previsto nas disposições acima mencionadas, trazidas pelo requerente. É necessário, portanto, indicar objeto, plano de trabalho, programação, cronogramas, bem como o devido acompanhamento e a comprovação de todas as aplicações dos recursos recebidos, atendendo ao fim a que se destinarem, devendo ser feita prestação de contas nos ditames do art. 29 e seguintes do Decreto nº 13.824/2016.

Toda essa cautela visa obedecer a critérios objetivos de avaliação e controle interno

para o alcance da meta do Projeto, bem como o Plano de Trabalho que repercutirá na prestação de contas, conforme estatui o Decreto nº 13.824, de 01/06/2016:

Art. 28. As entidades de direito público ou privado que receberem recursos transferidos do Fundo a título de subvenções sociais, auxílios, convênios ou transferências a qualquer título, serão obrigadas a comprovar a aplicação dos recursos recebidos, segundo os fins a que se destinarem, sob pena de suspensão de novos recebimentos, além de responsabilização civil, criminal e administrativa. (destacamos)

Da Prestação de Contas ao Conselho Gestor do Fundo

Art. 29. Os órgãos e entidades que integrarem a Administração Pública Municipal prestarão contas ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) da execução dos programas, projetos e ações financiados com recursos do Fundo sob sua responsabilidade.

Art. 30. A prestação de contas a que alude o artigo anterior será apresentada:

I. A cada 90 (noventa) dias, contados da transferência dos recursos, devendo conter a demonstração da execução do cronograma físico-financeiro do programa, projeto ou ação executada com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB); (...) [g.n] (Fortaleza, 2016)

Feitas as ponderações necessárias e o enquadramento legal, e existindo a disponibilidade financeira dos recursos, bem como a Justificativa Técnica do requerente da verba, há a manifestação favorável pelo órgão responsável pela análise do projeto. Após a aprovação do Conselho Gestor do FUNDURB e do Prefeito, a verba fica separada e poderá ser efetivamente utilizada na realização da despesa requerida, com a consequente comprovação de sua utilização na despesa indicada.

Desse modo, analisando todas as Atas disponibilizadas no site da SEUMA, desde a sua criação até a do dia 06 de dezembro de 2023, verificamos a existência dos seguintes projetos solicitados: asfalto, areninhas, melhorias habitacionais, projetos de regularização fundiária, campos de futebol, requalificação e adaptação de praças e logradouros públicos, construção de equipamento cultural Osório de Paiva, serviços de manutenção preventiva, corretiva e reforma das praças, parques e logradouros públicos, voltados para atender as necessidades das Secretarias Regionais.

Pelo que se depreende e se verifica das atas e da análise das receitas e despesas das contas do FUNDURB, verificamos que as solicitações feitas pelas Secretarias Municipais envolvem os seguintes projetos, a serem custeados com as verbas depositas no referido Fundo:

Figura 15 -Dados da Célula de Negócios Urbanos e FUNDURB

RECURSOS DO FUNDURB APROVADOS		
Secretaria	R\$ solicitado/repassado	Finalidade
SCSP	R\$ 16.874.455,32	Asfalto, calçamento, drenagem, passeios e serviços diversos (escavações, demolições, carga e transporte de materiais e terraplenagem)
SEINF	R\$ 22.082.037,25	Construções de 36 areninhas e campinho
	R\$ 2.862.747,17	Construção do equipamento cultural Canindezinho - OUC Osório de Paiva
	R\$ 1.815.552,14	Construção do campinho do leite - OUC Osório de Paiva
	R\$ 32.337.513,94	Serviços de implementação do projeto reforma e requalificação em areninhas e campinhos e a construção da ponte sobre a Rua Manaus
FUNDO MUNICIPAL DE JUVENTUDE DE FORTALEZA	R\$ 305.000,00	Compra de mobiliário para o equipamento cultural Canindezinho - OUC Osório de Paiva
HABITAFOR	R\$ 2.612.569,85	Assentamentos do bairro Planalto Ayrton Sena
	R\$ 7.725.199,14	Assentamentos na ZEIS 1 Prioritária
	17.523.800,00	Regularização fundiária de assentamentos precários
SEGER	R\$ 4.881.081,03	Serviços de manutenção preventiva, corretiva e reforma de praças, parques e logradouros públicos
	R\$ 17.200.000,00	Serviços de manutenção preventiva, corretiva e reforma de praças, parques e logradouros públicos
	R\$ 8.739.937,66	Reforma de praças, parques e logradouros públicos
Total	R\$ 134.959.893,50	

Fonte: FUNDURB (2023).

