



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Lara Martinuzzi Rosso

A aplicabilidade e a efetividade do solo criado no município de Itapema – SC

Florianópolis
2025

Lara Martinuzzi Rosso

A aplicabilidade e a efetividade do solo criado no município de Itapema – SC

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador(a): Prof.^a Marina Toneli Siqueira, Dra.

Florianópolis

2025

Martinuzzi Rosso, Lara

A aplicabilidade e a efetividade do solo criado no município de Itapema - SC / Lara Martinuzzi Rosso ; orientadora, Marina Toneli Siqueira, 2025.

169 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. Solo Criado. 3. Estatuto da Cidade. 4. Itapema. I. Toneli Siqueira, Marina. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Lara Martinuzzi Rosso

A aplicabilidade e a efetividade do solo criado no município de Itapema – SC

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado em 29 de agosto de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Marina Toneli Siqueira, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Adriana Rossetto, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Samuel Steiner dos Santos, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestra em Arquitetura e Urbanismo.

Insira neste espaço a
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a
assinatura digital

Prof.^a Marina Toneli Siqueira, Dra.
Orientadora

Florianópolis, 2025.

Ao meio pai (in memoriam).

O qual foi o grande professor da minha vida.

RESUMO

A cidade de Itapema, no litoral de Santa Catarina, tem se destacado recentemente não apenas por suas belas praias, mas também pela verticalização de sua paisagem construída e por um mercado imobiliário aquecido, colocando-a em segundo lugar no ranking de metro quadrado mais caro do Brasil em 2025. Antes uma colônia de pescadores, a cidade catarinense passa por um processo de rápido crescimento populacional e turístico, em especial motivado por sua localização regional e por suas belezas naturais. Esse processo de verticalização exacerbado, no qual os instrumentos do solo criado têm contribuído de forma direta, é marcado, entretanto, por questionamentos em relação aos seus efeitos sociais, bem como à capacidade ambiental e dos sistemas urbanos de suportar a densificação construtiva promovida também pelo planejamento urbano local. O objetivo desta pesquisa é, portanto, analisar a aplicabilidade e a efetividade dos instrumentos do solo criado no desenvolvimento urbano de Itapema no período entre 2018 e 2024. Por aplicabilidade inclui-se o estudo e a análise dos instrumentos urbanísticos locais e de sua implementação, enquanto para a análise da efetividade essa pesquisa busca investigar a destinação dos recursos capturados em relação aos objetivos basilares desses instrumentos, como previsto no Estatuto da Cidade e na legislação local. Alinhado ao embasamento teórico, aprofundou-se nos debates sobre as mais-valias fundiárias e como a gestão social da terra pode ser realizada a partir do solo criado. Além disso, a pesquisa buscou demonstrar o percurso para a conceituação do solo criado, seus primeiros debates internacionais e nacionais, até sua inclusão no Estatuto da Cidade a partir de instrumentos jurídico urbanísticos, incluindo a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Buscou-se primeiro identificar como se deu a sua regulamentação em outros municípios brasileiros a partir da revisão bibliográfica para então aprofundar no estudo de caso em questão. Em termos de dados empíricos, a pesquisa incluiu o estudo da formação de Itapema e a análise das legislações municipais, de forma a evidenciar a aplicabilidade local do solo criado com relação à concepção dos seus instrumentos e seu funcionamento. Em termos da efetividade dos instrumentos, foi realizado o levantamento dos recursos gerados e sua destinação. O resultado traz uma avaliação dos instrumentos do solo criado no município, identificando se as práticas locais estão em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação municipal e no Estatuto da Cidade, bem como suas potencialidades e limitações.

Palavras-chave: Solo Criado; Estatuto da Cidade; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Transferência do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; Planos Diretores; Itapema/SC.

ABSTRACT

The city of Itapema, located on the coast of Santa Catarina, has recently stood out not only for its beautiful beaches but also for the verticalization of its built landscape and a heated real estate market, placing it second in the ranking of the most expensive price per square meter in Brazil in 2025. Once a fishing colony, this city in Santa Catarina is undergoing a process of rapid population and tourism growth, especially driven by its regional location and natural beauty. This exacerbated process of verticalization, in which the instruments of solo criado have directly contributed, is, however, marked by questions regarding its social impacts, as well as the environmental capacity and the ability of urban systems to support the constructive densification also promoted by local urban planning. The purpose of this research is, therefore, to analyze the applicability and effectiveness of the solo criado instruments in the urban development of Itapema between 2018 and 2024. Applicability encompasses the study and analysis of local urban instruments and their implementation, while for the analysis of effectiveness, this research seeks to investigate the allocation of the resources captured in relation to the fundamental objectives of these instruments, as provided in the City Statute and local legislation. Aligned with the theoretical framework, the study deepens the debates on land value capture and how the social management of land can be carried out through solo criado. Furthermore, the research aimed to demonstrate the path toward the conceptualization of solo criado, its early international and national debates, until its inclusion in the City Statute through legal-urbanistic instruments, including the onerous grant of the right to build, the transfer of the right to build, and joint urban operations. The study first sought to identify how it was regulated in other Brazilian municipalities through a literature review, before delving into the case study at hand. In terms of empirical data, the research included the study of the formation of Itapema and the analysis of municipal legislation, in order to highlight the local applicability of solo criado with regard to the conception of its instruments and their operation. As for the effectiveness of the instruments, the survey examined the resources generated and their allocation. The result presents an evaluation of the solo criado instruments in the municipality, identifying whether local practices are consistent with the principles and guidelines established in municipal legislation and the City Statute, as well as their potential and limitations.

Keywords: Solo Criado; City Statute; Additional Building Rights Levy; Transfer of Building Rights; Urban Consortium Operations; Master Plans; Itapema/State of Santa Catarina.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Imagem aérea da cidade de Itapema.	12
Figura 2 — Preço médio de venda de imóveis residenciais em junho de 2025.	13
Figura 3 — Esquema dos componentes do valor do solo urbano.	29
Figura 4 — Esquema Solo Criado.	32
Figura 5 — Esquema de Direito Transferível de Desenvolvimento.	34
Figura 6 — Capa da Revista CJ. Arquitetura nº16 de 1977.	46
Figura 7 — Esquema Outorga Onerosa do Direito de Construir.	52
Figura 8 — Esquema Transferência de Potencial Construtivo.	56
Figura 9 — Esquema Operação Urbana Consorciada.	58
Figura 10 — Existência de OUC nos municípios brasileiros.	59
Figura 11 — Mapa da localização de Itapema.	62
Figura 12 — Mapa dos núcleos terciários da colonização açoriana.	63
Figura 13 — Itapema em 1968.	67
Figura 14 — Itapema em 1980.	68
Figura 15 — Itapema em 2022.	68
Figura 16 — Mapa dos bairros e principais vias de Itapema.	69
Figura 17 — Avenida Nereu Ramos em setembro de 2011.	71
Figura 18 — Avenida Nereu Ramos em junho de 2024.	71
Figura 19 — Edificação em demolição na Av. Beira-Mar em agosto de 2024.	72
Figura 20 — Edificações na Av. Beira-Mar em setembro de 2011.	72
Figura 21 — Nova edificação em junho de 2024 após mudança na legislação.	73
Figura 22 — Vista do Bairro Canto da Praia em 2024.	73
Figura 23 — Edificação no Bairro Canto da Praia em fevereiro 2019.	74
Figura 24 — Edificação no Bairro Canto da Praia em junho 2024.	74
Figura 25 — Edificações em altura e algumas em construção no Bairro Morretes. .	75
Figura 26 — Concessão de alvarás de obras em Itapema de 1981 a 2006.	76
Figura 27 — Número de alvarás emitidos entre 2005 e 2014.	77
Figura 28 — Atividades econômicas de Itapema 2010/2015.	78
Figura 29 — Construção civil em Itapema em 2015.	79
Figura 30 — Número de alvarás e de renovações emitidos em Itapema (2014-2024).	80
Figura 31 — Número de empreendimentos com habite-se em Itapema (2014-2024).	82
Figura 32 — Mapa das alturas permitidas pelo Plano Diretor em 2002.	84
Figura 33 — Mapa do Zoneamento de Itapema.	85
Figura 34 — Tabela II da Lei Complementar nº 11/2002.	87
Figura 35 — Mapa dos valores do Índice K.	89
Figura 36 — Mapa das alturas máximas permitidas após alteração.	90
Figura 37 — Imagem da tipologia construtiva embasamento e torre.	91

Figura 38 — Mapa de localização do uso de OODC, TPC e OUC em Itapema.....	93
Figura 39 — Mapa com locais onde é permitido o uso de OODC em Itapema.	96
Figura 40 — Exemplo de cálculo do número de unidades de outorga.....	98
Figura 41 — Valores de referência para o cálculo de outorga.	99
Figura 42 — Exemplo de cálculo do valor da outorga.....	101
Figura 43 — Esquema de distribuição de unidades básicas.....	104
Figura 44 — Esquema de distribuição de unidades básicas e de OODC.	105
Figura 45 — Esquema de distribuição de unidades básicas, de OODC e índice N.	106
Figura 46 — Exemplo de edificação em construção com base na Lei do Cone de Sombreamento.....	108
Figura 47 — Esquema de distribuição de unidades residuais.....	109
Figura 48 — Cálculo do valor das unidades resgatadas.	110
Figura 49 — Mapa de localização do uso de OODC em Itapema (2018-2024).	115
Figura 50 — Exemplo de resultado de busca das despesas detalhadas do Portal da Transparência de Itapema.....	120
Figura 51 — Ponte sobre o Rio Perequê.	121
Figura 52 — Parque Linear Orla do Bairro Centro.	122
Figura 53 — Passarela de ligação entre a Meia Praia e Centro.....	122
Figura 54 — Hospital Municipal Santo Antônio.	123
Figura 55 — Centro de Assistência ao Portador de Espectro Autista.	124
Figura 56 — Centro esportivo e mobilizador de arte no Município de Itapema.	124
Figura 57 — Utilização dos recursos de OODC em Itapema (2018-2024).....	125
Figura 58 — Exemplo de descrição de empenho disponível no Portal da Transparência da Prefeitura de Itapema.....	126
Figura 59 — Localização da aplicação dos recursos de OODC em Itapema (2018-2024).	126
Figura 60 — Mapa de localização por bairros dos investimentos de recursos de OODC em Itapema (2018-2024).	128
Figura 61 — Esquemas das unidades de TPC.	131
Figura 62 — Terceira Avenida em março de 2020, trecho da Rua 240.	133
Figura 63 — Terceira Avenida em setembro de 2023, trecho Rua 240.	133
Figura 64 — Terceira Avenida em setembro de 2011, trecho Rua 288 e 316.	134
Figura 65 — Terceira Avenida em setembro de 2023, trecho Rua 288 e 316.	134
Figura 66 — Áreas destinadas a OUCET.....	136
Figura 67 — Área destinada para Operação Urbana Consorciada Meia Praia.	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Estados e a utilização da OODC nos seus Planos Diretores.....	54
Tabela 2 — Estados e a utilização da Transferência do Direito de Construir nos seus Planos Diretores.....	57
Tabela 3 — Localização dos alvarás emitidos no ano de 2024 em Itapema.....	80
Tabela 4 — Projetos aprovados em m ² no Município de Itapema.....	81
Tabela 5 — Simulação de cálculo de número de unidades básicas de um terreno.	103
Tabela 6 — Simulação de cálculo de número de unidades de outorga	104
Tabela 7 — Número de alvarás e de requerimentos de OODC em Itapema (2018-2024).	113
Tabela 8 — Localização dos requerimentos de OODC em Itapema (2018-2024).	114
Tabela 9 — Recursos arrecadados por OODC para Edificações Transitórias em Itapema.	117
Tabela 10 — Recursos arrecadados por OODC em Itapema (2018-2024).....	118
Tabela 11 — Utilização das receitas de OODC em Itapema (2018-2024).	120
Tabela 12 — Legislações de TPC em Itapema (2020-2024).	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPACs	Certificados de Potencial Construtivo Adicional de Construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CUB	Custo Unitário Básico de Construção
FEOODC	Fundo Especial de Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUCET	Operação Urbana Consorciada Enzo Teodoro
OUCMP	Operação Urbana Consorciada Meia Praia
SPU	Secretaria de Planejamento Urbano de Itapema
TPC	Transferência de Potencial Construtivo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O SOLO CRIADO E A GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA	23
2.1	GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA	23
2.2	O QUE É SOLO CRIADO	31
2.2.1	O solo criado nos debates internacionais	33
2.2.2	Debates do solo criado no Brasil	40
2.3	A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O ESTATUTO DA CIDADE	49
2.3.1	Outorga Onerosa do Direito de Construir	52
2.3.2	Transferência do Direito de Construir	56
2.3.3	Operações Urbanas Consorciadas	57
3	A CIDADE DE ITAPEMA E A INVENTIVIDADE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA LOCAL	61
3.1	DE COMUNIDADE PESQUEIRA À CIDADE VERTICALIZADA	61
3.1.1	O espaço urbano de Itapema e os agentes do mercado imobiliário	68
3.2	LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL E SUA INOVAÇÃO	83
4	O SOLO CRIADO EM ITAPEMA	92
4.1	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ADICIONAL	94
4.1.1	O interesse do mercado imobiliário pela OODC em Itapema	112
4.1.2	Recursos arrecadados e benefícios públicos resultantes	116
4.2	TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO	129
4.3	OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	135
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
	REFERÊNCIAS	149
	ANEXO A — Matéria nd+	160
	ANEXO B — Matéria Folha de São Paulo	162
	ANEXO C — Matéria nd+	166
	ANEXO D — Exemplos de croquis Prefeitura	168

1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano das cidades localizadas no litoral de Santa Catarina, assim como sua alta valorização imobiliária nos últimos anos, vem chamando atenção nas manchetes das mídias populares, nos discursos políticos e na pesquisa acadêmica. Este é o caso de Itapema, uma cidade de origem açoriana e que tinha a pesca como principal fonte de renda de seus moradores, mas que hoje tem o turismo e o mercado imobiliário como os setores econômicos que mais movimentam economicamente a cidade. O rápido crescimento populacional e a demanda turística ocasionaram, em pouco tempo, uma situação de alteração de sua paisagem natural e construída, cada vez mais intensificada e acelerada a partir do processo de verticalização e adensamento construtivo, como visto na Figura 1, na forma de edifícios multifamiliares de padrão construtivo elevado, muitos exercendo a função de segunda residência de veraneio. Segundo Ludwig (2022), Itapema ocupa o 10º lugar entre os municípios do Brasil que possuem maior percentual de apartamentos em relação ao total de domicílios, mostrando o intenso processo de verticalização local.

Figura 1 — Imagem aérea da cidade de Itapema.

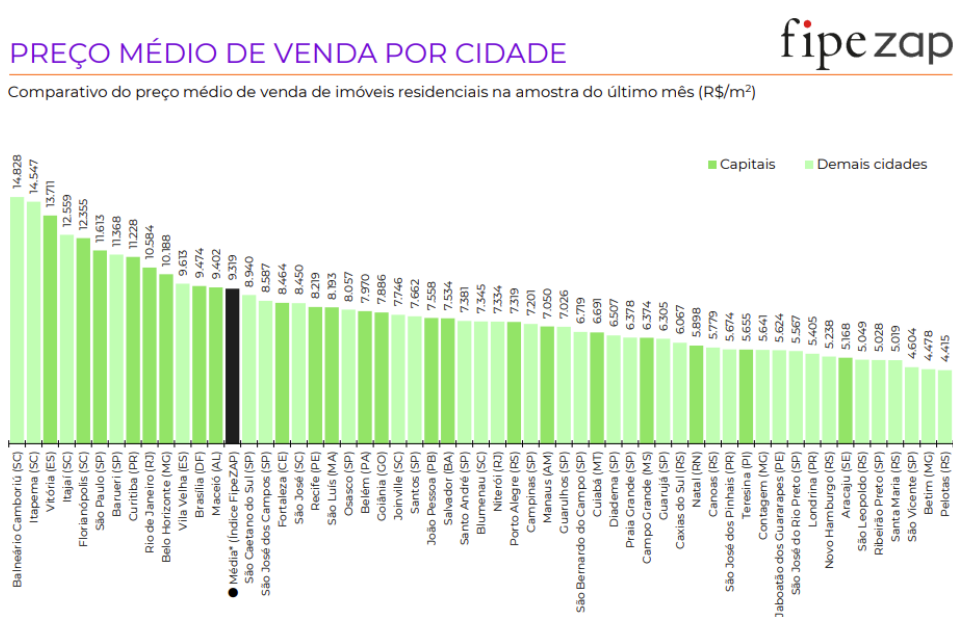


Fonte: Arkidá Gestão de Investimentos - nd+ (2024).

