

**Transferência do Direito de Construir:  
A Experiência de Porto Alegre, Brasil**

Néia Uzon

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del  
Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14NU1PO**

## Resumo

A cidade de Porto Alegre é a capital do Estado do Rio Grande do Sul, situado no extremo sul do Brasil. A cidade de 496 km<sup>2</sup> conta atualmente com uma população de aproximadamente 1,41 milhão de habitantes. A cidade foi fundada em 1772 por casais portugueses açorianos. Ao longo dos séculos seguintes, acolheu imigrantes de todo mundo, em particular alemães, italianos, espanhóis, africanos, poloneses e libaneses, entre católicos, judeus, protestantes e muçulmanos. Porto Alegre é o centro econômico, financeiro, político, cultural e administrativo de 31 cidades-satélites que compõem sua Região Metropolitana. A capital gaúcha tem a peculiaridade, entre as capitais brasileiras, de ter uma forte influência cultural das cidades da América Espanhola. É um lugar que se divide entre os hábitos culturais de outras cidades brasileiras e os costumes de capitais como Montevidéu e Buenos Aires, cidades das quais o Rio Grande do Sul historicamente recebeu muita influência. Por essa dualidade e por estar na rota natural entre o eixo Rio de Janeiro/São Paulo e Montevidéu/Buenos Aires, tem cumprido a missão de ser o ponto de apoio para o emergente MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), firmando-se como alternativa de sede das negociações de importação/exportação entre o Brasil e os países do Prata. A cidade ficou conhecida internacionalmente por suas experiências de democracia participativa, das quais a mais conhecida é o Orçamento Participativo, e por tornar-se a sede do Fórum Social Mundial.

A experiência aqui relatada, de aquisições de imóveis para a execução da 3<sup>a</sup> Avenida Perimetral de Porto Alegre, utilizando em larga escala o instrumento da Transferência do Direito de Construir, comprovou, na prática, a excelência do instrumento. A operação consiste em pagar a desapropriação<sup>1</sup> de um lote, ou parte dele, apenas com a “permissão de levar seu potencial construtivo para outro local”, baseado na premissa de que o valor do bem é dado principalmente pela sua capacidade de receber edificação, aliado à sua localização na cidade.

A operação, embora sugerida pelo corpo técnico da Prefeitura, inseriu-se perfeitamente nos planos do governo municipal, pois veio ao encontro das políticas já adotadas pela administração da cidade. Desde 1989, a administração vinha adotando uma política de controle do uso do solo, recuperação de mais valias urbanas, inversão das prioridades históricas no atendimento dos serviços municipais, utilização dos instrumentos de regulação em poder do governo municipal para promover a redução da concentração dos benefícios financeiros e de valorização imobiliária, historicamente nas mãos dos mais abastados.

A partir da promulgação e entrada em vigor da Constituição Brasileira de 1988, o governo municipal de Porto Alegre tratou de desenvolver legislação própria, atingindo vários aspectos do planejamento urbano bem como da tributação. Utilizou instrumentos inovadores, capazes de constituir uma verdadeira “política de responsabilidade social” e, pode-se dizer, naquilo que é possível em escala municipal, criou uma política de “redistribuição de mais valia”. Valendo-se das diretrizes de justiça social impressas na Carta Magna, embora houvesse dúvidas sobre sua

---

<sup>1</sup> Na verdade a palavra tecnicamente correta é aquisição, posto que a desapropriação é instrumento legal descrito pela legislação federal de forma muito específica e restrita. A utilização indevida - sob o ponto de vista jurídico - do vocábulo, apenas tenta facilitar o entendimento da operação, ao sublinhar o caráter de interesse público deste tipo de aquisição.

legalidade em função da não edição de legislação federal complementar, foram aprovadas leis municipais que instituíram alíquotas de IPTU progressivas para todos os imóveis da cidade – Quem Tem Mais Paga Mais - e alíquotas progressivas no tempo, incidindo sobre os vazios urbanos. Foi também aprovada a lei do Solo Criado (Outorga Onerosa do Direito de Construir), a lei da Concessão de Direito Real de Uso - em benefício dos moradores irregulares que ocupavam áreas públicas municipais há décadas – foram instituídas as Áreas Especiais de Interesse Social e de Interesse Cultural, iniciaram-se estudos para reduzir padrões de loteamentos destinados a populações de baixa renda, instituindo a figura do urbanizador social etc. Além disso, o governo municipal, como regra, passou a negociar com os donos de grandes empreendimentos imobiliários e comerciais que pretendiam instalar-se na cidade, buscando compensações para os impactos gerados por esses empreendimentos. Portanto, tratou-se de uma política de redistribuição de mais valia com o claro objetivo de desconcentrá-la das mãos dos grandes investidores e proprietários de terra.

A base legal da operação foi dada por lei municipal pioneira no Brasil, embora a estrutura legal que sustenta a organização do País como uma República Federativa já autorizasse os municípios a legislar<sup>2</sup> sobre a matéria: afinal, a Constituição da República, em seu artigo 18, estabelece a autonomia político-administrativa dos entes da federação.

Com essa operação, a Municipalidade diminuiu sensivelmente o desembolso financeiro. O total de aquisições, sem desembolso em moeda corrente, alcançou a cifra de R\$ 25.893.288,99<sup>3</sup> - equivalentes na época a US\$ 10,8 milhões, aproximadamente. Este desempenho viabilizou a contrapartida junto ao organismo financiador da obra – Banco Interamericano de Desenvolvimento – o que permitiu, através de negociações posteriores, a ampliação do objeto contratado inicialmente, com a inclusão da execução de outras obras importantes para o desenvolvimento da cidade. Por sua vez, os proprietários afetados receberam um recurso que, nesse caso específico, atingiu valores superiores aos de seus terrenos no mercado imobiliário.

A execução da 3ª Perimetral envolveu a tentativa de convencimento para adesão à proposta de Transferência do Direito de Construir de aproximadamente 6 mil proprietários.

Para reduzir o impacto da intervenção, foi criada uma estrutura administrativa própria que foi capaz de reduzir os tempos de efetivação dos contratos de compra e venda e proporcionar atendimento diferenciado ao público-alvo, baseado em técnicas de negociação. Foi uma

---

<sup>2</sup> O sistema legal brasileiro divide as prerrogativas de legislar entre todas as unidades da Federação, conforme seus interesses específicos. Assim, existem matérias de competência exclusiva da União, outras de competência concorrente dos Estados e outras, ainda, de competência dos Municípios, devido ao seu peculiar interesse. A Constituição da República reserva à União Federal (Governo Central) o poder de legislar privativamente, por exemplo, sobre desapropriações. Porém a mesma Constituição da República, em seu Art. 30 determina as competências dos Municípios. Entre essas vale destacar, *in verbis*:

“...Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

...VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;...”

<sup>3</sup> Montante dos valores históricos sem atualização monetária. Trazidos a valores atualizados a novembro de 2012 pelo IPCA, resultariam em aproximadamente R\$ 52.158.583,00.

experiência única, onde não se detectou prejudicados. Iniciou-se, a partir dela, um mercado de compra e venda de direito de construir que pode vir a auxiliar o desenvolvimento de outros instrumentos de recuperação de mais valia, como o Solo Criado – atualmente chamado pela legislação federal de Outorga Onerosa de Direito de Construir. A formulação acabou por atrair o interesse do próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento (o banco, inicialmente, duvidara de sua aplicabilidade ao projeto), que passou a recomendar a outras cidades brasileiras e latino-americanas que conhecessem a experiência de Porto Alegre. Após um período em que a estratégia foi preterida pelo novo governo como forma de aquisição de imóveis, volta à cena em função das necessidades de desapropriação em massa para as chamadas Obras da Copa do Mundo de 2014.

### **Sobre a Autora**

**Néia Corrêa Uzon** é arquiteta formada pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialista em Negociações com formação dada pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Formulou, implantou e dirigiu o Escritório de Aquisições Especiais da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre entre 1997 e 2003. Participou, como delegada da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, da elaboração da legislação de responsabilidade social aplicada em Porto Alegre entre 1989 e 2004, como também na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da cidade. A partir de 2004 passou a desempenhar atividades de fiscalização tributária no Município de Porto Alegre. Contacto: [neiauzon@hotmail.com](mailto:neiauzon@hotmail.com).

### **Agradecimento**

Colaboraram com esse trabalho o Arq. Mauro Luiz Fraga Lunardi, a Arq. Maria Christina Lüdke e a Adv. Cláudia de Aguiar Barcelos.

## Índice

<b>Contexto .....</b>	<b>1</b>
<b>Transferência do Direito de Construir .....</b>	<b>4</b>
<b>Plano de Incentivos .....</b>	<b>7</b>
<b>Equivalência de Valores .....</b>	<b>8</b>
<b>Resultados Financeiros .....</b>	<b>8</b>
<b>Êxitos .....</b>	<b>10</b>
<b>Problemas .....</b>	<b>12</b>
<b>Recuperação de Mais Valia .....</b>	<b>13</b>
<b>Avaliação .....</b>	<b>13</b>
<b>Perspectivas .....</b>	<b>17</b>
<b>Conclusões .....</b>	<b>19</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>20</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1 Imóveis adquiridos com Transferência do Direito de Construir a partir de 2004 (exceto 3ª Perimetral) .....	16
Tabela 2 Operações de TDC / Investimento anual do Município.....	19

## **Transferência do Direito de Construir: A Experiência de Porto Alegre, Brasil**

### **Contexto**

A cidade de Porto Alegre tem sido precursora no Brasil, não só na edição, como também na aplicação prática em larga escala de legislação de responsabilidade social, que só muito mais tarde foi referendada pelo legislador federal com a edição do chamado Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)<sup>4</sup>. Finalmente, após mais de uma década de discussão, está à disposição dos municípios brasileiros a possibilidade de atuar mais tranquilamente no sentido de reduzir desigualdades sociais. A cidade de Porto Alegre se antecipou à existência de legislação federal regulamentadora da Constituição Brasileira de 1988 e, no vácuo dessa legislação e fundamentada em sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, fez uso de diversas ferramentas que só a partir de 2001 passaram a vigorar em nível nacional. A possibilidade de transferir potencial construtivo (direito de construir), separando-o de forma inequívoca do direito de propriedade, foi uma (mas nem de longe a única) das ferramentas largamente utilizadas pelo planejador municipal.