Para o projeto de recuperação de pavimento asfáltico e de pavimentação em pedra tosca de ruas previamente selecionadas em diversos bairros – prioritariamente os de alta densidade populacional e carentes, dentre os quais: Mondubim, Parque Santa Rosa, Siqueira, Conjunto Ceará, Piei, Barra do Ceará, Cristo Redentor, Quintino Cunha, entre outros –, foi indicado como fundamento a necessidade de tratamento urbanístico do sistema viário, visando a segurança dos usuários e à preservação do patrimônio ambiental e arquitetônico de Fortaleza, em consonância com os dispositivos da Lei Complementar nº 062/2009 (Plano Diretor da cidade de Fortaleza), além da mobilidade e limpeza urbanas, visando adequar as vias para melhor atender a população. Assim, foi observado também se o projeto atende à finalidade de ordenamento e expansão urbana, bem como se está contemplado entre os objetivos e finalidades do FUNDURB, de acordo com a previsão da Lei Municipal Complementar nº 0211, de 22/12/2015 (Dispõe sobre o FUNDURB), regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 13.824, 01/06/2016.

O Projeto em questão foi orçado no montante de R\$ 16.874.455,30, de acordo com o cronograma físico-financeiro integrante do Plano de Trabalho elaborado pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos.

Outro pleito fora feito pela Secretaria da Infraestrutura de Fortaleza (SEINF), a qual demandou o montante de R\$14.000.000,00 para a Repasse para SEINF para requalificação e adaptação de praças, logradouros públicos e areninhas, objetivando a construção desse equipamento público que servirá de base para a prática de atividades esportivas, educacionais,

culturais, encontros e musicalização.

Além desse repasse, a SEINF solicitou financiamento de R\$ 3.224.812,20 de suporte financeiro para execução do equipamento cultural da OUC Osório de Paiva, bem como a inclusão de quatro novos contratos ao programa para a requalificação e adaptação de praças e logradouros.

Ressaltando que, para a aquisição do mobiliário para o Equipamento Cultural, decorrente da Operação Urbana Consorciada (OUC) da Osório de Paiva, a empresa conveniada, Atacadão, repassou para conta específica da OUC o valor de R\$ 3.332.336,99. Desse valor, o Conselho Gestor do FUNDURB aprovou o total de R\$ 3.224.812,20 para a execução do projeto, ficando aprovado também um aporte financeiro de R\$ 10.000.000,00 para os contratos já vigentes do programa de requalificação e adaptação de praças e logradouros públicos do Município de Fortaleza (areninhas).

Foi solicitado também um valor estimado de R\$ 1.237.640,46 para o custeio do Projeto de Requalificação do Campo do Leite, que está localizado a 900m do Equipamento Cultural da Osório de Paiva, e que possui uma área de 3.728m², sendo 2.191 m² de campo com grama sintética, dois vestiários, duas arquibancadas e uma quadra de areia. O espaço de lazer também conta com passeios em piso intertravado, bicicletários, mesa de xadrez, playground, academia e paisagismo.

Figura 16 - Obra do campinho de Leite, objeto da OUC Osório de Paiva



Fonte: Autor (ano).

A execução do projeto do Campinho de Leite ocorreu entre o período de 13 de janeiro de 2021 a 22 de janeiro de 2022. Com ele, foi ofertado à população um equipamento de esporte, o qual faz parte do projeto das Areninhas, uma das políticas públicas de inclusão social,

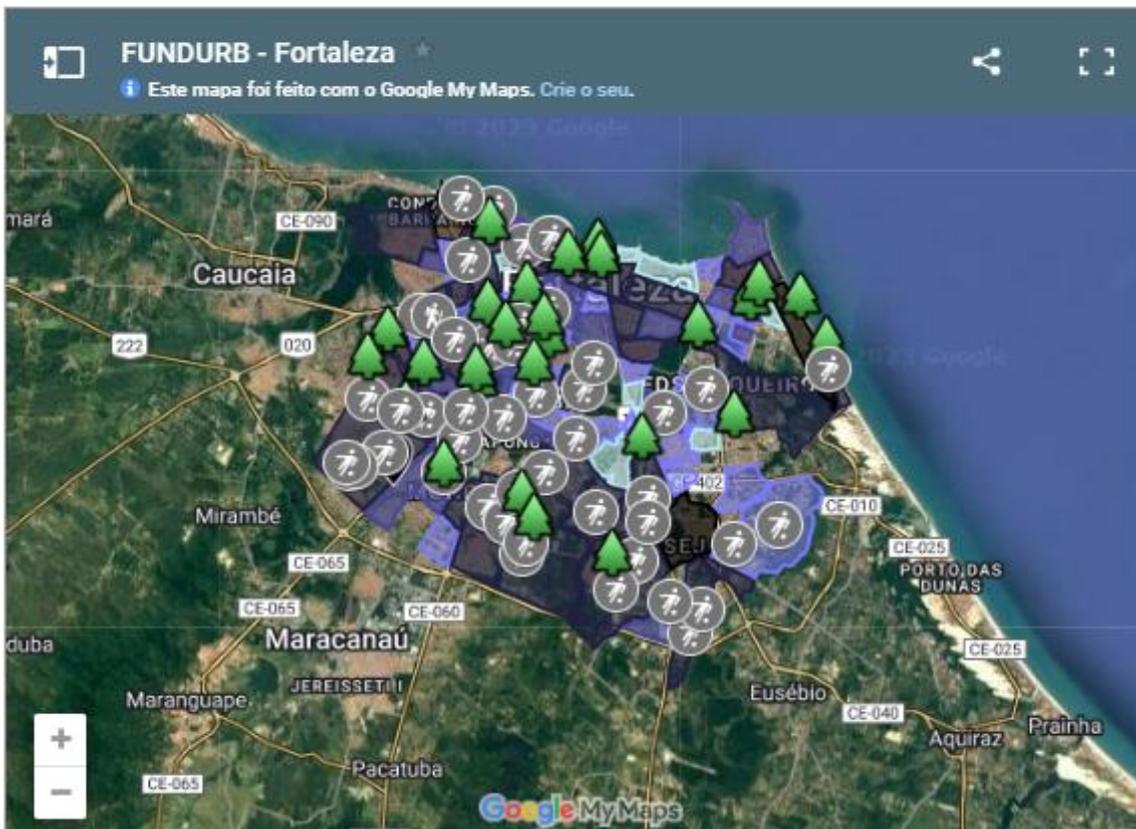
e tendo uma execução que vai além do esporte, englobando convivência cidadã e dinamização da microeconomia local. O projeto tem como objetivo unir as famílias e trazer para as crianças a oportunidade de participar de um projeto social, viabilizando transformações urbanísticas, sociais e ambientais, em uma área degradada da cidade.