Esse vigor do mercado imobiliário local transparece, por um lado, nos dados de lançamentos e valorização do metro quadrado de Itapema, mesmo em comparação aos municípios vizinhos. Conforme matéria do "nd+" (Anexo A), a cidade foi a que mais vendeu imóveis no Estado no primeiro trimestre de 2024, e obteve um total de

R\$1,3 bilhão em negociação de imóveis (Guimarães, 2024). Além disso, Itapema está em segundo lugar na posição de metro quadrado mais caro do Brasil com valor de R\$14.547,00 pelo metro quadrado, atrás apenas de Balneário Camboriú, conforme dados do Fipezap do mês de junho de 2025, demonstrados no gráfico da Figura 2. Ainda assim, enquanto a cidade vizinha é mais famosa pelos arranha-céus, nos últimos 12 meses (junho 2024 até junho 2025), os imóveis em Itapema obtiveram uma valorização de 14,08% enquanto Balneário Camboriú obteve 11,90%.

Figura 2 — Preço médio de venda de imóveis residenciais em junho de 2025.



Fonte: Fipezap (2025).

Fica evidente, por outro lado, que o crescimento urbano acelerado em termos da densidade construtiva e populacional pode gerar impactos ambientais, econômicos e sociais, ainda mais se não acompanhado de um planejamento urbano adequado. Nesse sentido, a notícia da Folha de São Paulo sobre Itapema (Anexo B) aponta: "Modelo de verticalização sem planejamento preocupa ambientalistas e investidores." (Bispo, 2024). Tal fato noticiado evidencia a preocupação e a visibilidade que as problemáticas urbanas estão tomando na cidade e nacionalmente. Para quem mora em Itapema, os problemas são visíveis a partir da falta de mobilidade urbana, infraestrutura e saneamento precários, problemas que se agravam nos períodos de alta temporada de verão, evidenciando o despreparo da cidade quanto ao movimento

sazonal, mas também em relação aos impactos cotidianos de seu modelo de urbanização.

A alteração da paisagem construída e a verticalização resultante do interesse imobiliário, ainda assim, também são produtos do planejamento urbano local. A legislação atual do município, permite o uso de instrumentos relacionados ao solo criado, a partir dos quais o Poder Público outorga potencial construtivo adicional acima da aplicação de um coeficiente de aproveitamento básico e que, mediante pagamento de contrapartidas ou de sua transferência, poderia auxiliar o desenvolvimento urbano local. Esses instrumentos, já previstos na lei federal de planejamento urbano - o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) - foram implementados em Itapema em 2018 a partir de um conjunto de leis municipais que regulam o solo criado (Leis Municipais Complementares nº 63/2018, 64/2018, 65/2018, 68/2018, 69/2018, entre outras). Questiona-se, então, de que forma esses instrumentos do solo criado vêm contribuindo para o espaço urbano em que estão sendo implementados. Ou seja, se os recursos do solo criado de fato colaboram com o melhor equilíbrio do desenvolvimento urbano de Itapema, como pretendido pelo Estatuto da Cidade.

Cabe destacar que o Plano Diretor de Itapema foi elaborado no ano de 2002 e, embora uma tentativa de revisão tenha iniciado em 2014, ela somente foi concluída no final de 2024. Mesmo considerando que foram aprovadas leis complementares que alteram e revogam alguns artigos do plano diretor vigente no município ao longo do tempo, tal fato evidencia que o plano diretor da cidade não passava por revisão há mais de vinte anos, não acompanhando as mudanças socioespaciais e estando em desacordo com o estabelecido pelo Art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade que diz que: "A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos." (Brasil, 2001, p. 11).

Para a presente pesquisa, optou-se por analisar o recorte temporal entre 2018 e 2024. Ou seja, o plano diretor analisado será aquele aprovado no ano de 2002, bem como suas legislações complementares que versam sobre o solo criado, aprofundando todo o período de sua vigência. Apesar de o novo plano diretor ter alterado a forma de cálculo dos índices urbanísticos de Itapema para coeficientes de aproveitamento, a revisão foi aprovada somente na data de 30 de dezembro de 2024, tornando difícil avaliar os impactos de suas alterações, enquanto que já existem evidências suficientes para avaliar a primeira implementação dos instrumentos do solo

criado na cidade, esse período se torna importante de ser estudado devido a forma de aplicação dos instrumentos.

O solo criado realiza a separação do direito de propriedade do terreno do direito de construir sobre o mesmo. A justificativa do solo criado baseia-se principalmente na correção das injustiças que são decorrentes das legislações de zoneamento, constituindo-se em uma forma de intervenção sobre o desenvolvimento urbano, para compatibilizar interesses públicos e privados e gerar um melhor atendimento às necessidades das comunidades locais (Rezende et al., 2011). Justificado a partir de interesses econômicos, urbanísticos e jurídicos, o solo criado permite o uso mais intensivo do solo ou a transferência desse potencial construtivo, entre outras medidas, a fim de realizar a recuperação de mais-valias urbanas decorrentes de obras e decisões públicas. Ou seja, considera-se que existe uma valorização imobiliária decorrente de ações alheias ao proprietário do terreno e, para que ocorra a justa distribuição dos benefícios da urbanização, promove-se a gestão social da valorização da terra.

Apesar de instrumentos de recuperação de mais-valias serem recorrentes em diversos países e debatidos com mais frequência a partir da década de 1970, na América Latina, os casos contemporâneos do Brasil e da Colômbia vêm sendo citados devido às experiências com suas diferentes formas de aplicação e seus amplos resultados (Smolka, 2014). Os primeiros materiais acerca da cobrança do solo criado no Brasil buscavam conceituar e justificar o instrumento sobre a sua constitucionalidade e se haveria a necessidade de destacar o direito de construir do direito de propriedade para que ocorra a sua aplicação. Nesse contexto, cabe salientar que a Constituição Brasileira de 1988 já incluía o debate sobre a política urbana nacional em seus artigos 182 e 183, determinando que o principal objetivo do desenvolvimento urbano é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988, p. 115), direcionando os municípios na elaboração de importantes experiências com planos diretores e instrumentos urbanísticos no final da década de 1980 e começo da década de 1990, incluindo experiências pioneiras como o solo criado.

É a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, a Lei Federal 10.257/2001 que versa sobre a política urbana, que o solo criado ganha força jurídica e é disseminado nacionalmente (Furtado, 2012). Em seu Art. 2º, o Estatuto destaca que "A política

urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]". Em consonância, o inciso sobre os institutos jurídicos e políticos do Estatuto da Cidade:

[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Brasil, 2001, p. 1).

Além disso, no Art. 4º, o Estatuto da Cidade define uma série de instrumentos para que os municípios utilizem a fim de implementar uma política urbana efetiva, na qual a propriedade cumpra a sua função social, como previsto no texto constitucional. Entre esses instrumentos, são propostos planos para ordenação do território e para um melhor desenvolvimento econômico e social, no âmbito municipal. Já os planos diretores são estabelecidos como o principal instrumento da política urbana brasileira, obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, entre outros critérios, e expõem os objetivos para o desenvolvimento local, pactuados a partir de processos de participação social. Nestes planos, podem ser utilizados diferentes instrumentos urbanísticos, incluindo aqueles que dizem respeito ao maior equilíbrio do processo de urbanização, conforme estabelecido no Art. 2º do Estatuto. Para essa pesquisa interessa em especial aqueles que dizem respeito ao solo criado, como a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

A importância do tema, estudado por autores como Daniel Montandon (2009), Fernanda Furtado (2012), Vera Rezende (2011), entre outros, expõe a necessidade da análise dos instrumentos do Estatuto e, em especial, do solo criado e da gestão social da valorização da terra. Ainda assim, os estudos sobre a aplicação dos instrumentos do Estatuto geralmente tratam sobre as metrópoles brasileiras. Porém, argumenta-se, com essa pesquisa, que é válido analisar um caso fora das capitais nacionais e das cidades de grande porte, considerando que os municípios de pequeno e médio porte vêm apresentando grande crescimento populacional, além de estarem ganhando visibilidade para o mercado privado a partir da aplicação dos instrumentos do solo criado (Siqueira *et al.*, 2022).

Ademais, as cidades do litoral catarinense vêm sendo destacadas como um modelo de sucesso para investidores, administradores públicos, turistas e moradores,

como mencionado anteriormente acerca da valorização imobiliária local. Conforme também aponta matéria do "nd+" (Anexo C) sobre Itapema: "A cidade aparece muito à frente de outros grandes centros urbanos do país, o que mostra a franca expansão e valorização do setor na região". (Fontana, 2023). O caso de Itapema e do litoral catarinense, no entanto, precisam ser estudados em seus impactos econômicos, sociais e ambientais, para além das ações de marketing urbano e promoção imobiliária. As referências sobre a cidade de Itapema utilizadas nessa pesquisa são trabalhos desenvolvidos por Miriam Margareth Zemke (2007), Adriana Aparecida Schimiguel (2016), Evaldo José Guerreiro Filho (2017), entre outros. A pesquisa, ainda assim, encontrou poucos estudos acerca da cidade, identificando uma lacuna a ser avançada em especial em relação aos instrumentos urbanísticos contemporâneos.

Junto a isso, a presença dos instrumentos do solo criado em Itapema e seus efeitos na cidade acabam se inserindo em um contexto mais amplo e têm grandes contribuições tanto pelos estudos acerca do solo criado e da gestão social da terra quanto para uma melhor compreensão do processo de verticalização urbana de forma mais ampla. Por um lado, essa verticalização ocorre primeiramente em áreas que já são valorizadas, para que se possa ter um melhor aproveitamento do terreno, resultando em um "mútuo processo de valorização" (Souza, 1994, p. 171). Por outro, a verticalização crescente nas cidades litorâneas catarinenses pode gerar impactos socioespaciais importantes a serem estudados, incluindo o aumento de edificações de segunda residência em um contexto de forte atividade turística, a intensificação de processos de segregação social, a intensidade dos impactos ambientais, e a necessidade de adequação da infraestrutura urbana. Ainda, segundo Nakano (2018), o adensamento demográfico usado de forma mercadológica, priorizando o aumento da densidade construtiva sem promover a democratização dos espaços urbanos, pode resultar em uma "cidade oca", onde há muitos prédios, mas poucas pessoas ocupando efetivamente esses espaços.

O presente trabalho tem como objetivo principal, portanto, analisar a aplicabilidade e efetividade do solo criado na cidade de Itapema entre os anos de 2018 e 2024, com especial enfoque na outorga onerosa do direito de construir. Já os objetivos específicos incluem:

1. Sistematizar os fundamentos e as justificativas do solo criado, assim como os princípios de sua utilização e sua contribuição para a concepção dos

instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade que objetivam o melhor equilíbrio do desenvolvimento urbano a partir da gestão social da valorização da terra;

2. Investigar a história da cidade de Itapema, como se deu a sua estruturação urbana e a evolução da construção civil no município;
3. Investigar o processo de utilização do solo criado na cidade de Itapema a partir das legislações municipais, seus instrumentos e exemplos de sua aplicabilidade;
4. Identificar os locais com aumento de potencial construtivo, os recursos arrecadados e os benefícios públicos resultantes dos instrumentos do solo criado, em especial da outorga onerosa do direito de construir, em Itapema;
5. Analisar a efetividade em termos de vulnerabilidades e potencialidades da implantação do solo criado no município de Itapema, comparando os resultados do estudo de caso com os fundamentos teóricos do solo criado e da gestão social da valorização da terra.

Por aplicabilidade, considera-se o estudo dos instrumentos urbanísticos locais e a forma como os mesmos são determinados localmente, abrangendo os três instrumentos do solo criado disponíveis na legislação municipal de Itapema: outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas. Já por efetividade compreende-se a avaliação da utilização dos instrumentos a partir da sua implementação e análise dos benefícios outorgados aos agentes privados assim como a destinação dos recursos capturados, em consonância com os objetivos fundamentais dos instrumentos, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade e na legislação municipal. Considerando a maior utilização da outorga onerosa do direito de construir no município, o enfoque da pesquisa volta-se, em especial, para a análise desse instrumento, a partir da composição de um banco de dados e de sua análise espacial. Ainda assim, mantém-se a análise dos demais instrumentos, considerando sua previsão na legislação municipal, sua capacidade de promover o aumento de potencial construtivo e a intensificação do uso do solo em Itapema.

Como metodologia, foi realizado um estudo de caso com uma abordagem de pesquisa exploratória através de um recorte geográfico e temporal, baseado na cidade de Itapema entre os anos de 2018 e 2024, sendo esse todo o período de utilização do

solo criado a partir dos coeficientes estabelecidos pelo plano diretor de 2002 e pelo pacote de leis de 2018. Assim, o ano de início do período em estudo (2018) refere-se à aprovação da legislação acerca do solo criado no município e o fim do recorte temporal (2024) remonta à revisão do plano diretor de Itapema. Em termos de métodos, a pesquisa incluiu o levantamento de dados qualitativos e quantitativos descritivos a partir de fontes primárias - como dados do portal da transparência municipal, pedidos de acesso à informação, análise de documentos, legislações e decretos -, assim como a coleta de dados empíricos e fontes secundárias como artigos, pesquisas acadêmicas e dados de censos demográficos do IBGE e do mercado imobiliário local.

Primeiro, foi realizada uma revisão de literatura do tipo narrativa buscando materiais bibliográficos que tratam sobre estudos das mais-valias fundiárias, da gestão social da valorização da terra e do solo criado. A segunda revisão bibliográfica partiu para a compreensão da história e do processo de urbanização de Itapema, expondo a evolução da construção civil no município, a verticalização que ocorreu nos últimos anos e a relação com a legislação municipal e seus instrumentos urbanísticos. Para essa etapa, além da revisão de literatura, a partir de pesquisas que abordam a cidade, por meio da busca em portais de monitoramento do mercado imobiliário e dados solicitados à Prefeitura Municipal de Itapema, buscou-se o levantamento de dados originais sobre o número de alvarás e habite-se emitidos pelo município, além de dados quantitativos descritivos do mercado imobiliário local.

Para a análise dos três instrumentos do solo criado em Itapema foi realizada a pesquisa da legislação municipal, leis complementares e decretos, finalizando com a criação de exemplos ilustrativos para demonstrar a aplicação da legislação municipal em termos dos índices urbanísticos vigentes, ressaltando a especificidade local ao utilizar diferentes medidas de cálculo do potencial construtivo. Além disso, a análise espacial também inclui a localização dos três instrumentos do solo criado na cidade, expondo áreas de maior interesse por parte do poder público municipal para a aplicação desses instrumentos.

Por fim, com base no acesso à informação municipal e pelo Portal da Transparência da Prefeitura de Itapema, foi executado um banco de dados com enfoque na utilização da outorga onerosa do direito de construir, a partir do número e da localização dos requerimentos para o uso do instrumento, os recursos arrecadados

e os investimentos realizados entre 2018 - ano de aprovação da legislação de solo criado - e 2024 - ano de aprovação do novo plano diretor. A partir dos dados, foi efetuada a categorização dos investimentos, identificando o quanto foi destinado ao sistema viário, à drenagem e ao saneamento básico, às áreas de lazer, entre outros, além de uma análise espacial a partir de mapeamentos dos locais onde foram concedidos aumento de potencial construtivo por meio da outorga onerosa e das áreas receptoras dos recursos capturados, bem como os tipos de investimentos públicos realizados. Para os outros instrumentos, embora com menor experiência local, procurou-se realizar o mesmo tipo de análise em termos de possíveis potenciais e limitações de sua aplicabilidade e efetividade em relação aos objetivos previstos na legislação local e no Estatuto da Cidade.

A estrutura da dissertação consiste, além desse primeiro capítulo introdutório, da revisão bibliográfica consolidada no capítulo 2 a fim de compreender o processo de urbanização brasileira, as justificativas do uso do solo criado, quais foram seus fundamentos e os princípios de sua utilização. Inclui-se a discussão teórica acerca dos instrumentos de recuperação das mais-valias fundiárias sob a perspectiva da gestão social da valorização do solo urbano, alinhados ao aumento do preço da terra e a necessidade de investimentos para um maior equilíbrio do desenvolvimento urbano. Sobre o solo criado, pretendeu-se analisar a evolução do conceito internacionalmente, a fim de compreender suas primeiras formas e ideias em outros contextos e como ocorreram os debates brasileiros. Após tomar conhecimento sobre questões relevantes na época do surgimento do solo criado no Brasil foi necessário reconhecer os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, suas diretrizes e princípios que integram a política urbana brasileira. Em seguida, o capítulo expõe resultados de estudos que foram realizados acerca da aplicação dos instrumentos do solo criado previstos no Estatuto em outros municípios brasileiros.

O capítulo 3 constitui-se na apresentação da cidade de Itapema, para melhor compreender seus antecedentes e seu processo de formação. Foram utilizados imagens e mapas para demonstrar a configuração atual da cidade e a sua evolução, uma vez que é um ponto importante para as análises posteriores, além de expor a evolução da construção civil no município, bem como a verticalização intensa que ocorreu na cidade nos últimos anos a partir de dados como o número de alvarás e habite-se emitidos e o total de metragem quadrada em projetos aprovados. Ainda, no

capítulo 3, foi realizada a análise das legislações municipais e dos índices urbanísticos locais a partir de sua exploração no texto normativo e sistematização por meio de exemplos, os quais demonstram a originalidade local ao definir as unidades residenciais como medida de potencial construtivo ao invés de metragem quadrada como usualmente existente em outras cidades brasileiras.

