



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

DANIELA VALENTE MARTINS

UMA AVALIAÇÃO DA DISPOSIÇÃO A PAGAR PELO DIREITO DE CONSTRUIR
NA CIDADE DE FORTALEZA

FORTALEZA

2026

DANIELA VALENTE MARTINS

UMA AVALIAÇÃO DA DISPOSIÇÃO A PAGAR PELO DIREITO DE CONSTRUIR
NA CIDADE DE FORTALEZA

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Andrei Gomes Simonassi

FORTALEZA

2026

DANIELA VALENTE MARTINS

UMA AVALIAÇÃO DA DISPOSIÇÃO A PAGAR PELO DIREITO DE CONSTRUIR
NA CIDADE DE FORTALEZA

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: **26 de março de 2026.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francisco Gildemir Ferreira da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

*À memória do meu pai, Carlos Brunet
Martins, grande professor, que me ensina
cada vez mais e melhor.*

AGRADECIMENTOS

À Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza, minha casa profissional, pelo apoio institucional e financeiro que viabilizou minha participação no Programa de Mestrado Profissional. E por tantas outras razões, ao longo de mais de 40 anos.

Ao Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi, pela orientação superlativa, pela disponibilidade de tempo, dedicação, e enorme paciência durante todo o desenvolvimento desta pesquisa. E pela amizade, que veio antes disso tudo.

Aos participantes da banca examinadora, professores doutores Paulo de Melo Jorge Neto e Francisco Gildemir Ferreira da Silva, pela atenção e colaborações precisas e valiosas.

Aos professores e colegas da turma de mestrado, pelos ensinamentos, pela troca de ideias, pelo muito que aprendi. Foi muito proveitoso, leve e divertido. Obrigada a todos pelo excelente convívio. Tarcísio e Lucas, ainda estou aqui!

Aos queridos amigos e colegas Sandro e Augusto, sempre disponíveis, pela ajuda fundamental na consulta dos dados que viabilizaram este estudo, pela indicação de leituras interessantíssimas e pelas variadas sugestões para o aprimoramento do trabalho. Obrigada, amigos.

Destaco especialmente o auxílio luxuoso do Orlei, meu querido amigo e colega de SEFIN e de mestrado. Sempre preciso, solidário, paciente, sábio...Ensinando-me tudo o que ainda não sei. E é muito!

À minha família, que nunca me deixa só nas minhas jornadas:

Minha mãe, que, na confusão das suas memórias, mantém intacta a lembrança de quem eu sou e de seu amor infinito por mim. Basta isso, mãe.

Meu irmão Carlinhos, economista apaixonado pelos números, que me disse que agora eu iria estudar uma coisa séria, pois, segundo ele, a matemática é o que mais nos aproxima de Deus. Topei o desafio, mas ainda acho que a cidade é a maior invenção da humanidade.

Meu marido Ricardo, arquiteto apaixonado pela cidade, que segura minha mão em qualquer aventura desde que nos vimos pela primeira vez, sob as mangueiras da Escola de Arquitetura da UFC.

Meu filho Pedro, que me estimula a ser uma pessoa melhor desde que eu soube que ele ia chegar.

Amo vocês.

Por fim, agradeço profundamente a todos os deuses que se alinharam para me dar tanto, muito além do meu merecimento. Peço às divindades que não reparem a bagunça e vão desculpando aí qualquer coisa...

RESUMO

Esta pesquisa analisa a disposição a pagar pelo direito de construir na cidade de Fortaleza, considerando as diretrizes da política urbana nacional e a legislação municipal que regulamenta o uso e ocupação do solo. Foram estudados todos os eventos de aplicação dos instrumentos urbanísticos de outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso, de 2016 a 2024. Geralmente desenvolvido por arquitetos e urbanistas, o planejamento urbano, segundo Bertaud (2023), ignora as forças do mercado nas decisões sobre o desenho da cidade. A pesquisa estudou a demanda do mercado imobiliário por “solo criado”, analisando, nos processos de licenciamento com aplicação de concessão onerosa, os valores pagos e os parâmetros de base de cálculo das outorgas: tipo de atividade, zona urbana, e indicadores urbanos flexibilizados. Sendo o valor da outorga a variável dependente do modelo econométrico, investigou-se a disposição a pagar a partir da análise desses parâmetros, tomados como variáveis explicativas do valor do “solo criado”. Foram também considerados dados do cadastro imobiliário da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) referentes ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e dados da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) relativos aos valores das outorgas recolhidos pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). A abordagem metodológica baseou-se na estimação de um modelo empírico de regressão múltipla, com correção de variância pelo método de Newey-West (1987). Constatou-se ineficiência na cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em relação à da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU). Destacadamente, quanto à variável referente ao tipo de uso, a atividade residencial multifamiliar demonstrou relevância prioritária para a disposição a pagar, assim como a flexibilização da altura associada ao incremento do potencial construtivo. Atividades adequadas a soluções verticalizadas demonstraram maior demanda pelas outorgas onerosas. As zonas urbanas com maior valor do solo são localizações de maior número de licenciamentos com outorgas, convergindo com a finalidade desses instrumentos, uma vez que regiões de maior valorização imobiliária devem ser as principais fontes dos recursos das outorgas. Contudo, o planejamento deve considerar os riscos de gentrificação das zonas urbanas onde o adensamento construtivo é fomentado pela utilização intensa das outorgas onerosas. A associação com outros

instrumentos urbanísticos deve ser aplicada para evitar os efeitos deletérios da utilização concentrada da outorga do “solo criado”. Embora o foco da pesquisa seja a investigação da disposição a pagar e a eficiência na arrecadação, a finalidade principal dos instrumentos é urbanística. O objetivo da aplicação das outorgas deve ser recuperar, para a coletividade, a “mais valia” decorrente da valorização da propriedade urbana resultante de investimentos públicos, mitigando as desigualdades no acesso aos benefícios da urbanização. Os recursos devem ser destinados a melhorias urbanas para a população mais vulnerável. É fundamental pesquisar as variáveis que influenciam a demanda por “solo criado”, mas a eficiência plena da utilização do instrumento ocorre, como indicado pelo Estatuto da Cidade, na “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.

Palavras-chave: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; solo criado; planejamento urbano.

ABSTRACT

This research analyzes the willingness to pay for the right to build in the city of Fortaleza, considering national urban policy guidelines and municipal legislation that regulates the use and occupation of urban land. The study comprehended all events that involved the urban instruments of onerous grants of the right to build and to change the use of urban land, from 2016 to 2024. Usually developed by architects, urban planning, according to Bertaud (2023), ignores market forces in decisions about cities' design. This research studied the real estate market demand for "created land", analyzing, in licensing processes that required onerous concession, the amounts paid by entrepreneurs and the parameters for evaluating the grants, such as type of activity, urban area, and building restrictions whose flexibilization was conceded. Considering the value of the grant as the dependent variable of the econometric model, the mentioned parameters were taken as explanatory variables to determine the willingness to pay for "created land". Data from the Municipal Department of Finance's real estate registry regarding the Urban Property and Territorial Tax (IPTU) and the Real Estate Transfer Tax (ITBI) were also studied, as well as data from the Municipal Department of Urbanism and Environment concerning the onerous grants revenue collected by the Municipal Fund for Urban Development. The methodological approach was based on the estimation of an empirical model of multiple regression, with variance correction by the Newey-West (1987) method. The research found inefficiency in the collection of the Onerous Grant of the Right to Build in relation to the Onerous Grant of the Change of Land Use. Notably, regarding the variable referring to the type of use, the Multifamily Residential activity demonstrated high relevance for the willingness to pay, as well as the flexibility of the height, associated with the increase of the construction potential. Activities suitable for vertical solutions showed greater demand for onerous grants. The urban areas with highest land value are locations with highest demand for "created land", fulfilling the purpose of these instruments, since regions with higher real estate valuation should be the main sources of funds from onerous grants. However, urban planners must consider the risks of gentrification of areas where the intense use of onerous grants fosters densification. The association with other urban instruments must be applied to avoid the deleterious effects of the concentrated use of "created land". Although this research focusses on the willingness to pay and the efficiency in collection, the instruments have an urbanistic purpose. The

objectives of the onerous grants should be to recover, for the community, the "added value", the appreciation of urban property due to public investments, to mitigate inequalities in access to the benefits of urbanization. The resources should be allocated to urban improvements for the most vulnerable population. It is essential to identify the variables that influence the demand for "created land", but the instrument's efficiency resides, as determined by the City Statute, in the "fair distribution of the benefits and burdens of the urbanization process".

Keywords: onerous grant of the right to build and to change the urban land use; created land; urban planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Macrozoneamento de Fortaleza PDP 2009.....	27
Figura 2 - Macrozona Urbana de Fortaleza PDP 2009.....	28
Figura 3 - Valores de mercado da terra (R\$/m ²).....	33
Figura 4 - Zonas Especiais PDP 2009.....	41
Figura 5 - Incidência OODC em Fortaleza PDP 2009.....	43
Figura 6 - Incidência OOAU em Fortaleza PDP 2009.....	45
Figura 7 - Aplicação de OODC/OOAU no Índice de Aproveitamento.....	46
Figura 8 - Localização dos empreendimentos licenciados com OODC.....	54
Figura 9 - Localização dos empreendimentos licenciados com OOAU.....	57
Figura 10 - Quantidade de ocorrências de parâmetros extrapolados.....	60
Figura 11 - Quantidade de coocorrências de parâmetros extrapolados.....	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução Valores Outorgas x Exercício.....	50
Gráfico 2 - Evolução Receitas Acumuladas OODC x OOAU.....	50
Gráfico 3 - Quantidade de licenciamentos com OODC x Zona Urbana.....	55
Gráfico 4 - Quantidade de licenciamentos com OODC x Atividade.....	56
Gráfico 5 - Quantidade de licenciamentos com OOAU x Zona Urbana.....	58
Gráfico 6 - Quantidade de licenciamentos com OOAU x Atividade.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Zonas Urbanas x IA x Incidência OODC.....	31
Tabela 2 - Descontos no Preço do Terreno Virtual.....	45
Tabela 3 - Arrecadação FUNDURB OODC/OOAU.....	49
Tabela 4 - Comparativo Arrecadação Outorgas x ITBI.....	49
Tabela 5 - Média de valores de terrenos virtuais outorgados OODC/ITBI por zona urbana.....	51
Tabela 6 - Total de Alvarás Emitidos x Outorgados.....	52
Tabela 7 - Estimativas dos modelos/cenários 01,02 e 03 para os determinantes da disposição a pagar pelo direito de construir por outorga onerosa.....	66
Tabela 8 - Estimativas dos modelos/cenários 04,05 e 06 para os determinantes da disposição a pagar pelo direito de construir por outorga onerosa.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACC	Área de Construção Computável
CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
CSM	Comércio e Serviços Múltiplos
EC	Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
H	Hotel/Hotel Residência/ Apart Hotel
IA	Índice de Aproveitamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - Lei Complementar 236/2017
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PDP	Plano Diretor Participativo - Lei Complementar 62/2009
RM	Residencial Multifamiliar
RU	Residencial Unifamiliar
SEFIN	Secretaria Municipal das Finanças
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SS	Serviço de Saúde
UM	Uso Misto
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
VTV	Valor do Terreno Virtual
ZEDUS	Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZO	Zona de Orla
ZOC	Zona de Ocupação Consolidada
ZOM	Zona de Ocupação Moderada
ZOP	Zona de Ocupação Preferencial
ZOR	Zona de Ocupação Restrita
ZRU	Zona de Requalificação Urbana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	LITERATURA.....	21
3	O CASO DE FORTALEZA.....	26
3.1	Do Plano Diretor.....	27
3.2	Da Lei Municipal 10.335/2015 e alterações.....	35
3.3	Da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 2017.....	40
3.4	Das Leis Complementares 333/2022 e 343/2022.....	43
4	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	48
4.1	Base de dados.....	48
4.1.1	<i>FUNDURB – dados e evidências</i>	48
4.1.2	<i>Licenciamentos com outorgas - dados e evidências</i>	52
4.2	Metodologia.....	62
4.2.1	<i>Modelos empíricos</i>	64
5	RESULTADOS.....	66
6	CONCLUSÕES.....	70
	REFERÊNCIAS.....	73

1 INTRODUÇÃO

A construção da cidade é uma tarefa contínua e coletiva, um processo participativo que envolve diversos segmentos da sociedade civil e dos governos, buscando compatibilizar interesses muitas vezes conflitantes. Neste contexto complexo, a assimetria de poder e as desigualdades sociais e econômicas entre os diversos grupos são refletidas no território urbano, de modo que a cidade desejada e planejada nem sempre se materializa na cidade real. O desafio das políticas urbanas requer o reconhecimento das múltiplas forças que movem a vida compartilhada na cidade, para aplicar com maior eficiência os instrumentos fiscais, jurídicos e urbanísticos previstos na legislação nacional e local, garantindo a todos o acesso aos bônus da vida urbana.

O Relatório Mundial das Cidades 2022¹, publicado pela UN-Habitat, evidencia que a elevada e crescente taxa de urbanização é um fenômeno mundial e demonstra que mais da metade da população global já vive em áreas urbanas. Estima-se que, até 2050, 68% da população mundial será urbana. No Brasil, o censo do IBGE de 2022² constatou que a taxa de urbanização da população brasileira atingiu 87,4%, intensificando uma tendência já observada desde 1940. Apesar das dificuldades inerentes à mediação dos conflitos de interesses dos variados grupos heterogêneos que compõem a população concentrada no território urbano, é na cidade que se potencializa a produção mundial de bens e serviços: Estudos citados pelo mencionado relatório da UN-Habitat indicam que as 600 maiores cidades do mundo são responsáveis por 60% do Produto Interno Bruto (PIB) global.

Em Fortaleza, *locus* desta pesquisa, a totalidade da população e do território são urbanos, demandando políticas inovadoras e sustentáveis para potencializar os benefícios e mitigar as desigualdades no acesso às vantagens da urbanização.

Num contexto de escassez de receitas próprias dos municípios, percebe-se em Fortaleza uma ineficiência no manejo dos instrumentos urbanísticos destinados a democratizar o acesso aos bônus da vida urbana, notadamente quanto ao potencial

¹ Acessível em: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2022-envisaging-the-future-of-cities>

² Acessível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>

de arrecadação de recursos oriundos das outorgas onerosas do excedente construtivo nos processos de licenciamento das edificações.

Palco por excelência do intercâmbio e das atividades humanas, as cidades refletem na sua forma urbana, composta por espaços públicos e privados, edificados e livres, o contexto histórico, social, econômico e político em que ocorrem as tensões e as interações da vida compartilhada. A disputa pelo território urbano é também uma disputa de poder. No Brasil, como em outros países de industrialização tardia, a expansão urbana ocorreu de maneira acelerada e desorganizada, estendendo as cidades sobre territórios muitas vezes inadequados à ocupação, seja por questões ambientais, seja por carência de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. A população que migrava das áreas rurais para as cidades, impossibilitada de arcar com os custos de ocupar as zonas de maior oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, fixou-se nas áreas periféricas, causando uma dispersão urbana com impactos deletérios para a economia e para a vida das pessoas. As desigualdades econômicas, sociais e de fruição das oportunidades da civilização estão também espelhadas no território urbano e no acesso à moradia digna.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da função social da propriedade urbana, definindo, nos artigos 182 e 183, as diretrizes gerais da Política Urbana nacional. Por determinação constitucional, a execução da política de desenvolvimento urbano compete ao Poder Público municipal, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” O Plano Diretor, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, é definido na Carta Constitucional como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” e deve disciplinar o ordenamento territorial, o uso e a ocupação do solo urbano. A função social da propriedade urbana estará cumprida quando atendidas as diretrizes no Plano Diretor.

Portanto, reforça-se o papel do governo local na regulação de uso e ocupação do solo urbano, no incentivo e restrição ao adensamento populacional, no estabelecimento do potencial construtivo dos terrenos, nos parâmetros de uso, ocupação e verticalização e no equilíbrio entre espaços livres e edificados.

Destaque-se que, na Constituição, o capítulo da Política Urbana compõe o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, pois o objeto da política urbana, o planejamento da cidade para garantir o pleno desenvolvimento das funções urbanas de morar, trabalhar, estudar, circular e se divertir é uma atividade econômica.

O Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257/2001, regulamentou o texto constitucional e detalhou as diretrizes da política urbana, sendo as mais relevantes, para os fins desta pesquisa, a *“justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”* e a *“recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”*.

Preenchendo lacunas legais, o EC instituiu os instrumentos jurídicos e urbanísticos para viabilizar as iniciativas municipais de ordenamento territorial com vistas a democratizar os ônus e os bônus da vida urbana, dentre os quais a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU), derivadas da ideia de “solo criado”.

No Brasil, o conceito de “Solo Criado” foi debatido em seminários promovidos pela Fundação Prefeito Faria Lima, em 1976. Os resultados desses debates foram registrados na Carta de Embu, que definiu que “solo criado será toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva ocupação do espaço aéreo, quer a de subsolo.” Em linhas gerais, todo aproveitamento do terreno além do coeficiente mínimo permitido por lei, constitui **“Solo Criado”** e **pertence à coletividade e não ao dono da terra**. Assim, o direito de propriedade não se confunde com o direito de construir. Este último pertence à coletividade.

A parametrização do coeficiente de aproveitamento básico do solo urbano, que define a área que pode ser edificada gratuitamente, pertence ao dono da terra e não constitui instrumento de planejamento. Por outro lado, a definição do coeficiente de aproveitamento máximo, referente ao “solo criado” decorrente da edificação além do coeficiente básico, pertence à coletividade e sua aplicação deve ser objeto de concessão onerosa. A definição do coeficiente de aproveitamento máximo constitui ferramenta de planejamento urbano, de controle do adensamento construtivo e populacional, de redistribuição da valorização fundiária e de democratização dos bônus da urbanização.

A OODC possibilita, em áreas determinadas do zoneamento urbano, a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo do terreno, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Assim, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), ao viabilizar a cobrança pela construção do “solo criado”, acima do limite estabelecido pelo índice de aproveitamento básico do terreno, permite à sociedade recuperar a “mais-valia”

obtida pelo dono da terra em face da valorização da propriedade decorrente de iniciativas e investimentos públicos.

A Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) também constitui uma concessão do poder público a ser adquirida por meio de contrapartida financeira e, em regra, trata de viabilizar a adequação de atividades ou mudança de uso do solo urbano. No entanto, conforme lei municipal específica, a OOAU também pode ser utilizada para flexibilizar a aplicação de diversos parâmetros de ocupação, como altura, taxa de ocupação do lote, recuos para as divisas, entre outros. Este é o caso da legislação de Fortaleza.

O principal objetivo das outorgas onerosas é a recuperação, ainda que parcial, da “mais-valia” fundiária decorrente da valorização do solo urbano resultante de investimentos públicos que possibilitaram o adensamento e o incremento do potencial construtivo das zonas onde o instrumento pode ser aplicado. Se utilizadas com eficiência, as outorgas onerosas constituem ferramentas de planejamento que viabilizam recursos que são obrigatoriamente destinados a melhorias urbanas e ambientais para as populações e regiões mais carentes da cidade.

Destaque-se que as outorgas onerosas não se caracterizam como tributos. Consistem em um ônus opcional e aplicável à faculdade de construir acima do coeficiente básico atribuído pelo Plano Diretor aos imóveis urbanos. (STF RE nº 387.047-5 – SC, Relator: Ministro Eros Grau). Esse ônus está relacionado à recuperação de parte dos ganhos havidos pelo dono da terra urbana decorrentes de investimentos públicos que permitiram o adensamento construtivo e a concentração de atividades variadas, resultando na valorização da sua propriedade.

Conseqüentemente, a valorização da terra, a partir da atribuição de coeficientes de aproveitamento máximos diferenciados para cada zona urbana, em conformidade com as características das distintas regiões da cidade, pode ser equilibrada pela cobrança das outorgas onerosas, cujos valores devem ser mais altos nos bairros e zonas mais valorizadas. Afirma-se, portanto, o potencial distributivo desse relevante instrumento urbanístico, contribuindo para o cumprimento de uma das mais importantes diretrizes da política urbana nacional: “a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.