Conforme análise dos recursos repassados pelo FUNDEMA, verifica-se ainda o pedido da Secretaria Municipal da Gestão Regional (SEGER) para a reforma de 44 praças e areninhas. Ainda como exemplos de despesas e recursos utilizados, é importante citar a “requalificação de 09 (nove) espaços públicos de lazer com campo de futebol – projeto areninhas, em diversos bairros no município de Fortaleza – CE”, para os anos de 2023 e 2024, no valor de R\$ 37.218.594,97.

Todos esses projetos estão devidamente mapeados e indicados no site da Prefeitura Municipal de Fortaleza, podendo a visualização ser feita através de um click do mouse sobre o equipamento indicado, em que as informações aparecem em seguida:

Figura 17 - Aplicação das verbas do FUNDURB

Mapa Georreferenciado





Fonte: SEUMA (Fortaleza, 2023f).

Ressaltando que todo o pleito é devidamente acompanhado, e a sua prestação de contas é feita na reunião do conselho posterior, até a finalização e implantação do projeto.

É importante ressaltar que durante o período de pandemia, os recursos financeiros depositados no FUNDURB foram destinados à COVID, fato que acarretou descontinuidade nos repasses e uma enorme diminuição financeira, no valor de R\$ 12.089.536,21 em 2020 e de R\$ 8.901.748,50 durante o ano de 2021, conforme relatório das contas na rubrica: Transferência da conta 27.381-3 e 27.728-2, referente a LC 291/2020 e LC299/2021 COVID-19, com fundamento na Lei Municipal Complementar nº 291, de 06 de maio de 2020, que dispõe sobre autorização de medidas excepcionais face a situação de emergência e para enfrentamento da pandemia por COVID-19, alterada pela Lei Municipal Complementar nº 293, de 13 de agosto de 2020 e pela Lei Municipal Complementar nº 299, de 14 de maio de 2022, que dispôs sobre a autorização de medidas excepcionais face à situação de emergência e ao enfrentamento da pandemia por Covid-19 e dá outras providências (Fortaleza, 2020).

5 RESULTADOS

Quanto aos objetivos da pesquisa, quais sejam: i) a verificação dos usos dos instrumentos urbanísticos no Município de Fortaleza, ii) a percepção de valores auferidos como forma de contrapartida aos cofres públicos, bem como a sua iii) efetiva utilização, chegamos às seguintes informações:

Fortaleza teve um acréscimo do uso dos instrumentos após a efetiva regulamentação da lei da Outorgas Onerosas de Alteração do Uso do Solo em 2015, bem como a mais recente alteração em 2022, a qual vedou a possibilidade de recebimento de imóveis como forma de contrapartida financeira. Verificamos que os Fundos Municipais tiveram também uma maior percepção monetária, com as consequentes utilizações dos instrumentos urbanísticos.