Ainda nos anos 70, através da edição do Decreto Municipal 5162/75, foi possibilitado aos proprietários, que tivessem pequena parcela de seu imóvel atingida por traçado viário ou previsão de implantação de áreas verdes, utilizar o potencial construtivo dessa parcela não edificável no remanescente do próprio imóvel, mediante a respectiva transferência da parcela de terreno afetada ao domínio do Município de Porto Alegre. Nascia assim, em Porto Alegre, a primeira forma de aquisição de áreas necessárias a obras públicas através de indenização sob forma de direitos de construção. Posteriormente a Lei Complementar 43/79, que instituiu o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, aumentou a abrangência da utilização do instrumento, que foi também recepcionado pelo atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre - Lei 434/99. Desde 1975, de acordo com os registros dessas operações, o instrumento passou por uma espécie de período de maturação até que, nos anos 80, finalmente foi dominado por uma pequena quantidade de profissionais da área, que buscavam o Município para fazer a permuta sempre que se deparavam com imóveis parcialmente atingidos por previsões de obras públicas, sem data prevista para efetiva implantação. A Transferência do Direito de Construir, então chamada de Permuta por Índices Construtivos, resultou na aquisição de aproximadamente 650 imóveis em diversos pontos da cidade, o que representou aproximadamente 175.500,00 m<sup>2</sup> adquiridos desde 1975 até o ano de 1997.

---

<sup>4</sup> Lei Federal editada em 2001, complementar à Constituição de 1988, onde são explicitadas as regras gerais dos principais instrumentos urbanísticos de cunho social, introduzidos pela Carta Magna, tais como a Transferência do Direito de Construir, a Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Solo Criado, o Imposto Progressivo no Tempo, etc. Antes de sua edição, alguns municípios legislaram sobre vários de seus dispositivos, respaldados nos artigos 18 e 30 da Constituição Federal, pelos quais os entes da Federação são autônomos para legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse, na ausência de Lei Complementar Federal, excetuados temas de competência exclusiva da União. A existência dessa legislação municipal serviu de base para o texto final do Estatuto. A legislação de Porto Alegre não sofreu sequer modificações para adaptação à Lei Federal.

Em meados dos anos noventa surgiu a possibilidade de obtenção de um financiamento internacional para a implementação de uma importante obra viária prevista desde o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre – a 3ª Avenida Perimetral<sup>5</sup>. Após uma longa negociação de três anos com agentes financeiros, que envolveu a aprovação do financiamento<sup>6</sup> de 153 milhões de dólares pelo Governo Federal e o desenvolvimento dos projetos, orçamentos e estudos de viabilidade financeira da obra, a administração municipal deparou-se com a necessidade de executar a obra monumental (12,3 km de via, com 40 metros de caixa, pavimento em placas de concreto, contendo calha exclusiva para transporte coletivo, mais a substituição e ampliação de todas as redes de infraestrutura existentes ao longo da futura via) com um diminuto orçamento para desapropriações. Desapropriações essas, avaliadas na época em mais de US\$ 20 milhões (aproximadamente R\$ 120.547.500,00 a valores atualizados), que eram exigidas pelo organismo financiador – BID – como contrapartida ao financiamento. Pela primeira vez era o Município, e não o empreendedor interessado em construir, que procurava efetuar a troca do imóvel por potencial construtivo, e isso foi buscado como forma de reduzir o impacto do desembolso sobre os cofres públicos. A Transferência do Direito de Construir não pode ser imposta, e sim negociada com os proprietários, de vez que a Constituição Federal brasileira prevê apenas a prévia e justa indenização em moeda corrente como única forma de contrapartida à desapropriação urbana. Assim sendo, em janeiro de 1998, o governo municipal criou uma estrutura administrativa especialmente para receber os proprietários afetados, esclarecê-los a respeito do instrumento (que ainda não era de domínio geral), demonstrar suas vantagens e executar os procedimentos jurídicos da aquisição amigável por este meio prioritariamente. Até então a tarefa de desapropriar estava dispersa entre vários órgãos

---

<sup>5</sup> A estrutura viária de Porto Alegre tem a forma aproximada de um leque. Isto se deve à localização de seu centro histórico em uma península sobre o Lago Guaíba (a cidade tem 72 km de orla lacustre). A partir do centro histórico, a cidade foi crescendo através de vias radiais que sistematicamente ligavam os bairros mais distantes ao centro. Foram projetadas ligações entre os bairros na forma de avenidas perimetrais que ligariam as avenidas radiais, já existentes, entre si. As perimetrais projetadas são quatro. Três delas estão executadas. A 3ª Perimetral, objeto deste trabalho, teve suas obras iniciadas em outubro de 1998. Quando foi projetada pelos planejadores municipais, nos anos 70, marcava o limite da zona urbana de ocupação intensiva. Hoje, porém, além de promover a ligação facilitada entre 20 importantes bairros da cidade sem a obrigatoriedade de passar pelo conflituado centro histórico (a previsão é de redução de 30 % do tráfego que passa pela região central a partir da implantação do sistema de transporte coletivo completo na 3ª Perimetral), faz a ligação rápida entre municípios da região metropolitana de Porto Alegre, ligando a cidade de norte a sul. A partir da execução completa da 3ª Perimetral seria possível implantar um sistema de transporte com passagem integrada, pois as estações executadas na avenida já previram o transbordo dos usuários sem necessidade de sair do sistema de corredores de transporte coletivo. Embora utilize ônibus que trafegam na superfície, a operação ocorre à semelhança do funcionamento dos metrô, onde com apenas um “ticket” é possível deslocar-se em várias direções dentro do sistema. Este sistema não foi implantado até a finalização deste trabalho.

<sup>6</sup> O financiamento incluiu, além do valor para a execução da 3ª Perimetral (US\$ 53 milhões), recursos para pavimentação comunitária (execução de um programa de 20 km de pavimentação viária nas regiões mais pobres da cidade, complementando obras demandadas pelo Orçamento Participativo no valor de US\$ 8 milhões), componentes institucionais (um programa de modernização administrativa no valor de US\$ 22 milhões, de fortalecimento institucional na área tributária para o Município de Porto Alegre no valor de US\$ 10 milhões, fortalecimento institucional de diversas secretarias municipais, tais como meio ambiente, saneamento, transportes, obras, etc. no valor de US\$ 10 milhões), desapropriações (US\$ 20 milhões) projetos, imprevistos, consultorias de apoio, supervisão (US\$ 12 milhões), comissões de crédito e juros (US\$ 18 milhões). O BID entraria com 50% do valor total e o Município de Porto Alegre com 50%. A taxa anual oferecida pelo BID (5,5%<sup>aa</sup>) era muito atrativa, pois as taxas dos financiadores internos eram de, no mínimo, 13%<sup>aa</sup>.

(áreas de planejamento urbano, jurídica e de fazenda). Havia, na Secretaria de Planejamento, uma área de desapropriações e de operações de TDC, porém tal estrutura não possuía nem o preparo em negociações, indispensável à tarefa de seduzir os proprietários, nem a agilidade necessária ao cumprimento dos prazos previstos para o início da execução das obras viárias. Sem a pretensão de substituir as estruturas existentes, foi criado um Escritório de Aquisições para a 3ª Perimetral, ligado diretamente à Secretaria da Fazenda, à qual cabia liberar os pagamentos aos expropriados, com as funções de desenvolver um cadastro dos imóveis atingidos<sup>7</sup>, um sistema informatizado de gerenciamento das aquisições, negociar a aquisição amigável das áreas necessárias, elaborar os contratos de compra e venda, efetuar as desapropriações judiciais - quando inevitáveis - e promover as eventuais desocupações de áreas para permitir o andamento das obras dentro dos prazos acordados com o Banco. O Escritório contou com 24 funcionários ao todo: sendo 15 técnicos (responsáveis pelo cadastro, negociação, administração, projetos de alternativas, montagem de títulos, elaboração de documentação, contratos, escrituras, análise jurídica, ações judiciais, registros etc) e 9 de serviços gerais (recepção, telefonia, transporte de documentos, limpeza, etc.). Os demais órgãos municipais deram suporte ao projeto, porém não fizeram parte integrante da nova estrutura.

A 3ª Perimetral cortou a cidade de norte a sul, percorrendo 20 bairros. Foi, sem dúvida, a maior obra viária da cidade, construída sem interrupções, num prazo tão curto; atingiu populações de poder aquisitivo variado, desde as zonas mais nobres e atrativas para o mercado imobiliário da cidade até regiões de ocupações irregulares por moradores de baixa renda. A estrutura administrativa criada não se restringiu a atuar sobre as operações de TDC, mas foi responsável por todas as aquisições de áreas (foram adquiridos 131.569,59 m<sup>2</sup> a partir da criação do Escritório em 1998) necessárias à execução da via, valendo-se de desapropriações, permutas por outros imóveis, participação no reassentamento dos ocupantes irregulares em áreas próximas especialmente adquiridas e urbanizadas para tanto, etc.