No capítulo 4, são apresentados os instrumentos do solo criado disponíveis na legislação municipal de Itapema, sendo eles: a outorga onerosa do direito de construir, a transferência de potencial construtivo e as operações urbanas consorciadas, trazendo sua explicação e forma de aplicação. Para melhor elucidar a aplicabilidade dos instrumentos, a partir da análise dos documentos normativos, foram realizadas simulações de cálculos para demonstrar as possibilidades de aplicações de índices construtivos, além de simulações de cálculos de valores de pagamento de contrapartida. Além disso, no capítulo 4 é aprofundada a análise da outorga onerosa do direito de construir, com base em dados obtidos pelo Portal da Transparência da Prefeitura de Itapema e em informações fornecidas diretamente pela administração municipal. A efetividade do instrumento é avaliada por meio do levantamento dos pedidos de utilização da outorga onerosa e o mapeamento das áreas que tiveram aumento de potencial construtivo, além do levantamento dos recursos capturados, dos valores investidos e as áreas receptoras desses investimentos. Finalmente, sobre a transferência de potencial construtivo e as operações urbanas consorciadas, a dissertação sistematiza as leis aprovadas durante o período estudado, suas localizações e benefícios coletivos esperados.

As considerações finais apresentam uma análise sobre os resultados obtidos, fazendo um paralelo entre o caso de Itapema e os objetivos preconizados no Estatuto da Cidade, apontando os potenciais e os limites de sua implementação local. Nesse sentido, foi realizada a triangulação e análise dos dados em comparação com o material normativo e ao objetivo inicial proposto em legislação do instrumento, alinhado à gestão social da valorização da terra. Além disso, as considerações finais expõem as limitações da presente dissertação, bem como potencialidades e possibilidades para pesquisas futuras. Finalmente, para o caso, espera-se que essa pesquisa contribua de forma geral para o aprofundamento da compreensão acerca do desenvolvimento urbano de Itapema e dos objetivos do instrumento do solo criado em termos de sua aplicabilidade e efetividade, considerando a necessidade de pensar

nos desafios que a cidade contemporânea enfrenta diante do acelerado crescimento urbano e a importância de se adotar formas de planejamento que articulem, de maneira eficaz, a legislação vigente com um maior equilíbrio urbano.

2 O SOLO CRIADO E A GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA

No presente capítulo são apresentados os conceitos fundamentais utilizados nesta pesquisa. Parte-se de um referencial teórico que considera a cidade como um produto histórico, resultado de relações sociais materializadas no espaço urbano. Espera-se que o presente capítulo contribua na pesquisa com uma melhor compreensão sobre o contexto urbano brasileiro atual, suas principais problemáticas em relação à valorização do solo urbano, à verticalização, aos processos de produção do espaço urbano, assim como a necessidade da utilização de instrumentos do solo criado e da recuperação da valorização decorrente de investimentos públicos, para que ocorra a justa redistribuição dos benefícios para a coletividade em busca de um maior equilíbrio urbano e social, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade.

Primeiramente, são tratados conceitos de renda da terra e de mais-valia fundiária, objetivando compreender a importância do processo da gestão social da valorização da terra. Posteriormente conceitua-se o que é solo criado a partir de seus principais autores e debates nacionais e internacionais, para então trazer o Estatuto da Cidade e seus instrumentos relacionados ao solo criado. Por fim, procura-se identificar como esses instrumentos estão sendo de fato implementados em âmbito nacional, a fim de exemplificar e trazer um maior entendimento da sua aplicabilidade e efetividade, reconhecendo os seus limites e suas potencialidades.

2.1 GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA

Antes de passar ao tema específico da gestão social da valorização da terra a partir do solo criado é necessário compreender que, no contexto urbano capitalista e com a generalização da propriedade privada da terra, a população e as atividades urbanas se distribuem no espaço conforme suas condições econômicas, com aqueles que detêm maior poder aquisitivo melhor se localizando em termos de moradia, emprego, circulação e lazer. No caso brasileiro, Campos Filho (1992) coloca que a rápida industrialização concentrou os capitais em setores específicos de infraestrutura regional, como estradas, hidrelétricas, aeroportos e no setor industrial, cabendo às

cidades e aos poderes municipais, "receber o impacto primeiro dos problemas sociais" (p. 46), que cada vez mais é mais urbano¹.

Nas cidades brasileiras, a reprodução espacial do processo elitista nacional de desenvolvimento, em suas vinculações com o processo mais geral da industrialização e urbanização, é facilmente visível. A concentração de renda em poucas parcelas da população provocou uma concentração espacial, em algumas partes da cidade, especialmente naquelas mais centrais. Conjuntamente à concentração da renda, e dela decorrente, ocorreu a verticalização excessiva das cidades (Campos Filho, 1992, p. 45).

Corrêa, Iablonski e Evers (2025) relacionam as variações nas taxas de expansão vertical, horizontal e populacional no Brasil e, segundo o estudo, a partir de 2014 até 2020, ocorre um aumento no crescimento vertical que acaba sendo superior ao crescimento populacional, e embora esse adensamento urbano possa ser positivo ao ofertar habitações próximas aos centros, isso não se confirma nesse contexto. O crescimento das cidades, portanto, não se dá apenas por serem "lugares centrais" ou "lugares do emprego e da indústria" (Souza, 1994, p. 246), mas também pelas vantagens locais derivadas do processo de urbanização e pelos interesses lucrativos na produção do espaço urbano. Assim, as melhores localizações em termos de infraestrutura e serviços urbanos para cada uso do solo específico resultam em maiores valores da terra e, potencialmente, maior demanda por sua verticalização a fim de multiplicar o solo disponível. Em consonância, de acordo com Souza (1994), a explicação para o processo da verticalização está relacionada ao monopólio garantido pela propriedade privada da terra e à disponibilidade de áreas que podem gerar renda fundiária devido aos índices urbanísticos locais. Portanto, se a verticalização é derivada de avanços tecnológicos e de materiais, ela se concretiza pelo interesse do mercado imobiliário e pela permissividade das normativas urbanísticas.

A demanda por terrenos centrais, usualmente, acabou por concentrar a verticalização nessas áreas, onde o preço mais alto da terra motivou os empresários do ramo imobiliário para que buscassem os maiores gabaritos como uma solução para o maior aproveitamento do terreno. Porém, essa verticalização, também pode ocasionar a sobrecarga de infraestrutura urbana, fazendo com que a mesma tenha que ser adequada e/ou substituída por uma de maior capacidade. Portanto, nesse

¹Em 1980 aproximadamente 67,70% da população era urbana (IBGE, 2010).

processo, conforme afirma Campos Filho (1992), a substituição de infraestrutura de serviços urbanos é constante e, os recursos públicos acabam sendo destinados para as áreas centrais e já valorizadas, ocasionando o "[...] contínuo reciclamento das áreas já servidas de infraestrutura, pouco sobrando para a ampliação da oferta de novas áreas urbanizadas nas periferias das cidades" (p. 51). Como conclusão, existe uma grande desigualdade no processo de urbanização das cidades brasileiras já que, por um lado, os recursos públicos investidos nos sistemas e equipamentos urbanos são arrecadados de todos os cidadãos, a partir de impostos e outras receitas, por outro, a valorização imobiliária e as vantagens locacionais decorrentes dos investimentos públicos retornam apenas para os proprietários das terras onde ocorreu esse processo de verticalização e para aqueles que podem pagar pelos altos valores de metro quadrado, mas não para a cidade como um todo.

Torna-se importante, portanto, entender a relação entre o espaço e o modo capitalista de produção no qual, segundo Botelho (2007), o espaço acaba sendo parte dos "circuitos de valorização do capital" (p. 21) e utilizado como um meio de produção para a geração de mais-valia. Nesse sentido, a produção, o consumo e a urbanização do espaço estão inseridos no processo de reprodução das relações econômicas, sendo guiados pelas regras da propriedade privada com o intuito do capital gerar valor excedente. Para o estudo da mais-valia gerada no setor imobiliário é necessário incluir:

"[...] análise da renda fundiária urbana paga aos proprietários, do lucro dos agentes imobiliários em suas operações e dos juros obtidos pelo capital financeiro [...]" (Botelho, 2007, p. 14)

Nesse sentido, o setor imobiliário de forma ampla (incluindo agentes financeiros, construtoras, incorporadoras, proprietários fundiários, indústrias de insumo, prestadores de serviços, entre outros) ganha importância, pois esse setor se torna um meio pelo qual se realizam práticas para a reprodução do capital a partir da produção do espaço. Já o Estado assume o papel de criar mecanismos que direcionem o desenvolvimento urbano e os investimentos do setor imobiliário a partir da legislação de regulamentação do uso do solo, construção de infraestrutura e a revalorização de áreas urbanas consideradas degradadas, tendo a intenção de resgatar os capitais aplicados anteriormente (Botelho, 2007).

Ainda, Souza (1994) destaca que as alianças entre os donos das terras e os incorporadores são intermediadas pelo Estado que, além de liberar o solo para que ocorra a verticalização, através das legislações de zoneamento e de uso do solo, também promove a valorização da área pela execução de infraestruturas, sistemas e equipamentos urbanos. Ou seja, a relação entre o Estado e o mercado imobiliário é próxima devido às possibilidades concebidas pelo primeiro para a reprodução do capital pelo segundo. Nesse contexto, o Estado torna-se "[...] um forte aliado da incorporação imobiliária." (Souza, 1994, p. 196) ao garantir a acumulação de mais-valias urbanas.

Para entender a produção de mais-valia pelo mercado imobiliário, ademais, torna-se necessário aprofundar os conceitos mais básicos, como a renda da terra e o que determina a formação do preço do solo urbano. Partindo disso e fazendo o paralelo proposto por Suely Gonzales (1990), o solo rural é um meio para produzir bens perecíveis, que se libertam do solo e vão para o mercado, gerando o retorno econômico. No contexto rural, o preço desse solo é superior ao preço da sua produção e deve garantir a realização de novas safras. Já o solo urbano serve como base para edificações que são incorporadas a ele (lote e edificação), formando bens imóveis de grande durabilidade e materialidade. São os usos possíveis e as vantagens locacionais para esses usos que vão contribuir para a formação do preço do solo urbano. No entanto, a criação de localizações depende de um trabalho coletivo e, em especial, relacionado aos recursos públicos investidos no desenvolvimento urbano (Gonzales, 1990).

A renda fundiária é o excedente econômico derivado do monopólio da propriedade fundiária, e pode ser pensada em diferentes dimensões: renda absoluta, renda diferencial (I e II) e renda de monopólio (Gonzales, 1990). De maneira geral, os preços de mercado sempre serão acima do seu preço de produção, e isso pode ocorrer até nas piores localizações, gerando assim, a renda absoluta. Ou seja, qualquer propriedade privada pode gerar renda devido à sua derivação da propriedade privada da terra. Já com relação às rendas diferenciais, Gonzales (1990) afirma que são rendas obtidas por trabalhos que foram realizados sobre um terreno. A renda diferencial I provém de situações em que se encontra o terreno, em relação às suas condições técnicas e condicionantes naturais e de acessibilidade. Já a renda diferencial II, resulta de fatores como a localização, a legislação urbana e do

seu zoneamento, fatores que contém maior relação com essa pesquisa. Gonzales (1990) declara que essa renda resulta da possibilidade de construção de mais áreas em terrenos que contém o mesmo tamanho, condições naturais e localizações semelhantes, implicando em maior aplicação de capital e em mais unidades construídas ou em imóveis com maior produtividade. Por fim, a renda de monopólio, está vinculada às características excepcionais obtidas por meio da propriedade da terra e das características variadas dos diferentes setores da cidade, convertendo o solo urbano em um bem escasso, com condições singulares (Gonzales, 1990).

Fica claro, a partir das diferentes dimensões da renda fundiária, que pode ocorrer a valorização de um terreno sem que o proprietário tenha feito investimentos adicionais para que ocorra essa valorização, pois esses investimentos derivam do poder público e de decisões coletivas, podendo ser, por exemplo, a partir de melhorias na infraestrutura do local ou por mudanças na regulamentação urbanística. Ainda, cabe retomar que a renda fundiária diz respeito à riqueza gerada pelo monopólio da propriedade da terra, enquanto que o valor gerado socialmente e transfigurado em preço de mercado representa uma mais-valia ou trabalho coletivo não pago (Furtado, 2005). O objetivo principal da recuperação de mais-valia fundiária, portanto, é garantir que a valorização que foi gerada por uma ação pública beneficie a coletividade, não gere desequilíbrios urbanos e promova uma distribuição equitativa dos benefícios decorrentes do processo de urbanização.

Em termos de sua origem, a geração de mais-valias fundiárias pode estar relacionada a diferentes ações. Santoro e Cymbalista (2005), classificam três tipos de intervenções e decisões urbanísticas que podem alterar o valor da terra, são elas: (1) a realização de obras públicas como a instalação de infraestrutura ou a construção de escolas, hospitais e parques, entre outros; (2) mudança da legislação urbanística, permitindo usos não residenciais ou maior permissividade construtiva; e, (3) também as mudanças na classificação do solo, quando áreas rurais passam a ser urbanas. A partir dessas ações pode ocorrer a alteração do valor do solo, aumentando o preço de venda de propriedades particulares por meio de ações públicas.

Ainda com relação às origens das mais-valias fundiárias, Furtado (2005) destaca que é importante reconhecer os limites do tema da recuperação de mais-valias fundiárias como transformador das relações sociais, mas também é importante explorar as suas potencialidades em um processo de urbanização mais

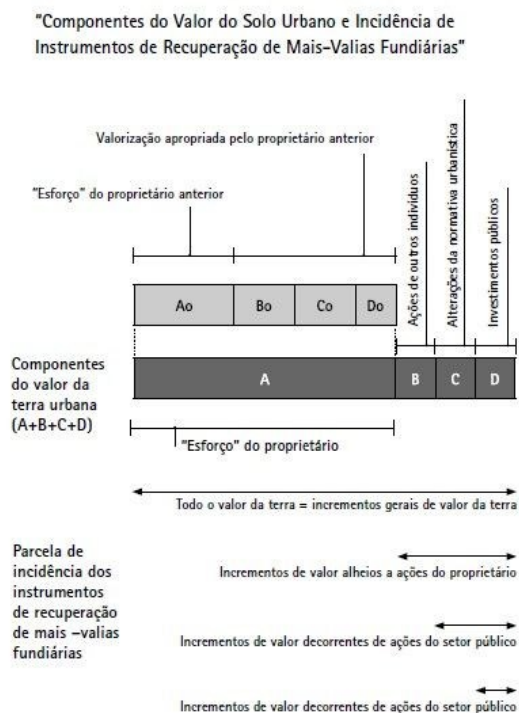
justo e social. Para a autora (Furtado, 2005, p. 62) existem quatro categorias básicas de mais-valias fundiárias:

- i- toda (independente de origem);
- ii- alheia ao esforço do proprietário;
- iii- que dependeu do esforço da coletividade;
- iv- que decorre de investimentos públicos.

Na categoria "toda", seriam consideradas todas as mais-valias independente de sua origem. Para aquela "alheia ao esforço do proprietário" Furtado (2005, p. 62) aponta que essa objetiva separar no preço do imóvel o que é referente à terra e o que é referente às benfeitorias realizadas pelo proprietário, como por exemplo um aterro ou drenagem do solo. A mais-valia "que dependeu do esforço da coletividade" (Furtado, 2005, p. 62) são ações que acontecem independente da vontade do proprietário, como alterações de vizinhança (por exemplo um shopping center ou um condomínio fechado nas proximidades). E, por fim, a mais-valia "que decorre de investimentos públicos" (Furtado, 2005, p. 62), que é a valorização decorrente de obras públicas de infraestrutura, estando também relacionada aos índices construtivos e usos permitidos em uma determinada área ou localização.

Em consonância, conforme indicado na Figura 3, Furtado (2005) demonstra que o valor do solo urbano em sua totalidade é composto majoritariamente por esforços do proprietário, ações de outros indivíduos, alterações da normativa urbanística e investimentos públicos. São naqueles incrementos de valor alheio a ações do proprietário, segundo a autora, que incidiriam os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias.

Figura 3 — Esquema dos componentes do valor do solo urbano.



Fonte: Furtado (2005, p. 69).

Pode-se pensar em diversos motivos para realizar essa recuperação de mais-valia fundiária. Para Junckes (2022), a mais-valias fundiárias urbanas podem ser conceituadas como uma geração de renda para o proprietário da terra, por fatores alheios ao seu próprio esforço. Portanto, segundo princípios éticos e de moralidade pública, se há apropriação da valorização advinda de esforços do Estado, é necessário que a coletividade recupere parte do valor de forma a não beneficiar uns em detrimento de outros. Nesse sentido,

[...] se entende a recuperação de mais-valias fundiárias como sendo o processo através do qual parte dos incrementos do valor da terra atribuídos a ações do governo ou ao esforço da comunidade são mobilizados, seja através da conversão desses incrementos em receitas públicas através da cobrança de impostos, taxas, contribuição de melhoria e outros meios fiscais, ou mediante a provisão de melhorias locais de forma a beneficiar a comunidade (Smolka, 2014, p. 9).