É recomendável que coeficiente ou índice de aproveitamento básico seja uniforme em toda as zonas urbanas para que haja isonomia entre todos os terrenos edificáveis da cidade. No entanto, por razões políticas, sociais e econômicas, os

coeficientes de aproveitamento básicos em Fortaleza e em diversas cidades brasileiras eram historicamente diferenciados e foram “incorporados” ao valor da propriedade. O Estatuto da Cidade, neste cenário, estabeleceu que “o plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.”

O valor da contrapartida devida pelos beneficiários das outorgas onerosas deve estar previsto na lei municipal que criou o instrumento, da qual deve constar a fórmula, as bases de cálculo e a forma de pagamento. A captação dos recursos ocorre a partir da aprovação do empreendimento passível da outorga pelos órgãos municipais licenciadores.

Como será demonstrado, esses recursos são significativos em Fortaleza: No exercício de 2024, a arrecadação decorrente das outorgas onerosas representou 57,65% (cinquenta e sete vírgula sessenta e cinco por cento) de toda a receita arrecadada com o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Caso não fossem objeto de outorga onerosa e cobrados pelo município, esses recursos seriam aproveitados pelo dono da terra. Contudo, o principal objetivo do instrumento é urbanístico e o potencial arrecadatório não pode se converter na finalidade primeira da aplicação das outorgas.

A natureza da receita das outorgas, como já explicado, não é tributária e o instrumento não deve ficar sujeito à lógica de mera arrecadação, subordinando as decisões de planejamento urbano às estratégias do planejamento de incremento da receita tributária. No entanto, se não houver eficiência na captação das receitas derivadas das outorgas, não há como cumprir os objetivos de recuperação da “mais valia” imobiliária e de mitigação das profundas desigualdades que assolam o Brasil e, notadamente, Fortaleza.

Os recursos advindos da concessão das outorgas onerosas, por lei, devem ser aplicados nas seguintes finalidades:

- Regularização fundiária;
- Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- Constituição de reserva fundiária;
- Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

- Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Assim, sobre as regiões mais valorizadas da cidade, devem incidir valores mais altos de outorga onerosa, que deverão ser aplicados nas finalidades previstas no Estatuto da Cidade, promovendo a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização".

Esta pesquisa visa elaborar um modelo econométrico preditivo sobre a disposição a pagar pelo direito de construir no município de Fortaleza, a partir da investigação das variáveis que determinam a demanda pelo "solo criado" no cenário local, visando amplificar a eficiência da arrecadação desses recursos legalmente destinados à produção de uma cidade mais equitativa.

Busca-se colaborar com políticas eficazes de maximização da receita pública local, sem incorrer em medidas que gerem mais desigualdade e exclusão social, contribuindo para o aprimoramento do planejamento urbano do município e disponibilizando ferramentas para a democratização do acesso às oportunidades da vida urbana em Fortaleza.

2 LITERATURA

Considerando que os instrumentos aqui analisados são de natureza urbanística, constituindo ferramentas de ordenamento territorial e planejamento urbano, o tema tem sido pesquisado principalmente por arquitetos e urbanistas. Contudo, não há como promover a recuperação da “mais valia imobiliária” apropriada pelo dono da terra urbana, nem a mitigação das profundas desigualdades na ocupação do território urbano, sem pesquisar os mecanismos que permitem o incremento da arrecadação oriunda das outorgas onerosas.

Cinco anos depois do Estatuto da Cidade haver positivado a cobrança do “solo criado”, Furtado *et al.* (2007) estudaram as experiências da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em doze municípios brasileiros, de várias regiões e diversos contingentes populacionais. A pesquisa teve caráter eminentemente qualitativo, utilizou como metodologia a pesquisa documental, o estudo da legislação aplicável e entrevistas, e concluiu que, apesar de valorizada pelas prefeituras como fonte de recursos diretamente destinadas a melhorias urbanas, o resultado financeiro das OODC deveria ser aperfeiçoado para aprimorar seu desempenho. Os autores atribuíram o resultado modesto da arrecadação da OODC aos seguintes fatores:

- Isenções a determinadas atividades;
- Aplicação do valor venal da base de cálculo do IPTU na fórmula de cálculo da contrapartida financeira da OODC, considerando a notória defasagem das plantas genéricas de valores dos municípios;
- Aplicação de redutores, na fórmula de cálculo da OODC, sobre os valores já desatualizados da base de cálculo do IPTU;
- Pequena diferença entre os índices de potencial construtivo básico e máximo, uma vez que os municípios tendem a definir ou aceitar coeficientes básicos altos, concedendo gratuitamente ao dono da terra, de partida, um significativo potencial construtivo não oneroso, restringindo o potencial de recuperação da “mais valia” imobiliária para a coletividade.

Anteriormente, Ferreira (2003) já havia afirmado que a construção de cidades mais justas depende um longo processo de construção cultural e política, em que o Estado seja visto como legítimo regulador da função social da propriedade urbana para garantir a reversão da extrema desigualdade e segregação territorial das

idades brasileiras. Significa dar ao Estado a capacidade de enfrentar privilégios urbanos centenários das classes dominantes.

Nessa linha, Domingues e Barandier (2018) estudaram a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) nos dois maiores municípios brasileiros, Rio de Janeiro e São Paulo, buscando avaliar os efeitos das visões políticas antagônicas dessas duas cidades na aplicação desse instrumento urbanístico. Como resultado, observou-se que em São Paulo, a incidência da OODC guardava forte correlação com as diretrizes do Estatuto da Cidade, com aplicação geral para todo o território urbano e coeficiente único e unitário em todas as zonas, de forma que o direito de construir vinculado à propriedade estava limitado pela área real do terreno. Por outro lado, no Rio de Janeiro, os coeficientes de aproveitamento construtivo dos terrenos apresentavam variações de 1 a 15, de forma aparentemente aleatória, na medida em que não havia relação entre eles e as diretrizes do próprio Plano Diretor, afetando o preço da terra. Ademais, no Rio de Janeiro, a possibilidade de aplicação da OODC estava restrita às áreas de Operações Urbanas Consorciadas, como a do Porto Maravilha, na qual os recursos aplicados na aquisição do potencial adicional de construção foram oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Ou seja, enquanto em São Paulo a arrecadação da OODC vinha do setor imobiliário e podia ser aplicada em toda a cidade, no Rio de Janeiro, a receita derivou dos recursos dos trabalhadores para custear investimentos unicamente no Porto Maravilha.

Considerando a natureza dual da OODC, com objetivos arrecadatórios e de planejamento urbano para fins de mitigação das desigualdades territoriais, a experiência da cidade de Niterói (RJ), estudada por Domingues e Tebaldi (2022), oferece resultados interessantes:

Em Niterói, o instrumento tem mostrado eficiência na captação de recursos. No período estudado pelos autores, enquanto o acréscimo da receita na composição orçamentária da cidade durante foi de 116%, o crescimento da arrecadação da OODC foi de 208%. Quando os recursos são destinados aos projetos de mobilidade urbana ou de habitação de interesse social, observa-se a convergência com os objetivos do Estatuto da Cidade. Por outro lado, a aplicação em grandes obras de infraestrutura resulta na valorização imobiliária das zonas onde essas obras são executadas, expulsando a população mais vulnerável e causando a gentrificação do território, em descompasso com as diretrizes da política urbana nacional. Ao poder público cabe conjugar a utilização das outorgas com a de outros instrumentos urbanísticos, como a instituição de Zonas Especiais

de Interesse Social ou do Direito de Preempção para garantir o acesso de todos aos benefícios da vida urbana.

Em Palmas (TO), conforme investigação de Paz (2017), a utilização do valor venal do IPTU como base de cálculo das outorgas, como ocorre em muitas outras cidades, contribui para reduzir a receita arrecadada pela concessão do potencial construtivo, fazendo com que o instrumento funcione em favor da especulação imobiliária, ao invés de combatê-la, em face da assimetria entre o valor pago pela outorga e os lucros auferidos com a construção excedente outorgada. Destaque-se ainda, para o caso específico de Palmas, a falta de transparência e controle social na aplicação dos recursos, como apontado pela pesquisadora.

Furtado e Maleronka (2023) discorreram sobre a outorga onerosa e a gestão pública do direito de construir, concluindo que:

- A OODC deve ser aplicável em toda a cidade;
- Quanto mais uniforme for o Coeficiente de Aproveitamento básico, maior a igualdade proporcionada às propriedades urbanas;
- A fórmula de cálculo da contrapartida mais adequada é aquela baseada em um terreno virtual, em que se calcula a contrapartida com base em um terreno hipotético que, com o mesmo Coeficiente de aproveitamento básico do terreno real, resulte na área pretendida, dentro do limite construtivo máximo estabelecido.

Em geral, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, conhecida pelo acrônimo OOAU, como em Fortaleza, ou ONALT, em várias outras cidades, aplica-se isoladamente ao parâmetro da adequação da atividade ao uso do solo previsto no Plano Diretor para a zona onde o imóvel se localiza. Considerando o alcance restrito da sua operação, são poucos os municípios que regulamentaram a aplicação do instrumento. Igualmente, os estudos e pesquisas sobre os modos e efeitos da utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso são mais escassos do que aqueles voltados à outorga do direito de construir, que incide sobre o incremento do potencial construtivo da propriedade urbana, de aplicação ampla e generalizada.

Diferentemente da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), cujas diretrizes estão determinadas no Estatuto da Cidade e orientam a sua aplicação pelos governos locais, não se verifica no EC a definição de critérios para a implementação da OOAU. Há apenas a previsão de que o Plano Diretor poderá indicar as zonas em que o instrumento poderá ser aplicado por meio de contrapartida a ser prestada pelo beneficiário

da OOAU. Esse caráter genérico das orientações contidas na legislação federal deve, também, contribuir para a pequena quantidade de municípios que adotam o instrumento.

O ente federativo pioneiro na inclusão da ONALT no seu planejamento urbano foi o Distrito Federal, com aplicação prevista no Plano Diretor de 1997 e regulamentação por meio da Lei Complementar do Distrito Federal nº 294/2000, ainda antes da vigência do Estatuto da Cidade de 2001. O caso original do Distrito Federal, que aplica o instrumento estritamente para a alteração de uso do solo rural para urbano e para alteração de tipos de usos e atividades em determinadas zonas urbanas, foi estudado por Oliveira (2021), com foco na eficácia da aplicação dos recursos arrecadados quanto ao cumprimento das diretrizes da política urbana nacional, enfatizando a produção de habitação de interesse social. A pesquisadora concluiu, para o caso do Distrito Federal, que, embora tendo verificado que o *“instrumento da outorga onerosa de alteração de uso não está cumprindo de forma plena as finalidades e os objetivos previstos no Estatuto da Cidade e no plano diretor local, o instrumento em si, é adequado para promover a justiça social e meio para concretização do Direito à Cidade sustentável” (...)*

Dada a superficialidade da menção à OOAU no Estatuto da Cidade, o conceito de “alteração de uso” varia nas legislações municipais para fins de incidência do instrumento, uma vez que todo o regramento foi remetido aos Planos Diretores de cada cidade. Como no caso primeiro do Distrito Federal, em que a OOAU é utilizada para alterar o uso do solo de rural para urbano e, no perímetro urbano, para alterar a adequabilidade locacional das atividades, a maioria das cidades que regulamentaram o instrumento o fizeram com a mesma aplicação na mudança de uso *stricto sensu*: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Carlos e Blumenau.

Fortaleza regulamentou o instrumento de forma absolutamente inovadora, introduzindo na regulamentação da OOAU, não apenas a outorga onerosa pela alteração de usos inadequados à via ou à zona urbana, mas também a possibilidade de outorgar **todos** os principais parâmetros de ocupação, inclusive o próprio Índice de Aproveitamento, para edificar **além** do IA Máximo permitido e outorgado, até esse limite, pela OODC.

A amplitude de possibilidades de aplicação do instrumento resultou, contrariamente ao que ocorre em outros municípios, na utilização intensa da OOAU em Fortaleza, notadamente em empreendimentos de maior retorno financeiro, que viabilizam a lucratividade dos investimentos a despeito do aumento de custos com a cobrança das outorgas. Tais empreendimentos se concentram nas zonas de maior valorização imobiliária.

Diante desse contexto, Aldigueri e Rosa (2022) concluem que “o instrumento de outorga onerosa, em especial a OOAU, tem sido instrumentalizado como uma prática recente do mercado imobiliário em Fortaleza” e que “tem sido utilizado nas estratégias de acumulação da produção imobiliária associado ao segmento de alto e altíssimo padrão.”

É fundamental destacar que, em Fortaleza, a base de cálculo da OOAU, diversamente da OODC, é o preço de mercado dos imóveis e não o valor venal do IPTU. É bem verdade que, na determinação do preço do terreno virtual, para fins de OOAU, há um desconto sobre o preço do terreno real. Contudo, mesmo com a aplicação desse deflator, o valor do terreno virtual calculado na OOAU é bem superior ao previsto na aplicação da OODC.

Nesse cenário, Fortaleza é um interessante e raro laboratório para esta pesquisa, que visa estudar a disposição a pagar pelo solo criado na cidade: Existem duas espécies de concessões urbanísticas onerosas intensamente utilizadas, pelas quais são cobradas contrapartidas financeiras calculadas em bases distintas - a OODC toma por base de cálculo a notoriamente desatualizada planta genérica de valores do IPTU, enquanto a OOAU é calculada a partir dos valores de mercado, embora aplicando-se um desconto previsto em lei. A operação concomitante desses dois instrumentos, ambos aplicáveis aos indicadores urbanos de ocupação, oferece uma oportunidade singular para examinar a eficiência da arrecadação dos recursos advindos das outorgas em Fortaleza.

3 O CASO DE FORTALEZA

Conforme os dados do Censo de 2022 do IBGE, Fortaleza, com uma população de 2.428.708 habitantes, é o município mais populoso do Nordeste e o quarto no ranking nacional. O PIB de R\$ R\$ 86,93 bilhões (IBGE, 2025) é o maior do Nordeste e classifica Fortaleza, nesse quesito, em 12ª posição no Brasil, figurando em 8º lugar entre as capitais. Apesar da alta capacidade de produzir riquezas, Fortaleza tem um PIB per capita de apenas R\$ R\$ 35.796,74 (IBGE, 2023), ocupando, inversamente à posição relativa ao PIB, o 8º lugar entre as capitais brasileiras com os piores índices. Além da baixa renda da população, segundo dados de estudo de 2024 do Instituto Cidades Sustentáveis³, Fortaleza figura entre as capitais de maior desigualdade no Brasil, ocupando a 20ª posição do ranking de indicadores sociais. Este cenário socioeconômico se reflete na ocupação do território, palco das relações, trocas e tensões deste contexto urbano tão assimétrico.

Em Fortaleza, os instrumentos urbanísticos, jurídicos e fiscais estabelecidos na legislação nacional, especialmente as outorgas onerosas, estão previstos no Plano Diretor Participativo de 2009 (PDP). É relevante especificar os marcos legais referentes à instituição e aplicação da OODC e da OOAU na cidade, para facilitar a compreensão, não apenas dos dados coletados para este estudo, mas também das evidências empíricas, reais, visíveis na construção da cidade.

No município de Fortaleza, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) está regulamentada no próprio Plano Diretor Participativo (PDP), Lei Complementar 62 de 2009, e plenamente aplicável desde então. Por outro lado, embora prevista no PDP, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), só foi regulamentada pelas Leis Municipais 10.335 e 10.431, ambas de 2015.

Em 2017, foi publicada a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei Complementar 236 de 11/08/2017, regulamentando o PDP de 2009, que até então convivia com uma LUOS anacrônica de 1996, aplicável em tudo que não o confrontasse. A LUOS de 2017, regulamentou certas Zonas Especiais previstas no PDP de 2009, ampliando as zonas urbanas de incidência da OODC, especificamente as ZEDUS – Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica.

³ Acessível em: <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadecapitais/>

Posteriormente, as Leis Municipais 10.335/2015 e 10.431/2015, que tratavam da OOAU, foram alteradas pelas Leis Complementares 333/2022 e 343/2022.

Em síntese, os marcos legais da criação e regulamentação dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) em Fortaleza são os seguintes:

- a) Plano Diretor Participativo (PDP): Lei Complementar 62 de 2009;
- b) Leis Municipais 10.335/2015 e 10.431/2015;
- c) Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS): Lei Complementar 236 de 2017;
- d) Leis Complementares 333/2022 e 343/2022.

A relevância de cada dispositivo legal citado será demonstrada a seguir, para a melhor compreensão dos dados analisados na pesquisa sobre a dinâmica da produção imobiliária em Fortaleza.

3.1 Do Plano Diretor

Em Fortaleza, o Plano Diretor Participativo vigente, Lei Complementar 62 de 2009, divide o território da cidade na Macrozona de Ocupação Urbana e na Macrozonas de Proteção Ambiental (Figura 01).

Figura 1 – Macrozoneamento de Fortaleza PDP 2009



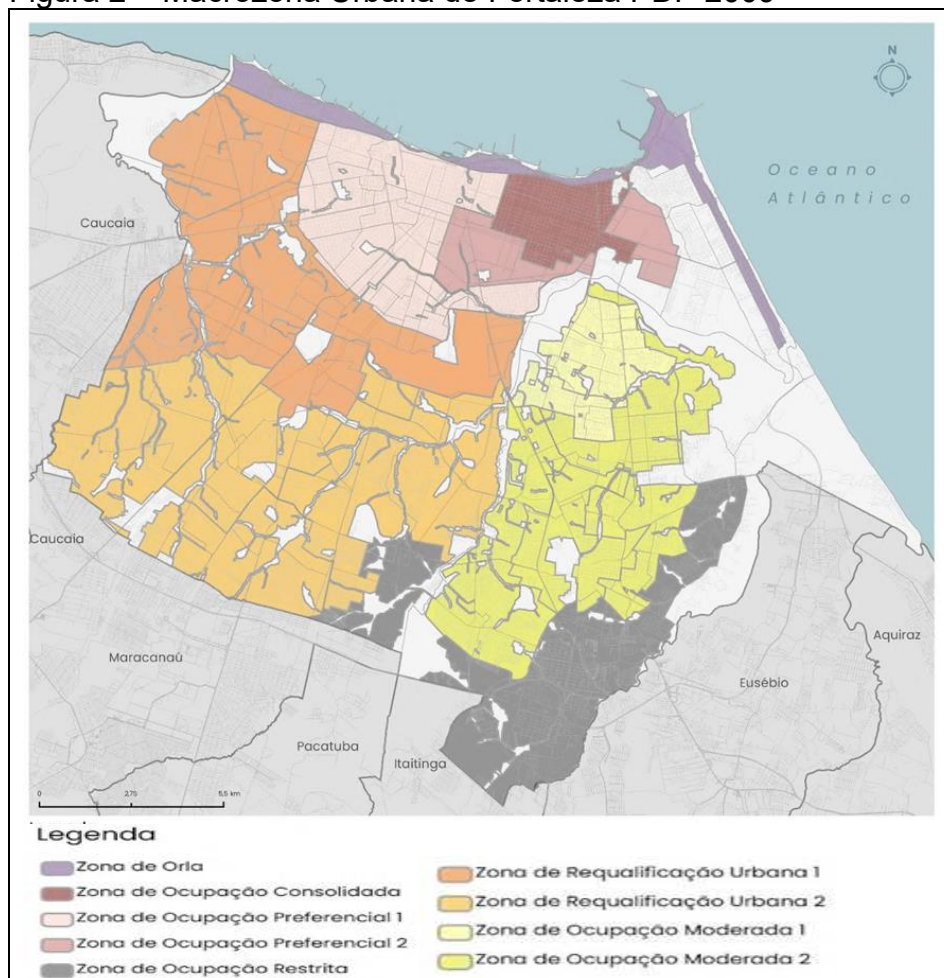
Fonte: PMF. Elaboração Consórcio Quanta Gênese, 2023.

Os instrumentos urbanísticos estudados nesta pesquisa incidem exclusivamente em zonas da Macrozona de Ocupação Urbana. Destaque-se que embora não aplicáveis em **todas** as zonas desta Macrozona, as outorgas são aplicáveis **apenas** em zonas urbanas que compõem a Macrozona de Ocupação Urbana. Portanto, Para a finalidade deste trabalho, a Macrozona de Ocupação Urbana deve ser o território de maior interesse.