A utilização da TDC como indenização imediata dos imóveis necessários à execução da 3ª Perimetral teve dois objetivos iniciais. O primeiro foi reduzir o impacto financeiro sobre o orçamento do Município: o potencial construtivo dos imóveis da cidade é recurso não orçamentário e sua utilização em larga escala proporcionou uma economia de aproximadamente 50% no uso de recursos do orçamento com desapropriações, superando largamente a meta inicial que era de resolver 46% das aquisições com este instrumento no cenário mais otimista constante do Plano de Desapropriações apresentado ao BID. O segundo motivo foi assegurar a conclusão jurídica da aquisição dos imóveis antes da realização da obra, para garantir que o Poder Público não se visse obrigado a pagar um valor incrementado pelos benefícios de valorização em decorrência do investimento público. A desapropriação judicial costuma ter esse efeito perverso, uma vez que a posse é concedida pelo Judiciário ainda no início da ação, como medida antecipada em relação ao pagamento integral da indenização, e passa-se a discutir o valor do bem a ser expropriado posteriormente. Entre perícias e recursos, uma ação desse tipo não costuma ser concluída em menos de dois anos. Durante esse prazo é comum que as obras aconteçam e

---

<sup>7</sup> O cadastro foi contratado, através de licitação, com empresas privadas. Porém, serviu apenas como base para a realização do trabalho definitivo. Verificou-se que os técnicos do próprio Município, pela sua experiência em lidar com os detalhes da evolução urbana, tinham melhores condições de obter as informações onde elas estavam arquivadas. Na prática, só houve o aproveitamento do levantamento topográfico.

produzam seus efeitos no mercado imobiliário da região (muitas vezes a simples notícia de seu início já produz um “aquecimento” nas vendas e preços dos imóveis do entorno). Ao final da ação, na maioria dos casos, é feita uma atualização dos laudos de avaliação pelo perito judiciário, que acaba por incorporar em alguma medida - mesmo que não deliberadamente - a valorização ocasionada pela própria obra. Nessa perspectiva, o objetivo era evitar que essa valorização fosse dada em duplicidade aos proprietários, resolvendo a questão da indenização amigavelmente (através da TDC ou do pagamento em moeda corrente) antes do início das obras.

Havia a clara intenção de recuperação de mais valia que, embora não explícita no discurso público desta operação, esteve sempre presente nas discussões internas e na forma de administrar do governo municipal, que já vinha se utilizando de todos os dispositivos apresentados pela Constituição, mesmo correndo o risco de declaração de ilegalidade. Isto efetivamente ocorreu no que se refere à legislação municipal que instituiu a progressividade dos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana.

### **Transferência do Direito de Construir**

O índice ou coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. A base urbanística da operação de Transferência do Direito de Construir, introduzida pelo Plano Diretor, é a divisão do território da cidade em regiões de planejamento urbano. O território do Município foi dividido em regiões, nas quais foram estabelecidas atividades permitidas e densidades máximas de população. A partir desses dois elementos de planejamento, estabeleceram-se os demais dispositivos de controle das edificações, tais como alturas máximas, índices ou coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, recuos da edificação em relação às divisas etc. O cálculo das densidades populacionais máximas para cada região de planejamento foi obtido por metodologia específica, que considerava um modelo de cidade e de desenvolvimento urbano, o qual se buscava atingir no decorrer das décadas seguintes pela adoção dos dispositivos e diretrizes apresentados na lei do Plano Diretor<sup>8</sup>. Essas densidades foram estabelecidas para cada região, sem descontar as áreas projetadas para receber ruas e parques. Assim sendo, desde que assegurada a densidade máxima da região de planejamento, as capacidades construtivas individuais dos lotes poderão variar, sempre dentro de limites previamente estabelecidos para as alturas, recuos e ocupação. Isto assegura a possibilidade de

---

<sup>8</sup> Buscava-se garantir, assim, que a cidade não ganhasse alturas excessivas, bem como procurava-se garantir prédios centralizados em relação aos lotes, permitindo a passagem do ar entre eles. Por haver uma grande variação de temperaturas entre as estações (as temperaturas podem variar de 2º, no inverno, a 38º no verão), além de uma grande umidade no ar, há uma forte preocupação da população com a insolação e a ventilação das edificações, o que não é tão comum em outras cidades brasileiras. O zoneamento de uso do primeiro Plano Diretor era mais severo, com várias atividades perfeitamente segregadas das moradias e a previsão de polos de comércio e serviços espalhados pela cidade, para reduzir a concentração na área central, já conflituada naquela época. Nesses polos eram permitidas maiores alturas (se bem que ainda bastante restritas) e maior densidade. Isto não se repetiu no novo Plano, que buscou antes reconhecer os polos existentes do que tentar induzir o desenvolvimento de novos, embora as atividades mais poluentes continuem a ter impedimento de instalação junto aos locais próprios para morar. No entanto, já há movimentos da comunidade, visando impedir a construção em maiores alturas. Porto Alegre tem uma tradição de pouca altura (os prédios mais altos são da década de 50 e nenhum alcançou mais do que 32 andares – 96 metros. Eram pouquíssimos os prédios que chegavam a 26 andares e todos estão situados no centro da cidade).

transferir capacidade construtiva de um lote para outro, dentro da mesma região de planejamento. A operação só pode acontecer se autorizada pelo Município, com base no interesse público da aquisição de lotes ou parcelas de terrenos atingidos por previsões de obras públicas, que não gerem densidade populacional, tais como ruas, praças, escolas etc. Isto porque essas migrações entre os lotes não alteram a densidade projetada total da região de planejamento.

A base jurídica da operação reside em que o direito de construir é limitado a certa quantidade de área proporcional ao tamanho do terreno e, na legislação brasileira, não se confunde com o direito de propriedade<sup>9</sup>. Logo, para que alguém possa construir mais que o permitido, esse direito terá que ser adquirido, seja buscando o potencial inerente a outro terreno de propriedade particular, seja junto ao Poder Público (Outorga Onerosa do Direito de Construir, também prevista na legislação municipal e no Estatuto da Cidade). A transferibilidade do direito de construir implica seja permitida a retirada de tal direito de um terreno ou de parcela de um lote e que seja levado esse direito a outro terreno, sempre de acordo com as regras estabelecidas pela Municipalidade em seu Plano Diretor. Cabe referir que o próprio Plano Diretor sempre informa duas situações de alturas, recuos etc. para cada região da cidade. A primeira situação informa esses dispositivos inerentes ao terreno e a segunda situação informa os dispositivos para construções que pretendam utilizar índices de aproveitamento adquiridos, quer por compra de Solo Criado do Município (OODC), quer por TDC, adquirida de outro particular. Assim sendo, há limites previamente estabelecidos para o uso de índices adicionais. Se quiser construir em determinado terreno, além do índice de aproveitamento que lhe é atribuído pelo Plano Diretor na primeira situação, deverá o proprietário adquirir tal direito de terceiro, que não mais poderá utilizá-lo no seu terreno, na mesma medida da transferência, que pode ser total ou parcial. Em troca dessa autorização de transferência, o proprietário passa o domínio da terra que originou a capacidade construtiva ao Município.

Os imóveis a serem adquiridos foram avaliados, segundo seu valor no mercado, pelo próprio Município, que possui uma boa estrutura montada para esse tipo de tarefa. Esta equipe de avaliadores exerce sua tarefa na Secretaria da Fazenda e trabalhou muito de perto com o Escritório de Aquisições. O valor do terreno serviu de paradigma para estabelecer o valor dos índices. Ocorre que o mercado de compra de índices ficou “aquecido” pela inexistência de leilões que os colocassem à venda de outro modo. Pode-se afirmar que o Município criou de forma estratégica uma demanda por índices ao não colocá-los à venda no período imediatamente anterior às negociações de aquisição dos imóveis necessários à execução da obra. Assim, houve casos em que o “direito de construir” passou a valer mais do que o próprio terreno de onde ele se originava<sup>10</sup>. Cabe ressaltar que a TDC não indeniza as construções existentes sobre o terreno do

---

<sup>9</sup> O direito de propriedade não é ilimitado, de acordo com a Constituição da República. Está sujeito a limitações impostas para que alcance sua finalidade social. O direito individual, assim, se subordina ao interesse público e os imóveis têm que cumprir sua função social. Desta forma, o direito de construir está separado do direito à propriedade do imóvel e é concedido de acordo com os interesses da cidade.

<sup>10</sup> Terrenos que estavam sendo avaliados em R\$700/m<sup>2</sup> chegaram a ter seus índices vendidos a R\$900/m<sup>2</sup>, conforme se pode apurar da leitura dos contratos de compra e venda de índices celebrados entre particulares e registrados junto ao cadastro da Secretaria de Planejamento Municipal. É evidente que capacidade construtiva não é terreno e pode ter valor diferente, mas a lógica é que a terra (que tem índices embutidos) fosse mais valorizada que os índices e não o contrário. Ocorre que a demanda por índices superou a oferta por algum tempo e isso foi muito favorável aos negócios.

qual ela se origina. Assim sendo, eventuais demolições de edificações e sua reconstrução foram indenizadas em moeda corrente. Um mesmo proprietário poderia receber índices de aproveitamento e uma quantidade de dinheiro em pagamento pelas benfeitorias atingidas pela obra.