Para o caso brasileiro, Piza, Santoro e Cymbalista (2005) trazem uma interpretação de mão dupla na qual, por um lado, é dever do Estado promover a distribuição justa de benefícios da urbanização e que toda a sociedade recupere essa valorização obtida através de ações públicas. Por outro, a recuperação social da

valorização do solo derivada dos investimentos públicos deve ser realizada visando à função social da propriedade, conforme previsto na legislação brasileira e que será aprofundado em seções seguintes.

Já em termos de economia urbana, segundo Smolka (2014), a provisão de infraestrutura urbana e serviços gera aumento no valor da terra, abrindo espaço para práticas como a especulação imobiliária, pois até mesmo a expectativa de que certos locais possam receber reurbanização ou usos futuros pode resultar em aumentos no preço das terras, antes mesmo que o investimento público seja realizado de fato. Outro fator importante é que o custo para investir em serviços urbanos é menor do que o aumento do valor da terra resultante desse investimento. Exemplificando de maneira geral, na América Latina, diante dos altos níveis de pobreza urbana, o aumento do valor da terra poderia oferecer ganhos aos proprietários fundiários enquanto os custos da adaptação dos sistemas urbanos suas infraestruturas e equipamentos recaem sobre o Estado (Smolka, 2014). Portanto, recuperar mais-valias fundiárias gera recursos para investimentos públicos que podem contribuir para o desenvolvimento urbano mais eficiente, inclusivo e equitativo.

Diante disso, nesta pesquisa compreende-se que a gestão social da valorização da terra tem como fim estabelecer meios legais, fazendo uso de instrumentos para regular a valorização da terra e para redistribuir os recursos para a coletividade com investimentos no desenvolvimento urbano local. A recuperação pode ser feita a partir de instrumentos tributários, da gestão democrática e da implementação de instrumentos urbanísticos, como previsto na lei federal de planejamento urbano, o Estatuto da Cidade (Santoro; Cymbalista, 2005).

De fato, como será aprofundado posteriormente, o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, através dos seus instrumentos de política urbana, tem o papel de combater a especulação imobiliária e viabilizar a justiça social por meio do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, incluindo a recuperação da valorização da terra derivada de ações públicas. Como estabelecido em seu Art. 2º, inciso IX e XI:

Art. 2º [...]

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização [...] recuperação dos investimentos do Poder

Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. (Brasil, 2001, p. 1 e 2).

Os instrumentos de política urbana presentes no Estatuto de forma a concretizar esses objetivos incluem plano diretor, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas. Além desses instrumentos, o Estatuto da Cidade também traz uma série de instrumentos tributários como o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais e financeiros. Esses instrumentos não possuem fins arrecadatórios, e sim para que o imóvel cumpra a sua função social conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Piza; Santoro; Cymbalista, 2005). Porém, para a gestão social da valorização da terra no Brasil, a maioria das experiências dizem respeito ao uso de instrumentos relacionados ao solo criado.

2.2 O QUE É SOLO CRIADO

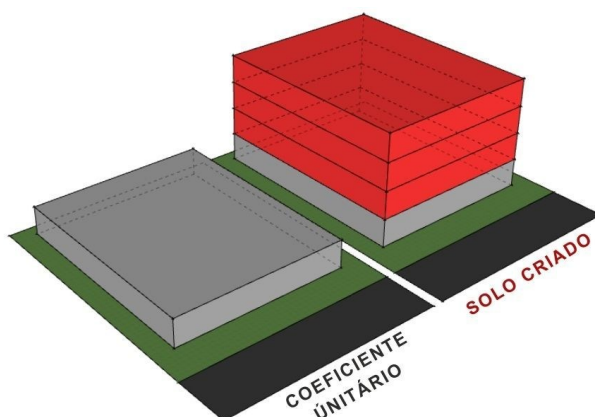
O Solo Criado surge do pressuposto de separar o direito de construir em um terreno do direito de propriedade deste mesmo terreno. A partir disso, o tema foi fruto de diversos debates sobre sua natureza jurídica, urbanística e econômica.

Do ponto de vista jurídico, o conceito do solo criado no Brasil se relaciona ao cumprimento da função social da propriedade e à separação do direito de construir do direito de propriedade (Montandon, 2009). Segundo o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), a propriedade urbana exerce a sua função social quando cumpre o que está estabelecido nas normas jurídicas gerais e nos planos diretores de cada município. Quando do descumprimento dessa função, justifica-se a intervenção do Estado através de sanções ou mecanismos para que esta seja alcançada. Ainda em termos jurídicos, a separação do direito de construir do direito de propriedade remete à ideia de que, o direito de propriedade do terreno não possibilita o direito absoluto de construir nele, já que a construção deverá seguir regras e normas estabelecidas pelo Estado.

Nesse sentido, o solo criado tem relação com os índices urbanísticos, sendo o solo criado o excesso de construção acima do limite estabelecido por um coeficiente de aproveitamento que diz respeito à relação entre a área do terreno e a área

construída. Tecnicamente, em uma construção que proporciona área utilizável maior do que a área do terreno haverá a criação de solo. Como o próprio nome sugere, "Solo Criado" é como um solo virtual, concebido através da adição de área construtiva superior à área do terreno no qual a edificação se insere, como visto na Figura 4.

Figura 4 — Esquema Solo Criado.



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O coeficiente único diz respeito ao mesmo coeficiente para todo o território, homogeneizando direitos construtivos, já o coeficiente unitário representa o valor igual a 1,0 para um determinado local, onde a construção fica limitada à área do terreno. Urbanisticamente, os coeficientes também podem ser utilizados para limitar a criação de solo ou para aumentar a densidade construtiva em certas localizações, podendo ser limitador (menor ou igual a 1) ou indutor (maior que 1) de densidade urbana. A intensidade do uso do solo deve ser, segundo Montandon (2009), mediada por compensações físicas que possibilitem o equilíbrio entre densidade construída e os espaços e equipamentos públicos.

Outro debate fundamental relacionado ao solo criado refere-se ao ponto de vista econômico a partir da compreensão de que a utilização de coeficientes de aproveitamento mais permissíveis em algumas áreas do que em outras ocasionaria uma maior valorização imobiliária, influenciando na rentabilidade do setor imobiliário e estimulando a especulação imobiliária, bem como seus efeitos negativos na exclusão e segregação socioespacial (Gonçalves, 2024). Outra justificativa econômica para o solo criado, segundo a autora, é que, havendo criação de área que

seja superior ao coeficiente de aproveitamento básico, deveria haver cobrança financeira para recuperar o investimento público que foi ou deverá ser realizado para a adaptação da infraestrutura urbana. Nesse mesmo sentido de recuperação de mais-valias,

"O Solo Criado surge como uma cessão de direito adicional de construir mediante uma contrapartida que deve ser utilizada para reparar a sobrecarga gerada na infraestrutura e outros investimentos de interesse público" (Junckes, 2022, p. 41).

Portanto, desde o início da aplicação do instrumento no Brasil, o motivo arrecadatário para o agente público fica claro (Gonçalves, 2024). Essa justificativa também aparece nos primeiros debates internacionais como forma de financiar programas de áreas verdes, preservação histórica, equipamentos coletivos e habitação social, como será visto a seguir.

2.2.1 O solo criado nos debates internacionais

O solo criado manifesta-se nos debates internacionais a partir da evolução da aplicação dos instrumentos do urbanismo. O urbanismo surge no século XIX como um arranjo de interesses no desenvolvimento urbano entre agentes públicos e agentes privados. Conforme afirma Somekh (1994, p. 31), a partir da industrialização emergem e se multiplicam os problemas nas cidades e o urbanismo, enquanto ciência moderna, é criado para tentar resolvê-los ou ao menos discipliná-los. Devido ao crescimento acelerado das cidades pós-revolução industrial são criados instrumentos de controle do uso do solo e planos urbanos para que o Estado pudesse direcionar as iniciativas privadas. O zoneamento, nesse contexto, surge como um instrumento para dividir a cidade de forma racional e funcional, separando as residências das atividades comerciais, industriais e de lazer. Ainda assim, é necessário considerar que sua aplicação também garantiu o controle da propriedade urbana e sua valorização ou ao menos manutenção de valores imobiliários, com a exclusão de usos indesejados (Somekh, 1994).

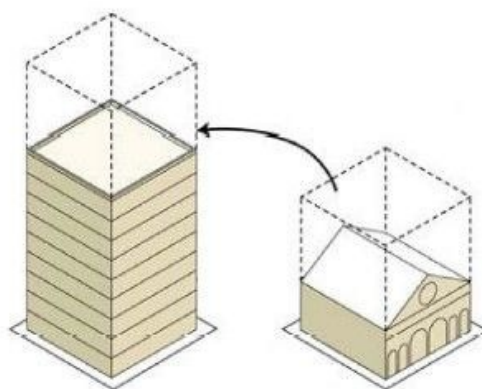
Embora tenha surgido na Alemanha por volta de 1870, o zoneamento urbano ficou conhecido a partir da experiência de Nova York, nos Estados Unidos, em 1916,

quando começou a ser utilizado para regulamentar a cidade como um todo. Seu surgimento resulta de diversos fatores, como a invenção do arranha-céu com estrutura de aço e seus efeitos sobre as ruas e edificações; a disseminação do transporte motorizado e ferrovias movidas a eletricidade, que possibilitaram que os trabalhadores vivessem em bairros exclusivamente residenciais (subúrbios); e a possibilidade de que a ação do Estado pudesse proteger a vida nos bairros, para que não fossem construídos usos comerciais e industriais indesejados nesses locais (Fischel, 2004).

Assim, o zoneamento tinha a intenção de distribuir as atividades no espaço e fixar as densidades construtivas máximas. As duas peças centrais desse início da história do zoneamento foram a divisão funcional do espaço da cidade e o estabelecimento de coeficientes de utilização dos terrenos (Ribeiro; Cardoso, 1991). Isso demonstra que o urbanismo já surge através desses regramentos, políticas de uso e ocupação do solo, como organização de ações e de direcionamento para a ação privada a partir de determinações públicas.

Ainda, por meio dessas políticas de regulamentação do solo em Nova York, acontecem as primeiras ideias relacionadas ao uso do solo criado. No final da década de 1960 e início da década de 1970, foram apresentados em Nova York esquemas de *Transferable Development Rights* (Direito Transferível de Desenvolvimento) como parte de um esforço para preservar marcos históricos, devido ao avanço da construção no pós-guerra, que ameaçavam a visibilidade dessas edificações (Nyc Dcp, 2015).

Figura 5 — Esquema de Direito Transferível de Desenvolvimento.



Fonte: Nyc Dcp (2015).

Já em Chicago, também nos Estados Unidos, entre 1972 e 1974, conforme afirmam Ribeiro e Cardoso (1991), foi introduzido o conceito de transferência de direito de construção, a partir do qual os terrenos que continham imóveis onde era necessária a sua preservação, poderiam ter seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade. Assim, seria constituído um "Banco de Direitos de Construção", administrado pela autoridade pública.

Essa técnica de transferência dos direitos de construir, proposta por John J. Costonis, foi um recurso apresentado pelo Plano de Chicago, para resolver os problemas de preservação dos prédios históricos, de propriedade privada e localizados no centro da cidade, através do "*Incentive Zoning*" (zoneamento incentivado), que tomou duas formas, "os bônus de zoneamento" e as "transferências de direitos de construir" (Costa; Dos Santos, 1977). Os bônus de zoneamento eram bônus de unidades de área construída, para que o construtor pudesse adicionar ao seu empreendimento, em troca de alguma construção ou melhoria de um equipamento determinado pelo poder público local. Já a transferência dos direitos de construir pretendia aliviar os usos de baixa densidade, para que não cedessem a pressões do mercado, para a substituição por outros de alta densidade (Costa; Dos Santos, 1977).

No início da década de 1970 aconteceram outras importantes iniciativas paralelas e relacionadas à implementação de instrumentos relativos ao solo criado na Europa. Segundo Ribeiro e Cardoso (1991), em 1971 em Roma foi firmado um documento entre técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU (Organização das Nações Unidas) e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção que defendiam a necessidade de separar o direito de propriedade e o direito de construção, a partir do qual o direito de construção deveria passar à coletividade e ser concedido a particulares através de autorização administrativa.

Já Gonçalves (2024) realizou pesquisa aprofundada nos materiais da ONU para esclarecer essa informação frequentemente citada pela literatura em estudos sobre o solo criado. Gonçalves (2024) menciona que o documento citado por Ribeiro e Cardoso (1991) na revista *CJ. Arquitetura* 1977, "é apenas um recorte de um cenário ainda mais expressivo" (p. 27) e que a verdadeira influência é do estudo multidisciplinar e internacional sobre "*Urban land policies and land-use control measure*, conduzido pelo *Centre* (documento E/C.6/118)", realizado por especialistas

européus que de fato defendiam a separação do direito de propriedade do direito de construir, o qual deveria pertencer à coletividade. Porém, isso não se tratava de um consenso, pois o comitê que tratava oficialmente do tema internacionalmente, defendia apenas o controle do solo para fins sociais e evitando a especulação imobiliária. Portanto, Gonçalves (2024) traz que a ONU operou como incentivadora nas experiências internacionais relacionadas ao solo criado, influenciando nas legislações das nações envolvidas, até porque além desses documentos citados anteriormente, grupos de especialistas elaboraram inúmeros estudos sobre planejamento urbano e temas relacionados ao solo criado no decorrer da história que influenciaram e continuam influenciando a comunidade de especialistas em políticas urbanas, como será visto.

Em 1975, ainda, o governo da Itália propôs uma lei que separou o direito de propriedade do direito de construção de forma absoluta, a partir do qual o direito de construção passava à coletividade e seria concedido desde que o interessado contribuísse com os custos derivados da ampliação dos equipamentos urbanos (Ribeiro; Cardoso, 1991). Ainda em 1975, na referida lei, os proprietários teriam três anos para pedir autorização da construção. Aqueles que não realizassem nesse período ou nos cinco anos seguintes teriam a expropriação do seu terreno e seriam indenizados com base no valor agrícola do mesmo. Esse sistema previa evitar a especulação imobiliária a partir da espera de valorização e construções sem autorização da Prefeitura (Costa; Dos Santos, 1977).

Ainda na Itália, ficou estabelecido na Lei nº 10 de 1977 que a execução de obras que ocasionassem transformações edilícias e urbanísticas do solo da comuna estariam subordinadas à concessão do prefeito. Segundo Lira (1981, p. 4), essa experiência italiana demonstrava que “[...] o direito de construir não mais se insere como uma manifestação natural no âmbito do direito de propriedade, mas dele é destacado para constituir concessão do Estado [...]”.

Na França, desde 1947 a "*Loi D'Orientalion Foncière*" (Lei de Orientação Fundiária) determinava a relação entre a área do terreno e a área construída, onde o critério básico para o controle deveria ser um coeficiente de ocupação. Em 1975 entrou em discussão uma nova lei de controle do uso do solo, propondo que a coletividade tivesse maior intervenção no mercado fundiário e imobiliário, para realizar

uma política de espaços verdes e de equipamentos públicos (Costa; Dos Santos, 1977).

Em 1975 ficou estabelecido, então, pelo governo o "*Plafond legal de Densité*" (Teto legal de densidade), no qual o direito de construção ficava limitado a uma vez a área do terreno, enquanto, para construir acima desse limite, deveria haver o pagamento pelo proprietário de uma soma equivalente ao valor do terreno. O recurso deveria ser utilizado obrigatoriamente no financiamento de programas de constituição de espaços verdes, aquisição de terras para a compra de moradias de interesse social, assim como de equipamentos coletivos e programas de preservação de patrimônio cultural (Ribeiro; Cardoso, 1991). Além disso, também se instituiu a transferência do coeficiente de ocupação do solo, a partir da qual os proprietários de terrenos em zonas de proteção de sítio e da paisagem poderiam vender o seu direito de construir aos dos setores onde não houvesse restrições (Costa; Dos Santos, 1977). Segundo Ribeiro e Cardoso (1991), o solo criado foi utilizado na França até 1983 e o PLD "*Plafond legal de Densité*" era fixado em 1,5 da área do terreno na região parisiense e 1 para o restante do país. Em 1983, a "política de descentralização administrativa" autorizou que em municípios com mais de 50.000 habitantes, o PLD poderia ir até o limite 2 e na região parisiense ele seria 3.