A Macrozona de Ocupação Urbana está subdividida nas seguintes zonas, conforme delimitação apresentada na Figura 2:

- a) Zona de Ocupação Preferencial (ZOP), divididas em ZOP1 e ZOP2
- b) Zona de Ocupação Moderada (ZOM), divididas em ZOM1 e ZOM2
- c) Zona de Orla (ZO), divididas em 7 trechos
- d) Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)
- e) Zona de Requalificação Urbana (ZRU), divididas em ZRU1 e ZRU2
- f) Zona de Ocupação Restrita (ZOR)

Figura 2 – Macrozona Urbana de Fortaleza PDP 2009



Fonte: PMF. Elaboração: Consórcio Quanta Gênese, 2023.

As zonas urbanas representadas na Figura 02 acima apresentam as seguintes características, conforme PDP:

a) Zona de Ocupação Preferencial (ZOP), composta das subzonas:

- ZOP 1: Caracteriza-se pela disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos, destinando-se à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo;
- ZOP 2: Caracteriza-se pela disponibilidade parcial de infraestrutura e serviços urbanos, destinando-se à intensificação condicionada da ocupação do solo.

b) Zona de Ocupação Moderada (ZOM), composta das subzonas:

- ZOM 1: Caracteriza-se pela insuficiência ou inadequação de infraestrutura, destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário;
- ZOM 2: Caracteriza-se pela insuficiência ou ausência de infraestrutura, destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário.

c) Zona de Orla (ZO): Caracteriza-se por ser área contígua à faixa de praia, que por suas características de solo, aspectos paisagísticos, potencialidades turísticas, e sua função na estrutura urbana, exige parâmetros urbanísticos específicos. Não está dividida em subzonas, mas em 07 trechos:

- i) Barra do Ceará/Pirambu;
- ii) Jacarecanga/Moura Brasil;
- iii) Praia de Iracema;
- iv) Meireles/Mucuripe;
- v) Iate Clube;
- vi) Cais do Porto;
- vii) Praia do Futuro.

- d) Zona de Ocupação Consolidada (ZOC): Caracteriza-se pela predominância da ocupação consolidada, destinando-se à contenção do processo de ocupação intensiva do solo.
- e) Zona de Requalificação Urbana (ZRU), composta das subzonas:
- ZRU 1: caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, destinando-se à requalificação urbanística e ambiental, à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade e à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo dos imóveis não utilizados e subutilizados.
 - ZRU 2: caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, destinando-se à requalificação urbanística e ambiental e à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade.
- f) Zona de Ocupação Restrita (ZOR): caracteriza-se pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados.

Além de definir o zoneamento urbano e ambiental, o PDP conceitua e parametriza os principais indicadores de ocupação do solo para cada uma das zonas urbanas mapeadas.

Convém destacar o parâmetro referente ao **potencial construtivo**, diretamente vinculado às outorgas onerosas e à ideia seminal do “solo criado”. O coeficiente de aproveitamento dos terrenos, denominado no PDP de 2009 como **Índice de Aproveitamento (IA)**, é definido como o número *“que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção computável⁴, estabelecendo as condições de utilização dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários definidos nesta Lei.”*

Especificamente:

- **Índice de Aproveitamento Básico:** *“aquele que determina a área de construção permitida para cada zona da cidade, sem os acréscimos*

⁴ Para empreendimentos residenciais, é o somatório das áreas de unidades autônomas. Para os demais, corresponde a 65% da área total construída. Em todos os casos, são excluídas as áreas de estacionamento.

decorrentes de importação de potenciais construtivos através da transferência do direito de construir ou da outorga onerosa;”

- **Índice de Aproveitamento Máximo:** “*aquele que determina a área total de construção permitida em cada zona da cidade, sendo o resultado do somatório entre o índice de aproveitamento básico e as áreas de construção acrescidas a partir da transferência do direito de construir e/ou da outorga onerosa.*”

Dessa forma, o IA Básico é aquele vinculado à propriedade, é o que determina a possibilidade de construir inerente ao direito de propriedade da terra urbana, exercido gratuitamente pelo dono do imóvel. O IA Máximo deve ser ferramenta de planejamento urbano, relacionado ao direito de construir áreas excedentes que constituem o “solo criado”, viabilizado por investimentos públicos, pela infraestrutura ofertada e pela legislação urbanística. A faculdade de construir acima do IA Básico até o IA Máximo é um direito que pertence à coletividade e deve ser concedido mediante outorga onerosa. Neste caso, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Os Índices de Aproveitamento determinados no PDP para as diversas Zonas Urbanas de Fortaleza são os constantes da Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Zonas Urbanas x IA x Incidência OODC

Zona Urbana	Subzona/Trecho	IA Básico	IA Máximo	OODC	≠ IA	
ZOP	ZOP 1	3	3	Não	0	
	ZOP 2	2	3	Sim	1	
ZOM	ZOM 1	2	2,5	Sim	0,5	
	ZOM 2	1	1,5	Sim	0,5	
ZO	I - Barra do Ceara/Pirambu	1	1	Não	0	
	II - Jacarecanga/ Moura Brasil	1,5	1,5	Não	0	
	III - Praia de Iracema: Mons Tabosa	2	2	Não	0	
	Setor 01	1	-	Sim	1	
	Setor 02	1	1	Não	0	
	IV - Meireles/Mucuripe	3	3	Não	0	
				4*	Sim p/Hotel	1*
	V - Iate Clube	1	1	Não	0	
	VI - Cais do Porto	1	1	Não	0	
	VII - Praia do Futuro	2	2	Não	0	
ZOC	-	2,5	2,5	Sim p/Hotel	1*	
				Não	0	

Continua

Tabela 1 – Zonas Urbanas x IA x Incidência OODC

Zona Urbana	Subzona/Trecho	IA Básico	IA Máximo	OODC	≠ IA
ZRU	ZRU 1	2	2	Não	0
	ZRU 2	1,5	1,5	Não	0
ZOR	-	1	1	Não	0

Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Elaboração própria.

Nota: * O IA pode ser acrescido de 1 para a atividade de hotelaria.

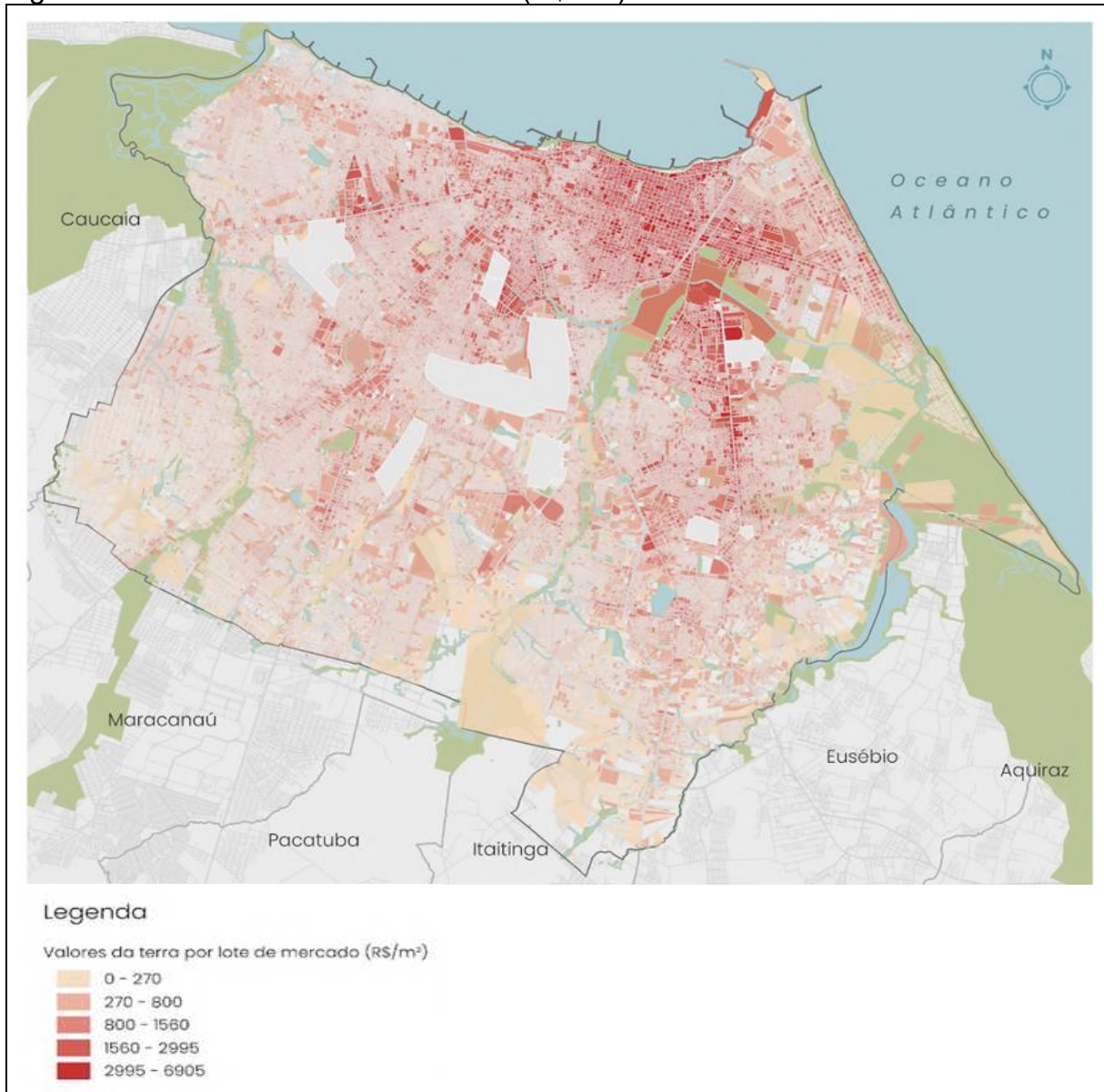
Em síntese, apenas para as Zona de Ocupação Prioritária 2 (ZOP 2), as Zonas de Ocupação Moderada 1 e 2 (ZOM 1 e ZOM 2) e um setor da Zona de Orla (ZO) da Praia de Iracema têm diferenças entre os IA Básicos e Máximos, viabilizando concessão do “solo criado” mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Para outros trechos da Zona de Orla (ZO), como o Trecho IV – Meireles/Mucuripe e o Trecho VII – Praia do Futuro, a possibilidade de concessão da OODC restringe-se à atividade de Hotelaria.

É interessante destacar que, contrariando a ideia da recuperação da “mais-valia fundiária” que originou a criação do instrumento, o Plano Diretor Participativo de 2009 **não** incluiu as zonas urbanas plenamente dotadas de infraestrutura como ZOP 1 e ZOC nas regiões passíveis da incidência da OODC. Ademais, para estas zonas, o IA Básico foi definido em 3 e 2,5, respectivamente, de modo que **toda** a valorização decorrente dos investimentos públicos ocorridos nessas zonas foi incorporada pelos proprietários.

Assim, de acordo com a definição de IA Básico, o proprietário de um terreno de 1.000,00m² (mil metros quadrados) em ZOP 1 (IA Básico=3) ou ZOC (IA Básico=2,5) poderá construir, respectivamente, 3.000,00m² e 2.500,00m² de Área de Construção Computável (ACC), sem nenhum ônus referente ao compartilhamento do valor dessa área excedente com a coletividade que participou da valorização da propriedade mediante investimentos que permitiram tal adensamento construtivo.

Especificamente na Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), que corresponde aos bairros Aldeota e Meireles, onde o solo urbano tem valores mais altos (Figura 03), o IA Básico é de 2,5, sem OODC, sem contrapartida pelo excedente construtivo. Da mesma forma, na Zona de Orla (ZO) correspondente ao valorizado trecho Meireles/Mucuripe, o IA Básico é 3, sem nenhuma concessão onerosa, maior ainda do que na ZOC. No caso da ZO IV, apenas para a atividade “Hotelaria” pode haver a aplicação da OODC, com IA Máximo de 4.

Figura 3 – Valores de mercado da terra (R\$/m²)



Fonte: PMF. Elaboração: Consórcio Quanta Gênesis, 2023.

A OODC em Fortaleza foi instituída e completamente regulamentada pelo Plano Diretor de 2009. Assim, além do Zoneamento Urbano, da parametrização dos Índices de Aproveitamento Básico e Máximos, definindo onde seria aplicável a OODC, o PDP de 2009 também estabeleceu a fórmula de cálculo das contrapartidas devidas pelos requerentes da OODC:

$$\text{Contrapartida financeira (R\$)} = \left[\frac{(\text{I}_{\text{Apr}} - \text{I}_{\text{Ab}})}{\text{I}_{\text{Ab}}} \right] * F_p * VV_p \text{ m}^2 * \text{AT m}^2$$

onde:

I_{Apr} – Índice de aproveitamento pretendido até o máximo permitido;

I_{Ab} – Índice de aproveitamento básico;

Fp – Fator de planejamento:

Fp ZOP2 = 0,5

Fp ZOM1 = 0,75

Fp ZOM2 = 0,75

Fp ZO – Trecho 4 = 1,5

Fp ZO – Trecho 7 = 1,5

VV p/m² – Valor Venal base para cálculo do IPTU do imóvel por m²;

AT m² – área total do lote em metros quadrados.

Portanto, a base de cálculo da OODC é o valor venal do terreno definido na Planta Genérica de Valores utilizada para a definição dos valores do IPTU, que apresenta notórias defasagens em relação aos valores praticados no mercado. As dificuldades políticas referentes à atualização da base de cálculo do IPTU são conhecidas em todos os municípios brasileiros. Para fins de cobrança da OODC, a defasagem do valor da base de cálculo não seria um empecilho para o estabelecimento de um preço justo e real pelo “solo criado”, pois a fórmula inclui o **Fator de Planejamento**, que poderia promover uma correção do valor da contrapartida devida pela outorga, corrigindo a desatualização dos valores cobrados pelo IPTU.

O próprio PDP prevê que *“o fator de planejamento, definido em função dos objetivos estabelecidos para cada zona e variável entre 0 e 1,5; poderá ser ajustado a cada 2 (dois) anos, mediante aprovação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e publicação em decreto municipal.”* Contudo, desde 2009, o Fator de Planejamento de cada zona nunca foi atualizado.

Assim, além do valor da OODC ser calculado com base nos valores de m² (metro quadrado) do terreno constantes da defasada Planta Genérica de Valores do IPTU, ainda há uma deflação decorrente do **Fator de Planejamento** de 0,5 para ZOP 2 e 0,75 para ZOM 1 e 2. Apenas para os trechos de ZO em que incide a OODC, o Fator de Planejamento é maior do que 1, sendo 1,5, e somente aplicável à atividade de hotelaria. Portanto, o preço do “solo criado” em Fortaleza, nas poucas zonas em que é aplicado, é notavelmente inferior ao preço real de mercado. Considere-se ainda que a possibilidade de cobrança de OODC não incide sobre as zonas plenamente dotadas de infraestrutura urbana (ZOP 1) ou aquelas em que o solo urbano tem valores mais elevados (ZOC), não havendo diferença entre o IA Básico e o IA máximo nessas zonas urbanas. Ademais, o IA Básico dessas zonas já multiplica a área do lote

por 3 e 2,5, respectivamente, para fins de aproveitamento da terra urbana. Em outra zona de alta valorização imobiliária, Zona de Orla Trecho IV (Meireles) o IA Básico é 3, sem necessidade de pagamento de qualquer concessão para construir até três vezes a área do lote, havendo apenas a possibilidade de cobrança para atingir o IA Máximo de 4 disponível apenas para hotelaria.

Conforme determinado em lei, o pagamento da OODC é condicionante para a emissão do Alvará de Construção.

O PDP também determinou a possibilidade de substituição, em valor correspondente, da contrapartida financeira da OODC pela doação de imóveis ou execução de obras de infraestrutura nas Zonas Especiais de Interesse Social, bem como a isenção do pagamento da contrapartida da OODC para os empreendimentos habitacionais de interesse social.

Por fim, o Plano Diretor definiu a destinação dos recursos auferidos com a OODC em conformidade com as finalidades do EC.

Em resumo, nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo de 2009 institui e regulamentou a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Fortaleza, definindo:

- As zonas urbanas em que o instrumento seria aplicável;
- Os Índices de Aproveitamento Básicos e Máximos;
- A fórmula e base de cálculo do valor devido pela OODC;
- As formas de pagamento;
- As isenções;
- A destinação dos recursos.

Embora prevista no Plano Diretor e expressamente passível de aplicação em diversas zonas urbanas, a regulamentação da outorga onerosa de alteração do uso do solo, foi remetida a posterior lei específica.

A regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso foi implementada pela Lei Municipal 10.335/2015 e alterada pela Lei 10.431/2015.

3.2 Da Lei Municipal 10.335/2015 e alterações

Em Fortaleza, a implantação e o funcionamento das diversas atividades são permitidos a partir da adequação do tipo de uso – residencial, comercial, de

serviços, institucional, entre outras – e do porte do empreendimento à zona urbana e à hierarquia do sistema viário. Em regra, atividades que, por sua natureza e/ou porte, tenham maiores impactos urbanos ou ambientais, só podem ser implantados e funcionar em zonas de maior diversidade e dinamismo socioeconômico e em vias de maior hierarquia no sistema viário, sendo as maiores restrições nas zonas da Macrozona Ambiental e nas vias locais e paisagísticas. A lei específica que inicialmente regulamentou a Outorga Onerosa de Alteração de Uso determinou a incidência do instrumento apenas na Macrozona de Ocupação Urbana. Em **todas** as zonas a Macrozona de Ocupação Urbana. Mas nem todos os empreendimentos eram passíveis da aplicação do instrumento; apenas aqueles de maior impacto, conforme a lei.

A Lei 10.335/2015 que dispôs sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) definiu o instrumento como o pagamento em valor monetário para a adequação de imóveis enquadrados nas seguintes situações previstas no Plano Diretor Participativo (PDP) ou na Lei de uso e Ocupação do Solo (LUOS):

- Empreendimentos públicos ou privados considerados projetos especiais;
- Empreendimentos Polos Geradores de Tráfego;
- Edificações não habitacionais situadas em terrenos com área superior a 12.500m² ou com área de construção computável igual ou superior a 10.000m²;
- Edificações de **uso residencial e misto** habitacionais situadas em terrenos com área superior a 12.500m² ou com mais de 300 (trezentas) unidades habitacionais ou cuja área de **construção computável igual ou superior a 20.000 m²**.

É fundamental para a finalidade deste estudo ressaltar que a Lei 10.335/2015 determinou que, **para efeitos da OOAU, considera-se alteração de uso também a mudança dos índices urbanos de ocupação na implantação das atividades**. Significa dizer que, por meio desta espécie de outorga onerosa, pode-se conceder, mediante contrapartida, não apenas **a adequação da atividade à via e/ou zona urbana, mas também a extrapolação dos indicadores urbanos de ocupação**, tais como altura da edificação, taxa de ocupação dos lotes, recuos da edificação para as divisas do terreno, e o próprio Índice de Aproveitamento, além do Índice de Aproveitamento Máximo previsto no Plano Diretor e limitador da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Dentre os parâmetros extrapolados podem constar, além da adequação da atividade à via e/ou à zona e os seguintes indicadores de ocupação do solo:

- a) Índice de aproveitamento (acima do máximo da zona)
- b) Taxas de ocupação do solo e subsolo
- c) Taxa de permeabilidade
- d) Altura da edificação
- e) Recuos da edificação para as divisas do lote
- f) Fração do lote (número de unidades habitacionais)

Essa inovação na legislação de Fortaleza equivale a permitir, mediante contrapartida financeira, a flexibilização de todos os parâmetros de uso e ocupação para os projetos especiais e de impacto, assim previstos em lei.

A lei definiu que o valor da contrapartida a ser paga pelo beneficiário da OOAU deveria ser equivalente à valorização integral do empreendimento objeto da outorga, sem, no entanto, prever a fórmula de cálculo, posteriormente determinada por decreto. A lei não determinou os limites para a extrapolação de parâmetros urbanos.