Devido às condições favoráveis do mercado de índices, os proprietários não tiveram dificuldade em encontrar compradores. Ao contrário, alguns compradores se anteciparam à convocação do proprietário pelo Escritório de Aquisições, oferecendo-se para comprar os índices a que teriam direito. Muitos proprietários, que não sabiam do que se tratavam os índices de aproveitamento, já sabiam o quanto valiam. Os negociadores do Escritório sempre orientaram os proprietários que pudessem esperar para vender, que o fizessem, pois depois da execução das obras, com a valorização dos terrenos, também o valor de seus índices seria maior. Muitos deles aproveitaram essa valorização, só vendendo seus direitos após a execução da obra. Outros tantos guardaram esse direito para aplicar diretamente em seu terreno remanescente, edificando mais na própria avenida e aproveitando duplamente a valorização. Este foi, sem dúvida, o melhor negócio para o proprietário atingido.

A perspectiva de incremento de valor foi a ferramenta fundamental para que os proprietários, leigos em sua esmagadora maioria, aceitassem não receber a indenização em moeda corrente e sim em potencial construtivo. Como o mercado de índices foi mantido desabastecido pela não realização de leilões<sup>11</sup> os valores alcançados pelos índices provenientes da intervenção pública superaram os do próprio terreno de origem, em função de pagamento de ágio pelos empreendedores imobiliários. A troca entre a parcela de terreno afetado, que passava ao domínio do Município, por sua capacidade construtiva<sup>12</sup>, que passava para o domínio do proprietário através de escritura pública, garantia a este último possibilidade de apropriar parte da valorização, construindo no remanescente ou alienando a terceiros, desde que pudesse esperar a conclusão da obra para fazê-lo. Para o Município, as vantagens foram a economia de recursos orçamentários e o fomento do desenvolvimento urbano da região, incrementando o uso imediato da infraestrutura posta à disposição, com retorno na forma de taxas e impostos imobiliários.

Cabe comentar que, neste caso, não houve reação contrária da parte dos expropriados, pois havia sempre a possibilidade de receber indenização em dinheiro, se a TDC não lhe fosse conveniente. No caso do Governo Municipal, também houve aceitação da estratégia, pois a economia de recursos orçamentários falou mais alto. A única reação aconteceu proveniente de incorporadores imobiliários e setores de planejamento do Município, fortemente pressionados por esses empresários e mais permeáveis a essa pressão em decorrência de seu contato direto e diário com eles. Essa reação foi consubstanciada na insistência em realizar os leilões durante o momento mais crucial das negociações de aquisição. Detectou-se uma forte preocupação com a demanda do mercado de índices que, alegava-se, não poderia esperar os índices da 3ª Perimetral. Aparentemente, tratou-se de diminuir a pressão recebida dos empreendedores, que temiam uma

---

<sup>11</sup> Houve a realização de apenas dois leilões no ano em que estavam sendo adquiridos os imóveis da Av. Carlos Gomes, um dos pontos mais caros da cidade. No restante do tempo a única fonte de aquisição de índices de aproveitamento se deu através da TDC da 3ª Perimetral.

<sup>12</sup> Acrescida de bônus de solo criado de 10% (áreas mais valorizadas) ou de 20% (áreas menos valorizadas) para os negócios formalizados no prazo máximo de 30 dias.

elevação exagerada dos preços praticados pelos detentores do direito. Esses setores pressionavam o Poder Público a agir no sentido de regular a oferta, contra seus próprios interesses (!), diminuindo os preços e, portanto, a própria atratividade do negócio. No entanto, a partir de um determinado momento, o próprio mercado passou a regular-se e os valores entraram em patamares de normalidade, onde se encontram até hoje.

### **Plano de Incentivos**

Uma das maiores preocupações com o desafio de adquirir uma quantidade tão grande de imóveis cujos proprietários possuíam uma gama tão variada de poder aquisitivo e de capacidade de entendimento do mercado novo que estava sendo proposto, eram definitivamente os prazos para essas aquisições. O BID exigia a posse formal dos imóveis de cada trecho antes de autorizar o início das obras. Assim, os prazos para aquisição deviam coordenar-se com as etapas de obras e a elas estiveram sempre subordinados. De outro lado, para os proprietários, não havia pressa e muitos deles fariam todo o possível para a maior lentidão das negociações, imaginando que, assim, poderiam evitar a passagem das obras ou atrasá-las tanto quanto lhes fosse possível, aumentando de certa forma seu poder de barganha. Para evitar esse complicador foi desenvolvida a estratégia de incentivar a opção pela TDC, agregando um percentual de solo criado para os contratos que fossem feitos no prazo de até 60 dias da apresentação da proposta pelo negociador municipal. O Plano de Incentivos (Lei Municipal 409/98)<sup>13</sup> levou em consideração a capacidade de absorção desses índices em relação à infra-estrutura existente nas regiões de planejamento e fez uma adequação às peculiaridades de cada trecho, levando os incentivos propostos até um patamar considerado minimamente suficiente para obter boas negociações sem permitir a introdução de uma grande quantidade de índices de aproveitamento no mercado. Embora um grande incentivo pudesse, num primeiro momento, estimular as aquisições, posteriormente poderia ter efeito contrário, abastecendo perversamente o mercado e fazendo com que os últimos proprietários chamados a negociar não vissem qualquer interesse na aquisição proposta. Foram adotados como incentivo, bônus - em forma de solo criado - de 10% da área da parcela a ser adquirida para os trechos onde havia demanda do mercado imobiliário e, portanto, o valor da terra era maior, e de 20% da área da parcela atingida naquelas regiões da via onde não havia demanda por construção e onde o valor da terra era menor. Estes percentuais foram resultado de estudo prévio feito pela Secretaria do Planejamento e valiam para as decisões tomadas em até 30 dias após a formalização da proposta. Após esse prazo, eram reduzidos à metade (5% e 10%) até que se completassem 60 dias da proposta. Transcorrido esse período, sem a assinatura de contrato, não havia mais bônus.

Cabe assinalar que o Município já dispunha de sistema de controle sobre a compra e venda entre particulares, uma vez que para a utilização do potencial construtivo em um projeto é necessária a apresentação de documento comprobatório de sua origem ao órgão licenciador municipal,

---

<sup>13</sup> Foi aprovada, em janeiro de 1998, lei municipal específica, autorizando e estabelecendo o regramento da utilização de pequenos incentivos em forma de solo criado para aqueles proprietários que tivessem maior agilidade em decidir-se pelo instrumento da TDC como forma de indenização. O plano de incentivos foi precedido de estudos da capacidade de absorção dos índices gerados em diversos cenários de sua provável distribuição na cidade.

situado na Secretaria de Planejamento. Todas as escrituras públicas que dão origem ao direito são enviadas, por cópia, ao órgão licenciador, que as retém em arquivo e alimenta o sistema de controle. Dessa forma, sempre que existe uma transferência de domínio desses índices, por segurança do próprio adquirente, a operação é levada a registro no órgão licenciador, juntamente com os documentos que comprovam a mudança de proprietário. O órgão licenciador controla a utilização do potencial nas edificações, reduzindo ou zerando os estoques de cada proprietário, à medida que são utilizados nas edificações.

### **Equivalência de Valores**

Com o deslocamento do direito de construir de um imóvel para outro surge a questão das diferenças de valores entre os preços de solo nas diversas regiões da cidade. Permitir que esse deslocamento não sofra nenhum tipo de ajuste, significa a criação de riqueza para alguns, bem como o prejuízo financeiro para outros. Assim sendo o Plano Diretor previu um sistema de equivalência de valores que assegura que a operação não resultará em incremento nem redução de valor, seja o direito utilizado em região de maior ou menor valor em comparação com a região de origem dos índices de aproveitamento.

A equivalência é solicitada pelos interessados à municipalidade, através de requerimento próprio, acompanhado de cópia do registro imobiliário do imóvel de destino e da escritura pública onde consta registrada a operação com índices de aproveitamento do imóvel de origem que sofreu a desapropriação. A equivalência nada mais é do que um coeficiente que ajusta o valor do bem a ser transferido.

Por hipótese, admitamos que, na origem dos índices a serem transferidos, o solo valha 100 unidades de valor por cada metro quadrado e que se queira leva-los a uma região onde o valor seja de 200 unidades de valor por metro quadrado. Admitamos ainda que se queira transferir os índices de 100 metros quadrados (área afetada que sofreu a operação). Caso não houvesse ajuste, o direito seria adquirido por 10.000 unidades de valor ( $100 \$ \times 100m^2$ ) e poderia ser materializado num valor de 20.000 unidades de valor ( $200 \$ \times 100m^2$ ) num injustificado incremento de riqueza.

Na equivalência, o terreno de origem sofre a aplicação de um coeficiente de 0,5 que ajusta o valor final. Resulta que os  $100m^2$  de origem são multiplicados pelo fator de equivalência, ou seja,  $100m^2 \times 0,5 = 50m^2$  e podem ser materializados no destino sem qualquer incremento de valor. Temos então que  $50m^2 \times 200\$ = 10.000\$$  no destino =  $10.000\$$  pagos na origem.

### **Resultados Financeiros**

Foram adquiridos, para a execução das obras, 131.569,59 m<sup>2</sup> de terreno, além de diversas edificações. A inclusão do plano da obra na Lei do Plano Diretor de 1979 foi de grande valia, pois reduziu a existência de edificações de porte sobre as parcelas destinadas à futura via. O traçado geral da avenida, com um alargamento que atingiu em média 10 metros de profundidade em ambos os lados das vias pré-existentes, já estava gravado sobre os lotes desde 1979 (e em

alguns trechos desde 1940!). As vias pré-existentes possuíam, em média, 20 metros de largura e passariam a ter 40 ou 30 metros com a execução da 3ª Perimetral, mantendo seu eixo central. Quando um proprietário de terreno pedia a licença para construir, durante todo esse período – de 1940 ou 1979 a 1998 - já recebia a informação de que a parcela frontal de seu terreno estava atingida por previsão de traçado viário, sendo, portanto, non aedificandi. Isto preservou estas parcelas de receberem edificações a partir das datas de inclusão dos gravames, repercutindo positivamente nas indenizações devidas por ocasião das obras. É evidente que nas regiões mais empobrecidas, onde a informalidade é maior, essa restrição não foi tão efetiva, mas por outro lado também as construções não eram de tanta qualidade, não repercutindo significativamente no valor geral das indenizações.