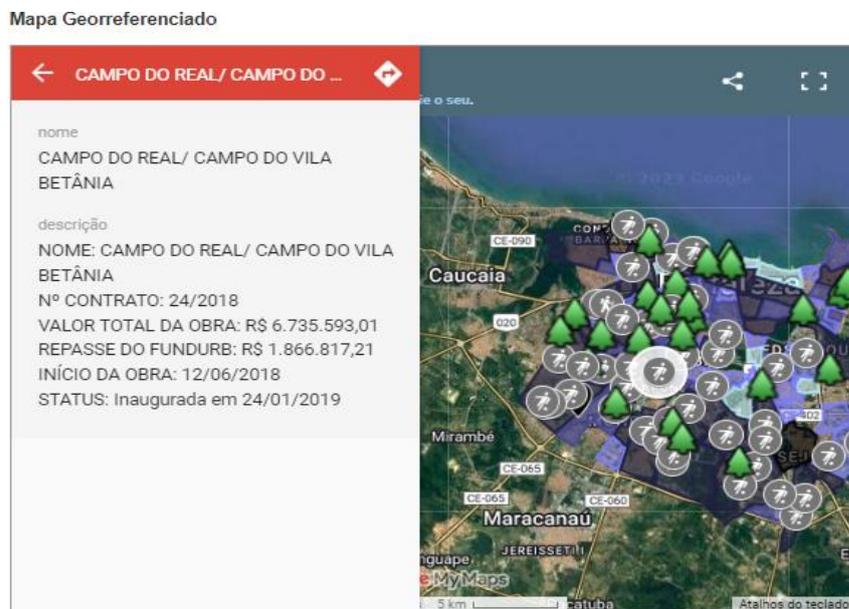
Quanto à utilização dos recursos auferidos, verificamos que nem tudo o que foi recebido, foi de fato realmente utilizado, uma vez que tivemos um valor de mais de vinte milhões de reais transferidos para o enfrentamento da COVID 19, durante o período da pandemia, nos anos de 2020 e 2021, mais precisamente os valores de R\$ 12.089.536,21 em 2020 e R\$ 8.901.748,50 durante o ano de 2021, conforme relatório das contas na rubrica: Transferência da conta 27.381-3 e 27.728-2, referente a LC 291/2020 e LC299/2021 COVID-19.

Além dessa despesa inesperada, que fugiu dos objetivos das receitas auferidas e das competências do fundo, temos também aspectos relevantes no procedimento que geram entraves burocráticos, atrapalhando, e até mesmo comprometendo, a dinâmica para a utilização das verbas disponíveis para a implementação dos projetos. Tais dificuldades são oriundas dos processos de aquisição de bens e produtos e da contratação dos serviços e obras pelo setor público. Um dos aspectos de maior relevância como exemplo desse procedimento burocráticos é o processo de licitação: uma vez que, para a finalização são necessários diversos encaminhamentos, passando por inúmeros setores dos órgãos da Administração Pública, o que leva bastante tempo, sendo demorado e muitas vezes custoso, o que agrava as contratações e aquisições. Portanto, são necessários o aprimoramento e o procedimento de desburocratização para o uso dos recursos públicos, pois vários projetos ainda estão aguardando os trâmites para o repasse.

Em contrapartida, os projetos que tiveram sua aprovação e percorreram esse longo caminho burocrático tiveram êxito na sua execução, estando os equipamentos devidamente entregues à população e em pleno uso, como pode perceber pelos projetos indicados no site: da

SEUMA⁴, podendo a visualização ser feita através de um click do mouse sobre o equipamento indicado, e as informações aparecem em seguida:

Figura 18 - Relatório georreferenciado da aplicação do dinheiro do FUNDURB



Fonte: Fortaleza (2023).

O presente trabalho abordou a temática relacionada aos instrumentos urbanísticos utilizados no município de Fortaleza, verificando os valores recebidos em contrapartida e onde foram aplicados.

Assim, conforme detidamente apresentados no capítulo relacionado ao estudo e análise dos instrumentos urbanísticos, foram realizadas as seguintes operações urbanas consorciadas em Fortaleza: OUC Parque Foz Riacho Maceió, que teve como objetivo a urbanização da área próximo ao riacho Maceió, com a implantação de um parque e sua manutenção pelo prazo de 10 anos, com a contrapartida do município de flexibilização de índices para novas edificações no perímetro da operação. Atualmente, as vias encontram-se implantadas, com a entrega ao município das áreas públicas e do parque, tendo sido inaugurado em agosto de 2014, e as empresas conveniadas são responsáveis pelas obrigações mencionadas na lei, nos termos e acordos, até agosto de 2024. Já a OUC Dunas do Cocó não houve conveniado para a sua implantação, estando vigente até 23 de dezembro de 2024. A OUC Jockey Clube teve como objetivo a implantação do Hospital da Mulher e a reestruturação do sistema viário da área, permitindo uma melhor circulação, e atualmente encontra-se finalizada

⁴ <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>

e concluída, estando as vias entregues e o hospital em pleno funcionamento.

Outra OUC que está finalizada e concluída é a OUC Lagoa Papicu, a qual teve como objeto de aplicação urbanística a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações multifamiliares e de uso misto e centro comercial de grande porte, tipo shopping center, além da capacitação socioeducativa profissional de 1.000 pessoas. Foram previstas ainda a realização de obras de alargamento e urbanização, de iluminação às custas dos investidores privados; a construção de unidades habitacionais, de interesse social e o arruamento, a implantação e construção de equipamentos urbanos, de área verde, em espaço de 9.891,79m²; a realização de prolongamento de vias e o fomento à ocupação de forma ordenada, com a manutenção de cercas de proteção do entorno da lagoa do Papicu e calçadas, a fim de servirem à melhor qualidade de vida e de espaço de lazer dos habitantes da região; e a limpeza inicial e sistemática da área do Parque da Lagoa do Papicu. Em contrapartida, foi permitido o parcelamento, o uso e a ocupação da área de forma diferenciada, com índice de aproveitamento superior, bem como a taxa de ocupação e outros benefícios previstos na referida lei da operação.