Como determinado no PDP para a OODC, também para a OOAU, foi permitida a substituição, em valor equivalente, da contrapartida financeira pela doação de imóveis ao Município e execução de obras de infraestrutura urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social.

As destinações dos recursos oriundos da OOAU também são as mesmas da OODC, definidas no PDP.

Todo projeto objeto da Outorga Onerosa de Alteração de Uso deve ser submetido à aprovação dos Conselhos Municipais pertinentes à solicitação. No período estudado para fins desta pesquisa, todos os projetos outorgados pela OOAU foram analisados e aprovados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).

Ainda no mesmo ano de 2015, a Lei 10.335 foi alterada pela Lei 10.431, que, de relevante para este estudo, introduziu duas alterações:

- Permitir a incidência da OOAU nas zonas edificantes da Macrozona Ambiental;
- Flexibilizar a aplicação da OOAU para os empreendimentos residenciais, diminuindo a exigência de área mínima de construção computável de

20.000 m² (vinte mil metros quadrados) para 10.000 m² (dez mil metros quadrados).

A Lei 10.431 também não trouxe a fórmula do cálculo do valor da OOAU, que continuou a ser feito pelas regras acordadas na CPPD e posteriormente previstas em decreto.

Considerando que a OOAU, em Fortaleza, permite não apenas a adequação do uso do solo urbano à via e à zona, mas também a extrapolação de **vários** parâmetros urbanísticos e ocupação, em linhas gerais, a fórmula de cálculo da contrapartida é composta de parcelas referentes aos valores das duas espécies de concessões:

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

onde:

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 real em metros quadrados (m²);

VTV = Valor do terreno virtual/base para cálculo do ITBI do imóvel por m² (em R\$/m²).

Como vários parâmetros de ocupação podem ser extrapolados cumulativamente num mesmo empreendimento (IA acima do máximo, Taxa de ocupação do terreno, altura da edificação, recuos para as divisas, entre outros), para efeitos de aplicação da fórmula acima definida, considera-se:

$$VEP = \text{MAIOR } V_n + 0,25 \times (\sum V_n - \text{MAIOR } V_n)$$

onde:

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

V_n = Valor obtido da extrapolação ou deficiência de cada parâmetro urbanístico individualmente considerado, em que “n” é um número atribuído a cada parâmetro urbanístico passível de extrapolação;

MAIOR V_n = Maior valor obtido nos cálculos de extrapolação de parâmetros individualmente considerado, em reais (R\$);

∑V_n = Somatório de valores obtidos nos cálculos de extrapolação de todos os parâmetros urbanísticos individualmente calculados.

Para o caso de inadequação de uso à via e à zona, os fatores de transposição são calculados como se segue:

a) Fator de Transposição de Via (FTV):

$$\text{FTV} = \text{VTV (VIA ONDE O USO É PERMITIDO)} / \text{VTV (VIA ATUAL)}$$

Onde:

VTV= Valor base para cálculo do ITBI do metro quadrado do lote (em R\$/m²),

Considerando que “via onde o uso é permitido” é a mais próxima do imóvel em questão onde a atividade pretendida é adequada.

b) Fator de Transposição de Zona (FTZ):

$$\text{FTZ} = \text{VTV (ZONA ONDE O USO É PERMITIDO)} / \text{VTV (ZONA ATUAL)}$$

Onde:

VTV = Valor do terreno virtual/base para cálculo do ITBI do metro quadrado do lote (em R\$/m²).

Considerando que “zona onde o uso é permitido” é a mais próxima do imóvel em questão onde a atividade pretendida é adequada.

Em resumo, a primeira parcela da fórmula geral se refere à contrapartida financeira pela flexibilização de indicadores urbanos de ocupação, formada pelo maior valor de solo criado decorrente da maior extrapolação de parâmetro individualmente calculado, somado ao total de valores de todos os demais parâmetros extrapolados, aplicando-se um fator de 0,25 a este somatório das áreas menores decorrentes de eventuais extrapolações dos demais parâmetros. A segunda parcela relaciona-se à alteração de uso propriamente dita, indicando o valor da adequação do uso à zona e/ou a via. A soma das duas parcelas totaliza o valor da contrapartida da Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

Embora a base de cálculo da OOAU seja o valor de mercado expresso nos dados cadastrais para a cobrança do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ao valor do terreno virtual a ser pago pela outorga é aplicado um desconto, como será mostrado a seguir. Inicialmente, esse desconto era de 40% para toda a cidade, tendo sido posteriormente alterado para assumir valores distintos para diferentes zonas urbanas, sendo menor nas zonas mais valorizadas de Fortaleza.

Mesmo diante do desconto aplicado sobre o valor de mercado do terreno, a contrapartida financeira da OOAU resulta em valores muito superiores aos da

OODC, que tem por base de cálculo o defasado valor venal do IPTU, como será apresentado neste trabalho.

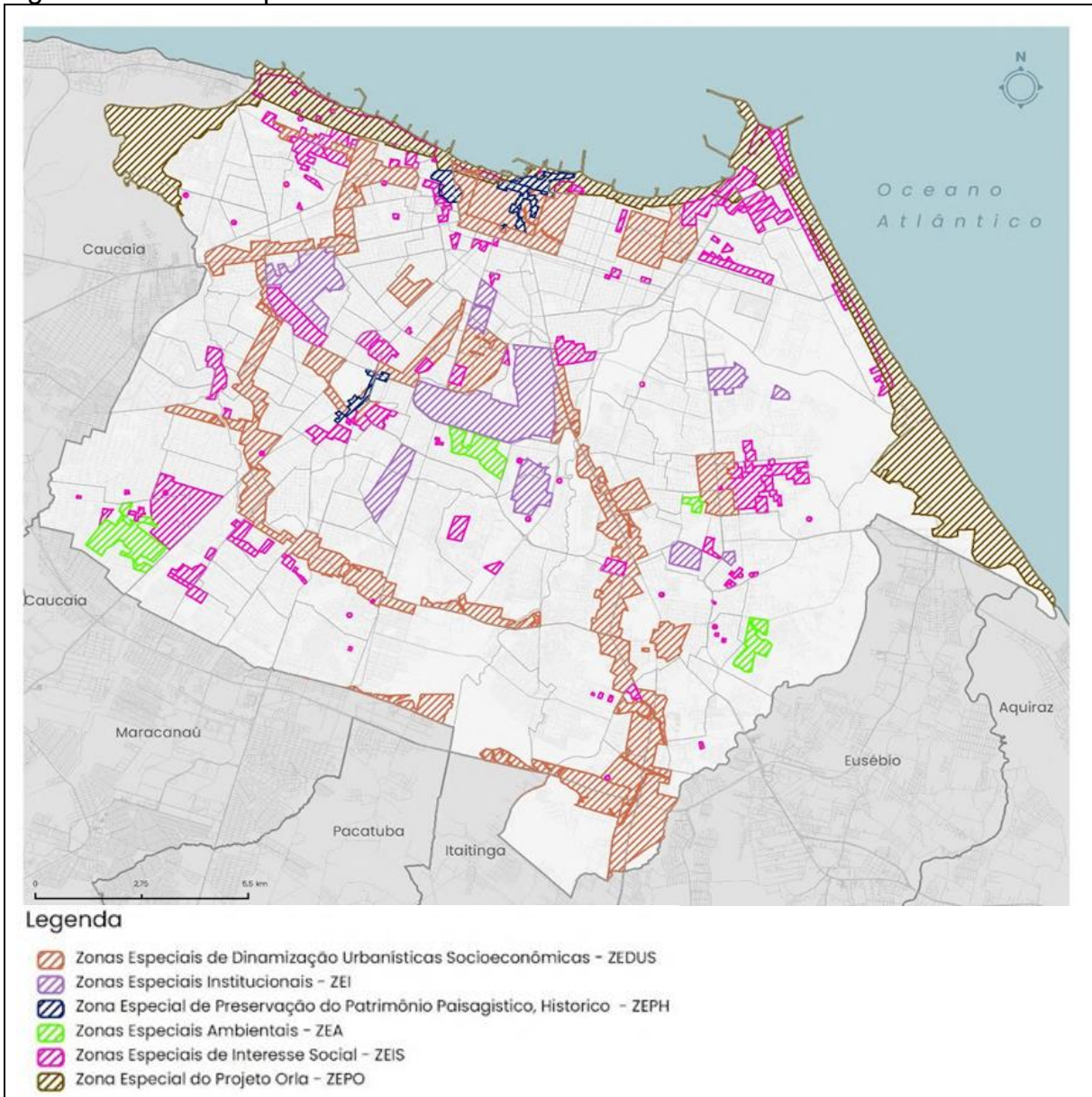
Diante da possibilidade de extrapolar o **Índice de Aproveitamento acima do máximo**, hipótese vedada pela OODC, com o advento da OOAU, bairros de maior valorização imobiliária da cidade, como os incluídos na ZOC, passaram a multiplicar o potencial construtivo. Lembrando que, em ZOC, o IA Básico e o IA Máximo tem o mesmo valor de 2,5, a extrapolação de IA não era permitida mediante OODC. Da mesma forma, na ZO do Meireles/Mucuripe, para o uso residencial multifamiliar não havia a possibilidade de aplicação da OODC, restrita apenas à hotelaria. O IA Básico e Máximo dessa ZO é 3. A partir da instituição da OOAU, nessas duas zonas, houve um incremento na edificação de empreendimentos mediante a aplicação desse instrumento urbanístico, incorrendo-se no pagamento de “solo criado” a preços bem mais altos do que os praticados com a utilização da OODC. Os dados referentes à disparidade entre as receitas oriundas dessas duas espécies de outorgas serão demonstrados neste estudo.

3.3 Da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 2017

O PDP de 2009 foi regulamentado pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 2017. Das inovações trazidas pela nova LUOS, merece destaque para fins desta pesquisa, a regulamentação, delimitação e parametrização das **Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS)**. As zonas especiais se sobrepõem ao zoneamento geral da cidade e as regras de uso e ocupação incidente nessas zonas prevalecem sobre a parametrização geral da zona urbana sobreposta.

Como a nomenclatura indica, as ZEDUS são zonas em que a “dinamização” implica em parâmetros mais permissivos de uso e ocupação do solo urbano, de modo a incentivar o adensamento construtivo e a diversificação das atividades permitidas e adequadas a essas zonas. A Figura 4 mostra a delimitação de todas as Zonas Especiais, dentre as quais nos interessam as ZEDUS.

Figura 4 – Zonas Especiais PDP 2009



Fonte: PMF. Elaboração: Consórcio Quanta Gênesis, 2023.

Com a instituição das ZEDUS, os **Índices de Aproveitamento Máximos** das zonas urbanas sobre as quais elas estavam sobrepostas foram majorados, resultando em duas novas circunstâncias:

- a) Nas zonas em que não havia diferença entre o IA Máximo e o IA Básico, esta diferença passou a existir e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) se tornou aplicável;
- b) Nas zonas em que já havia diferença entre o IA Básico e o IA Máximo, esse intervalo passou a ser maior, possibilitando a extensão do pagamento de “solo criado”.

Observe-se que a concessão onerosa de IA acima do teto máximo já era possível mediante a aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU). No entanto, o valor da OOAU é calculado com base nos preços de mercado, ao passo que a base de cálculo da OODC é o valor venal do cadastro do IPTU, muito abaixo do preço de mercado.

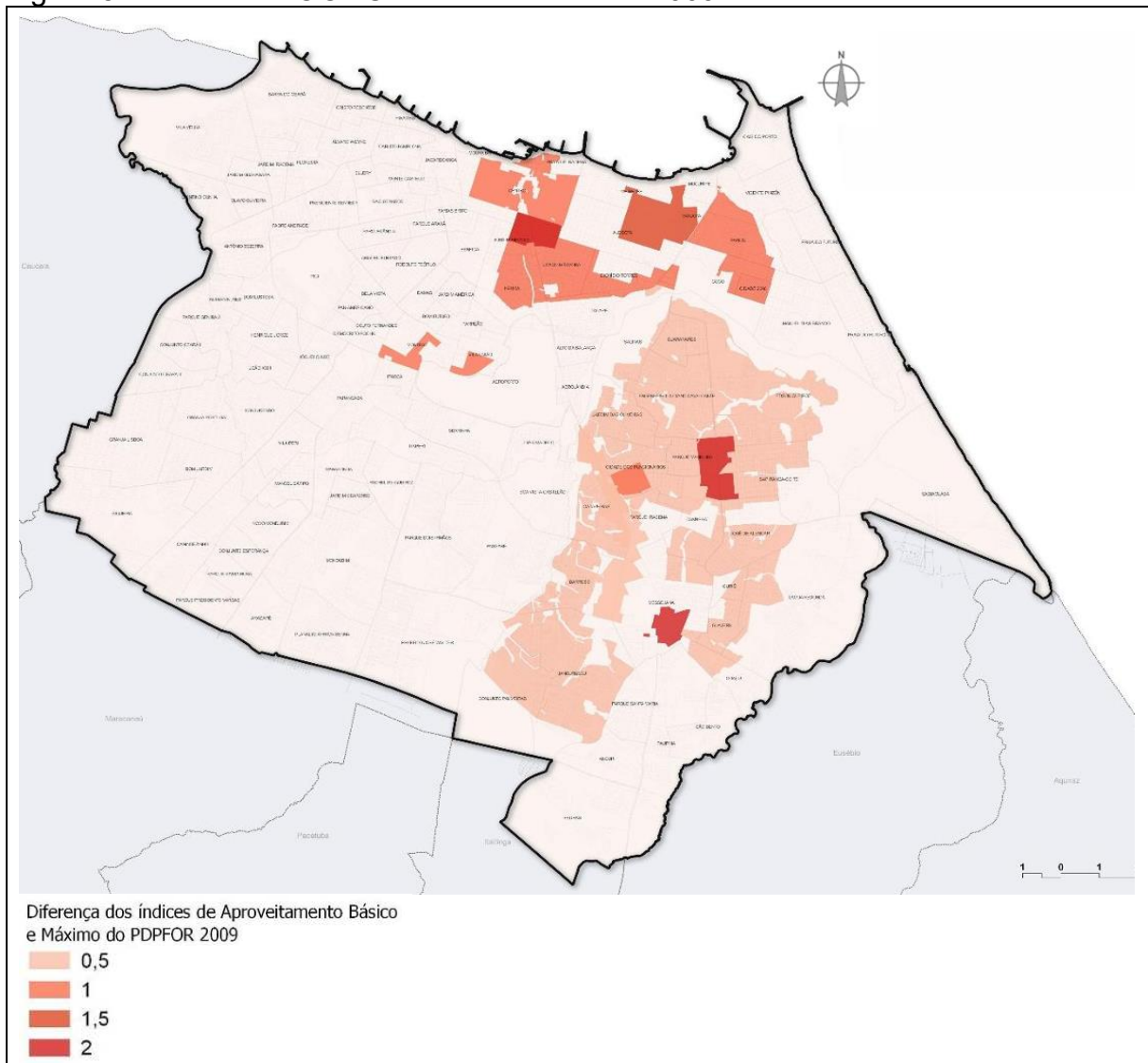
Portanto, como se observa na Figura 04, territórios altamente valorizados da cidade, como trechos da ZOC, foram mapeados como ZEDUS. No caso, as ZEDUS Aldeota e ZEDUS Varjota, ampliando o IA Máximo de **2,5**, anteriormente igual ao IA Básico, para IA Máximo igual a **4**. Em ZOC, onde anteriormente toda extrapolação de IA, por não haver a incidência de OODC, era concedida por OOAU, com base no preço de mercado do solo urbano, a nova ZEDUS passou a permitir que, do IA 2,5 até o IA 4, o solo criado fosse pago à coletividade pelo valor venal do IPTU.

O Fator de Planejamento para o cálculo da OODC em ZEDUS foi definido como igual a 1. Portanto o preço do “solo criado” ficou igual ao da base de cálculo do IPTU.

Observou-se nesta pesquisa que, nessas zonas de maior dinamismo imobiliário, a disposição a pagar pelo direito de construir permaneceu inabalável. Seja antes da criação da ZEDUS, por meio da OOAU, a valor de mercado, seja depois da criação da ZEDUS, por meio da OODC até o IA 4, com base no IPTU. Na verdade, as extrapolações de Índice de Aproveitamento alcançam padrões bem acima do novo IA Máximo igual a 4, pagando-se com base no valor de mercado a partir desse novo IA máximo.

Em síntese, na Figura 5, estão demarcadas as áreas da cidade onde passou a incidir a OODC, depois da publicação da LUOS de 2017, que instituiu as novas ZEDUS, criando e ampliando diferenças entre o IA Básico e IA Máximo e aumentando as possibilidades de outorgar o solo criado com base no valor do IPTU.

Figura 5 – Incidência OODC em Fortaleza PDP 2009



Fonte: PMF. Elaboração: SEUMA/PMF.

A diferença entre o IA Básico e Máximo indicada na legenda, determina o fator que, multiplicado à área do terreno, resulta na área de construção computável adicional, adquirida ao preço do valor venal do IPTU.

3.4 Das Leis Complementares 333/2022 e 343/2022

Em 2022, a Leis Complementares 333 e 343 modificaram a regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso criada pela Lei 10.335/2015, introduzindo as seguintes inovações relevantes para esta investigação:

- Restrição da aplicação da OOAU, antes incidente em toda a Macrozona de Ocupação Urbana, às zonas urbanas onde o instrumento estivesse

expressamente previsto no Plano Diretor. Essa disposição excluiu a Zona de Ocupação Prioritária 2 (ZOP 2) da aplicação da OOAU. A omissão do PDP em elencar a incidência da OOAU em ZOP 2 é claramente um equívoco, uma vez que se trata de zona urbana dotada de infraestrutura e vocacionada à ocupação prioritária, como indica próprio Plano Diretor. Apesar dessa óbvia contradição, assim é a lei. Bairros como Dionísio Torres, completamente atendido por infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos ficaram excluídos da incidência da OOAU.

- Ampliação do leque de aplicação da OOAU para **todos** os empreendimentos e atividades localizados nas zonas onde incide o instrumento. Anteriormente, só projetos especiais, geradores de impacto e de maior porte eram passíveis da OOAU.
- Definição de **limites** legais para a flexibilização da adequação de uso e dos indicadores urbanos. Por exemplo, o limite para o IA extrapolado mediante o pagamento de OOAU passou a ser **o triplo** da IA Máximo da zona urbano onde se situa o imóvel.
- Restrição do pagamento da OOAU à contrapartida financeira, sem possibilidade de substituição por obras ou doação de imóveis
- Inclusão em lei das fórmulas de cálculo já praticadas para o cálculo da OOAU, previstas em decreto.
- Definição de isenções para empreendimentos públicos de diversas áreas.
- Definição de descontos, entre os quais destacamos:
 - a) 90% do VTV (Valor do Terreno Virtual) para empreendimentos localizados nas áreas de influência das estações dos corredores de transportes definidos na Lei;
 - b) 50% do valor da OOAU para empreendimentos de habitação de interesse social, não cumulativo com outros benefícios.
- Por fim, embora a base de cálculo do valor da OOAU seja o preço de mercado do terreno, o VTV sofre um desconto em relação ao terreno real, conforme a zona urbana, de acordo com a Tabela 02 definida na Lei.