Foram indenizadas benfeitorias (reconstituição de acessos, demolições, prédios atingidos ou fechamento de terrenos) em moeda corrente no valor total de R\$ 8.287.085,07<sup>14</sup> ou US\$ 3.452.952,11<sup>15</sup>. Foram feitas indenizações de desapropriações amigáveis de terrenos<sup>16</sup>, também em moeda corrente, no montante de R\$ 7.773.089,76 ou US\$ 3.238.787,40. Os recursos financeiros gastos em depósitos judiciais (incluindo, nestes casos, benfeitorias e terrenos) alcançaram a cifra de R\$ 9.527.636,80 ou US\$ 3.969.015,33. Portanto o total de desembolso em moeda corrente foi de R\$ 25.587.811,63, equivalentes a US\$ 10.661.588,17 ou, a *valores atualizados pelo IPCA até novembro 2012, R\$ 51.543.090,00*.

O valor dos terrenos negociados através da Transferência do Direito de Construir (sem desembolso em moeda corrente) de R\$ 23.400.312,98 ou US\$ 9.750.130,40, se comparado aos valores anteriormente registrados, mostra a importância e a aceitação do instrumento como forma de pagamento. Foram ainda adquiridos imóveis próprios federais e estaduais, negociados através de doação ou cedência, tendo em vista a impossibilidade de desapropriação desses bens pelos municípios, de acordo com a legislação brasileira, no montante de R\$ 2.492.976,01 ou US\$ 1.038.740,00. O total de aquisições *sem desembolso em moeda corrente* alcançou a cifra de R\$ 25.893.288,99, *valor equivalente a US\$ 10.788.870,41* ou, a *valores atualizados pelo IPCA até novembro 2012, R\$ 52.158.583,00*.

Com a estratégia adotada foi possível diminuir o desembolso em mais de 50% do valor total das aquisições. Porém, se compararmos apenas os valores gastos com a indenização dos terrenos,

---

<sup>14</sup> Todos os valores das operações relatadas neste trabalho foram tomados sem atualização monetária, o que os distorce para menos, já que as negociações foram efetuadas durante um período total de sete anos (1998 a 2004), com interrupções nesse ínterim para que fossem feitas as aquisições/desapropriações para outras obras em outros locais da cidade.

<sup>15</sup> A conversão para dólares americanos foi feita pela cotação média do dólar comercial no período em que se efetuaram os pagamentos, o que certamente distorce os valores já que a variação do dólar não é o melhor indexador para valores no Brasil, porém permite que se tenha uma ordem de grandeza proporcional entre os desembolsos e as economias.

<sup>16</sup> Concentradas, principalmente, no trecho da Av. Carlos Gomes, em função da liberação de índices de aproveitamento, através de leilões, feitos pelo próprio Município. Esses leilões concorreram de forma desleal com a aceitação dos índices por parte dos proprietários, já que os ofereciam a preços inferiores àqueles praticados pelo mercado de índices. Dessa forma era melhor negócio, até mesmo para o proprietário/empreendedor imobiliário, receber a indenização em dinheiro e utilizá-la para adquirir os índices no leilão, conservando ainda um percentual da indenização recebida em moeda corrente.

expurgando as benfeitorias, posto que estas, em qualquer caso, teriam que ser indenizadas em moeda corrente, verificaremos que a opção dos proprietários pela TDC foi da ordem de 65% do valor da área total a ser adquirida, quando a expectativa mais otimista do Plano de Desapropriações entregue ao BID previa que se poderia chegar a adquirir 46% da área com TDC. Mesmo se comparado com o custo total de execução da obra (US\$ 53 milhões) o valor economizado é significativo, representando mais de 20% desse custo. Os valores aqui informados foram tomados tendo como referência os valores de mercado dos terrenos e o custo de reposição dos prédios e benfeitorias atingidos pelas obras, conforme constaram das escrituras públicas.

Esse resultado financeiro, por si só, demonstra o sucesso da estratégia adotada. Para o governo municipal, segundo declarações do Prefeito na imprensa, muito mais importante que os resultados numéricos, foi perceber que a estratégia de aquisições evitou de forma surpreendente a esperada rejeição aos incômodos inevitáveis das obras por parte dos atingidos diretamente por ela.

### Êxitos

A experiência foi monitorada, como de resto também a execução das obras, em reuniões periódicas com a comunidade afetada. O acompanhamento e a participação<sup>17</sup> da população da cidade, desde a decisão de executar a obra e contratar financiamento até a entrega de cada trecho pronto, também contribuíram para o êxito da experiência. Embora a execução de obras dessa envergadura, em regra, traga transtornos inevitáveis àqueles que devem conviver com elas, a comunidade sempre procurava, a par de reclamar sobre esses transtornos, registrar elogios à atuação do órgão encarregado das desapropriações, bem como sublinhar a criatividade e os benefícios recíprocos de utilização da TDC como forma de indenização<sup>18</sup>. A aceitação em larga escala pelos proprietários foi, sem dúvida, o maior êxito do projeto. Nas reuniões preliminares com as missões de análise do BID, havia a total descrença de que, podendo optar por receber dinheiro vivo ao invés de direito de construir, proprietários leigos, não apropriados do mercado de construção civil, escolheriam a segunda hipótese. Três anos depois do início dos trabalhos, os mesmos técnicos recomendavam o projeto realizado como modelo, uma inovação nas formas usuais de aquisição negociada. O sucesso do projeto deveu-se à preparação da estrutura criada para isso. O conhecimento dos detalhes da utilização do instrumento, a capacidade de apresentar de forma clara e eficiente as vantagens, e também as desvantagens do negócio, e, fundamentalmente, a credibilidade alcançada pelo grupo de negociação, aliada à participação das comunidades atingidas em todas as etapas do desenvolvimento do projeto, foram pontos inovadores.

O contato prévio com cada proprietário, inquilino ou ocupante ilegal dos imóveis afetados, a busca de uma solução que contemplasse cada caso em particular, sem perder de vista a reciprocidade, foram fundamentais para o sucesso, não só das aquisições, como também do andamento das obras. A credibilidade foi fundamental, pois uma modificação na legislação logo

---

<sup>17</sup> Através da prática do Orçamento Participativo e das Comissões de Acompanhamento de Obras.

<sup>18</sup> Conforme se verifica da leitura das Atas de Reuniões com a Comunidade nos diversos trechos da via.

após a aceitação do negócio poderia fazer com que o potencial construtivo adquirido passasse a não valer mais nada. Os acordos<sup>19</sup> com os proprietários sempre eram cumpridos pela equipe, por menos importantes que pudessem parecer, sempre reforçando a imagem do Poder Público como ente confiável na negociação. Houve a preocupação de possibilitar que a vida das pessoas afetadas pela obra pudesse ter seguimento sem maiores percalços. Por esse motivo, avaliaram-se as construções, que deveriam receber uma reforma para se adequar ao novo alinhamento, pelo seu valor de reposição, ou seja, foram calculados os custos da demolição e recomposição da moradia ou do estabelecimento comercial para que seu proprietário pudesse seguir utilizando o prédio reformado. Também foi utilizada a equipe técnica do Escritório para desenvolver estudos (projetos simplificados) de adaptação ao novo traçado. Esses estudos, feitos pelo próprio Município, asseguravam que toda a legislação municipal que regula as obras novas estaria sendo cumprida. Assim também, se conseguia “provar” ao proprietário que poderia continuar a usufruir seu imóvel após as obras da avenida. Além disso, com base num projeto de execução, ficava facilitada a tarefa de avaliar o custo da reforma para fins de indenização em dinheiro, garantindo sempre o atendimento das necessidades do proprietário com a maior economia possível dos recursos públicos. Afinal, quanto mais detalhado o projeto, mais próximo da realidade será o orçamento para sua execução.

Em se tratando de aquisição administrativa, para que fosse possível sua utilização, os proprietários deveriam ter a documentação de propriedade absolutamente em ordem, sem pendências de qualquer espécie. A existência de partilhas não levadas a registro no ofício imobiliário, bem como dívidas de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana<sup>20</sup> ou hipotecas, por exemplo, impediam a formalização do negócio. Dessa forma, muitos proprietários não puderam se valer do instrumento e foram desapropriados judicialmente, tendo em vista os prazos exíguos para a comprovação da posse dos imóveis em nome do Município junto ao BID, sem o que não poderia ser autorizado o início das obras no respectivo trecho de intervenção. A desapropriação judicial tem o poder de resolver todas essas pendências num único procedimento jurídico e, embora algumas delas tramitem por vários anos, a Imissão de Posse ao Município (documento exigido pelo BID) era dada de forma liminar em menos de trinta dias, passando a Ação a discutir o preço pago pelo imóvel ou a quais proprietários e em que proporção caberia a indenização depositada pelo Governo Municipal. Sempre que os prazos permitiram, no entanto, os proprietários receberam orientação de como proceder para deslindar situações de registros, quitação de dívidas para com o fisco municipal etc., permitindo que a aquisição se desse pela forma prioritária, ou seja, pela Transferência do Direito de Construir.