A OUC Sítio Tunga teve como objetivos e diretrizes: dotar o município de alternativas de tráfego para a região, mediante a realização de obras de interesse público, através da construção, urbanização e iluminação da Avenida Pindorama, além de dois outros trechos de vias locais, no bairro Luciano Cavalcante; viabilizar a implantação de habitações de caráter social através da Fundação HABITAFOR, viabilizar a implantação de um parque público municipal; incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, através da construção de empreendimento imobiliário predominantemente residencial; permitir o parcelamento, o uso e a ocupação da área de forma diferenciada, além de realizar a limpeza e manutenção do Parque Público Urbano pelo período de 10 anos; e adotar as medidas visando a proteção e a recuperação das áreas de preservação permanente situadas na área abrangida pela OUC. O parque foi entregue em março de 2020, estando as empresas conveniadas responsáveis pelas obrigações até março de 2030.

A OUC Osório de Paiva teve como objetivos e diretrizes a promoção de transformações urbanísticas estruturais e melhorias socioeconômicas na área da operação, incentivando a área para instalação de equipamentos com grande potencial gerador de emprego e renda. Aproveitando a infraestrutura viária existente, busca permitir e estimular a instalação de atividades de comércio e serviços conjugadas à atividade residencial. Através dessa operação, foi implantado um equipamento gerador de emprego e renda do tipo comércio atacadista e varejista, com a consequente doação de áreas ao município para a instalação de equipamentos comunitários, bem como terrenos para faixa de alargamento viário e implantação

de vias, além de custear o plano de arborização da área, programa de educação ambiental, e programa de coleta seletiva.

Por fim, a OUC Lagoa da Sapiranga, a qual visou a implantação de trecho do Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga com condições de parcelamento, uso e ocupação do solo definidas para a operação, possibilitou áreas públicas voltadas para cultura e lazer, com a promoção e recuperação socioambiental da área e o reflorestamento das margens dos recursos hídricos inseridos na área e incentivo ao ecoturismo e educação ambiental da área.

Atualmente, o projeto de execução do Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga, no trecho objeto da operação, encontra-se em fase de elaboração na Secretaria Municipal da Infraestrutura de Fortaleza (SEINF).

Além dos equipamentos relacionados às OUCs, foram executados diversos outros. Para a demonstração do que fora mencionado consta da tabela abaixo os valores recebidos e utilizados com a localizados dos bairros de Fortaleza.

Tabela 10 – Repasses FUNDURB para SEINF

BAIRRO DA ARENINHA	R\$ VALOR	
Aeroporto	R\$	144.088,55
Antônio Bezerra	R\$	2.448.244,35
Barroso	R\$	204.443,75
Bom Jardim	R\$	161.161,59
Bom Sucesso	R\$	202.992,19
Carlito Pamplona	R\$	204.021,07
Conjunto Ceará II	R\$	248.019,34
Cristo Redentor	R\$	168.231,67
Floresta	R\$	692.561,73
Granja Portugal	R\$	2.094.271,38
Guajeru	R\$	215.822,98
Itaperi	R\$	1.866.817,21
Jangurussu	R\$	345.229,85
Jardim América	R\$	1.597,67
Jardim Das Oliveiras	R\$	742.985,21
Jóquei Clube	R\$	90.393,95
José Walter	R\$	18.664,28
Mondubim	R\$	1.877.668,05
Novo Mondubim	R\$	1.444.342,86
Panamericano	R\$	108.565,44
Parque Dois Irmãos	R\$	683.394,49
Parque Santa Maria	R\$	571.424,47
Paupina	R\$	421.075,56

(continua)

(conclusão)

Tabela 9 – Repasses FUNDURB para SEINF

BAIRRO DA ARENINHA	R\$ VALOR
Pici	R\$ 874.349,42
Rodolfo Teófilo	R\$ 902.956,89
São Bento	R\$ 1.217.506,15
Serrinha	R\$ 3.459.521,79
Vila Manuel Sátiro	R\$ 671.685,36
Total	R\$ 22.082.037,25

Fonte: elaborado pela autora a partir de Relatório enviado pelo FUNDURB (2024).