Tabela 2 – Descontos no Preço do Terreno Virtual

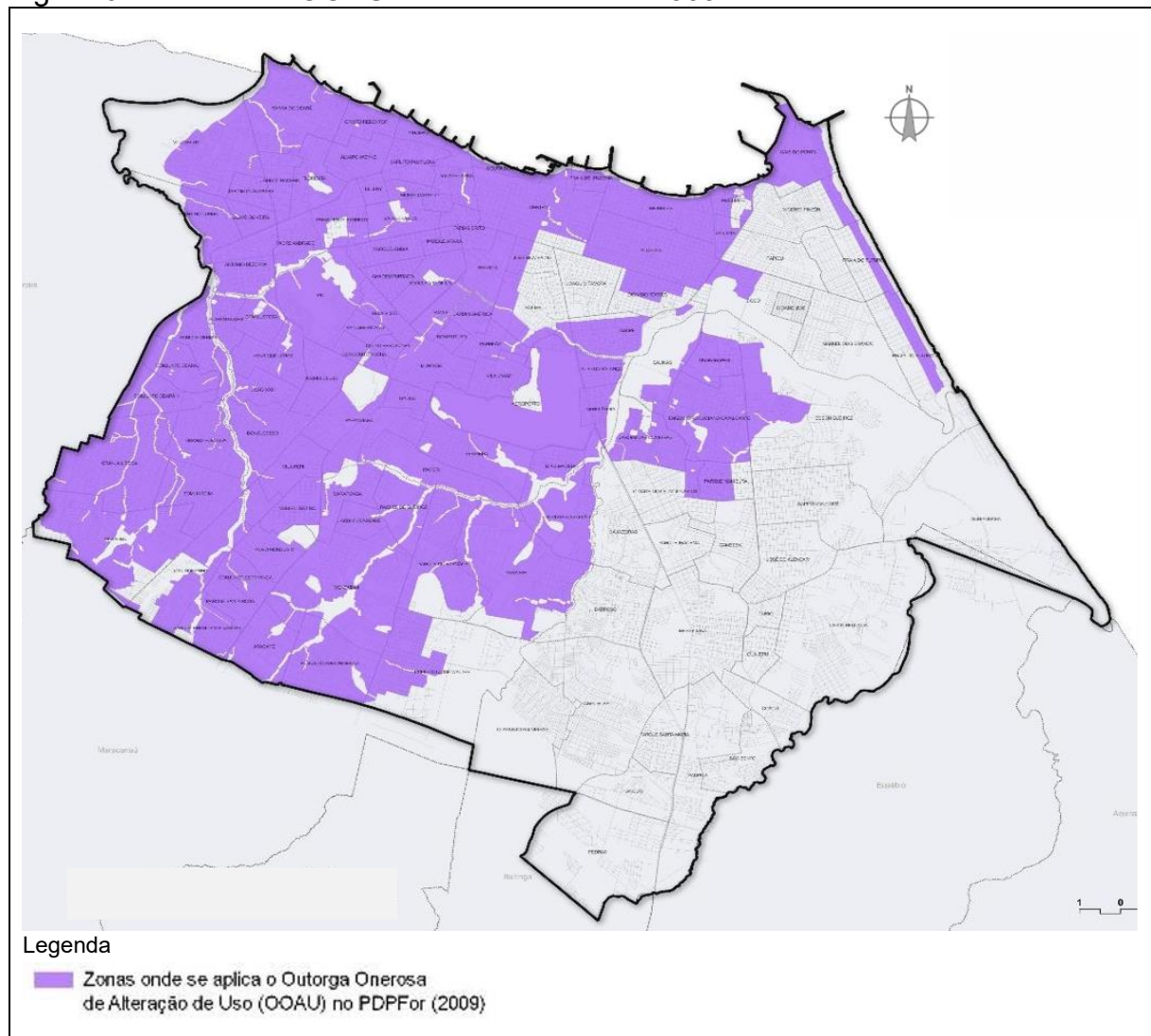
Zona Urbana	Redução VTV 2022	Redução VTV 2023	Redução VTV a partir de 2024
ZO4	40%	35%	30%
ZOC	40%	35%	30%
DEMAIS ZONAS	40%	45%	50%

Fonte: PMF/Lei 333/2022. Elaboração própria.

Os descontos de 40% sobre o valor real dos terrenos para fins de aplicação da OOAU em todas as zonas da cidade foram escalonados na nova Lei Complementar em porcentagens distintas, de modo que as zonas de maior valorização imobiliária passam a ter desconto menores para precificar o terreno virtual.

A Figura 6 contém os limites das Zonas Urbanas passíveis de aplicação da OOAU:

Figura 6 – Incidência OOAU em Fortaleza PDP 2009

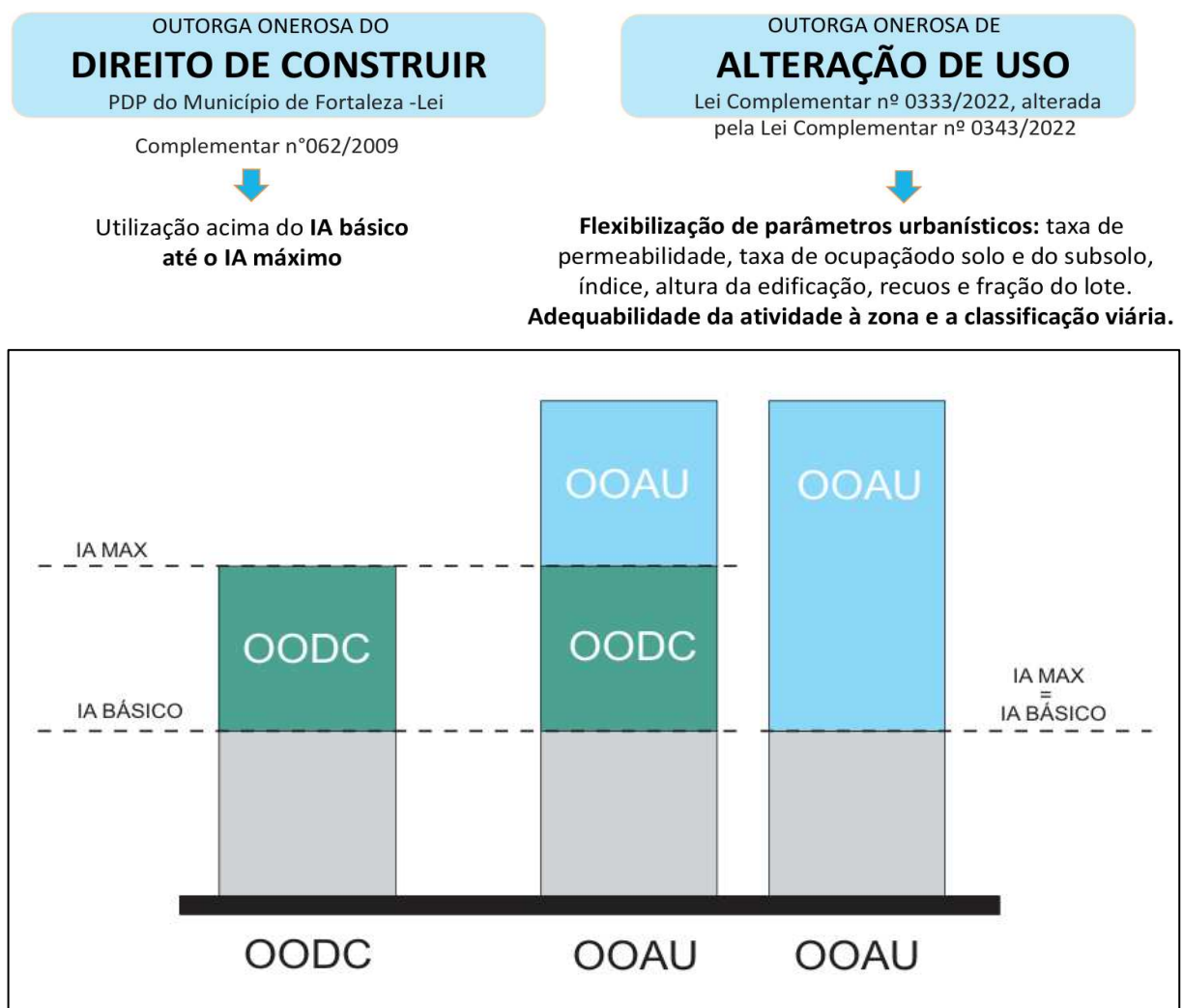


Fonte: PMF. Elaboração: SEUMA/PMF.

Percebe-se claramente, na síntese apresentada na Figura 06, a contradição de haver a possibilidade de OOAU em bairros periféricos de baixa oferta de infraestrutura, enquanto regiões mais centrais, plenamente urbanizadas como bairros Dionísio Torres, Papicu e Joaquim Távora, com altos IAs Básicos, foram excluídos da incidência da OOAU.

A figura 7, a seguir, ilustra, em resumo, a incidência das duas espécies de outorga sobre o potencial construtivo (IA):

Figura 7 – Aplicação de OODC/OOAU no Índice de Aproveitamento



Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA.

Nota: IA: Número que multiplicado pela área do terreno resulta na área de construção computável.

A utilização das outorgas onerosas é uma opção do empreendedor, manifestada no procedimento de solicitação das licenças para construir. O pagamento da contrapartida da OODC é condição necessária para a emissão do Alvará de Construção. No caso da OOAU, cujo pagamento pode ser parcelado, a primeira

parcela deve ser paga na emissão do Alvará de Construção e a plena quitação da outorga é condição para a emissão do “Habite-se”, documento que atesta a conclusão da obra, essencial para autorizar a ocupação e regularização jurídica do imóvel.

Não há casos de inadimplência no pagamento das OODC e OOAU.

Os recursos arrecadados com as Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alteração de Uso são depositados na conta do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (FUNDURB), vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), e aplicados nas destinações definidas no Estatuto da Cidade já elencadas anteriormente.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

4.1 Base de dados

As informações para este estudo foram obtidas em pesquisas dos dados constantes dos cadastros da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).

No âmbito da SEUMA, foram pesquisados todos os processos de licenciamento dos empreendimentos aprovados mediante o pagamento de OODC e/ou OOAU, estudando-se todos os atributos de cada imóvel e de cada empreendimento, sua localização, tipo de atividade/uso do solo e os parâmetros extrapolados para fins de concessão onerosa, além do valor das respectivas contrapartidas financeiras decorrentes das outorgas. Do Cadastro Multifinalitário da SEFIN foram obtidos os valores de IPTU e ITBI de todos os imóveis envolvidos nos processos. Todos os dados analisados estão contidos no recorte temporal de 2016 a 2024.

É importante lembrar que, embora a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) esteja vigente em Fortaleza desde a publicação do PDP de 2009 que regulamentou plenamente o instrumento e aplicável desde então, o período de análise de 2016 a 2024 é mais interessante e eficiente para os fins da pesquisa devido ao advento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (AAOU), instituída em 2015. A partir de 2016, as duas espécies de outorga passaram a coexistir, com bases de cálculo distintas, permitindo uma análise mais clara da disposição dos empreendedores de pagar pelo solo criado na cidade de Fortaleza. Também no ano de 2015, o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (FUNDURB) foi criado pela Lei Complementar 211, vinculado à SEUMA e destinado a receber os recursos oriundos das outorgas onerosas, o que nos permite analisar a dinâmica da arrecadação desses valores no recorte temporal estabelecido.

4.1.1 FUNDURB – dados e evidências

Os dados disponibilizados pela SEUMA sobre a arrecadação do FUNDURB, em valores nominais, discriminados conforme o tipo de outorga são os constantes da Tabela 3:

Tabela 3 – Arrecadação FUNDURB OODC/OOAU

ARRECAÇÃO FUNDURB/OUTORGAS (R\$)			
ANO	OODC	OOAU	TOTAL
2016	1.795.341,47	15.595.920,48	17.391.261,95
2017	1.318.783,93	10.397.280,32	11.716.064,25
2018	3.389.698,41	8.169.992,62	11.559.691,03
2019	1.903.761,06	5.361.481,69	7.265.242,75
2020	2.768.545,08	6.296.079,33	9.064.624,41
2021	4.024.144,48	14.299.624,96	18.323.769,44
2022	6.986.220,89	29.061.639,85	36.047.860,74
2023	1.281.840,64	66.981.624,55	68.263.465,19
2024	3.557.483,44	99.977.410,79	103.534.894,23
Total	27.025.819,40	256.141.054,59	283.166.873,99

Fonte: PMF/SEUMA. Elaboração própria.

Nota: Dados em valores nominais.

Claramente se percebe a diferença da participação de cada outorga no valor total da arrecadação derivada da aplicação do instrumento. Para avaliar a importância desses recursos no contexto da arrecadação das receitas de Fortaleza, é interessante comparar com os valores arrecadados do ITBI, imposto relacionado com a dinâmica geral do mercado imobiliário, como mostra a Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Comparativo Arrecadação Outorgas x ITBI

COMPARATIVO ARRECAÇÃO OUTORGAS X ITBI (R\$)			
ANO	TOTAL OUTORGAS	ITBI	TOTAL OUTORGAS/ITBI
2016	17.391.261,95	107.901.004,79	16,12%
2017	11.716.064,25	118.105.894,80	9,92%
2018	11.559.691,03	128.425.191,05	9,00%
2019	7.265.242,75	124.343.402,15	5,84%
2020	9.064.624,41	131.951.775,35	6,87%
2021	18.323.769,44	170.895.323,41	10,72%
2022	36.047.860,74	154.770.384,70	23,29%
2023	68.263.465,19	170.326.859,80	40,08%
2024	103.534.894,23	179.601.968,81	57,65%

Fonte: PMF -SEUMA/SEFIN. Elaboração própria.

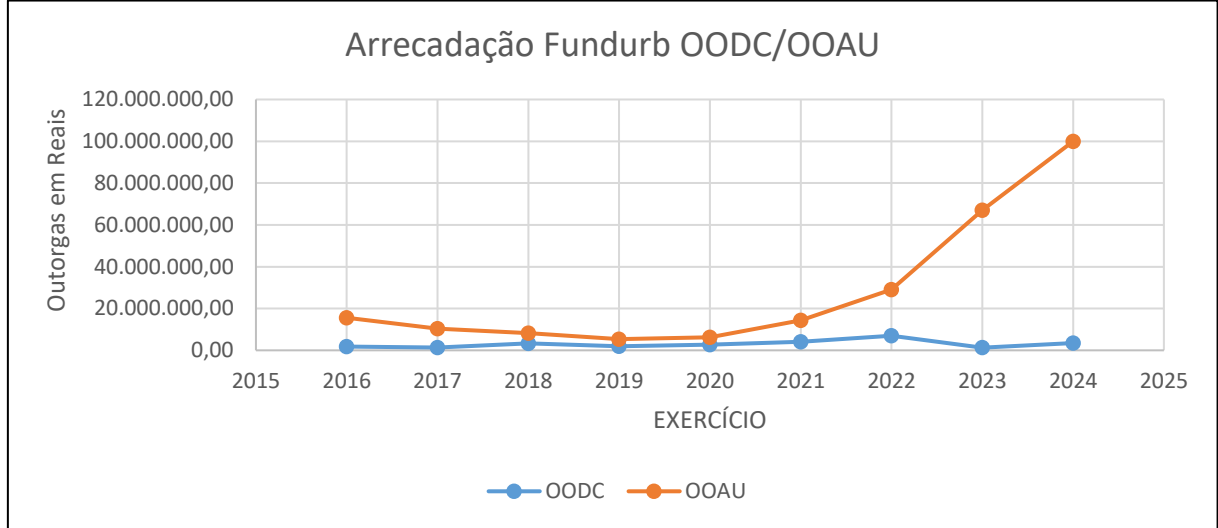
Nota: Dados em valores nominais.

A evolução da arrecadação das outorgas é evidentemente mais acelerada do que a do ITBI, chegando a representar 57,65% do total arrecadado pelo imposto em 2024, demonstrando a importância dessa receita para o tesouro municipal.

Como observado, no total da receita das outorgas, existe uma grande assimetria na participação das duas espécies de outorgas onerosas. A evolução da

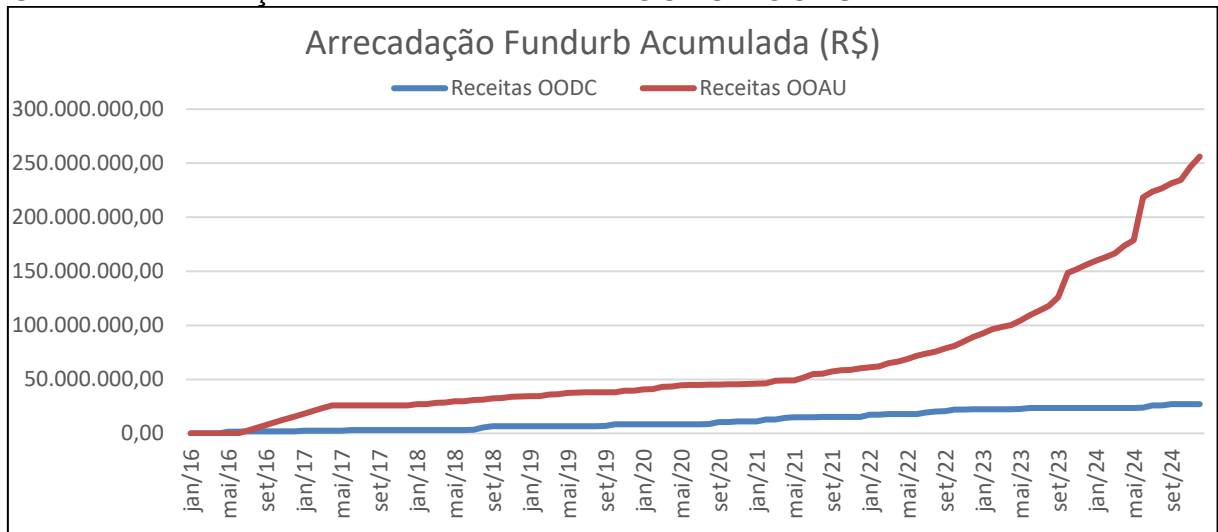
arrecadação de cada uma também é evidentemente distinta, como pode ser visualizada nos Gráfico 1 e 2:

Gráfico 1 – Evolução Valores Outorgas x Exercício



Fonte: PMF-SEUMA. Elaboração própria.

Gráfico 2 – Evolução Receitas Acumuladas OODC x OOAU



Fonte: PMF-SEUMA. Elaboração própria.

As estatísticas referentes às receitas oriundas das outorgas onerosas demonstram um crescimento acelerado dos valores da OOAU comparativamente aos da OODC, principalmente a partir do ano de 2022, quando a legislação de OOAU foi alterada para ampliar o leque de incidência para todo tipo e porte de empreendimento.

Considerando que a contrapartida da OOAU pode ser paga de forma parcelada até a emissão do Habite-se, importa saber que, em 2024, além da

arrecadação de **R\$ 99.977.410,79**, foram formalizadas OOAU no valor total de **R\$ 135.622.442,50**.

As evidências apontam uma clara ineficiência na arrecadação da OODC. A disparidade na contribuição das receitas de cada espécie de outorga é demonstrada nos Gráficos 1 e 2 e decorre, principalmente, da base de cálculo defasada da OODC. A Tabela 5 mostra, para cada zona, a diferença entre os valores médios do m² (metro quadrado) de terreno virtual pago pela OODC e os respectivos valores de ITBI, aproximadamente, os de mercado.

Tabela 5 – Média de valores de terrenos virtuais outorgados OODC/ITBI por zona urbana

MÉDIA VALORES VTV (OODC)/ITBI POR ZONA URBANA(R\$)			
ZONA URBANA	MÉDIA VTV	MÉDIA V. ITBI	VTV/V.ITBI %
ZOP 02	293,68	2.726,09	10,77
ZOP 2- ZEDUS Centro T2	230,71	2.021,24	11,41
ZOM 1	318,92	2.317,99	13,76
ZOM 2	56,95	808,58	7,04
ZOM 2 - SBZ 1	122,69	754,73	16,26
ZOM 2 - ZEDUS BR116 T3	42,80	691,86	6,19
ZOM 2 - ZEDUS 6 BOCAS	77,31	1.168,44	6,62
ZOC - ZEDUS Aldeota	1.894,81	4.776,83	39,67
ZOC - ZEDUS Varjota	1.794,57	4.446,91	40,36
ZO - Trecho IV	2.402,84	3.460,94	69,43

Fonte: PMF -SEUMA/SEFIN. Elaboração própria.

Nota: Dados em valores nominais de 2025

É relevante destacar que nas zonas onde o Fator de Planejamento é maior – ZEDUS Aldeota, ZEDUS Varjota e ZO IV, a defasagem entre o VTV e o valor de mercado é menor.

Intuitivamente, espera-se que a arrecadação referente à OOAU seja maior do que a OODC, considerando que as bases de cálculo das duas outorgas são distintas: A OODC utiliza o valor venal da defasada Planta Genérica de Valores do IPTU, enquanto a OOAU é calculada a partir de valores de mercado dos terrenos, que, embora com desconto de 30% nas áreas mais valorizadas, ainda estão acima dos valores do IPTU. No entanto, o incremento da utilização da OOAU comparativamente à OODC não está demonstrado apenas na assimetria das receitas derivadas de cada uma. O número de alvarás concedidos com OOAU tem crescido em ritmo mais acelerado do que aqueles outorgados com OODC.