---

<sup>19</sup> Procurava-se cumprir tudo o que era combinado com os proprietários, visando a reforçar a credibilidade. Prazos para obtenção de documentos, horários das entrevistas, liberação dos recursos para pagamento de benfeitorias, visitas do engenheiro de obra sempre acompanhado de alguém da equipe de desapropriação no local, por exemplo, eram perseguidos obsessivamente em qualquer hipótese.

<sup>20</sup> Enquanto que, numa desapropriação judicial, as dívidas existentes sobre o imóvel são “descontadas” do valor de indenização, em uma desapropriação amigável o Poder Público adquire o imóvel com a dívida e, no ato da transmissão de domínio, confundem-se credor e devedor num único ente. A dívida desaparece pelo instituto da confusão. Para que numa aquisição amigável desse tipo, possa ser autorizado o abatimento da dívida antes da transmissão de domínio, deve haver lei municipal específica para cada caso em particular, o que seria uma impossibilidade prática.

## Problemas

A permissão do governo municipal para a realização de leilões para venda de índices de aproveitamento, na mesma época em que se fazia contato com os proprietários dos imóveis do trecho de maior valor de mercado (Av. Carlos Gomes – coração do comércio e dos serviços de maior nível da cidade), concorreu perversamente com o instrumento, reduzindo sua aceitação justamente no momento mais crucial das negociações, sem, contudo, impedi-las de todo. Os resultados seriam muito melhores se esse fato não houvesse ocorrido, mas as necessidades financeiras imediatas falaram mais alto aos governantes na ocasião. Empresários da construção civil, através de seu sindicato, procuraram o Governo Municipal e insinuaram que, caso não tivessem acesso imediato a um leilão, construiriam sem a utilização de índices e essas vendas seriam perdidas para sempre. Tratava-se de um “blefe” - evidente para quem trabalhava com as negociações e sabia da disputa que já estava havendo pelos índices dos primeiros trechos negociados - mas a administração não optou por “pagar para ver”. Os leilões, onde o Município coloca à venda certa quantidade de índices de aproveitamento para cada região que tem condições de infraestrutura para absorvê-los, são usuais em Porto Alegre. Com a perspectiva de dar início às TDCs da 3ª Perimetral, eles haviam sido estrategicamente suspensos para que o mercado se tornasse mais favorável à pronta absorção dos índices, o que efetivamente ocorreu nos demais trechos. O resultado desses leilões é o ingresso de recursos financeiros extras para os cofres públicos. Porém eles têm dois principais inconvenientes quando se quer ao mesmo tempo adquirir áreas através de TDC: O primeiro é que num cenário de mercado favorável para a absorção de índices de aproveitamento inúmeros proprietários fazem a opção de TDC sem ter a intenção de aliená-los ou utilizá-los de imediato. Essas pessoas, geralmente leigas no assunto, querem ter a convicção de que estão recebendo um recurso que possui liquidez. Desta forma, se detectam demanda para a colocação dos índices, fazem o negócio com o Município. Quando os leilões abastecem o mercado, estão concorrendo com os índices de transferência, impedindo não só a negociação da mesma quantidade de área leiloadada, mas “matando” as perspectivas de negociação de um número muito grande de áreas atingidas. Os leilões de solo criado ou mesmo de reservas de índices de propriedade do Município, em comparação com a TDC, também produzem, sob o ponto de vista urbanístico, um efeito mais contundente e imediato sobre a densificação da cidade. Toda a metragem quadrada vendida nos leilões será aplicada em, no máximo, cinco anos (prazo de validade dos índices adquiridos para evitar que se tornem especulativos<sup>21</sup>) na materialização de edificações novas e com maior altura. Porém os índices provenientes de TDC, que não têm prazo de aplicação, poderão ficar em poder dos expropriados por anos a fio e até serem transmitidos por herança a uma nova geração, ingressando no mercado imobiliário de uma forma muito mais branda sob o ponto de vista de seu eventual impacto sobre a infraestrutura existente. O segundo aspecto nefasto da concorrência entre os dois instrumentos é que o valor de negociação entre particulares – expropriados e profissionais da construção civil – pode alcançar seu valor de mercado livremente e, sob intensa demanda, pode valer bem mais do que o preço praticado dos terrenos. Essa situação atrai os proprietários de áreas atingidas pelo

---

<sup>21</sup> Este prazo pode ser prorrogado por igual período - a pedido do investidor - desde que tal prorrogação seja aceita pelo Sistema de Planejamento Municipal, ou seja, não há garantia para o uso de índices adquiridos em leilão em um cenário maior do que cinco anos. Em 2012 foi enviada e aprovada no Legislativo Municipal uma nova lei de incentivos para as obras da copa que amplia esse prazo para dez anos. Abordaremos a análise dessa nova legislação mais adiante.

traçado viário para preferir a indenização na forma da TDC. Há a perspectiva de receber um valor maior do que a indenização em moeda corrente a que tem direito constitucional. Os leilões apresentam valores iniciais muito menores, visto que referenciados aos preços dos terrenos e permitem aos compradores interessados - desde que a quantidade posta à venda seja suficiente – “repartir” amigavelmente entre si as quantidades necessárias a cada empreendimento e pagar pouquíssimo ou nenhum ágio sobre o valor inicial. A convivência entre os dois instrumentos, no caso prático da 3ª Perimetral em seu trecho de maior valor imobiliário, mostrou-se um péssimo negócio para o Município, de vez que os valores totais recebidos pelas vendas em leilão não seriam capazes de indenizar sequer um terço das áreas que deixaram de ser adquiridas por TDC. A decisão de promover um leilão foi desfavorável ao processo, porém serviu para testar a possibilidade dessa convivência. Pode-se afirmar que, cada m<sup>2</sup> que se deixou de vender em leilão de solo criado, durante as desapropriações da 3ª Perimetral, abriu a possibilidade de aquisição, não de um, mas de vários m<sup>2</sup> através da TDC. O estágio de maturação do mercado imobiliário, com uma quantidade razoável de profissionais aptos a trabalhar com o instrumento, ajudou muito na aceitação da TDC.

### **Recuperação de Mais Valia**

Quanto à recuperação da mais valia, também se pode perceber vitórias e fracassos. Embora a troca de um terreno pela sua própria capacidade de construir seja uma forma de apropriação pública da mais valia, uma vez que o imóvel recebido terá destinação que beneficia toda a comunidade sem que esta comunidade seja chamada a contribuir com a indenização dos proprietários afetados, ela não é a única nesse caso. Pode-se acrescentar que outra forma de mais valia se origina no incremento de valor produzido pelo investimento trazido com a obra pública. É a diferença de valor entre o momento “0” (antes da obra) e o momento “1” (depois da obra). O “pagamento” da aquisição (seja feito em potencial construtivo ou em moeda corrente) antes do início das obras e de seu conseqüente efeito de valorização, constitui, da mesma forma, apropriação antecipada de mais valia. Parte desta mais valia foi repassada aos proprietários na forma de bônus de solo criado. No caso da 3ª Perimetral, foram substituídas todas as redes de infraestrutura e otimizada a acessibilidade aos imóveis atingidos. Em alguns trechos houve a completa modificação do padrão do entorno. Uma quantidade muito grande de edificações precárias pré-existentes deu lugar a novos prédios comerciais ou residenciais que puderam aproveitar a nova infraestrutura (investimento público) posto à disposição. Como são edificações novas, foram lançadas a valores atualizados para fins de cobrança do IPTU, marcando assim uma terceira forma de recuperação de mais valia.

No entanto, devido à histórica e intransponível rejeição do Judiciário gaúcho ao instituto da Contribuição de Melhorias - que é a forma clássica de recuperação de mais valia utilizada pelo Poder Público em outras regiões do Brasil - não se pode em aplicá-la neste projeto.

### **Avaliação**

Alguns garantem que a obra não teria sido executada, caso não fosse bem sucedida a estratégia com TDC, pois o Município não dispunha do recurso financeiro integral para as desapropriações.

Acreditamos que a obra apenas teria que ser executada num prazo bem maior, considerando a capacidade de investimento do Município. Certamente haveria o aumento do endividamento público, pois os recursos em moeda corrente utilizados para complementar as indenizações e outros pontos da contrapartida foram financiados por outros agentes como o BNDES<sup>22</sup> – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A experiência foi extremamente positiva e, no caso de Porto Alegre, inovadora. Introduziu um mercado de potencial construtivo, tornando esse instrumento mais acessível à população até então “não iniciada” nas suas vantagens. Surgiram as figuras do corretor de índices, bem como do investidor. Embora em quantidade reduzidíssima, este último viu vantagem em acumular potencial construtivo para futura especulação. Trata-se de um comportamento de alto risco, pois é bastante provável que a utilização em larga escala tenha aberto um mercado que será útil para a implantação de outros instrumentos como o próprio Solo Criado (OODC), por exemplo. Tudo depende da habilidade dos administradores públicos em incidir sobre estas questões.