Tabela 11 - localização das areninhas construídas com o dinheiro do FUNDURB

DESCRIÇÃO	ENDEREÇO
CAMPINHO MAUÁ	Rua Paraná com Travessa Paraná Guanabara com a Rua Piauí, s/n, bairro Pan Americano
PRAÇA NEY REBOUÇAS	Av. Senador Fernandes Távora, 200, bairro Joquei Clube
CAMPINHO IPIRANGA	Rua Pedro Melo esquina com a Rua Salgado Filho, bairro Antônio Bezerra
PRAÇA PRISCO BEZERRA	Av. Humberto Monte com Av. Prof. Andrade Furtado, bairro Pici, Entrada da UFC
CAMPO GUAJERU	Estrada do Guajeru com a Rua Socorro Gomes, s/n, bairro Guajeru
CAMPO BOM JARDIM (SANTA CLARA)	Rua NE-8 com Rua NE-9, bairro Bom Jardim
CAMPO CONJUNTO CEARÁ II	Av. H, s/n, bairro Conjunto Ceará II
CAMPO PAUPINA	Rua 25 de dezembro, 714, quadra 14, bairro Paupina
CAMPINHO SDO MONDUBIM	Rua B, s/n, Conjunto Residencial Marcos Freire, bairro Mondubim
CAMPINHO CARLITO PAMPLONA	Rua Tenente Lisso, S/N, bairro Carlito Pamplona
ARENINHA CAMPO DA LAGOA DA ZEZA - JARDIM DAS OLIVEIRAS	Av. Rogaciano Leite, 2580, com a Rua Padre Francisco Pita, Jardim das Oliveiras
ARENINHA PRAÇA DA JUVENTUDE - GRANJA PORTUGAL	Rua Taquari, s/n, com a Rua Antônio Nery, bairro Granja Portugal
ARENINHA CAMPO DO VIOLETA	Rua Benedito Lacerda, Rua João Ferreira, bairro Barroso
ARENINHA CAMPO DO ALTO ALEGRE	Rua 7 com Av. Contorno Sul, s/n, bairro São Bento
ARENINHA ANTONY COSTA	Rua Pedro Melo, s/n, com a Rua Hugo Vitor, bairro Antônio Bezerra
ARENINHA CAMPO DO SERRINHA	Av. Silas Mugumba com Rua VI, bairro Serrinha
ARENINHA CAMPO SDO GRANJA PORTUGAL	Rua Teodoro de Castro, Rua Duas Nações, Bairro Granja Portugal
CAMPINHO SDO MONDUBIM	Rua Vereadora Zélia Correia de Sousa, s/n, esquina com a Rua Quartzão, bairro Mondubim
CAMPINHO LIONS JANGURUSSU	Rua Domingos Alves Ribeiro, s/n, esquina com a Travessa Lions, bairro Jangurussu
CAMPINHO VILA UNIÃO/AEROPORTO (LAGOA DO OPAIA)	Av. Lauro Vieira Chaves, s/n, bairro Aeroporto
CAMPINHO SDO CRISTO REDENTOR	Rua Santa Elisa, s/n, altura do nº 1500, bairro Cristo Redentor
CAMPINHO SDO AEROPORTO	Rua do Sol, s/n, próximo a Rua Mercúrio, bairro Aeroporto
ARENINHA CAMPO SDO PARQUE DOIS IRMÃOS	Rua G, s/n, esquina com a Rua L, 102 e H, em frente a UBS Edimar Norões, bairro Parque Dois Irmãos

(continua)

(conclusão)

Tabela 10 - localização das areninhas construídas com o dinheiro do FUNDURB

DESCRIÇÃO	ENDEREÇO
ARENINHA CAMPO DO SANTA MARIA	Rua Capitão Porfirio, s/n, esquina com a Rua Maria Quitino, bairro Ancuri
ARENINHA CAMPO DO TIGÃO	Rua Cândido Jucá, s/n, esquina com Rua Monsenhor Furtado, bairro Rodolfo Teófilo
ARENINHA CAMPO DO SÃO PAULO	Rua Bulgária, 108, com a Av. Conego de Castro, bairro Manoel Sátiro
ARENINHA CAMPO LAGO DO URUBU	Rua Carnaubal, s/n, esquina com Rua Pitanga, bairro Floresta

Fonte: elaborado pela autora a partir de Relatório enviado pelo FUNDURB (2024).

As tabelas acima informam os valores repassados do FUNDURB par a execução de obras voltadas para a construção de areninhas, projeto de educação, saúde, lazer, esportes, cultura, de musicalização dentre outros, nos mais diversos bairros da cidade de Fortaleza. Os valores são repassados do FUNDURB para a Secretaria da Infraestrutura do Município, setorial responsável pela execução das obras no município, através de um procedimento onde são analisados diversos requisitos, desde prestações de contas anteriores, cumprimento de cronograma físico-financeiro, existência de pendências, edital de licitação, empresa contratada, existência de licenciamento regular, forma de garantia e controle da verificação dos valores repassados e, por fim, a aprovação pelo Conselho gestor do fundo.

Além da indicação dos valores correspondente a cada execução de obra por bairro da cidade, é feita a designação dos endereços, descrição do nome e locais das areninhas construídas com o dinheiro do FUNDURB, com a finalidade de demonstrar transparência e monitoramento dos gastos, com a localização, valor da obra e empresa contratada executora da obra.

Conforme mencionado, todos os projetos encontram-se mapeados e georreferenciados⁵, de fácil visualização e verificação do nome do empreendimento, com a descrição do contrato que a obra foi executada, os valores repassados, início e status da obra.