Essas evidências demonstram a crescente disposição a pagar pelo solo criado em Fortaleza e a necessidade de rever sua avaliação com vistas a recuperar

para a coletividade, de forma mais justa e eficiente, a mais valia imobiliária decorrente dos esforços e investimentos públicos.

Ao todo, de 2016 a 2014, foram expedidos 2.418 (Dois mil, quatrocentos e dezoito) Alvarás de Construção em Fortaleza. Desse total, o número de construções licenciadas com a aplicação de OODC ou OOAU foi de 71 e 78, correspondentes a 2,94% e 3,23% do total de alvarás emitidos, respectivamente, como demonstrado na Tabela 6:

Tabela 6 – Total de Alvarás Emitidos x Outorgados

	Nº Total de Alvarás de Construção	Alvarás c/ OODC	% Do Total	Alvarás c/ OOAU	% do Total
2016	159	10	6,29	2	1,26
2017	61	9	14,75	1	1,64
2018	78	7	8,97	4	5,13
2019	49	5	10,20	3	6,12
2020	206	5	2,43	8	3,88
2021	401	10	2,49	8	2,00
2022	493	10	2,03	13	2,64
2023	493	6	1,22	18	3,65
2024	478	9	1,88	21	4,39
Total	2418	71	2,94	78	3,23

Fonte: PMF/SEUMA; Elaboração própria.

Nota: 49 Alvarás foram emitidos com OODC antes de 2016, anterior à criação do Fundurb e à instituição da OOAU, portanto, excluídos do recorte temporal desta pesquisa.

4.1.2 Licenciamentos com outorgas - dados e evidências

Todos os 149 processos de empreendimentos outorgados foram estudados e discriminados, primeiramente, em dois grupos, conforme o tipo de outorga:

- a) Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)
- b) Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)

Destaque-se que é comum haver a utilização dos **dois tipos de outorga, cumulativamente**, no mesmo empreendimento, uma vez que, por exemplo, o empreendedor pode recorrer à OODC para construir além do IA Básico até o Máximo e, valendo-se da OOAU, poderá extrapolar o IA Máximo ou a altura máxima da zona.

Em cada grupo, foram classificadas anualmente as características de cada empreendimento que poderiam afetar a variável dependente desta pesquisa: A disposição de pagar pelo solo criado em Fortaleza.

Assim, para os 71 casos de aplicação da OODC, destacando que o único parâmetro outorgado para tipo de instrumento é o Índice de Aproveitamento entre o

Básico e o Máximo, foram considerados os seguintes dados para cada empreendimento:

- a) Ano do licenciamento;
- b) Tipo de Atividade (Residencial, comercial, de serviços, industrial etc.);
- c) Zona Urbana;
- d) IA Máximo e Básico da Zona Urbana e o % de IA outorgado;
- e) Fator de Planejamento da Zona Urbana;
- f) Área do terreno virtual;
- g) Valor do m2 do IPTU;
- h) Valor do m2 do ITBI (aprox. preço de mercado);
- i) Valor do m2 do solo criado;
- j) Valor pago pela OODC.

De forma semelhante, foram classificados os 78 empreendimentos licenciados por meio de OOAU, segundo as características específicas. Lembrando que, na aplicação da OOAU, não apenas o IA acima do máximo pode ser extrapolado, mas também vários outros parâmetros urbanos de uso e ocupação podem ser flexibilizados, a quantidade de variáveis consideradas é maior do que para o grupo de OODC. Ademais, alguns casos, também identificados, aplicam ambas as outorgas, como já explicado. Foram discriminadas as seguintes características para os casos de OOAU:

- a) Ano do licenciamento;
- b) Tipo de Atividade (Residencial, comercial, de serviços, industrial etc.);
- c) Zona Urbana;
- d) Parâmetro extrapolado c/ o limite da zona urbana e o % de extrapolação:
 - Índice de Aproveitamento
 - Altura
 - Taxa de Ocupação de solo e subsolo
 - Taxa de permeabilidade do terreno
 - Recuos
 - Número de unidades
 - Adequação da atividade à Zona Urbana e à via
- e) Área de terreno virtual;
- f) Valor do m2 do IPTU;

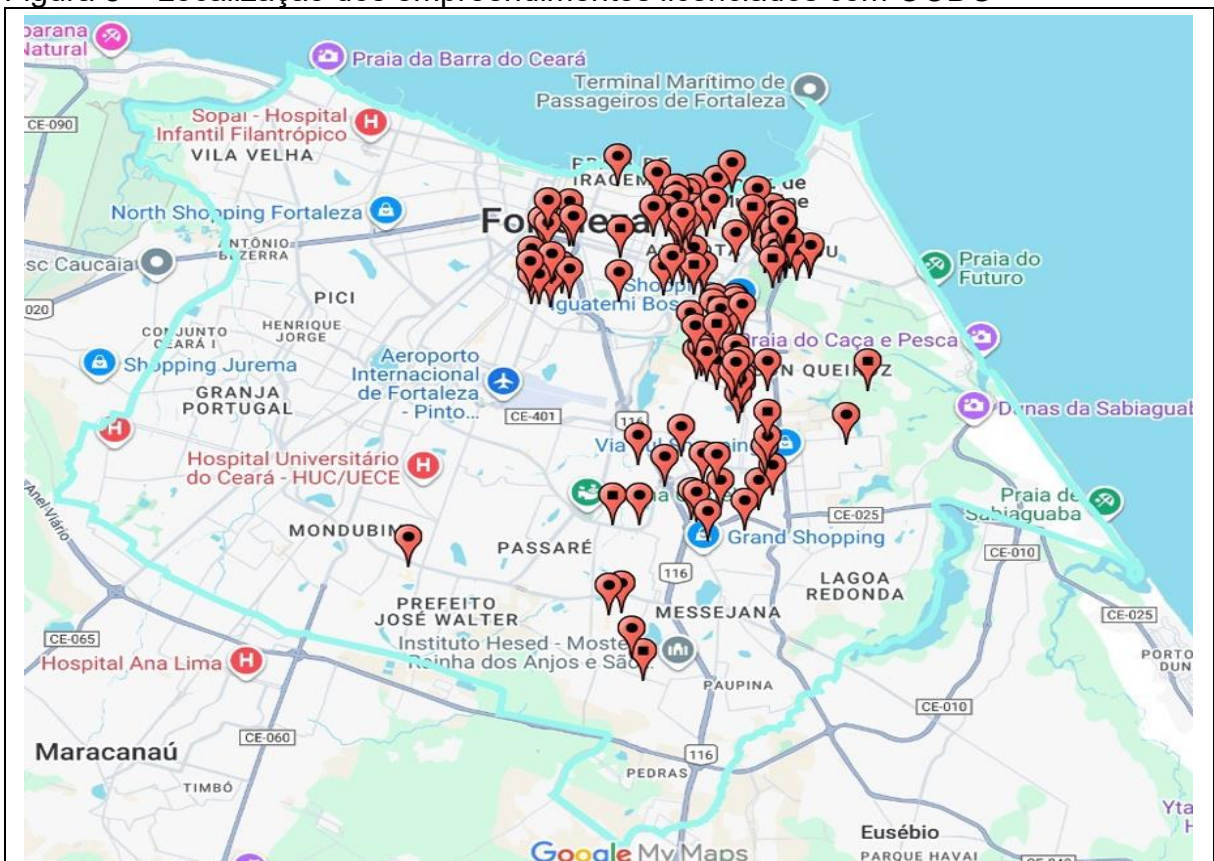
- g) Valor do m² do ITBI (aprox. preço de mercado);
- h) Valor do m² do solo criado;
- i) Valor total pago pela outorga, discriminando o valor da OOAU e da OODC, quando houver a aplicação cumulativa.

O estudo desses dados fundamentou a compreensão do efeito das variáveis sobre a disposição a pagar pelo direito de construir em Fortaleza, visando aprimorar as políticas urbanas para otimizar as receitas derivadas da aplicação dos instrumentos urbanísticos na cidade.

✓ **Evidências da Outorga Onerosa do Direito de Construir:**

Os 71 empreendimentos licenciados com OODC estão, por força de lei, localizados apenas nas zonas urbanas em que o instrumento é permitido, ou seja, onde o IA Básico é menor do que o IA Máximo. Contudo, como se observa na Figura 8, há uma nítida concentração nas zonas urbanas onde o solo é mais valorizado. E esse é o objetivo da outorga: Captar recursos nas zonas de maior valor do solo urbano para recuperar a mais valia para toda a coletividade.

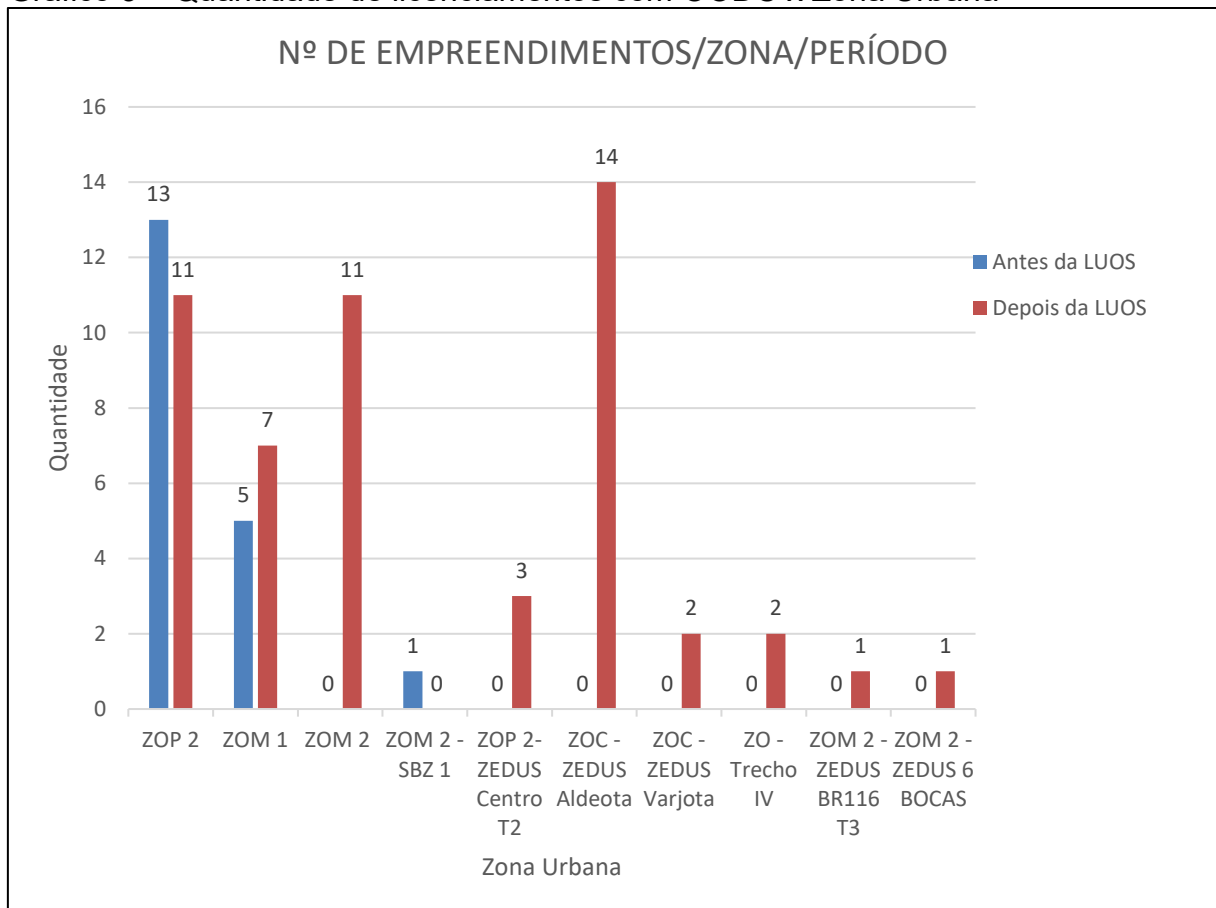
Figura 8 – Localização dos empreendimentos licenciados com OODC



Fonte: PMF/SEUMA.

Ainda em relação ao zoneamento, lembrando que os valorizados bairros de Aldeota, Meireles e Varjota, pertencentes à Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), só passaram a utilizar a OODC após a criação das ZEDUS pela LUOS de 2017, foi elaborado o Gráfico 3, atentando para esse marco legal:

Gráfico 3 – Quantidade de licenciamentos com OODC x Zona Urbana

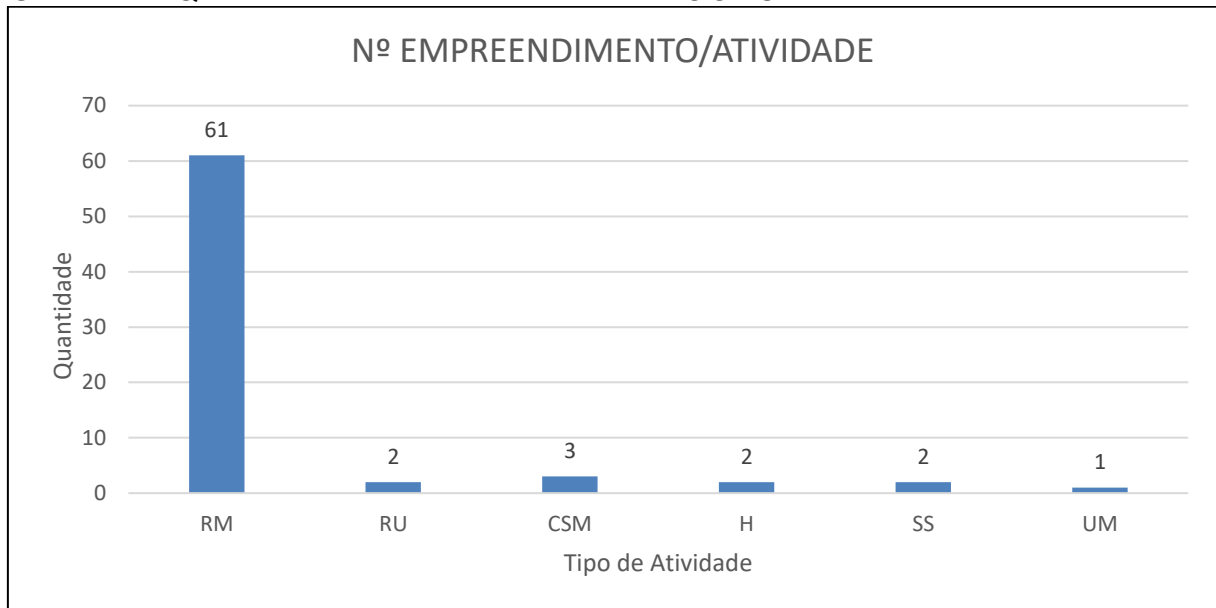


Fonte: PMF/SEUMA. Elaboração própria.

Além da prevalência de empreendimentos em ZOC, a ZOP 2, onde se localizam os bairros Dionísio Torres e Papicu, e as ZOM 1 e 2, correspondentes aos eixos de desenvolvimento imobiliário das avenidas Miguel Dias e Washington Soares são também atrativas para a demanda de solo criado.

Outro destaque no estudo dos dados refere-se à incidência da OODC por atividade, demonstrada no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Quantidade de licenciamentos com OODC x Atividade



Fonte: PMF/SEUMA. Elaboração própria

Nota: RM – Residencial Multifamiliar (Prédio de apartamentos) / RU – Residencial Unifamiliar ou Unidades Geminadas / CSM – Comércio e Serviços Múltiplos / H – Hotel/Hotel Residência/ Apart Hotel / SS – Serviço de Saúde / UM – Uso Misto (Residencial + outra atividade)

Observa-se uma evidente assimetria entre o uso residencial multifamiliar e as demais atividades na disposição para utilizar o potencial construtivo máximo do terreno mediante OODC.

Em todos os casos foram levantados os dados referentes aos valores totais outorgados e os valores de m² (metro quadrado) do IPTU, do terreno virtual outorgado e do ITBI, que equivale aproximadamente ao valor de mercado do terreno real. A defasagem do IPTU em relação ao valor de mercado é evidente. Maior ainda é a discrepância relativa ao valor do terreno virtual, nos casos em que é aplicado o fator de planejamento menor do 1, conforme previsto na fórmula determinada em lei.

✓ Evidências da Outorga Onerosa de Alteração de Uso:

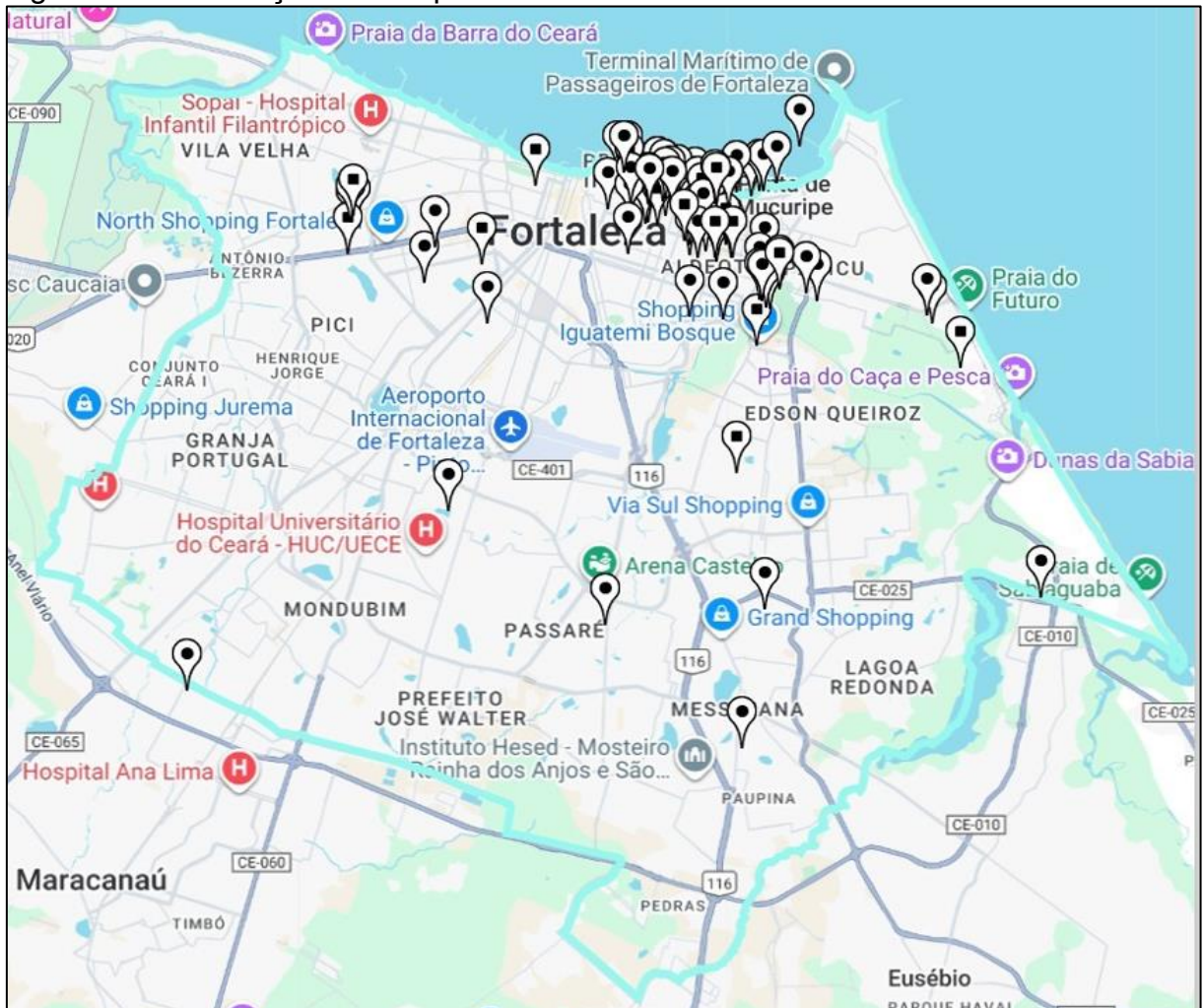
Os 78 casos de licenciamento mediante OOAU foram igualmente estudados, lembrando que, em Fortaleza, a alteração de uso é compreendida, também, como alteração de parâmetros de ocupação; inclusive para alterar o Índice de Aproveitamento além do máximo legal, limite da utilização de OODC. Dessa forma, um mesmo empreendimento pode usar ambas as outorgas: A OODC para a concessão do solo criado até o IA Máximo onde existe a diferença entre IA Básico e IA Máximo e, a partir daí, a OOAU para o IA além do máximo. Para as zonas em que

o IA básico é igual ao IA Máximo, o incremento do potencial construtivo é integralmente concedido por OOAU.