Embora restrita a alguns setores do governo municipal, a intenção de recuperação de mais valia, não só nesta experiência, mas em uma série de intervenções nas relações urbanas, foi evidente. Devido ao seu sucesso financeiro e social, se esperava que fosse mantida a estratégia para outras desapropriações em série, como já vinha ocorrendo<sup>23</sup>. No entanto o novo governo municipal, que assumiu em janeiro de 2005, embora tenha se apoiado no correto discurso eleitoral de manter as conquistas e acertos de seus antecessores, iniciou muito rapidamente a “renovação” da estrutura administrativa criada para as aquisições da 3ª Perimetral. O Escritório não foi fechado, até por exigência do contrato com o BID, que obrigava sua manutenção até a finalização das obras da avenida<sup>24</sup>. No entanto, os servidores públicos que haviam recebido treinamento específico de negociações e detinham a experiência prática do projeto foram distribuídos entre outras áreas, antes que fosse possível repassar essa vivência a outros. Essa estrutura de pessoal não foi substituída a princípio e as aquisições de imóveis foram quase suspensas por longo período. No lapso de tempo entre início de 2005 e final de 2008 apenas se cuidou de dar seguimento às aquisições já iniciadas ou algumas áreas esparsas, sem uma estratégia de utilização de índices. Só em 2009 houve a retomada dos trabalhos de aquisições em massa de áreas necessárias a traçado viário. No entanto, com um tempo exíguo para apresentar resultados (as máquinas já estavam iniciando obras na via<sup>25</sup>) a opção foi ainda por indenização em dinheiro e desapropriações

---

<sup>22</sup> O BNDES é banco de fomento brasileiro gerido pelo Governo Federal.

<sup>23</sup> As aquisições da 3ª Perimetral foram coordenadas com as aquisições necessárias a outras obras importantes para a cidade. Para tanto o Município valeu-se da mesma estrutura administrativa criada para a 3ª Perimetral, sem, no entanto, deixar de priorizá-la. Foram executadas, inclusive, aquisições para obra estadual em convênio com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, durante esse período, além de outras obras importantes para Porto Alegre.

<sup>24</sup> O contrato com o BID previu a manutenção do escritório até o final das obras como garantia de que os proprietários atingidos tivessem uma referência dentro da complexa e burocrática estrutura administrativa municipal para encaminhamento de eventuais reclamações. O Escritório de Aquisições tomou a si a função adicional de resolver as questões trazidas pelos proprietários, durante a execução das obras, funcionando como interlocutor e mediador entre usuários e instâncias administrativas, facilitando e agilizando essa relação.

<sup>25</sup> Para iniciar obras de um convênio entre Estado do Rio Grande do Sul e Município de Porto Alegre, que havia sido firmado (e iniciadas as desapropriações) anos antes, mas que ficou em compasso de espera após a troca de governo municipal – o Linha Rápida executado sobre a Av. Baltazar de Oliveira Garcia.

judiciais em função de prazos e outras dificuldades. A negociação de TDC exige planejamento e um mínimo de tempo de esclarecimento ao proprietário afetado.

A estrutura administrativa que trata das aquisições de imóveis recebeu mais recentemente o reforço de novos funcionários devido às necessidades iminentes de desapropriações para permitir as chamadas “obras da copa”. Somente neste ano de 2012 a administração municipal de Porto Alegre decidiu repetir a estratégia utilizada na 3ª Perimetral e enviou para o Legislativo municipal uma lei específica para as desapropriações das obras necessárias à Copa do Mundo de 2014.

No que se refere às operações com TDC, a experiência positiva vivida no projeto da 3ª Perimetral, comparada com a experiência negativa no projeto Linha Rápida demonstrou que um bônus de Solo Criado com prazo de validade pode ser importante para “motivar” os proprietários afetados a decidirem-se rapidamente pela negociação com índices.

A experiência aqui relatada é, portanto, perfeitamente replicável. Atualmente existem melhores condições no Brasil para que ela seja utilizada em outras cidades, uma vez que não há mais a desculpa de ausência de legislação federal complementar.

O Escritório foi aberto em 1998 e encerrou as negociações da 3ª Perimetral – trechos que fizeram parte do contrato inicial – em 2004. Porém, durante esse período, interrompeu por duas vezes as negociações da 3ª Perimetral para efetuar as desapropriações de outras vias importantes. Isso foi possível porque o ritmo das obras era mais lento do que a capacidade de aquisição das áreas necessárias à sua execução.

Os sistemas de informações que foram criados não deverão perder-se e há chances de que, mais tarde, possam ser recuperados. Buscamos os relatórios das desapropriações das obras seguintes e verificamos que eles se limitam a informar anualmente o número de imóveis que foram adquiridos nas diversas modalidades de aquisição, sem apresentar as áreas desses imóveis ou seus respectivos valores. As informações existem, é óbvio, mas não estão sistematizadas da forma como o eram as aquisições para a 3ª Perimetral, que enviavam relatórios periódicos ao BID e ao programa de gerenciamento de projetos instituído pela administração municipal. Havia um sistema de gerenciamento que cobrava relatórios minuciosos das diversas unidades do programa (obras, desapropriações, pavimentação comunitária, modernização administrativa, etc).

Assim sendo, solicitamos os dados diretamente à área de desapropriações e verificamos que muito pouco foi adquirido com o instrumento da TDC nos anos que se seguiram à conclusão da 3ª Perimetral.

Na tabela a seguir, obtida junto à Unidade de Aquisições Especiais da Secretaria Municipal da Fazenda, estão arrolados os programas municipais - para os quais eram necessárias desapropriações em massa, embora em número menor que as da 3ª Perimetral - efetuados após o ano de 2004 (último ano de aquisições para a 3ª Perimetral).

Assinale-se que não houve o estabelecimento de estratégias de aquisições que priorizassem a TDC nesses casos.

Os principais fatores que impediram uma maior aceitação do instrumento foram a ausência de uma pequena vantagem (como o bônus de incentivo) aos proprietários afetados e, principalmente o prazo exíguo de negociações que impediram que se desse ao proprietário o tempo necessário para que investigasse e se convencesse da excelência do negócio. O tempo para que possa amadurecer a ideia, sem sentir-se pressionado ou constrangido a aceitar a palavra do negociador, é o principal fator de sucesso da negociação, além da motivação da equipe de negociadores. É preciso que seja dado ao menos 20 dias aos expropriados para pensar e consultar experts de sua confiança.

**Tabela 1 Imóveis adquiridos com Transferência do Direito de Construir a partir de 2004 (exceto 3ª Perimetral)**

FC	END	Nº	A ATINGIDA	VALOR (R\$)	(R\$/m2)	DATA
<b>PROGRAMA GRÉCIA</b>						
7034	Av. do Forte	292	25,58	15.400,00	602,03	04/03/2010
<b>PROGRAMA JUCA BATISTA</b>						
3006	TRAMANDAÍ	766	13,46	2.364,05	175,65	05/11/2011
3067	JUCA BATISTA	494	52,81	7.963,34	150,79	07/11/2000
3089	JUCA BATISTA	982	70,64	4.190,14	59,32	02/07/2001
3214	JUCA BATISTA	3972	393,64	6.012,42	15,27	02/10/2001
3920	JUCA BATISTA	3872	301,35	27.858,75	92,45	02/10/2001
3936	EDGAR P DE CASTRO	655	243,74	17.001,70	69,75	03/03/2006
<b>PROGRAMA TRONCO MOBILIDADE</b>						
4038	Teresópolis	2530	89,61	34.750,00	387,79	10/05/2012
4060	Silva Paes	1814	43,35	14.100,00	325,26	17/09/2012
4151	Dona Malvina	619	350,50	84.950,00	242,37	18/09/2012
<b>PROGRAMA SAÚDE</b>						
5176	Rua Garibaldi	1032/1036	255,30	305.300,00	1.195,85	22/12/2010
5177	Rua Garibaldi	1042/1060	264,00	316.650,00	1.199,43	22/12/2010
<b>PROGRAMA W. ESCOBAR</b>						
1040	W.ESCOBAR	2832	244,04	47.926,03	196,39	28/01/2004
<b>PROGRAMA PIEC</b>						
2902	DONA TEODORA	1423	2,73	745,18	272,96	02/08/2006
2912	ADOLPHO G LUCE JR	70	23,12	2.596,00	112,28	02/08/2006
2913	PERNAMBUCO	20	90,35	24.033,00	266,00	15/03/2007
2914	DONA TEODORA	1032	60,68	19.012,00	313,32	18/09/2006
2921	DONA TEODORA	846	23,87	1.983,00	83,07	18/12/2006
2929	DONA TEODORA	907	6,495	1.792,00	275,90	07/08/2007
2933	DONA TEODORA	855-901	231,2006	50.778,14	219,63	16/03/2007
2938	DONA TEODORA	488	63,33	13.479,00	212,84	11/10/2007
2941	DONA TEODORA	695	38,39	3.543,00	92,29	22/07/2006
2784	DONA TEODORA	1649	518,82	83.510,00	160,96	04/05/2007
<b>PROGRAMA L. RÁPIDA</b>						
41033	BALTAZAR O. GARCIA	601	11,29	2.650,61	234,74	05/09/2004
41035	BALTAZAR O. GARCIA	621	8,03	1.893,98	235,99	20/01/2005
41050	BALTAZAR O. GARCIA	1650	483,99	53.152,00	109,82	01/03/2009
41051	BALTAZAR O. GARCIA	1670	519,03	75.647,00	145,75	18/09/2008

FC	END	Nº	A ATINGIDA	VALOR (R\$)	(R\$/m2)	DATA
42003	BALTAZAR O. GARCIA	1624	521,84	65.288,00	125,11	17/12/2008
<b>PROGRAMA PISA</b>						
NÃO HOUE TDC						
<b>PROGRAMA TRONCO MOBILIDADE</b>						
NÃO HOUE TDC						
<b>PROGRAMA TÚNEL VERDE</b>						
NÃO HOUE TDC						
<b>PROGRAMA ALPHAVILLE</b>						
NÃO HOUE TDC						
<b>TOTAL (VALORES NOMINAIS)</b>			<b>4.951,19</b>	<b>1.284.569,34</b>		

Fonte: Unidade de Aquisições Especiais – SMF - PMPA

A experiência já despertou o interesse de outras cidades e até países latino-americanos que vieram a Porto Alegre conhecer o projeto e a estrutura criada, por indicação dos próprios técnicos do BID, que trataram de divulgá-la. Planos Diretores de outras cidades brasileiras já foram desenvolvidos ou revisados com a apropriação da experiência de Porto Alegre, o que permite a esses locais maiores possibilidades de aquisição de áreas para obras públicas ou preservação de seu patrimônio histórico, arquitetônico ou ambiental. A possibilidade de retomar a estratégia, utilizando-a em outras situações semelhantes é, portanto, indiscutível.