Fazendo um comparativo entre as leis italiana e francesa desse período, por um lado, percebe-se que a lei italiana determinava a total separação do direito de construir do direito de propriedade. Por outro lado, a lei francesa limitava o direito de construção a partir de coeficientes proporcionais à área do terreno. Ainda, os debates realizados na França e na Itália, segundo Ribeiro e Cardoso (1991), eram fundamentados pelos limites dos instrumentos urbanísticos, para conter o aumento do preço da terra, dos imóveis e dos equipamentos e serviços urbanos. Nos Estados Unidos, em contraste, o debate acerca do solo criado pretendia criar mecanismos que promovessem adaptações do zoneamento à lógica do mercado imobiliário, garantindo valores e potenciais construtivos aos proprietários privados impactados por alguma restrição pelas legislações urbanísticas ou de preservação ambiental e cultural.

Em outras experiências internacionais no mesmo período, conforme Costa e Dos Santos (1977), na Espanha, o planejamento era responsável por conceder a licença para construir. Porém, o direito de edificar ficaria condicionado ao cumprimento de obrigações impostas ao proprietário. Além disso, era estabelecido

que a administração pública teria o direito de 10% do aproveitamento médio do solo urbanizado do proprietário, como forma de compensação pelos benefícios gerados pela urbanização.

Na Suécia, em 1970, o Estado, a partir de uma "política geral de nacionalização dos solos", se tornou proprietário de 80% dos terrenos ocupados por habitações, e na necessidade de execução de planos de urbanismo, era recorrida à expropriação (Costa; Dos Santos, 1977). Além disso, segundo a regulamentação de 1971, estabeleceu-se que o preço dos terrenos seria avaliado com base no mercado de dez anos atrás, para evitar que os proprietários tivessem benefícios em razão das melhorias realizadas pelo município, de forma a controlar a especulação imobiliária e também evitar o aumento do valor dos terrenos causada pelo crescimento populacional. Gonçalves (2024, p. 24) afirma que "Essa política de nacionalização dos solos caminha na direção da compreensão de que o proprietário do espaço destinado a urbanização é o Estado [...]."

Na Colômbia, segundo Costa e Dos Santos (1977), o controle do uso do solo estava relacionado com a definição dos direitos que são inerentes à propriedade do solo urbano. Em 1977 havia sido aprovada a Reforma Integral Urbana, segundo a qual o domínio do espaço urbano pertencia à sociedade e para ultrapassar a extensão vertical do solo, ou seja, para ultrapassar a altura máxima, o proprietário deveria ter permissão das autoridades locais. Além disso, os recursos arrecadados desta compensação se destinariam ao financiamento de programas de habitação de interesse social. Na referida lei, também havia sido estabelecido o direito de aquisição pelas autoridades das terras necessárias para o desenvolvimento urbano a partir de preços que não incluíam a mais-valia, além da criação do direito de superfície, a partir do qual poderia se "dissociar a propriedade e o uso do solo urbano" (Costa; Dos Santos, 1977).

Nota-se, portanto, que na década de 1970, os debates em diversos países evidenciavam a importância da questão urbanística e fundiária, tornando necessário um maior controle do solo. Inserida nesse contexto, em 1976, foi realizada a Conferência das Nações Unidas, em Vancouver, no Canadá, sobre os Assentamentos Humanos, onde o Princípio Geral nº 10 alinhou os seguintes termos:

"A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e econômica para cada nação, de conformidade com o seu sistema e suas leis de propriedade da terra." (CJ. Arquitetura, 1977, p. 4).

O tema permanece até os dias atuais nos debates dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais contém uma coleção de 17 metas globais estabelecidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Nova Agenda Urbana, é um documento global adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, Equador, em outubro de 2016, a qual representa uma visão para um futuro melhor e mais sustentável, no qual as pessoas possam ter acesso aos mesmos benefícios e oportunidades nas cidades (Nações Unidas, 2019).

A Nova Agenda Urbana tem ligação com o Objetivo 11, da Agenda 2030, objetivo esse que pretende: "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" (Ipea, 2019). Como forma de alcançar esse objetivo, a Nova Agenda Urbana estabelece:

"[...] padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus cinco principais pilares de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local." (Nações Unidas, 2019, p. iv).

A Nova Agenda Urbana tem como objetivo a promoção da cidade para todos, registrando os esforços de governos nacionais e locais no âmbito de reconhecer essa visão através do "direito à cidade" e na definição e implementação de políticas e legislações urbanas inclusivas e efetivas. Além disso, a Nova Agenda Urbana apoia os governos locais que determinarem suas próprias estruturas conforme a legislação e política nacional, de acordo com as necessidades locais, incentivando as parcerias com as comunidades, a sociedade civil e o setor privado, para que possam ser desenvolvidos serviços básicos e de infraestrutura (Nações Unidas, 2019). Também será promovido através da Nova Agenda Urbana "[...] o desenvolvimento de estruturas

regulatórias adequadas e aplicáveis no setor habitacional [...] tais como códigos de construção, licenças, leis de uso e ocupação do solo, decretos e normas de planejamento para que seja evitado a especulação e desapropriação (Nações Unidas, 2019, p. 28).

Destaca-se ainda que, em consonância com o conceito de gestão social da valorização da terra, o documento reforça que recursos gerados pela urbanização, deverão ser estimulados, a fim de "aprimorar as condições financeiras para o desenvolvimento urbano" (Nações Unidas, 2019, p. 33). Da mesma forma, é pretendido motivar práticas para que o aumento no valor da terra gerado por projetos de infraestrutura e investimentos públicos, seja aproveitado e compartilhado, impedindo que seja benéfico apenas para o setor privado, evitando assim a especulação imobiliária e fundiária (Nações Unidas, 2019).

Entende-se, portanto, que a Nova Agenda Urbana propõe que as cidades e o desenvolvimento urbano estão atrelados à promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Ainda, apesar de cada país estabelecer sua própria maneira de controle do solo, grande parte deles implementou a separação do direito de construir do direito de propriedade, a partir do qual o direito de construir ficava submetido à coletividade, como será visto no caso brasileiro.

2.2.2 Debates do solo criado no Brasil

Os debates acerca do solo criado no Brasil aconteceram em paralelo a algumas experiências internacionais mencionadas na seção anterior. Segundo Rezende *et al.* (2011), com relação aos materiais produzidos sobre o solo criado no Brasil, houve uma distinção entre os debates produzidos nas décadas de 1970 e 1980 e aqueles da década de 1990. Os primeiros buscavam conceituar o instrumento e sua necessidade de separar o direito de construir do direito de propriedade dos terrenos. Também refletiam sobre o adensamento urbano, a verticalização das cidades, e a impossibilidade de inclusão dos grupos de diversos níveis de renda a partir de instrumentos tradicionais de regulação urbana. Já na década de 1990, após a Constituição de 1988 e coincidentemente ou paralelamente à previsão do instrumento em alguns planos diretores municipais, os textos focavam nos efeitos e nos

mecanismos para a aplicação do solo criado. É necessário resgatar essa história para compreender os instrumentos atuais.

Entre os anos de 1950 e de 1970 ocorreu um significativo aumento populacional nas cidades e capitais brasileiras. Em 1950, segundo estimativa do IBGE (2012), o total da população brasileira era de aproximadamente 52 milhões, com perto de 19 milhões de pessoas morando em cidades. Duas décadas depois, em 1970, a população era de aproximadamente 93 milhões, dos quais cerca de 52 milhões de habitantes já eram urbanos. Esse aumento reflete tanto o crescimento vegetativo quanto que grande parte da população estava migrando do meio rural para o meio urbano. Por um lado, as cidades não estavam preparadas para esse crescimento acelerado, não possuindo estruturas e nem instrumentos jurídicos adequados e suficientes para regulamentar e ordenar essa expansão urbana. Por outro, o processo de urbanização brasileira é marcado pela desigualdade econômica e no acesso à terra. Conforme aponta Massari (2020, p. 30), a grande concentração da população nas cidades, também veio acompanhada do aumento de ocupações e de moradias irregulares, "[...] desprovidas de condições mínimas de habitabilidade e desassistidas de serviços públicos básicos [...]".

É, portanto, diante desse crescimento acelerado das cidades brasileiras com o aumento das desigualdades socioterritoriais e de problemas urbanos existentes, conforme afirma Montandon (2009, p. 8), que o debate público tomava como urgente uma transformação no planejamento urbano brasileiro, a partir da construção de instrumentos que se voltassem ao controle do uso do solo. Neste sentido, segundo Pierin (2015), o crescimento urbano e metropolitano estava muito presente nas discussões na década de 1970 no Brasil, quando o solo criado teria o objetivo de criar um novo limite a esse crescimento, estando vinculado à manutenção do equilíbrio urbano e da qualidade de vida nas cidades, contrariando a possibilidade de contrapartidas monetárias, que deveriam ser tratadas como regulamentação fiscal, principalmente quanto à destinação desses recursos.

Foi a partir de 1974, portanto, que começaram os debates institucionais em torno do solo criado no Brasil, conforme afirmam Ribeiro e Cardoso (1991). Neste ano, aconteceu na Prefeitura de São Bernardo do Campo/SP, o II Encontro Nacional das Entidades de Planejamento Urbano e Desenvolvimento, reunindo algumas entidades municipais relacionadas ao planejamento urbano e durante o qual foram debatidas

ideias sobre a desvinculação do direito de propriedade do direito de construir, através da utilização de um coeficiente único para o aproveitamento dos terrenos (Massari, 2020). Ainda em 1974, nos estudos preparatórios para o governo do então futuro governador do Estado de São Paulo na época, Paulo Egydio Martins, havia como proposta de instrumentos de planejamento urbano na cidade de São Paulo, a fixação de coeficiente de aproveitamento único e de transferência de direito de construção (Netto, 1977).

De acordo com a matéria "Experiências Similares ao Solo Criado" publicada em 1977 na Revista CJ. Arquitetura por Netto (1977), havia sido elaborado um estudo pelo GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo, órgão da Secretaria do Planejamento do Estado, relacionando o controle do uso do solo em nível metropolitano, defendendo que esse serviço seria de interesse comum aos municípios. Neste contexto, em 1975, o GEGRAN, associando parte dos estudos já desenvolvidos, realizou um evento chamado "Implementos Legais de ordenação de Uso e Ocupação do Solo Urbano", nos dias 30 e 31 de janeiro (Massari, 2020). Com a presença de juristas renomados do país na época, os debates incluíram temas relacionados ao controle do solo urbano, entre eles o direito de construir e o direito de criar solo, conceitos esses que posteriormente teriam relação com o solo criado (Netto, 1977).

Ainda é válido mencionar a importância do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal - CEPAM (hoje Fundação Prefeito Faria Lima), no desenvolvimento da ideia de utilização do solo criado como instrumento de controle do uso do solo, com seu primeiro trabalho vindo a público em 1975 (Rezende *et al.*, 2011). Em setembro daquele ano, após uma série de discussões entre os seus autores, o documento do CEPAM constituiu um documento básico, além de lançar a primeira vez a expressão "Solo Criado". Segundo Netto (1977, p. 46), esse documento lançava a ideia, mas não havia "análises jurídicas suficientes para fundamentar uma aplicação a nível municipal, ou fundamentar a necessidade de legislação a nível federal."

Os debates continuaram: em novembro do mesmo ano, quando no Simpósio sobre Política Urbana, realizado em Brasília, pela Fundação Milton Campos, o conceito do solo criado foi discutido e recomendado o estudo da sua aplicação para as cidades metropolitanas. Já no ano seguinte, em março de 1976, no XX Congresso

Estadual dos Municípios, o prefeito de São Paulo, Olavo Egídio Setúbal, propôs publicamente o conceito de "Solo Criado" como instrumento de uma "Política para Utilização do Solo Urbano" para ser utilizado em nível federal.

A proposta institucional previa assegurar aos proprietários uma área construída fixa. Desta forma, o direito de construir poderia ser transferido a outros terrenos, quando o proprietário não pudesse utilizar do seu direito de construir no mesmo lote. A proposta também previa que, em áreas onde fosse previsto adensamento pelos planos urbanísticos, o Poder Público poderia autorizar a possibilidade de construção acima do limite fixado, mediante a transferência de outros terrenos ou pela aquisição de solo a partir da concessão dada pelo Poder Público. Os recursos provenientes dessa outorga, seriam destinados parcialmente para a aquisição de áreas públicas, equipamentos comunitários e para a reurbanização. No entanto, conforme Ribeiro e Cardoso (1991, p. 50), a proposta acabou não sendo transformada em projeto de lei.

Ainda, em 1976, sob o patrocínio do CEPAM, ocorreram três seminários sobre "Aspectos Jurídicos do Solo Criado", nas cidades de São Sebastião, São Paulo e Embu, para debater questões acerca do solo criado, incluindo os questionamentos sobre a constitucionalidade da fixação de um coeficiente único pelo município e da "transferibilidade do direito de criar solo". Como resultado deste seminário foi publicada a chamada Carta do Embu, de 11 de dezembro de 1976 considerada um "[...] marco relevante na história dos estudos do desenvolvimento urbano no Brasil [...]" (Lira, 1981, p. 6).

Primeiramente, a carta buscou conceituar alguns instrumentos referentes ao controle do uso do solo urbano, que estavam reunidos nas leis de zoneamento municipais. O primeiro, o já denominado coeficiente de aproveitamento, conceitua-se a partir da relação entre a área construída total e a área do terreno no qual a edificação se situa, sendo incluídos nessa área construída todos os pavimentos de uma edificação, cobertos ou não (Carta Do Embu, 1976, p. 135). Já a taxa de ocupação era definida como a relação entre a área ocupada e a área total do terreno, ou seja, a projeção horizontal da área construída "acima do nível do solo".

Cabe destacar também que, levando em conta os debates na época em relação à adoção de diferentes coeficientes pelo poder público, considerava-se que poderiam ocorrer desigualdades entre os proprietários em razão da aplicação das leis de uso e ocupação do solo implicarem em terrenos com maior ou menor aproveitamento

construtivo e, portanto, em diferenças nos preços desses mesmos terrenos. Nesse sentido, por um lado, existiam pressões diante do poder público para que as legislações urbanísticas fossem alteradas, pretendendo-se ampliar os coeficientes de aproveitamento e as rendas fundiárias decorrentes do maior aproveitamento construtivo. Por outro lado, conforme consta na Carta do Embu (1976), a ampliação do coeficiente unitário de um terreno, ou seja, de valor maior do que 1,0, aumentaria também as demandas urbanísticas do local como os "[...] meios de circulação, equipamentos de água, esgoto, transportes públicos, áreas de lazer, áreas de estacionamento, etc." (Carta Do Embu, 1976, p. 136).

Desenvolveu-se então, a noção de solo criado, resultante da adoção de um coeficiente único de aproveitamento para todo o território nacional ou para toda uma região. O solo criado, então, seria o resultado da construção praticada acima do limite estabelecido pelo coeficiente único de aproveitamento. Para que pudesse construir além do coeficiente único adotado, o proprietário deveria adquirir o direito de construir inerente a outro terreno, independente se de particulares ou de propriedade do setor público. Se fosse adquirido de outros proprietários, poderia ser utilizado o instrumento de transferência de potencial construtivo. Mas, caso fosse adquirido do poder público, "[...] poderiam ser pagas em dinheiro ou mediante permuta por áreas de terrenos destinados à preservação de áreas verdes, do patrimônio histórico e artístico, à criação de áreas de lazer, etc. [...]" (Carta Do Embu, 1976, p. 137). A adoção desse termo intencionava maior igualdade, melhorando as questões relacionadas a apropriações e usos do solo urbano, assim como a distribuição de benefícios e encargos da urbanização.

Finalmente, outro ponto relevante presente na Carta do Embu, foi a análise do tema relacionado à função social da propriedade. Embora presente nas legislações brasileiras desde o início do século XX, o documento enfatizava que a função social da propriedade modula o direito individual, tendo o poder público a responsabilidade de fazer a regulamentação do uso do solo urbano para que esse seja em benefício coletivo, justificando também a criação dos instrumentos relacionados ao solo criado.

Logo, a Carta do Embu (1976, p. 169-170) conclui:

1 É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação deste coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente de aproveitamento único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2 É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente de aproveitamento único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

A Carta do Embu foi, de fato, um importante documento desenvolvido na época referente aos estudos sobre o solo criado, a qual interpretou e esclareceu variados conceitos que estavam em debate ao longo da década. Segundo Montandon (2009, p. 14), a Carta do Embu poderia ter sido reconhecida como um "[...] registro de reconhecimento jurídico de o solo criado ser aplicado pelos municípios sem necessidade de regulamentação nacional sobre a matéria." Já para Furtado, Biasotto e Maleronka (2012), a partir das ideias desenvolvidas na Carta do Embu, as cidades começaram a inserir nas legislações municipais maneiras para recuperar a valorização diferenciada, ou a recuperação de mais-valia, causada pelos limites superiores ao coeficiente de aproveitamento básico previamente definido para os terrenos urbanos, ou seja, a valorização do terreno em função de causas externas às ações do proprietário.

Após a Carta de Embu, em 1977 foi publicada a revista CJ. Arquitetura, de edição número 16, um importante referencial teórico utilizado para compreender os processos e debates que estavam ocorrendo na época da introdução dos conceitos relacionados ao solo criado no Brasil, reunindo diversas matérias e alguns documentos importantes para a interpretação e divulgação do tema, incluindo alguns daqueles estudados pela presente pesquisa e citados ao longo dessa seção.