A extrapolação de todos dos demais parâmetros de ocupação, como altura, recuos, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, número máximo de unidades habitacionais e até a alteração de uso propriamente dita, adequando a atividade à via e zona pode ser concedida por meio da OOAU.

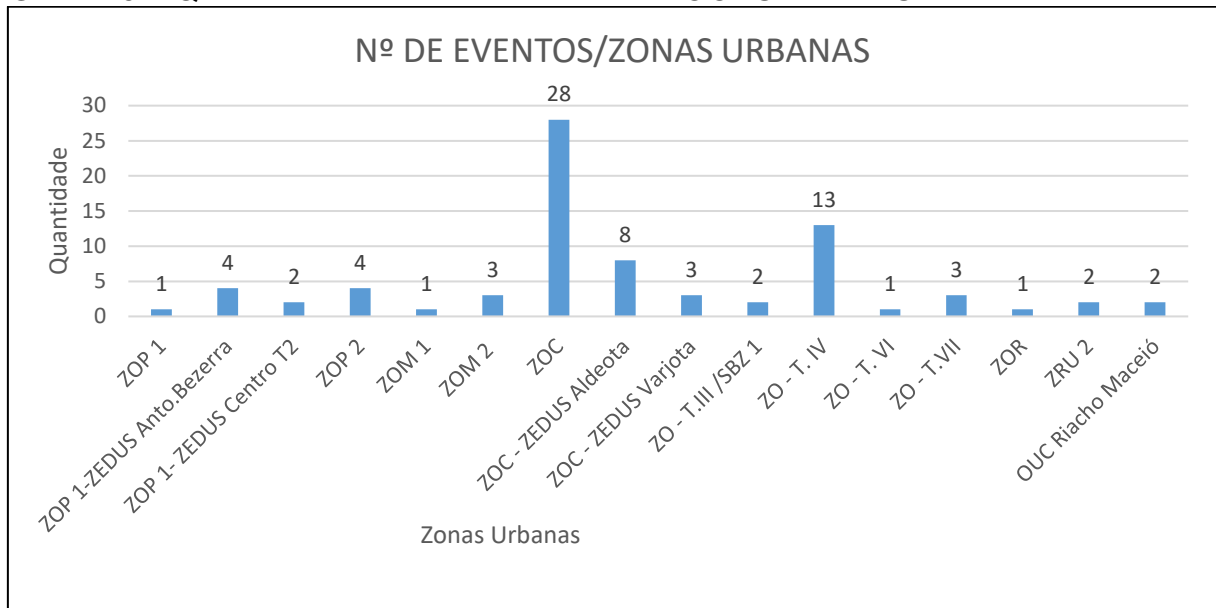
A Figura 9 mostra a localização dos 78 empreendimentos outorgados com OOAU. Embora, comparativamente à OODC, o instrumento seja passível de aplicação em área mais ampla do território municipal, os eventos de utilização da OOAU são ainda mais concentrados nas zonas de maior valorização do solo urbano, como demonstrado no Gráfico 5.

Figura 9 – Localização dos empreendimentos licenciados com OOAU



Fonte: PMF/SEUMA.

Gráfico 5 – Quantidade de licenciamentos com OOAU x Zona Urbana

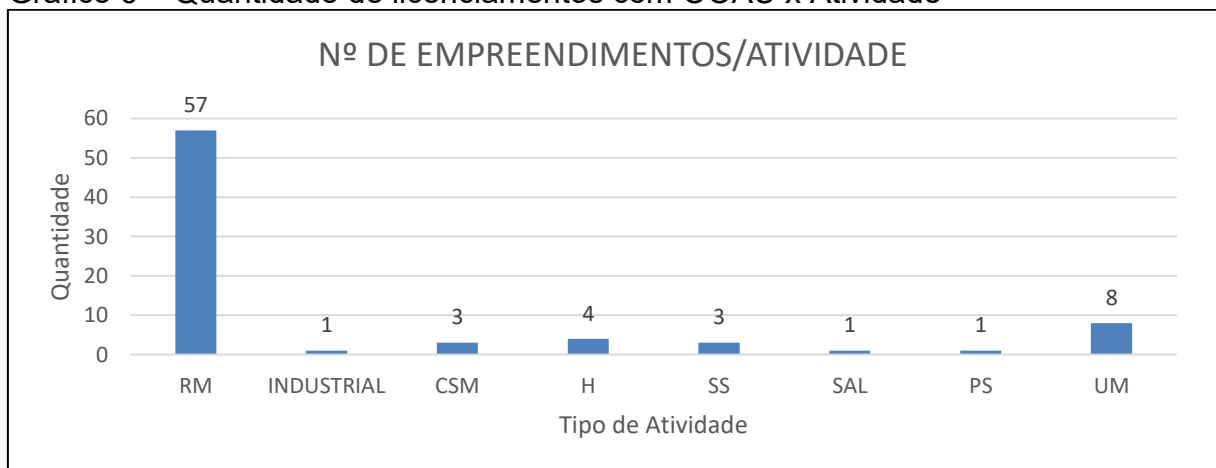


Fonte: PMF/SEUMA. Elaboração própria.

É importante observar que a zona urbana de maior concentração de empreendimentos outorgados via OOAU é a ZOC, em porções da zona NÃO sobreposta por ZEDUS, o que significa que TODAS as extrapolações de parâmetros foram concedidas com base no valor de mercado do terreno. As três zonas de maior incidência correspondem ao território mais valorizado de Fortaleza.

Para a utilização da OOAU, também foram analisados os dados referentes às atividades que demandaram a utilização desse instrumento urbanístico que, em sua origem, era destinado justamente à possibilidade de alteração do uso do solo, como o nome indica. A quantidade de empreendimentos outorgados por AAOU está discriminada no Gráficos 6 a seguir:

Gráfico 6 – Quantidade de licenciamentos com OOAU x Atividade



Fonte: PMF/SEUMA. Elaboração própria.

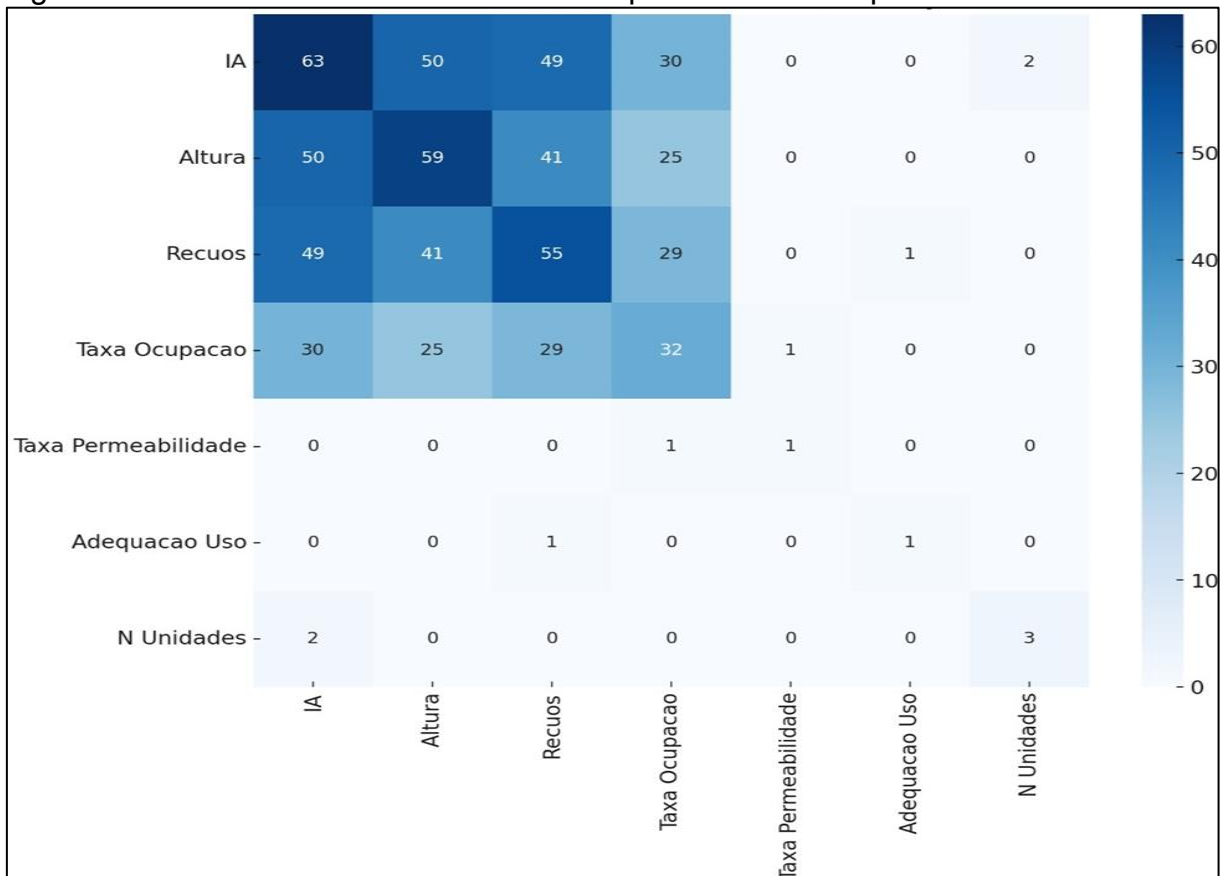
Assim como no caso da OODC, aqui também há uma grande prevalência da atividade de Residencial Multifamiliar, indicando que a OOAU não tem sido demandada para a adequação da atividade, uma vez que o uso residencial é permitido em toda as zonas urbanas e em todas as vias. Ou seja, não se trata de alteração de uso *stricto sensu*. A OOAU em Fortaleza tem sido intensamente usada de forma ampliada, como permite a lei local, para outorgar os parâmetros de ocupação.

A investigação sobre as ocorrências mais significativas de flexibilização dos parâmetros urbanísticos outorgados pode ser sintetizada nos diagramas das Figuras 10 e 11.

Considerando que pode haver a OOAU para adequar múltiplos parâmetros em um só empreendimento, foi detectada, com frequência, a coocorrência de extrapolação de indicadores urbanos de ocupação.

A Figura 10 mostra que o parâmetro mais extrapolado é o Índice de Aproveitamento. No caso da OOAU, essa extrapolação é, certamente, além do IA Máximo permitido via OODC. Dos 78 empreendimentos, 63 utilizaram essa outorga para construir além do IA Máximo. Com Índices de Aproveitamento ampliados, com áreas construídas muitas vezes maiores do que a área do terreno, a necessidade de verticalização se impõe. O segundo parâmetro mais extrapolado é justamente a altura da edificação, para além da altura permitida para a zona. De todos os 78 empreendimentos estudados, 59 outorgaram a altura, sendo que 50 outorgaram IA e altura. Sucessivamente, partindo das maiores para as menores quantidades de ocorrências de parâmetros flexibilizados, verifica-se, na sequência dos dois já citados, os recuos para as divisas, e a taxa de ocupação. Esses são os quatros principais indicadores mais flexibilizados via OOAU, em ordem decrescente: Índice de Aproveitamento, altura, recuos e taxa de ocupação do terreno.

Figura 10 – Quantidades de ocorrências de parâmetros extrapolados



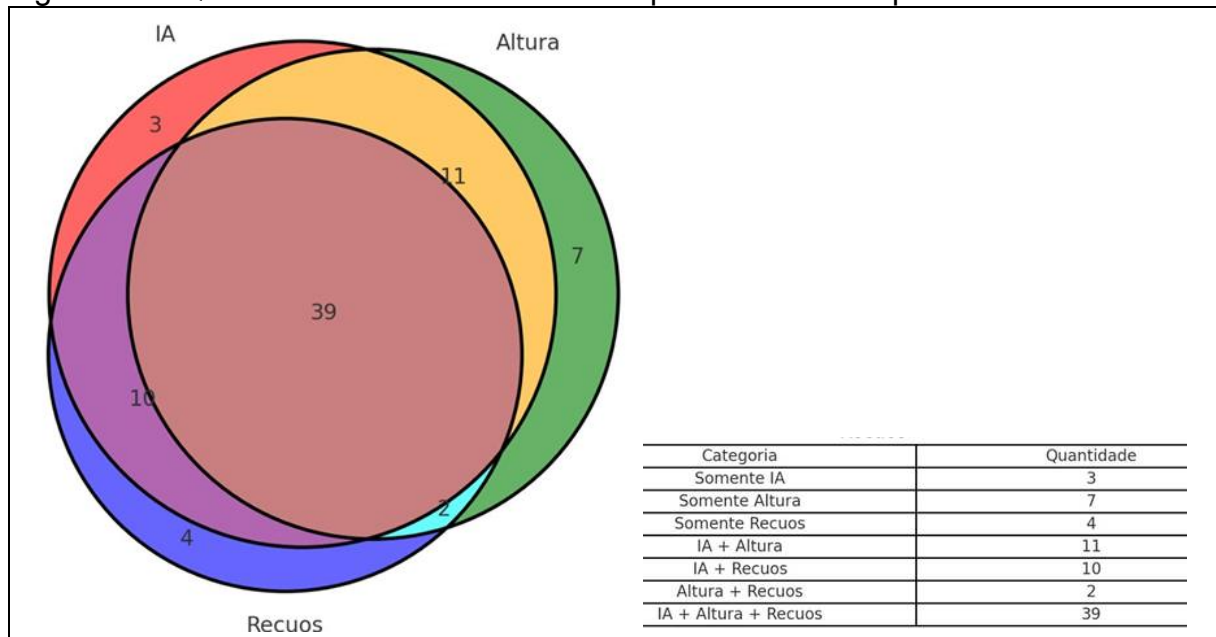
Fonte: PMF/SEUMA. Elaboração própria.

Curiosamente, de todos os empreendimentos licenciados por OOAU, desde a sua instituição em 2015, apenas **UM** empreendimento utilizou esse instrumento para viabilizar a alteração de uso. Em 2024, um único caso de atividade de Serviço de Alimentação e Lazer (SAL) solicitou a OOAU para se adequar à via onde estava localizado. Esse empreendimento também se destaca por se localizar no bairro Mondubim (Figura 9), em ZRU 2, distante das zonas de maior valorização imobiliária da cidade. A outorga, no valor de R\$ 15.792,41, foi concedida em 2024, ano em que o total arrecadado com a OOAU foi de R\$ 99.977.410,79 e o total formalizado foi de R\$ 135.622.442,50.

A excepcionalidade do evento mostra claramente que não há demanda em Fortaleza para a outorga de alteração do solo para adequação das atividades ao zoneamento ou ao sistema viário. A distribuição e adequabilidade das atividades no território urbano, conforme natureza ou porte, na forma em que a legislação urbanística prevê e sem necessidades de concessões onerosas, tem atendido à população.

As solicitações por OOAU concentram-se em extrapolações de IA, altura e recuos, como demonstra o diagrama abaixo. De todos os empreendimentos outorgados, a metade se utilizou da flexibilização combinada desses três parâmetros, como se observa no Diagrama de Venn apresentado na Figura 11:

Figura 11 – Quantidade de coocorrências de parâmetros extrapolados



Fonte: PMF/SEUMA. Elaboração própria.

Portanto, os empreendimentos passíveis da verticalização que decorre necessariamente da aplicação de maiores índices de aproveitamento do terreno são os mais propensos à utilização da OOAU. Compreende-se, assim, a prevalência dos empreendimentos residenciais multifamiliares na demanda por essa espécie de outorga.

Em todos os casos estudados, foram analisados os dados relativos aos valores totais da outorga, bem como os valores de m² (metro quadrado) do IPTU, do terreno virtual outorgado e do ITBI, este bem próximo do valor de mercado do terreno. Embora a lei estipule um desconto sobre o valor do terreno real para determinar o valor do terreno virtual, sendo esse deflator de 30% nas áreas mais valorizadas e de maior incidência da OOAU, o valor pago por esse tipo de outorga é muito superior àquele referente à OODC, pois enquanto esta é calculada com base no IPTU, a OOAU toma por base o valor do ITBI. Foi verificado que os empreendedores, de forma crescente, se dispõem a pagar pelo solo criado em Fortaleza.

A partir das análises específicas da aplicação das duas outorgas onerosas, foi elaborada a consolidação unificada de todos os dados relativos à OODC e OOAU, visando produzir um modelo empírico para aferir a disposição a pagar pela concessão de solo criado em Fortaleza.

4.2 Metodologia

A metodologia adotada nesta pesquisa fundamentou-se na elaboração de modelos empíricos de regressão múltipla para aferir a disposição a pagar pelas outorgas onerosas nos processos de licenciamento de construção em Fortaleza, aplicando-se o estimador Newey-West, técnica mais adequada para ajustar os erros padrão, corrigindo a autocorrelação e/ou heterocedasticidade dos dados coletados.

Convém esclarecer que a desejada otimização da cobrança das outorgas onerosas deverá estar fundamentada nos modelos empíricos que explicam as variáveis que influenciam os valores pagos. Contudo, tendo em vista a sequência de alterações legais quanto à incidência dos dois tipos de outorgas (zonas urbanas, tipos de empreendimentos, parâmetros urbanos), as diferentes bases de cálculo da OODC e da OOAU, os decrescentes descontos sobre o valor do terreno real para fins de OOAU, e as consequências dessas alterações sobre a receita advinda das outorgas e sobre a quantidade de licenciamentos outorgados, é razoável supor que os modelos econométricos poderão não apenas explicar os valores pagos, mas também apontar os fatores que estimulam a disposição a pagar pelas outorgas em Fortaleza.

Diante do exposto acima e considerando que o valor do terreno virtual, hipotético, destinado a acomodar o excedente construtivo, está limitado ao valor do terreno real, à coletividade interessa saber os fatores que estimulam a demanda pelo “solo criado”, de forma a aproximar, o máximo possível, os valores dos terrenos virtual e real.

A escolha da localização das famílias e firmas para suas moradias e sedes é explicada principalmente pelo modelo formulado por Rosen (1979) e estendido por Roback (1982). Fundamental para a economia urbana, a teoria demonstra que fatores tais como clima, beleza paisagística, qualidade dos serviços de educação e saúde, baixos índices de criminalidade, entre outros atributos, influenciam o nível dos salários, a demanda e os preços do solo urbano. Os agentes econômicos buscam as localidades que equilibram esses aspectos. A demanda pelos locais que apresentam

tais amenidades eleva o preço do solo e as famílias se dispõem a equalizar a diminuição da renda em face de maiores custos com a qualidade da moradia. Em regiões de alta produtividade econômica, o preço do solo urbano é elevado e as firmas aceitam pagar maiores salários para atrair os mais e melhores trabalhadores. A partir da observação dessa dinâmica, Rosen sugere um modelo hedônico como ferramenta para estimar o preço dos imóveis, com base nos respectivos atributos qualitativos e quantitativos.

A abordagem hedônica de Rosen explica, no caso de Fortaleza, a alta valorização imobiliária e a crescente demanda por “solo criado” por meio de outorgas onerosas em determinadas zonas urbanas, mesmo com parametrização de uso e ocupação mais restritiva, e com deficiências de infraestrutura urbana. Por outro lado, existem regiões com plena oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, com atribuição de índices de aproveitamento básicos elevados, sem necessidade de outorga onerosa, nas quais, tanto o valor dos terrenos como a demanda por adensamento construtivo são modestos.