⁵ Dispostos no site <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as observações e análises desenvolvidas, verificou-se a construção de diversos empreendimentos e equipamentos públicos esportivos, culturais, de requalificação e adaptação de praças e logradouros públicos, e areninhas, objetivando a viabilização de equipamentos públicos que servirão de base para a prática de atividades esportivas, educacionais, culturais, encontros e musicalização.

Da mesma forma que os recursos obtidos foram devidamente utilizados nos propósitos de melhorias urbanas, as operações urbanas consorciadas também obtiverem êxito em seus objetivos e diretrizes, uma vez que operações que foram desenvolvidas estão quase todas finalizadas, restando apenas algumas obrigações acessórias como a transferência de imóveis, através de averbação na matrícula, a manutenção de parque.

Assim, como resultado das OUCs, conclui-se que foram bem-sucedidas e que realizaram os objetivos esperados, estando quase todas finalizadas, tendo apenas uma única sem a sua implementação, por falta de conveniados, que foi a OUC Dunas do Cocó, e uma ainda em andamento, aguardando a elaboração e execução do projeto, a OUC Lagoa da Sapiranga.

Os demais instrumentos têm como a principal contrapartida a entrega de um valor em dinheiro como forma de pagamento pelo seu uso. Para a comprovação e acompanhamentos do uso dos valores recebidos, foi criado um fundo, FUNDURB, com todos os requisitos necessários para o monitoramento e supervisão do fluxo do que entra e sai, a fim de deixar sempre compatível com suas finalidades e objetivos.

Então, foram analisadas as receitas, despesa e atas do FUNDURB, tendo como diagnóstico a efetiva utilização dos valores recebidos nas finalidades de melhorias urbanas, principalmente nos bairros mais periféricos, conforme se depreende do mapa georreferenciado no site da SEUMA⁶ e das planilhas analisadas, sendo, portanto, o uso satisfatório.

Ressaltamos que existem críticas relacionadas ao uso dos instrumentos urbanístico, por considerarem de difícil acesso por seu alto custo, uma vez que tais índices, além de caros para a cidade, extrapolam parâmetros que já foram delimitados.

Ocorre que, é sabido que as políticas públicas devem ser feitas e executadas para todos os níveis e classes, não podendo ser estanques nem voltadas apenas para parcelas da população. Muito embora uma das funções do poder público seja a diminuição das diferenças econômico-sociais, sendo esta justamente uma das consequências como forma de resultado do

⁶ <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>

uso dos instrumentos, em razão da edificação e urbanização em locais mais carentes de políticas públicas, ou seja, a construção de arezinhas, escolas, urbanização de praças, vias e logradouros.

REFERÊNCIAS

- ALDIGUERI, C. R.; ROSA, S. R. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 337-362, jan/abr 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 jan. 2024.
- BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.
- FELIN, B.; AZEREDO, L.; BETTI, L. O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir? **Portal MPMT**, Notícias, Gestão Urbana, 17 maio 2023. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/conteudo/732/127674/o-que-e-a-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: 23 jan. 2024.
- FERREIRA, S. de A. Outorga onerosa do direito de construir. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 234, p. 43–80, 2003. DOI: 10.12660/rda.v234.2003.45153. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45153>. Acesso em: 25 jan. 2024.
- FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial Do Município**, ano LVI, nº 14.020, Fortaleza, 13 De março De 2009. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.
- FORTALEZA. Lei nº 10.335, de 01 de abril de 2015. Dispõe sobre a outorga onerosa de alteração de uso do solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/09, que institui o Plano Diretor Participativo, e dá outras providências. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/lei_de_outorga_onerosa_1_lei_10.335-2015_0.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.
- FORTALEZA. Lei Complementar 211, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, 30 dezembro 2015. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_0211_-_cria%C3%A7%C3%A3o_fundurb.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.
- FORTALEZA. Lei nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.335/2015, que dispõe sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/2009, que institui o Plano Diretor Participativo e dá outras providências. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio->

[ambiente/catalogodeservico/lei_de_outorga_onerosa_1_lei_10.431_-2015_0.pdf](#). Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Decreto nº 13.824, de 01 de junho de 2016. Regulamenta o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB.), e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, 13 de junho de 2016. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/decreto_13.824_-_01_de_junho_de_2016_-_regulamenta_fundurb.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Decreto nº 14.498, de 18 de setembro de 2019. Regulamenta a base cartográfica georreferenciada de Fortaleza, com limites corretos e precisos do município de Fortaleza e seus 121 bairros, bem como os limites de subdistritos e distritos alinhados com a territorialização, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 18 set. 2019. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/317a341a-8ee6-44d0-b8ad-1a9f1cb25451;1.0&numero=16590s>. Acesso em: 23 jan. 2024.