Figura 6 — Capa da Revista CJ. Arquitetura nº16 de 1977.



Fonte: CJ. Arquitetura (1977).

Segundo a matéria publicada por Netto (1977) na referida revista, o solo criado foi primeiro instituído como um instrumento do Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo, iniciativa pioneira da aplicabilidade do solo criado nas políticas municipais. De acordo com o plano, o proprietário que quisesse construir acima de uma vez a área do seu terreno (coeficiente unitário) deveria comprar o direito de outros proprietários ou do poder público. O valor cobrado pelo direito de construção era relativo a 50% do valor do solo criado e o valor do terreno para o cálculo era aquele constante no cadastro tributário da prefeitura. Já os recursos seriam revertidos ao Fundo de Áreas Verdes.

Segundo Massari (2020), o Plano durou apenas 18 dias, pois o prefeito recém-empossado, Antônio Tito Costa do Partido Movimento Democrático Brasileiro, e que atuou no cargo entre 1977 e 1983, declarou nulo os atos praticados durante a sessão que aprovou o Projeto de Lei. Enquanto isso, no município vizinho, no início daquele mesmo ano, a Prefeitura de São Paulo declarou que estava em estudo uma lei municipal que viria a instituir o "Solo Criado" como instrumento de uso do solo, porém, o texto da lei não chegou a ir a público.

Em escala nacional, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU, o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, também publicado na Revista CJ. Arquitetura em 1977, estabeleceu instrumentos para a aplicação do solo criado em nível nacional (CJ Arquitetura, 1977). O solo criado foi proposto garantindo ao proprietário o direito de construir uma área equivalente à área do terreno, i.e. um coeficiente unitário. Mas, havendo conveniência de maior adensamento populacional,

mediante licença especial e remunerada, poderia permitir construção de área excedente ao coeficiente de aproveitamento 1. Revelava-se também, a intenção de implantar novos instrumentos urbanísticos, como o direito de preferência pelo Poder Público para aquisição de imóvel localizado em Área de Interesse Especial (similar ao atual Direito de Preempção). Além disso, pretendia-se fixar prazos para início e conclusão de obras e limite de licenças de urbanização.

Para Pierin (2015), no Anteprojeto de 1977, o solo criado perde a conotação urbanística de equilíbrio de áreas públicas e privadas, ganhando um aspecto de arrecadação econômica vinculada ao zoneamento. No entanto, os recursos não iriam para a municipalidade e sim para os estados na forma de "financiamento a Fundos Estaduais de Desenvolvimento Urbano" (p. 138). Ainda assim, o Anteprojeto de Lei acaba não seguindo sua tramitação, e aos poucos, conforme aponta Massari (2020), o tema do solo criado vai perdendo visibilidade, principalmente em São Paulo, onde ocorreram grande parte dos debates sobre o solo criado na época, em razão da saída de Setúbal da Prefeitura de São Paulo.

A retomada do tema sobre solo criado, ocorre em 1983, com o os debates derivados da elaboração e discussão do Projeto de Lei Federal nº 775 de 1983, também chamado de nova versão da Lei do Desenvolvimento Urbano, elaborado no fim de 1981 e início de 1982 pelo CNDU. Segundo Pierin (2015), essa versão é considerada a evolução do anteprojeto proposto em 1977. Ainda, Rezende *et al.* (2011, p. 184) afirmam que o Projeto de Lei "[...] tenta estabelecer o perfil da propriedade em termos urbanísticos com a criação de instrumentos de controle e de limitação à utilização da propriedade [...]". No referido projeto, sugere-se que todos os lotes adotem índice de aproveitamento do terreno igual a 1, valor que corresponderia à área do lote (coeficiente único e unitário). Caso o proprietário tivesse interesse em um maior aproveitamento do terreno, caberia ao município regular através de legislação municipal seus coeficientes.

"[...] de maneira mais sintética, ele definia de maneira mais precisa como a propriedade urbana deveria cumprir sua função social e trazia como novos instrumentos o direito de superfície, parcelamento e edificação compulsórios e o direito de preempção (aos moldes do que os projetos anteriores também pretendiam). Assim, buscava aglutinar instrumentos jurídicos, tributários e financeiros que figuravam em variados textos legais, como parte das propostas de desenvolvimento urbano [...]" (Massari, 2020, p. 83).

O Projeto de Lei 775/1983 foi perdendo visibilidade devido aos debates que estavam ocorrendo na época, relacionados à constituinte, porém o mesmo acabou tendo influência no capítulo da Política Urbana dentro da Constituição de 1988 e no projeto de lei que gerou o futuro Estatuto da Cidade. Ademais, durante o processo de abertura política e de elaboração da nova Constituição, ganhou força o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Derivado de grupos organizados que marcaram o cenário metropolitano nos anos de 1970 e 1980, o movimento exigia providências do poder público às carências urbanas e à precariedade das condições de vida da população nas cidades brasileiras (Bassul, 2002).

Com relação ao solo criado, segundo Rezende et al. (2011, p. 156), o Movimento pela Reforma Urbana, "[...] retoma as propostas de instrumentos discutidos nas décadas de 70 e 80 e que, juntamente com setores progressistas da sociedade, influencia as disposições constitucionais [...]". Já Ribeiro e Cardoso (1991, p.50) afirmam que o movimento "[...] recupera a proposta do solo criado, tornando-o um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade [...]".

A partir de propostas de iniciativa popular, participantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, apresentaram ao Congresso Nacional uma emenda popular, orientada por princípios atrelados ao direito à cidade e à cidadania, à gestão democrática da cidade e à função social da cidade e da propriedade, visando, de forma geral, que a propriedade urbana e a cidade, cumprissem a sua função social.

Como resultado do contexto urbano brasileiro e da ação desses diferentes movimentos, a Constituição Brasileira de 1988 contempla um capítulo específico denominado "Da Política Urbana", no qual a política do desenvolvimento urbano fica sob encargo dos municípios, tendo como objetivo o ordenamento das funções sociais da cidade e através do plano diretor, tornando esse, "[...] o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (Brasil, 1988). Portanto, após o longo debate sobre o solo criado no Brasil, o mesmo passou por uma série de transformações até então vir ser definido como um instrumento legal, podendo ser aplicado pelos municípios para gerar transformação urbana, visando que as cidades e as propriedades urbanas cumpram sua função social. O tema foi fruto de diversos debates e expandido com a aprovação do Estatuto da Cidade.

2.3 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O ESTATUTO DA CIDADE

Posterior à luta pela reforma urbana, a qual teve como resultado o capítulo da política urbana existente na Constituição Federal de 1988 e que, como citado anteriormente, previa a defesa da função social da cidade e da propriedade, abriu-se um longo período de discussão e debates acerca de uma legislação específica para que os princípios constitucionais pudessem ser implementados nos municípios brasileiros. Com a abertura política e as novas funções estabelecidas pela Constituição, os municípios se viam encarregados pela política urbana local, mas sem recursos, meios administrativos e nem instrumentos jurídicos para cumprir com o seu dever. Ainda, conforme afirma Bassul (2012, p. 71):

"No Brasil, a primeira Constituição a tratar da questão urbana foi a de 1988, promulgada quando as cidades já abrigavam mais de 80% de toda a população."

De fato, entre a segunda metade dos anos de 1950 e a década de 1970 ocorreu o chamado período desenvolvimentista que além do crescimento populacional mencionado na seção anterior, também impulsionou a expansão urbana brasileira com transformações estruturais nas cidades e gerou profundos desafios socioespaciais, como desigualdade social, falta de infraestrutura adequada em algumas áreas e crescimento desordenado em outras. Segundo Villaça (1999), os anos de 1970 foram marcados pelo fortalecimento dos movimentos populares e, na década de 1980, a partir da mobilização pela possibilidade de influenciar na nova Constituição do país, os movimentos cresceram na sua atuação. Em 1981, a campanha eleitoral para governadores retomou a questão urbana para a pauta da política nacional e essa seria a primeira eleição direta de governadores após o golpe de Estado de 1964 (Bassul, 2008).

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, apresentado em 28 de junho de 1989 pelo senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor na época, foi a proposta inicial do que posteriormente ficou conhecida como a Lei do Estatuto da Cidade. Como justificativa, Pompeu afirmava que pretendia conter:

"[...] a indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das

vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos" (Bassul, 2002, p. 80).

Ou seja, é possível identificar uma clara relação entre a proposta e os debates acerca do solo criado e da recuperação de mais-valias imobiliárias, mencionados nas seções anteriores. No decorrer do processo de discussão do PL havia, de um lado, a oposição de entidades representativas do mercado imobiliário e em defesa da propriedade privada, e por outro lado, as entidades relacionadas ao Movimento da Reforma Urbana, que apoiavam uma legislação nacional de desenvolvimento urbano pautada na justiça social e na gestão democrática, persistindo para que o Estatuto fosse votado e aprovado. Ao longo dos debates, a "oposição" apresentou emendas para mudar a natureza do projeto: no total foram apresentadas 114 emendas, que segundo Bassul (2012), eram em sua maioria conservadoras. É por isso que autores vão concluir que o Estatuto da Cidade é uma legislação negociada e pactuada para finalmente, após 12 anos entre a formulação original do PL e a aprovação da lei, começar a ser adotado².

O então aprovado Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, regulamenta os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. São eles:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 1988, p. 110).

Essencialmente, o Art. 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo município e que esse deve ordenar as funções da cidade, definindo a partir do plano diretor Municipal - tornado obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes - as características das ocupações de cada setor urbano e procurando implementar a função social das propriedades e da cidade como um todo. Já o Art. 183 trata sobre a regularização urbana para fins de moradia, garantindo

²Cabe ressaltar que, ao longo desse período de debate anterior à própria aprovação do Estatuto da Cidade, alguns municípios já estavam pondo em prática alguns dos instrumentos que estariam previstos na lei, como é o caso da cobrança pelo solo criado em Florianópolis (Furtado et al., 2007).

o direito de propriedade para aquelas e aqueles que de fato deram uma finalidade compatível para o terreno frente ao grande déficit habitacional brasileiro.

Por um lado, o Estatuto da Cidade estruturou nacionalmente as diretrizes para a política urbana do país, previstas na Constituição e, segundo Maricato (2012, p. 7), "[...] o tema central do EC [Estatuto da Cidade] é a função social da propriedade." Por outro, de acordo com Barros, Carvalho e Montandon (2012), o Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre os instrumentos e as transformações urbanas desejadas para cada município. A regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, deve estar expressa no plano diretor do município e esse deve indicá-los, regulamentá-los e aplicá-los conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada e pactuada a partir de um processo participativo.

Assim, no Art. 4º do Estatuto são definidos uma série de instrumentos para que o município possa fazer uso e para que efetive uma política municipal na qual a propriedade urbana cumpra a sua função social. O referido artigo inclui que entre os instrumentos da Política Urbana poderão ser utilizados planos para ordenação do território e para o desenvolvimento econômico e social, no âmbito nacional, estadual, regional, metropolitano e municipal.

No plano municipal são desenvolvidos o planejamento urbano e ambiental, bem como as diretrizes orçamentárias. Expandido as determinações da Constituição, o Estatuto da Cidade, em seu Art. 41, estabelece que os planos diretores são obrigatórios para municípios:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (Brasil, 2001, p. 11).

Além de instrumentos tributários e financeiros, são instituídos instrumentos jurídicos e políticos entre aqueles que podem ser implementados localmente. Para o presente trabalho interessa mormente três que contém relação direta com o solo

criado, são eles: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas. Para Saule Jr. e Rolnik (2001, p. 70):

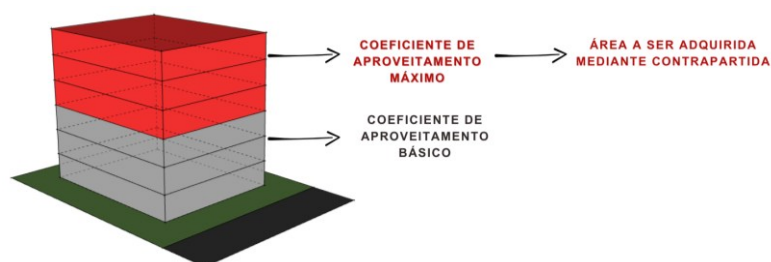
“O objetivo desses instrumentos é separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Separando esses direitos, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários.”

Para uma melhor compreensão, nas subseções a seguir serão apresentados de maneira sucinta como esses instrumentos estão regulamentados no Estatuto da Cidade, trazendo o resultado de estudos e análises de municípios que já adotaram a sua aplicação.

2.3.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir

O Estatuto da Cidade retoma o conceito de solo criado em especial a partir do instrumento denominado “Outorga Onerosa do Direito de Construir” (OODC). O Art. 28 define que, a partir de sua inclusão no plano diretor, poderão ser estabelecidas áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico até um limite máximo, mediante o pagamento de uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (Figura 7).

Figura 7 — Esquema Outorga Onerosa do Direito de Construir.



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O coeficiente de aproveitamento é definido no Estatuto da Cidade como a relação entre a área edificável e a área do terreno. Ainda, o coeficiente básico poderá ser único para toda a zona urbana ou diferente para algumas áreas específicas. A legislação local deverá estipular limites máximos de aproveitamento dos terrenos, considerando uma proporção entre a infraestrutura existente na área e o aumento de

densidade que ocorrerá na mesma. Todos esses procedimentos e o próprio instrumento deverão ser previstos no plano diretor do município.

Ainda, para a aplicação do instrumento, a partir da aprovação de lei municipal específica, serão estabelecidas as fórmulas de cálculo para a cobrança, os casos em que é possível a isenção do pagamento de outorga e qual será a contrapartida do beneficiário. Já o Art. 31 do Estatuto da Cidade estabelece que os recursos obtidos com a utilização da OODC deverão ser aplicados conforme as finalidades descritas nos incisos do Art. 26. são elas:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; (Brasil, 2001, p. 28)

Conforme Barros, Carvalho e Montandon (2012), a OODC permite que o governo local possa arrecadar recursos indiretamente, cumprindo a função econômica prevista nos debates originais acerca do solo criado. Além disso, pode induzir o desenvolvimento urbano através da permissão do Poder Público de adensamento de determinadas áreas da cidade para que ocorra um melhor equilíbrio e aproveitamento da infraestrutura instalada, bem como a possibilidade de recuperar para a coletividade a valorização imobiliária ocasionada pelas ações públicas.

Com relação às experiências com o instrumento, Furtado *et al.* (2007), desenvolveram um estudo em doze municípios brasileiros a partir do levantamento e análise sobre a aplicação da outorga onerosa do direito de construir no ano de 2006. Como o instrumento já estava sendo aplicado anteriormente à legislação federal, alguns estavam utilizando o nome solo criado ou outras denominações alternativas. Destes municípios, o principal objetivo era aquele da geração de recursos para infraestrutura urbanas e/ou com fins sociais.

Além disso, a fixação de um índice básico único e unitário em todo o território de forma a garantir uniformidade aos terrenos, ideia existente nas discussões sobre o

solo criado mencionado na anteriormente, já não estava mais presente na implantação da OODC. Como exceções, somente Florianópolis e Goiânia estavam adotando índice básico único e unitário (ou seja, igual a 1,0 e para todo o território municipal) e Natal estava adotando o índice único equivalente a 1,8 (Furtado et al., 2007). Com relação às fórmulas de cálculo para a aplicação do instrumento da OODC, conforme o estudo realizado por Furtado et al. (2007), havia uma variedade de cálculos das contrapartidas, relacionando-se em sua maioria à intensidade do uso, isto é, ao aproveitamento econômico do terreno em relação a uma medida de estimação do preço do metro quadrado local.

Em outro estudo de escala nacional, Santos Jr. e Montandon (2011) expõem, em conformidade com Furtado *et al.* (2007), que muitos dos instrumentos já estavam sendo aplicados por determinados municípios antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Santos Jr. e Montandon (2011) avaliaram 526 leis de planos diretores de diferentes municípios, chegando à conclusão de que a grande maioria dos planos incorporou os conceitos fundamentais do Estatuto da Cidade, sendo que, entre os planos analisados, 71% instituíram a outorga onerosa do direito de construir enquanto 71% previam as operações urbanas consorciadas, que serão mencionadas posteriormente.

Com relação à OODC, o instrumento estava presente em muitos planos brasileiros, mas poucos municípios haviam regulamentado esse instrumento de maneira a garantir a sua aplicabilidade. Já com relação aos estados analisados, a tabela a seguir, demonstra alguns dos estados nos quais os planos diretores estavam prevendo o instrumento da outorga e em quais esse instrumento já poderia ser aplicável:

Tabela 1 — Estados e a utilização da OODC nos seus Planos Diretores

Estado	Casos analisados	Mencionaram a Outorga Onerosa	Autoaplicável	Remetem para lei específica
Rio Grande do Sul	42	33	05	-
Amazonas	08	08	01	07
Bahia	47	21	01	15

Estado	Casos analisados	Mencionaram a Outorga Onerosa	Autoaplicável	Remetem para lei específica
São Paulo	92	83	10	-
Ceará	22	11	03	-
Paraná	33	28	02	23
Espírito Santo	14	11	-	07
Pernambuco	35	20	-	14

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Barros, Carvalho e Montandon (2012).