O planejamento urbano baseado apenas nas restrições e incentivos estabelecidos pela parametrização de uso e ocupação do solo e pelo ordenamento territorial não consegue, por si, determinar a forma urbana, a demanda imobiliária, nem o valor do solo da cidade. Como exemplo, citamos o dinamismo construtivo das Zonas de Ocupação Moderada (ZOM 1 e 2) em que se localizam os bairros Guararapes e Luciano Cavalcante, cujos parâmetros restritivos não inibem a disposição do mercado imobiliário, contrastando com o relativo desinteresse pela intensificação da ocupação nos bairros como Parquelândia e São Gerardo, em Zona de Ocupação Prioritária 1 (ZOP 1), que ofertam completa infraestrutura e altos índices de aproveitamento dos terrenos.

Por certo, o planejamento urbano tem que considerar as forças do mercado para aprimorar a aplicação dos instrumentos urbanísticos, notadamente as outorgas onerosas. Por outro lado, o incremento da receita das outorgas não pode ser a diretriz principal na concessão do “solo criado”. O adensamento construtivo e populacional deve ser objeto do planejamento urbano e, a despeito da demanda imobiliária e do alto preço da terra, certas regiões da cidade devem ter regulamentação restritiva de uso e ocupação.

Em Fortaleza, zonas de alto valor de mercado, como os bairros que compõem as Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) da Praia do Futuro e do Cocó devem

ter rigoroso controle de adensamento. Igualmente, as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH), como o núcleo da Praia de Iracema, devem ser protegidas por legislação que preserve seus atributos singulares na cidade.

Assim, a disposição a pagar pelo direito de construir em Fortaleza deverá ser aferida para otimizar a arrecadação das outorgas onerosas conjugando a maior receita com o melhor planejamento urbano.

4.2.1 Modelos empíricos

Com base no exposto, foram propostos dois modelos para avaliar a Disposição a Pagar por Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso:

1. Modelo de regressão linear:

$$Valor\ Outorgado_i = \alpha_0 + \sum_{j=1}^n \alpha_j X_j + \varepsilon_i$$

2. Modelo Log-Lin:

$$\log(Valor\ Outorgado_i) = \alpha_0 + \sum_{j=1}^n \alpha_j X_j + \varepsilon_i$$

Onde:

Valor Outorgado = valor pago pelo “terreno virtual” por meio da outorga onerosa em cada empreendimento “i”;

X_j = Matriz de regressores, conforme detalhada a seguir:

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	TIPO
TIPORES.*TERVIRTIPTU	Atividade tipo Residencial Multifamiliar x Preço IPTU do Terreno	Quantitativo
TIPORES.*TERVIRITBI	Atividade tipo Residencial Multifamiliar x Preço ITBI do Terreno	Quantitativo
ZO3	Zona de Orla/Trecho 3	Qualitativo (Dummy)
ZOC	Zona de Ocupação Consolidada	Qualitativo (Dummy)
ZO4	Zona de Orla/Trecho 4	Qualitativo (Dummy)
ZO6	Zona de Orla/Trecho 6	Qualitativo (Dummy)

ZEDUS ALDEOTA/VARJOTA	Zonas de Dinamização Urbanística e Socioeconômica Aldeota/Varjota	Qualitativo (Dummy)
PRECOM2TERRVIRTUAL	Preço do metro quadrado do terreno virtual	Quantitativo

As variáveis selecionadas para compor os modelos referem-se, quanto ao tipo de atividade e à zona urbana, aos atributos que correspondem, respectivamente, a mais de 85% e de 90% da demanda por “solo criado” em Fortaleza. Foram considerados como “Atividade Residencial Multifamiliar” também os casos de “Uso Misto”, quando o uso residencial está associado a outra atividade.

Os modelos 1 e 2 foram estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), por Mínimos Quadrados Generalizados (MGQ), seguindo a proposta de Newey-West, e por Mínimos Quadrados em dois estágios (MQ2E), incorporando a possível endogeneidade da variável preço/m², como será demonstrado a seguir.

A estimação de modelos pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), largamente utilizado, pode apresentar ineficiência ou viés, caso ocorram circunstâncias de heterocedasticidade (variância não constante dos resíduos) ou autocorrelação (interdependência entre os erros). Nessas situações, a aplicação do método dos Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) é mais adequada. O estimador Newey-West é do tipo HAC (*Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent*) e, sem alterar os coeficientes calculados pelo MQO, permite a “correção” da matriz de variância-covariância dos coeficientes, ajustando os erros-padrão e garantido a robustez das inferências estatísticas, mesmo na presença de heterocedasticidade.

Aplicando-se os métodos descritos para os dois modelos, regressão linear e log-lin, foram feitas estimativas para seis cenários, com resultados demonstrados nas Tabelas 7 e 8 a seguir.

5 RESULTADOS

Tabela 7 – Estimativas dos modelos/cenários 01,02 e 03 para os determinantes da disposição a pagar pelo direito de construir por outorga onerosa

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE: VALOR TOTAL OUTORGA (R\$)		
	Cenário 01	Cenário 02	Cenário 03
C	-2.048.353,0*** (0,0100)	-1.424.429,0** (0,0246)	-1.762.460,0*** (0,0047)
TIPORES.*TERVIRTIPTU	-	-322.772,60 (0,3146)	127.704,5 (0,3664)
TIPORES.*TERVIRTITBI	2.087.337,0 (0,3486)	12.384.087,0*** (0,0000)	-
ZO3	14.225.346,0*** (0,0006)	15.108.579,0*** (0,0000)	14.666.850,0*** (0,0000)
ZOC	-	-	-
ZO4	2.385.383,0 (0,2254)	12.167.890,0*** (0,0012)	2.102.172,0 (0,3079)
ZO6	14.777.511,0*** (0,0101)	18.035.954,0*** (0,0000)	14.283.611,0*** (0,0000)
ZEDUS	7.194.564,0*** (0,0137)	9.495.870,00 (0,3589)	7.326.927,0 (0,4175)
ALDEOTA/VARJOTA	3.523,93*** (0,0000)	-	3.712,73*** (0,0000)
Método	MQO	MQG	MQG
R ²	0,62	0,45	0,61
n	146	146	146
P-valor Estatística F	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria, com base em simulações utilizando Software Estatístico EViews.

Nota: p-valores entre parênteses. / ***, ** e * indicam significância estatística aos níveis de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Tabela 8 – Estimativas dos modelos/cenários 04,05 e 06 para os determinantes da disposição a pagar pelo direito de construir por outorga onerosa

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE: VALOR TOTAL OUTORGA (R\$)		VARIÁVEL DEPENDENTE: % VALOR OUTORGA (LOG)
	Cenário 04	Cenário 05	Cenário 06
C	-2.212.258,0*** (0,0019)	-2.319.578,0** (0,0266)	11,18165*** (0,0000)
TIPORES.*TERVIRTIPTU	34.927,0 (0,8650)	-	0,03285 (0,6308)
TIPORES.*TERVIRTITBI	3.621.772,0 (0,2574)	-	3,29717*** (0,0000)
ZO3	13.124.354,0*** (0,0000)	12.199.962,0*** (0,0000)	1,99828*** (0,0000)

Continua

Conclusão

Tabela 8 – Estimativas dos modelos/cenários 04,05 e 06 para os determinantes da disposição a pagar pelo direito de construir por outorga onerosa

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE: VALOR TOTAL OUTORGA (R\$)		VARIÁVEL DEPENDENTE: % VALOR OUTORGA (LOG)
	Cenário 04	Cenário 05	Cenário 06
ZOC	-2.112.208,0 (0,1875)	-2.876.633,0 (0,3042)	-
ZO4	1.234.602,0 (0,5717)	-3.467.564,0 (0,5529)	-0,17183 (0,6311)
ZO6	14.778.496,0*** (0,0000)	13.175.121,0*** (0,0000)	4,57750*** (0,0000)
ZEDUS	6.283.392,0	4.906.818,0	0,38150
ALDEOTA/VARJOTA	(0,4669)	(0,5385)	(0,4957)
PRECOM2TERRVIRTUAL	3.671,81*** (0,0001)	5.224,56*** (0,0017)	0,00079*** (0,0000)
Método	MQG	MQ2E	MQG
R ²	0,62	0,59	0,69
n	146	146	146
P-Valor Estatística F	0,00	0,00	0,00
P-Valor Estatística J	-	0,41	-

Fonte: Elaboração própria, com base em simulações utilizando Software Estatístico EViews.

Nota: p-valores entre parênteses. / ***, ** e * indicam significância estatística aos níveis de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Os modelos demonstraram elevada significância estatística e poder de explicação, notadamente o Modelo Log-lin (Cenário 06), destacado na Tabela 8, com coeficiente de determinação (R²) igual a 0,7 e aplicação do método dos Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) com estimador Newey-West.

Em especial, deve-se observar que:

- Em nenhum cenário, a precificação com base no IPTU mostrou-se relevante, sendo a OODC, portanto, inócua para determinar a disposição a pagar pelo solo criado e para o incremento da receita oriunda das outorgas;
- O fato de se tratar de um imóvel residencial multifamiliar combinado a uma precificação do terreno virtual pelo ITBI (TIPORES.*TERRVIRTITBI) sugere uma disposição média a pagar de até 12,4 milhões a mais. Contudo, esse fator se mostra incorporado na precificação da região outorgada, como se observa nos cenários em que a variável do preço do terreno virtual é considerada;

- No modelo log-lin, o impacto desta da TIPORES.*TERVIRTITBI continua significativo enquanto determinante do crescimento do valor outorgado (especificação “log”), apresentando um crescimento de 3,3 vezes acima da média, mesmo havendo a incorporação do preço do terreno virtual no modelo;
- A significância das estimativas para as zonas de maior valorização imobiliária, como as Zonas de Orla (ZO3 e ZO4), a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) e as Zonas de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) Aldeota e Varjota, se mostra totalmente incorporada ao preço do terreno virtual;
- Merece destaque o caso peculiar e outlier da Zona de Orla (ZO6): A ZO6 corresponde à zona portuária do Mucuripe e não figura entre as regiões de maior valor do solo urbano. Nessa zona urbana, em todo o período estudado, apenas um único empreendimento foi licenciado com Outorga Onerosa de Alteração de Uso, cuja base de cálculo é o preço de mercado e que pode flexibilizar todos os parâmetros de uso e ocupação. Outlier em todos os aspectos, o empreendimento abriga uma atividade industrial, diferentemente do que mostram as evidências estatísticas referentes às outorgas, que são aplicadas majoritariamente ao uso residencial multifamiliar. Ademais, não houve, no caso, acréscimo de Índice de Aproveitamento (IA). Foi outorgada apenas a altura. A altura dos silos, sem ampliação de área construída habitável. Ocorre que as alturas das edificações em ZO6 (Porto do Mucuripe) e ZO7 (Praia do Futuro) são limitadas mais pela linha da visada do farol do que pela parametrização da lei urbanística municipal. Para que os silos da indústria fossem mais altos, a contrapartida da empresa foi, entre outros valores, a construção de um novo farol para a cidade de Fortaleza, mais alto do que o anterior. Desse modo, o valor da outorga foi bastante significativo, trazendo um caso único que se destaca nos modelos econométricos. Convém enfatizar que a elevação do limite de altura para a ZO7, com a construção do farol mais alto, deve ampliar as possibilidades de demanda por solo criado na Praia do Futuro;
- Por fim, os modelos comprovam que áreas mais valorizadas da cidade realmente determinam a disposição a pagar pelo solo criado em

Fortaleza: mesmo incorporando a possível endogeneidade do preço do m², os resultados se mantêm (especificação MQ2E), com um impacto estimado de até R\$ 5,2 milhões adicionais por cada incremento unitário no preço médio do terreno virtual.

6 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve o objetivo aferir a disponibilidade a pagar pelo direito de construir na cidade de Fortaleza, a partir de dados coletados nos processos de licenciamentos de construção em que se aplicaram os instrumentos urbanísticos de outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso do solo, no período de 2016 a 2024. O estudo identificou os determinantes dos valores das contrapartidas financeiras das outorgas onerosas, analisando a influência do tipo de atividade licenciada, a zona urbana, os parâmetros urbanísticos de ocupação flexibilizados e os valores da base de cálculo dos tributos incidentes sobre a propriedade e sua transmissão: IPTU e ITBI.

Os resultados demonstraram que há uma ineficiência na arrecadação dos recursos advindos da OODC, uma vez que os valores de IPTU são irrelevantes para o incremento das receitas das outorgas. A demanda pelo “solo criado” em Fortaleza é impactada positivamente pelo valor de mercado do solo urbano, como demonstram os modelos econométricos e as evidências estatísticas derivadas dos dados de evolução de receita e de número de processos de licenciamento com OOAU, cuja base de cálculo é a mesma do ITBI.

Os achados também indicam que o uso residencial multifamiliar associado ao preço de mercado da zona urbana é um fator positivamente significativo para fomentar a demanda pelo direito de construir na cidade. No entanto, é importante permitir a aplicação das outorgas onerosas em todo o território edificante de Fortaleza, para que demandas específicas de equipamentos especiais e interessantes para o município possam ser atendidas por meio do pagamento de recursos justos e necessários. A permissão prevista em lei, não obriga a aplicação das outorgas, posto que o instrumento constitui uma faculdade do empreendedor. Mas a proibição veda qualquer possibilidade de planejamento urbano por meio do uso dessa importante ferramenta.

Adicionalmente, pode-se abordar a aparente contradição de que a demanda pelo solo criado seja positivamente influenciada pelo preço do terreno virtual a ser adquirido mediante outorga. Na verdade, a demanda pelo direito de construir, com a consequente aquisição de terreno virtual, compõe uma etapa da oferta de área de construção real a ser lançada no mercado para consumidor final. A recuperação

da “mais valia” imobiliária para a coletividade deve mesmo ocorrer prioritariamente nas zonas mais valorizadas da cidade.

Deve-se enfatizar que não foi considerado neste estudo o impacto da proximidade com amenidades urbanas na disposição a pagar pelo direito de construir em Fortaleza. Reconhecendo essa limitação da pesquisa, sugere-se a investigação da dinâmica da implantação de equipamentos públicos e privados, seus efeitos e possível endogeneidade com outras variáveis que determinam a demanda pelas outorgas onerosas pelo direito de construir e de alteração de uso do solo urbano em Fortaleza.

Merece destaque o fato de que, ao longo do ano de 2025, paralelamente ao desenvolvimento desta pesquisa, transcorreu o processo de revisão do Plano Diretor Participativo, que culminou com a aprovação, em 27 de novembro de 2025, da Lei Complementar 450, que instituiu o novo Plano Diretor Participativo e Sustentável de Fortaleza (PDPS) e entrará em vigor no dia 26 de maio de 2026.

É recomendável que a evolução da arrecadação da receita oriunda da demanda de “solo criado” seja continuamente estudada com base nos modelos propostos neste estudo, em face das inovações trazidas pelo PDPS. Dentre as novidades do novo planejamento, destacam-se, principalmente, a ampliação de zonas de centralidades urbanas a serem adensadas, a atribuição de Índices de Aproveitamento máximos mais altos nessas zonas de centralidades e fatores de planejamento maiores nas zonas de maior valorização imobiliária.

Considerando, por fim, que o objetivo primordial da outorga onerosa do “solo criado” é urbanístico e não arrecadatório, o ciclo da eficiência e eficácia da aplicação do instrumento se completa verdadeiramente na democratização do acesso aos benefícios e oportunidades da urbanização.

Os recursos oriundos das outorgas são direcionados ao FUNDURB e devem ser destinados às seguintes finalidades:

- Execução de projetos que visem à implantação e o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas;
- Execução de programas de manutenção e conservação urbanística;
- Execução de programas e Projetos decorrentes do Plano Diretor Participativo;
- Execução de programas de urbanização e de obras de infraestrutura nas zonas adensadas com carência de serviços; e

- Execução de programas de cunho social prioritariamente voltados para as regiões mais carentes do município.

É importante que futuras pesquisas investiguem os resultados desses investimentos e a evolução dos indicadores urbanos, sociais e econômicos das comunidades beneficiadas, para avaliar o alcance da aplicação dos instrumentos que viabilizam as políticas urbanas em Fortaleza.

A construção da cidade é uma tarefa contínua e coletiva.

REFERÊNCIAS

BERTAUD, A. **Ordem sem design**: como os mercados moldam a cidade. Porto Alegre: Bookman, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 11 jul. 2001.

DOMINGUES, E.G.R.L.; BARANDIER, H.G. Visões antagônicas na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2018.

DOMINGUES, E.G.R.L.; TEBALDI, C.D. A Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana do município de Niterói. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 103-123, jan./jun. 2022.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. Brasília: **Vº Conferência das Cidades, 2003**.

FORTALEZA. Instituto de Pesquisa e Planejamento de Fortaleza. **Plano Diretor Participativo e Sustentável**. Fortaleza, 2025. Disponível em: https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/r/diretor/plano-diretor/documentos?p7_grupo=15&session=8385489965654. Acesso em: 15 ago. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/124-plano-diretor-de-fortaleza-lei-n-62-2009>. Acesso em: 30 out. 2025.

FORTALEZA. **Lei nº 10.335 de 1 de abril de 2015a**. Dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo. Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/381/text>. Acesso em: 15 out. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 211 de 22 de dezembro de 2015b**. Dispõe sobre o Fundo Municipal De Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2783/text>. Acesso em: 03 dez. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o

parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza. Fortaleza, 2017.

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: 17 out. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 333 de 14 de setembro de 2022**. Dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo. Fortaleza, 2022.

Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/4065/text>. Acesso em: 15 out. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 450, de 27 de novembro de 2025**. Institui o Plano Diretor Participativo e Sustentável do Município de Fortaleza. Fortaleza, 2025. Disponível em:

<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/14309?display>. Acesso em: 15 dez. 2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal das Finanças. **Infraestrutura de Dados Espaciais da Secretaria das Finanças de Fortaleza**. Fortaleza, 2025. Disponível em: <https://ide.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 15 ago. 2025

FORTALEZA. Secretaria Municipal das Finanças. **Portal da Transparência de Fortaleza**. Fortaleza, 2025. Disponível em:

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/receita/exibirReceitasProprias/2024>. Acesso em: 15 ago. 2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**/Atas das reuniões da CPPD. Fortaleza, 2025.

Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/27-reunioes-da-comissao-permanente-de-avaliacao-do-plano-diretor-cppd>. Acesso em: 10 set.2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**/FUNDURB. Fortaleza, 2025. Disponível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 10 set.2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**/Instrumentos Urbanísticos. Fortaleza, 2025.

Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/827-instrumentos-urbanisticos>. Acesso em: 10 set. 2025.

FURTADO, F.; MALERONKA, C. A outorga onerosa e a gestão pública dos direitos de construir. *In*: COSTA, M.A. (Org.). **Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa**. Rio de Janeiro: Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. p. 55-81. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585>. Acesso em: 20 set. 2025.

FURTADO, F.; REZENDE, V.L.F.M.; OLIVEIRA, M.T.C.; JORGENSEN, P.; BACELLAR, I. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém.

Anais [...]. Belém: ANPUR - UFPA, 2007.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 18 set. 2025.

OLIVEIRA, I.S.N. **A outorga onerosa de alteração de uso e a destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social**. 2021.171f. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/>. Acesso em: 15 set. 2025.

PAZ, T.Y.K. A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir: O caso da cidade de Palmas -TO. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: https://xviienanpur.anpur.org.br/?page_id=1249. Acesso em: 05 set. 2025.

ROBACK, J. Wages, Rents, and the Quality of Life. **Journal of Political Economy**, [s.l.], v. 90, n. 6, p. 1257-1278, dez. 1982.

ROSA, S.V.; ALDIGUERI, C.R.; O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 337-362, jan./abr. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>. Acesso em: 20 set. 2025.

ROSEN, S. Wage-based indexes of urban quality of life. *In*: MIESZKOWSKI, P.; STRASZHEIM, M. (ed.). **Current issues in urban economics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979. p. 74-104.

UN-HABITAT. **World Cities Report 2022**: envisaging the future of cities. Nairobi: UN-Habitat, 2022. Disponível em: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2022-envisaging-the-future-of-cities>. Acesso em: 18 set. 2025.