FORTALEZA. **Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo**. Com comentários da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente. 2020. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/lei_complementar_n_236_de_11_de_agosto_de_2017_com_comentarios_da_secretaria_de_urbanismo_e_meio_ambiente.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Lei complementar nº 0333, de 14 de setembro de 2022. Dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, previsto na Lei Complementar nº 062/2009, Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), e na Lei Complementar nº 236/2017, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, ano LXVIII, nº 17.415, Fortaleza, 16 de setembro de 2022. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-especifica/LEI_N_0333_2022_OUTORGA_ONEROSA_DE_ALTERACAO_DE_USO.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Lei complementar nº 0365, de 13 de julho de 2023. Altera a Lei Complementar nº 211, de 22 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, 13 de julho de 2023. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/LEI_COMPLEMENTAR_N_0365_DE_13_DE_JULHO_DE_2023.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD). **Ata da 126ª Reunião**. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/dados-abertos/reuniao-cppd/0._apresentacao_126_cppd_31_03_21-01.pdf. Acesso em: 09 fev. 2024.

FORTALEZA. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. Célula de Negócios Urbanos.

Relatório 04/2023. Disponível em:

https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/cppd/REL_04.2023_MD_CE_BC_ALDEOTA__TABELA_SEINF.pdf.

Acesso em: 09 fev. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Operação**

Urbana Consorciada. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023a. Disponível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/415-operacoes-urbanas-consorciadas-em-fortaleza>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Canal

Urbanismo e Meio Ambiente. **Transferência do Direito de Construir.** 2023b. Disponível

em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/228-transferencia-do-direito-de-construir>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Outorga**

Onerosa de Alteração de Uso do Solo. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023c.

Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/522-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Outorga**

Onerosa do Direito de Construir. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023d. Disponível

em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/746-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Fundo de**

Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA). Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023e.

Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/384-fundo-de-defesa-do-meio-ambiente-fundema>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Fundo**

Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Canal Urbanismo e Meio Ambiente.

2023f. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>.

Acesso em: 12 dez. 2023.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Reuniões**

Posteriores à Lei Complementar N° 062/2009 (Plano Diretor). Canal Urbanismo e Meio

Ambiente. 2023g. Disponível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/536-reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>.

Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Fluxo e**

Prazos. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023h. Disponível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/1053>.

Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Atas de**

reuniões do Conselho Gestor do FUNDURB. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023i.

Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/485-atas-de-reunioes-do-conselho-gestor-do-fundurb>. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza**. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023j.

Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/415-operacoes-urbanas-consorciadas-em-fortaleza>. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).

Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 236/2017). Canal Urbanismo e Meio Ambiente, 2023k. Disponível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/445-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-lei-n-236-2017>. Acesso em: 23 jan. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo de Defesa do Meio Ambiente (Fundema)**. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023l. Disponível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/384-fundo-de-defesa-do-meio-ambiente-fundema>. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb)**. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. 2023m.

Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 25 jan. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Operação Urbana Consorciada Jockey Clube**. 2024. Disponível em:

https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreadora/oucs_vigentes/apresentacao_ouc_jockey_clube.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

FURTADO, F.; REZENDE, V. F.; OLIVEIRA, T. C.; JORGENSEN JR., P. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. **Lincoln Institute of Land Policy**, 2006. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir>. Acesso em: 25 jan. 2024.

IBGE. Indicadores. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>. Acesso em: 25 jan. 2024.

IBGE. Índice IPCA. Disponível em: https://www.portaldefinancas.com/ipca_ibge.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

OLIVEIRA, I. S. N. de. **A outorga onerosa de alteração de uso e a destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/24871>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SANDRONI, P. Captura de Mais Valias Urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado / Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor de 2002. Informe Final. **GV – Pesquisa**, EAESP, Relatórios

Técnicos, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/71e99507-2c3a-4776-a49b-e4ed8ca38e15>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SILVA, D.; ZORZI, L. M.; LUZ, T. M. S. Os instrumentos de política urbana: outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e operação urbana consorciada.

Portal UPF, Passo Fundo. Disponível em:

<https://www.upf.br/uploads/Conteudo/Artigo%20sobre%20os%20Instrumentos%20de%20Politica%20Urbana.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ANEXO I - MEMÓRIA DE CÁLCULO PARA ATUALIZAÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS COM O USO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Tabela – índice base IPCA de dezembro de 2013 a dezembro de 2023 para a atualização dos valores recebidos com os instrumentos urbanísticos e demais serviços indicados no trabalho.

	índice base IPCA	índice referência IPCA (nov-2023)	var (%)
dez/13	983,2715	1735,8318	76,54%
dez/14	1046,2758	1735,8318	65,91%
dez/15	1157,9500	1735,8318	49,91%
dez/16	1230,7625	1735,8318	41,04%
dez/17	1267,0374	1735,8318	37,00%
dez/18	1314,4941	1735,8318	32,05%
dez/19	1371,0967	1735,8318	26,60%
dez/20	1433,0338	1735,8318	21,13%
dez/21	1577,2121	1735,8318	10,06%
dez/22	1668,4514	1735,8318	4,04%
nov/23	1735,8318	1735,8318	0,00%

Fonte: IBGE (2024).