A tabela acima expõe que muitos planos diretores remeteram à necessidade de aprovação de lei específica para a implementação da outorga onerosa. Conclusão semelhante àquela do estudo de De Oliveira e Biasotto (2011) que afirmam que os instrumentos estavam sendo incorporados nos planos diretores brasileiros, sendo raramente regulamentados no próprio plano, ficando a cargo de legislação específica o seu detalhamento em conformidade com o Estatuto da Cidade, mas que acabava ficando adiada para um outro momento. Ainda, De Oliveira e Biasotto (2011), afirmam que a efetividade do instrumento atrelado ao objetivo de recuperação de mais-valias fundiárias ainda era uma questão em aberto, uma vez que muitos dos recursos arrecadados eram destinados para fundos que poderiam ser utilizados para o financiamento público em geral e não para habitações de interesse social, saneamento ambiental e construção de equipamentos públicos, entre os objetivos previstos no Estatuto da Cidade.

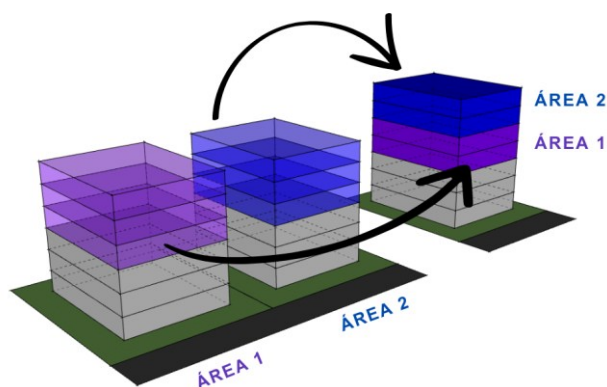
Cabe destacar, para essa pesquisa, o caso do município de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina e primeiro município no Brasil a realizar a cobrança de solo criado, como já mencionado por Furtado *et al.* (2007). Segundo Junckes (2022), a implementação da OODC a partir do plano diretor de 2014 é ineficiente no município devido ao baixo valor em recurso arrecadado e Gonçalves (2024) pontua que o recurso arrecadado com o solo criado no município foi gasto com as despesas gerais da prefeitura. Segundo a autora, o instrumento acabou se consolidando apenas como meio arrecadatário e não para um melhor direcionamento do desenvolvimento urbano.

2.3.2 Transferência do Direito de Construir

A "Transferência do direito de construir" (TDC), muito tratada nos estudos sobre o solo criado mencionados anteriormente e nas primeiras regulamentações internacionais, é efetivada no Art. 35 do Estatuto da Cidade, determinando que caso necessário à implantação de equipamentos urbanos ou à preservação de imóvel de interesse histórico, cultural, paisagístico, social ou de áreas ambientais, o proprietário do imóvel urbano, seja ele privado ou público, poderá exercer em outro lugar o direito de construir, podendo ser em terreno de sua propriedade ou terreno de terceiro. O instrumento de transferência do direito de construir também poderá ser utilizado para a regularização fundiária ou para a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

A lei municipal é que instituirá as condições necessárias para a aplicação do instrumento. Nesse caso, deverá ser respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do local, bem como os demais índices instituídos para a zona em que será realizada a transferência. Assim, como será visto no caso de Itapema, é possível acumular mais de uma transferência para o mesmo terreno receptor de potencial, desde que respeitando os índices urbanísticos previstos para a localização.

Figura 8 — Esquema Transferência de Potencial Construtivo.



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Sobre a aplicação do instrumento nos municípios brasileiros, De Oliveira e Biasotto (2011) afirmam que a TDC estava sendo prevista na grande maioria dos planos diretores, os quais remetiam a sua regulamentação para lei específica, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 — Estados e a utilização da Transferência do Direito de Construir nos seus Planos Diretores.

Estado	Casos analisados	Instrumento instituído	Autoaplicável
Rio Grande do Sul	42	32	09
Espírito Santo	14	13	-
São Paulo	100	79	09

Fonte: Elaborado pela autora a partir de De Oliveira e Biasotto (2011, p. 92).

Com relação aos resultados das experiências com o instrumento, Furtado *et al.* (2007), relatam que, das doze cidades pesquisadas, onze contavam com a previsão do instrumento e que essas estavam fazendo o uso cumulativo desse com a outorga onerosa, sendo que o uso simultâneo no mesmo terreno acabava "[...] ocasionando excessiva verticalização pontual pela ausência de uma avaliação conjunta na atribuição de índices" (p. 13). Ou seja, o instrumento vem contribuindo para a alteração da paisagem construída com a verticalização, como será visto no caso de Itapema.

2.3.3 Operações Urbanas Consorciadas

As "Operações Urbanas Consorciadas" (OUCs) têm o objetivo de realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental a partir de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, conjuntamente com proprietários, moradores, investidores privados e usuários permanentes.

No Art. 32 do Estatuto da Cidade é determinado que é a partir da aprovação de lei municipal específica, baseada em sua previsão anterior no plano diretor, que será delimitada a área para a aplicação das operações urbanas. A operação deve conter, conforme Art. 33, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2o do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
- VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados. (Brasil, 2001, p. 9)

O Poder Público municipal poderá adotar como medida alguns incentivos, como a alteração dos índices construtivos e as características de parcelamento, uso e ocupação do solo, assim como a regularização de construções irregulares de acordo com a legislação vigente. Em termos de contrapartidas, podem ser esperadas obras diretas e pagamentos para um fundo específico da operação urbana, entre outros.

Vale ressaltar que esse direito adicional de construção deverá ser utilizado na área da operação urbana e que os recursos arrecadados com esses incentivos urbanísticos e edílios também deverão ser utilizados somente no perímetro da operação urbana. Ou seja, em contraste com a outorga onerosa, a operação urbana é um instrumento que concentra os benefícios públicos e privados no perímetro do projeto.

Figura 9 — Esquema Operação Urbana Consorciada.



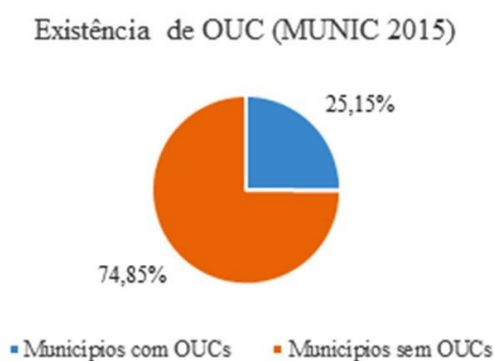
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A lei específica que trata sobre a operação também poderá prever a emissão pelo município de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que

poderão ser alienados em leilão ou utilizados para custear as obras da operação (Art. 34).

Em pesquisa específica acerca das OUCs no país, Siqueira e Schleder (2021), afirmam que as primeiras experiências com instrumentos semelhantes às operações urbanas são anteriores ao Estatuto da Cidade e ocorreram nas cidades de Belo Horizonte, Porto Alegre e Natal. Porém, foi em São Paulo que surgiu a principal inspiração para a inclusão desse instrumento na legislação federal. A partir da pesquisa Munic em 2015, as autoras realizaram um levantamento sobre os municípios que incluíram o instrumento das operações urbanas em sua legislação municipal.

Figura 10 — Existência de OUC nos municípios brasileiros.



Fonte: Siqueira e Schleder (2021, p. 484).

De 5.570 municípios brasileiros, 25,15% continuam na sua legislação do plano diretor o instrumento (conforme Figura 10). Desses municípios, 6,42% não possuíam ou estavam elaborando os seus planos diretores e 7 municípios não conseguiram informar sobre a existência ou não de um plano diretor, indo contra a imposição do Estatuto da Cidade de previsão do instrumento no plano diretor.

Após os levantamentos realizados, concluiu-se que existe no território nacional uma grande atratividade pelo instrumento, com grande número de planos diretores municipais incluindo o instrumento, porém com restrita aplicabilidade, i.e. a implantação das operações urbanas consorciadas através de uma lei específica e a sua implementação é baixa. Declaram:

Fica clara, portanto, a complexidade do funcionamento do instrumento ante os interesses locais e às capacidades do planejamento urbano municipal, gerando: poucos casos de operações urbanas consorciadas com leis

específicas aprovadas; casos de judicialização; leis revogadas; e leis aprovadas, mas com projetos ainda não implementados (Siqueira; Schleder, 2021, p. 495).

Por fim, uma vez que o Estatuto da Cidade prevê o atendimento da população atingida pelos projetos e uma forma de gestão contando obrigatoriamente com participação social, o instrumento alinha-se - ao menos teoricamente - aos objetivos de gestão social da valorização da terra. No entanto, em termos de efetividade, o instrumento corre o risco de realizar projetos de interesse do mercado imobiliário, concentrando investimentos públicos e privados, com poucos retornos para a cidade como um todo.

Fix (2002) pontua que as operações, embora promovidas como soluções para realizar as intervenções urbanas, acabam indo contra o desenvolvimento das políticas de redistribuição de recursos urbanísticos e de democratização do acesso à terra, fragmentando o acesso aos investimentos públicos e reforçando o controle privado sobre os recursos. De acordo com Maricato e Ferreira (2002), as operações urbanas acabam muitas vezes favorecendo o mercado imobiliário, aprofundando as disparidades socioeconômicas e beneficiando grupos privados, enquanto problemas sociais e ambientais permanecem ou até se agravam. Já para Nobre (2019), o instrumento em São Paulo reforçou desigualdades socioespaciais e favoreceu interesses privados, em detrimento de uma política urbana inclusiva.

Finalmente, cabe destacar o caso da cidade vizinha à Itapema, Balneário Camboriú. No caso das operações urbanas locais, apesar de os recursos arrecadados terem sido utilizados no perímetro do projeto, os CEPACs não estavam sendo aplicados no mesmo local da operação e sim em outras áreas da cidade. Não estando de acordo com o Estatuto da Cidade, utilizou-se uma estratégia local de associação de dois instrumentos de solo criado: as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir (Siqueira; Schleder, 2021).

3 A CIDADE DE ITAPEMA E A INVENTIVIDADE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA LOCAL

O capítulo em questão pretende apresentar o estudo de caso em tela: a cidade de Itapema. A presente dissertação estrutura-se como um estudo de caso único, com uma abordagem exploratória e utilizando de dados mistos, permitindo uma análise detalhada de um determinado caso, a fim de investigar um fenômeno em um cenário real (Yin, 2005). Para a elaboração da pesquisa foi realizado o levantamento de dados a partir de fontes primárias - como análises documentais de leis e decretos - assim como a coleta e análise de dados secundários, utilizando como fontes artigos, pesquisas acadêmicas, dados da Prefeitura Municipal de Itapema, dados de monitoramento do mercado imobiliário local e dados de censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

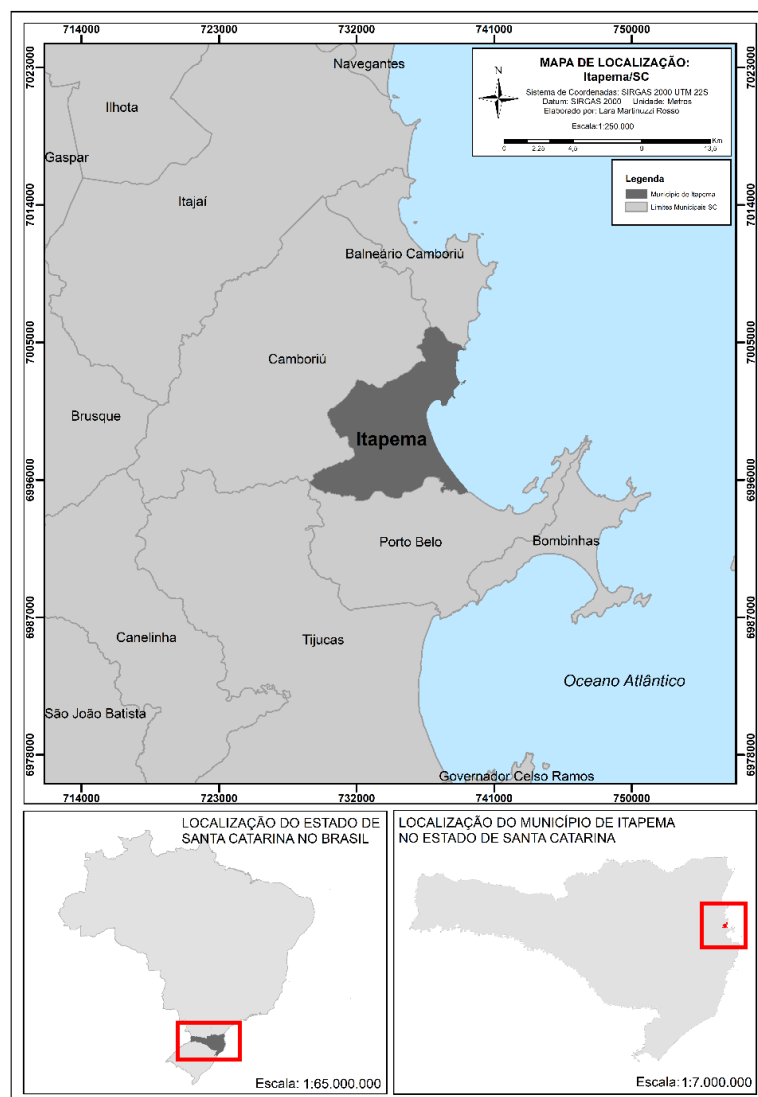
Neste sentido, este capítulo aborda a história e o processo de urbanização de Itapema de forma a compreender como a cidade se estrutura contemporaneamente, expondo também a evolução da construção civil no município e a verticalização intensa que ocorreu na cidade nos últimos anos. Além disso, o presente capítulo versa sobre a legislação municipal, em especial o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, expondo a originalidade na aplicabilidade dos índices urbanísticos locais a partir de sua exploração no texto normativo e sua sistematização em exemplos. Como conclusão, este capítulo estabelece as bases para a compreensão da cidade de Itapema para as futuras análises dos instrumentos do solo criado que será realizada no Capítulo 4.

3.1 DE COMUNIDADE PESQUEIRA À CIDADE VERTICALIZADA

Itapema é uma cidade localizada na porção litoral centro norte do Estado de Santa Catarina (Figura 11), fazendo limite ao norte com os municípios de Balneário Camboriú e Camboriú, ao sul com Porto Belo e a leste com o oceano Atlântico. O município conta com uma população estimada de 83.330 habitantes (IBGE 2024), área territorial de 58 km² (IBGE, 2022), sendo aproximadamente 14 km de extensão de orla. De acordo com os últimos dados do IBGE (2022), a densidade demográfica

de Itapema é de 1.304,59 hab./km². Em comparação ao Estado de Santa Catarina, Itapema está em 3º lugar, após as cidades de Balneário Camboriú e de São José. No entanto, essa densidade flutua ao longo do ano, já que a população aumenta consideravelmente nos períodos de verão devido ao turismo.

Figura 11 — Mapa da localização de Itapema.



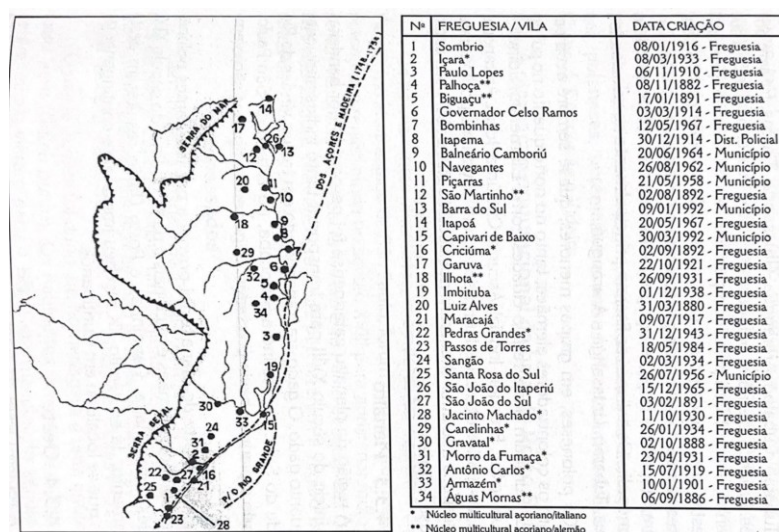
Fonte: Elaborado pela autora.

Pinho e Reis (2013, p. 12) distinguem em três etapas o processo de formação do traçado urbano de Itapema: a primeira é resultado da ocupação agrícola do território; a segunda é devido à descoberta do potencial turístico da região, resultando na efetiva construção do traçado urbano da Meia Praia devido aos loteamentos da

iniciativa privada; e, por fim, a terceira etapa ocorre a partir de sua "integração geográfica" devido à abertura da BR-101, resultando na "consolidação do caráter turístico da cidade".