### Perspectivas

Finalmente, em 2012, o governo municipal de Porto Alegre decidiu retomar a TDC como estratégia de aquisições em massa para as chamadas Obras da Copa, que terão um investimento total previsto de 866,3 milhões de reais ou 433 milhões de dólares americanos para sua execução. Enviou projeto de lei complementar ao Legislativo Municipal (PLCE 1471/2012). A nova lei de incentivos às aquisições, no entanto, apresenta diferenças importantes em relação à Lei 409/1998. A primeira grande diferença é que é mais abrangente e além de estabelecer incentivo na forma de solo criado aos futuros expropriados, também autoriza o Município a colocar à venda seu estoque de índices de aproveitamento e solo criado. A segunda diferença é que estabelece um bônus generalizado de 20% de solo criado sobre a área atingida, além de seus índices inerentes, para todos os proprietários que aceitarem essa forma de pagamento no prazo máximo de 30 dias a contar da primeira convocação, sem considerar as diferenças de valor dos imóveis atingidos pelas obras da copa nas diversas regiões da cidade. Essa decisão favorece as regiões onde se encontram os imóveis mais valorizados, que a princípio estão nas mãos de proprietários com maior poder aquisitivo e possivelmente maior conhecimento das vantagens e valor do negócio, além de maior capacidade de negociação, devido à rede de relacionamentos que soem possuir. As regiões mais valorizadas atingidas por obras da copa<sup>26</sup> são justamente

<sup>26</sup> Tratam-se aqui daquelas até o momento definidas, pois a lei fala em “imóveis atingidos pelo traçado viário do BRT” e “do Metrô” sem que até o momento haja definição conhecida desses projetos. Assim a lei de incentivos concede vantagens *antes* da definição dos respectivos traçados viários. Isto pode suscitar dúvidas quanto à lisura das escolhas desses traçados, uma vez que os projetos dessas obras estão sendo realizados por

localizadas na 3ª Perimetral (serão executadas obras de arte de engenharia nos principais cruzamentos da via existente). Os proprietários que tiveram imóveis parcialmente atingidos na primeira fase, quando da execução da via na altura das Avenidas Carlos Gomes, Dom Pedro II e Augusto Meyer receberam um bônus de 10% como incentivo. Agora, para a mesma região, a proposta é de 20%, ou seja, o dobro do incentivo. Pode parecer a princípio que isto seja mais eficiente para a aceitação do negócio, mas sabemos que um mercado inundado de índices é contraproducente e os últimos proprietários que vierem a ser contatados terão pouco interesse em aceitar a troca a não ser que pretendam utilizar o potencial diretamente em seu imóvel. Os compradores desse potencial minguam à medida que o mercado se abastece. Enfim, o excesso de oferta tem efeito perverso ao interesse público e faz com que se recorra a recursos orçamentários – leia-se ‘do contribuinte’ - para concluir as indenizações. De qualquer forma, a autorização pura e simples para a venda de todo o estoque de índices do Município no mesmo dispositivo legal não obriga o administrador a efetuar leilões durante o processo expropriatório, inundando o mercado de índices na cidade e, via de consequência, “matando” o instrumento da TCD. A pergunta que ocorre a quem lê a nova lei é: se não há intenção de promover leilões de Solo Criado, por que motivo a autorização foi pedida ao Legislativo?

Ao todo, as cinco intervenções previstas apenas na 3ª Perimetral para a Copa do Mundo na Capital<sup>27</sup> podem custar mais de R\$ 120 milhões (previsão atualizada no Portal da Transparência em R\$ 194,1 milhões em agosto de 2012). O custo com desapropriações de imóveis para as cinco obras de mobilidade urbana que serão realizadas naquela via deve chegar, segundo o Secretário de Gestão e Acompanhamento Estratégico em entrevista à imprensa, a R\$ 30 milhões. No entanto, essas estimativas são preliminares e poderão alcançar cifras bem maiores, considerando que os projetos da elevada da Av. Bento Gonçalves e da Av. Plínio Brasil Milano ainda não estavam prontos segundo o Secretário. É, portanto, crucial que a estratégia de aquisições de áreas através da TDC seja novamente exitosa. Os instrumentos estão postos à disposição dos administradores públicos e o sucesso do projeto só depende da habilidade em manejá-los a favor da coisa pública. Estima-se que serão necessárias 77 desapropriações apenas na região da 3ª Perimetral, sendo apenas 26 delas com o atingimento de edificações além dos terrenos.

A partir da edição da Lei Complementar 703 em 28 de setembro de 2012, segundo informação do Escritório de Aquisições da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, já foram concluídas 14 operações com TDC. A área total adquirida com esta modalidade de indenização, até o presente momento é de 6.116,72 m<sup>2</sup> e o montante de valor economizado do orçamento foi de R\$ 5.874.970,00. Estão em andamento as demais desapropriações e a perspectiva é de que este dispositivo tenha o mesmo sucesso que já apresentou na 3ª Perimetral. As obras da copa se distribuem em várias regiões da cidade, mas já se nota um ganho expressivo, considerando-se o pouquíssimo tempo em que se iniciaram as negociações depois da aprovação da lei, os prazos indispensáveis para as tentativas de contato com os proprietários, os seus próprios prazos legais

---

empresas privadas que os presentearão ao Município. Se por um lado é vantajoso ao Município não dispender recursos para a contratação dos projetos, por outro lado evidencia-se a perda do controle sobre boa parte das decisões de projeto e traçado viário tomadas no âmbito privado.

<sup>27</sup> Existe previsão de um número muito maior de intervenções urbanas em regiões menos valorizadas que demandarão desapropriações. O Plano de Incentivos as alcança da mesma forma do que às citadas pelo Secretário em entrevista ao Jornal Zero Hora.

para expressar a concordância com a proposta do Município e o tempo necessário para o preparo e assinatura das escrituras.

### Conclusões

Esta foi, sem dúvida, uma experiência vitoriosa de recuperação de mais valia no Município de Porto Alegre, pois foi a única que não foi combatida por nenhum setor que se tenha sentido prejudicado. A operação constituiu-se num exemplo de negociação perfeita do tipo “ganha-ganha”. A operação ficou incompleta, posto que não houve revisão dos valores venais dos imóveis beneficiados pela via pública (boa parte teve incremento de valor que atingiu os 50%). O atual governo tem todas as possibilidades práticas para revisar a Planta de Valores da cidade – como já anuncia - corrigindo distorções e incorporando essa valoração. Inversamente ao que acontecia com as antigas administrações municipais, o atual governo detém maioria junto ao Legislativo Municipal, já que se elegeu por uma coligação ampla. O instrumento pode ser incrementado, pois, ao contrário do Solo Criado (OODC), não depende de monitoramento de impacto na infraestrutura posta à disposição da população atingida. O potencial construtivo apenas se transfere entre lotes da mesma região de planejamento, não representando aumento de densidade e, portanto, não incidindo negativamente sobre a infraestrutura existente.

Do ponto de vista financeiro, pode-se afirmar que os resultados foram significativos, pois as economias obtidas com as operações de TDC durante o período de aquisições para a execução da 3ª Perimetral estiveram ao redor dos 3% de todo o investimento anual do Município de Porto Alegre, conforme demonstrado na tabela a seguir<sup>28</sup>:

**Tabela 2 Operações de TDC / Investimento anual do Município**

Ano	Investimento (milhões de R\$)	TDC (milhões de R\$)	%
1998	277,406	9,075	3,27
1999	253,522	8,651	3,41
2000	240,039	8,109	3,37
2001	228,320	7,579	3,32
2002	234,641	6,948	2,96
2003	189,744	6,096	3,21
2004	223,069	5,699	2,55

Fonte: Balanços consolidados da Prefeitura municipal de Porto Alegre dos anos de 1998 a 2004

---

<sup>28</sup> Os valores foram atualizados até novembro de 2012, pela variação do IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

## Bibliografia

- Guimarães, Nathalia Arruda. 2004. *Os Municípios e o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora.
- Jornal Zero Hora. 2012. Desapropriações para Obras na Terceira Perimetral Devem Custar R\$ 30 Milhões (17/01/2012).
- Lei Complementar 025/2007 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé/RS.
- Lei Complementar 290/2007 – Plano Diretor do Município de Caxias do Sul/RS.
- Lei Complementar 409/1998 – Estabelece o Plano de Incentivos Para as Desapropriações da Terceira Perimetral em Porto Alegre.
- Lei Complementar 434/1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre.
- Lei Complementar 703/2012 – Estabelece o Plano de Incentivos Para as Desapropriações das Obras da Copa em Porto Alegre.
- Mattos, Liana Portilho. 2003. *A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora.
- Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, PGM/PMPA, Escola Superior de Direito Municipal. Avaliando o Estatuto da Cidade / II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico / Novos Instrumentos da Política Urbana. 2002. *A Experiência Precursora do Município de Porto Alegre nas Operações Relativas ao Direito de Construir*. Porto Alegre: Editora Evangraf.