De acordo com essa cronologia, a primeira denominação da área hoje nomeada como Itapema foi "Vila de Santo Antônio de Lisboa" ou "Tapera". Sua economia baseava-se na pesca, no plantio de mandioca e na produção de farinha (Zemke, 2007). Como Mendes e Dos Anjos (1999) afirmam, o litoral catarinense pertencia ao projeto de colonização do governo português no Brasil. Visando o povoamento do território, seguiu-se à instalação de bases político militares e armações para produções pesqueiras. Os povoadores que foram destinados para a região de Santo Antônio de Lisboa ou Tapera eram originários das ilhas dos Açores e da Madeira. A Figura 12 demonstra os locais de colonização açoriana, sendo Itapema (nº 8), considerada Distrito Policial no ano de 1914.

Figura 12 — Mapa dos núcleos terciários da colonização açoriana.



Fonte: Farias (1999, p. 61).

Segundo Farias (1999), o povoamento de Itapema ocorreu em meados do século XVIII e XIX, a partir da baía de Porto Belo e através da colonização de imigrantes europeus, majoritariamente por açorianos, alocados nas comunidades de São Miguel e Santo Antônio. Essa população já havia estimulado a fundação da freguesia de Porto Belo em 1824, depois transformada em vila em 1832, mas ainda

pertencente ao território de Tijucas. Em 1895, Porto Belo passou à categoria de município.

Em 1912 Tapera passou a se denominar Itapema e ainda pertencia à freguesia de Porto Belo, sendo considerada um arraial³. Devido ao aumento populacional e das atividades econômicas, Itapema foi elevada à freguesia em 1915. Porém, na fase de distrito, a partir de 1923 até os anos de 1926, Itapema foi anexada ao município de Camboriú. Finalmente, o crescimento populacional ao longo da primeira metade do século XX criou condições para que em 13 de janeiro de 1962, a partir da resolução nº1/62 da Câmara Municipal de Porto Belo, Itapema fosse emancipada como município, sendo no dia 31 de janeiro do mesmo ano nomeado o Sr. Olegário Bernardes o primeiro prefeito da cidade e representando uma população inferior a 3.500 habitantes (Farias, 1999).

Em termos da ocupação espacial, na extremidade norte da baía, denominado Canto da Praia, concentrou-se uma parte expressiva da população, devido à possibilidade de atracamento das embarcações. Segundo Mendes e Dos Anjos (1999), é possível considerar esse como o ponto inicial do povoamento da cidade de Itapema. No entanto, em meados de 1917, houve a implantação da rodovia estadual que conectava as cidades de Joinville, Blumenau e Itajaí à capital Florianópolis, alterando a dinâmica urbana de Itapema e gerando o crescimento dos núcleos às margens da rodovia, denominados como Sertãozinho, Canto da Praia e Bela Cruz. Próximos à rodovia, por estradas locais, também se ligavam os núcleos de Arial, Várzea, Tabuleiro, Sertão do Trombudo e Ilhota.

Mendes e Dos Anjos (1999) afirmam que Itapema, até o início da década de 1960, teve pouco crescimento populacional, pois abrigava apenas 2.500 habitantes e suas atividades econômicas eram majoritariamente ligadas à agropecuária e à pesca. A partir de sua emancipação administrativa em 1962, o crescimento urbano começa a ser estimulado devido às atividades turísticas, obtendo um crescimento mais acelerado a partir da década de 1970 e atingindo em 1991 uma população permanente de 11.000 habitantes, i.e. uma alta taxa de crescimento que foi continuada nas décadas seguintes, como será destacado a seguir.

³Segundo Farias (1999 p. 83), o arraial não tinha qualquer prestígio político-administrativo, ficando subordinado à sede da freguesia a que pertencia.

Estando Itapema localizada em uma área de grande beleza natural, o início do turismo na cidade se deu já nas primeiras décadas do século XX, por volta de 1920, por famílias das áreas do Vale do Itajaí, as quais adquiriram segundas residências no litoral centro norte de Santa Catarina (Zemke, 2007). Outros aspectos importantes que promoveram o crescimento do povoamento e do turismo em Itapema, conforme Mendes e Dos Anjos (1999), foram a construção da BR 101 (antiga BR-59) em 1969 e a implantação de um complexo hoteleiro da rede nacional de Hotéis Plaza em 1971. Com essas mudanças, a cidade começou a chamar a atenção de investidores e promotores imobiliários, enquanto o crescimento turístico das cidades vizinhas, como Balneário Camboriú, também promoveu efeitos regionais. Segundo Mendes e Dos Anjos (1999, p. 153):

"[...] O lugar é produzido por agentes de fora do lugar, especialmente especuladores imobiliários. O espaço passa de uma pacata vila de pescadores e agricultores, essencialmente agrário, para uma área altamente urbanizada, em pouco menos de duas décadas".

Assim, a década de 1970 foi marcada pela abertura de hotéis, atendendo um grupo variado de turistas. Porém, no final daquela mesma década, passaram a ser recorrentes as habitações de aluguel e segundas residências para as temporadas turísticas, induzindo o crescimento da urbanização. Nesse contexto, a década de 1970 é marcada por um grande número de loteamentos e os lotes produzidos foram adquiridos por pessoas de fora de Itapema, gerando o "[...] controle do setor por agentes externos" conforme afirmam Mendes e Dos Anjos (1999, p. 163).

Cabe ressaltar que a estrutura urbana de Itapema ainda remete ao modelo estabelecido no litoral catarinense, originado da colonização açoriana, segundo a qual os lotes foram parcelados a partir de faixas perpendiculares ao mar e em direção ao morro (Pinho; Reis, 2013). Zemke (2007) afirma que os terrenos das moradias dos açorianos, na época, seguiam uma forma de "espinha de peixe", sendo perpendiculares à uma via central, resultando em uma área retangular e com graves problemas de integração do sistema viário, agravados pelo processo de verticalização.

Já a partir de Pinho e Reis (2013) é possível afirmar que a cidade iniciou seu processo de verticalização a partir da década de 1980, ocasionado pelo crescimento da construção civil e da demanda turística. Esse crescimento ocorreu sem seguir um

"plano diretor urbano de ocupação" (p. 5), sendo que as ruas e os bairros foram frutos de loteamentos voltados a atender à demanda imobiliária e populacional, com carência em infraestrutura de saneamento básico e abastecimento de água. Nesse sentido, a Lei Ordinária nº10 de 1979 determinava critérios para os loteamentos e desmembramentos dos imóveis na zona urbana do município. Porém, o primeiro plano diretor foi estabelecido apenas no ano de 2002.

Portanto, a partir da década de 1980, Itapema acabou sofrendo mudanças mais intensas na sua paisagem e na sua economia. De acordo com Mendes e Dos Anjos (1999), a população de Itapema durante nove meses do ano era de apenas 12 mil habitantes, enquanto que nos outros três meses, ou seja, na temporada de verão, a população passava a ser mais de 100 mil habitantes, ocupando as habitações que durante o resto do ano ficavam vazias. A construção civil ganhou maior representatividade local devido à demanda por segundas residências na cidade, oferecendo emprego para os moradores que passam das atividades tradicionais como a pesca, para o trabalho na construção civil e nas atividades turísticas. Ainda, com o aumento da atividade turística e com pouco investimento por parte do poder público, já na mesma década foram intensificados os problemas com deficiência nas redes de água, saneamento e energia, bem como no sistema viário intraurbano, fato evidente até os dias atuais.

Para Loch, De Andrade e Rosenfeldt (2018, p. 70), o crescimento urbano do município de Itapema ocorreu pelo fenômeno da "litoralização" e motivado pelo turismo, induziu um intenso "movimento sazonal", influenciando no perfil socioeconômico da cidade e criando desafios na regulação do crescimento urbano. Outro fato importante foi a construção do túnel do Morro do Boi no ano de 2001, o qual faz ligação entre a cidade de Itapema, Balneário Camboriú e Camboriú, facilitando a circulação de veículos e de pessoas, e também atraindo o turismo para a região. Schimiguel (2016, p. 57) afirma:

Esse crescimento populacional exerce pressões sobre a forma de ocupação do solo, que na maioria das vezes ocorre sem planejamento e de forma inadequada. Os dados nos revelam que em trinta anos a população aumentou sete vezes, mas isso não se deu unicamente pela influência do setor turístico, mas foi impulsionada por ele.

Assim, entre os anos de 1980 a 2000 Itapema teve um aumento populacional acelerado, tornando-se o município com maior crescimento demográfico do estado (Zemke, 2007). A tendência continuou na década seguinte: a população de Itapema no ano de 1980 era de 6.585 habitantes, segundo censo do IBGE, enquanto que em 2000 o registro da população era de 25.869 habitantes e no ano de 2010 de 45.797 (Schimiguel, 2016). Atualmente, o município conta com uma população estimada de 83.330 habitantes (IBGE, 2024). No entanto, em Itapema, 52.91% dos domicílios são permanentes ocupados e 39.27% são permanentes não ocupados, ou seja, de uso ocasional (IBGE, 2022). Esses dados expõem que, diante do contexto de crescimento populacional e turístico, Itapema também começou a ser visada como local para investimentos do setor imobiliário, acelerando ainda mais o processo de crescimento do setor da construção civil e seus impactos na paisagem construída da cidade.

A seguir, as figuras demonstram essa transformação da paisagem da cidade de Itapema. A Figura 13 mostra Itapema em 1968, evidenciando uma paisagem natural e agrícola. A Figura 14 remonta à década de 1980, com redução na paisagem natural e uma verticalização pouco aparente. Finalmente, a Figura 15 expõe a cidade em 2022, visivelmente consolidada e verticalizada. Segundo De Almeida e De Medeiros (2023, p. 14):

“[...] o que antes se caracterizava por uma comunidade pesqueira e agrícola, de forte identidade cultural, hoje conforma um lugar que padece com a desterritorialização [...]”.

Figura 13 — Itapema em 1968.



Cortesia Humberto Sabeira

Fonte: Prefeitura de Itapema adaptado por Pinho e Reis (2013, p. 3).

Figura 14 — Itapema em 1980.



Fonte: Zemke (2007, p. 113).

Figura 15 — Itapema em 2022.



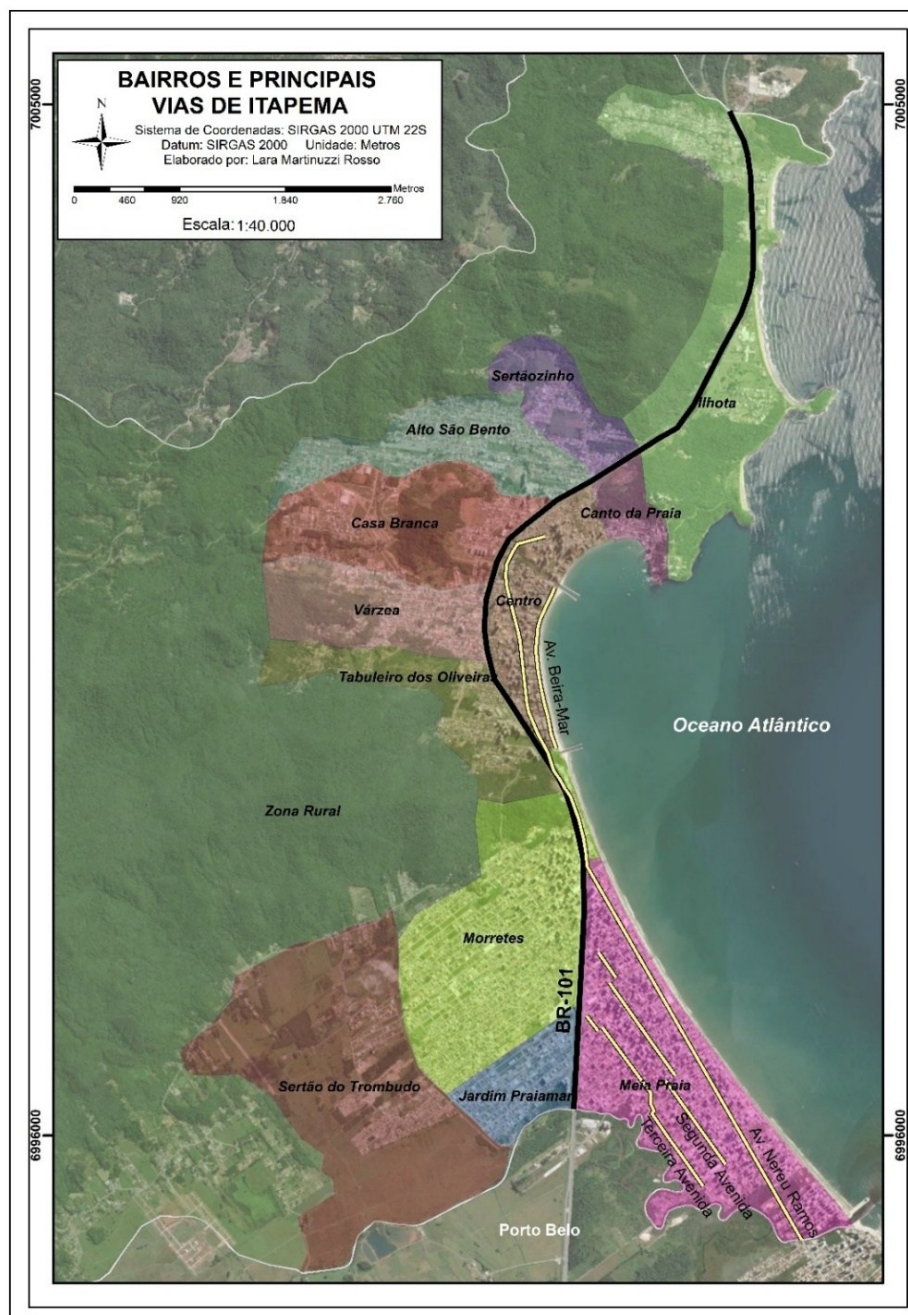
Fonte: Prefeitura de Itapema (2024).

3.1.1 O espaço urbano de Itapema e os agentes do mercado imobiliário

A cidade de Itapema está dividida em 12 bairros e uma área rural montanhosa. Os bairros são: Alto São Bento, Canto da Praia, Casa Branca, Centro, Ilhota, Jardim Praiamar, Meia Praia, Morretes, Sertãozinho, Tabuleiro dos Oliveiras, Sertão do Trombudo e Várzea. Já as principais avenidas da cidade estão em paralelo à praia e

são localizadas no bairro Meia Praia e bairro Centro, são elas: Avenida Nereu Ramos, considerada a principal avenida da cidade e de maior extensão, 2ª Avenida, 3ª Avenida, e por fim, a Avenida Beira-Mar, localizada no bairro Centro, de acordo com a Figura 16.

Figura 16 — Mapa dos bairros e principais vias de Itapema.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Itapema (2002).

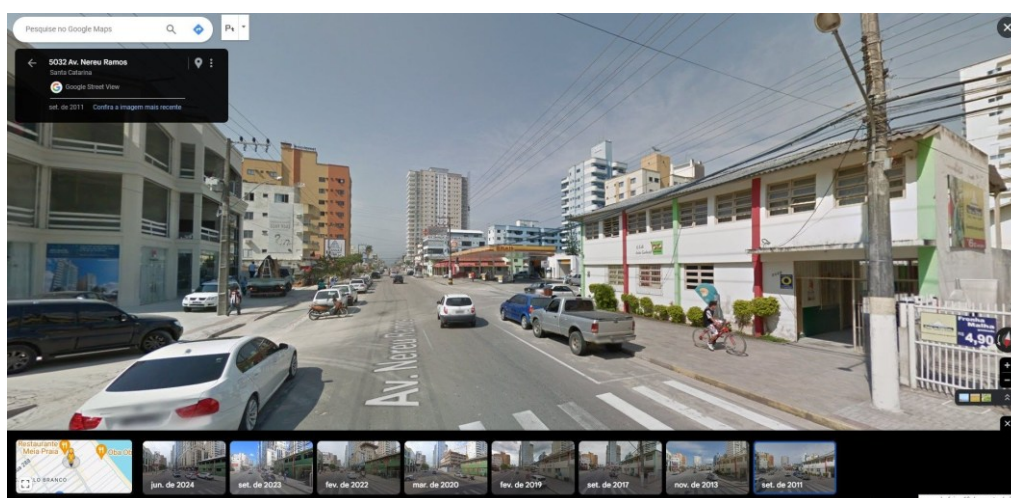
Nota-se que a BR-101 é um marco territorial, pois localiza-se no centro da malha urbana, influenciando a distribuição dos bairros em relação ao restante da cidade e impactando na segregação socioespacial. Segundo (Loch; De Andrade; Rosenfeldt, 2018, p. 72) a BR-101 "[...] gera uma descontinuidade na estrutura fundiária e no traçado viário do município [...]", gerando impactos tanto físicos quanto sociais, além de danos no sistema viário devido à interrupção da continuidade da Avenida Nereu Ramos.

Observa-se também que o traçado urbano do Bairro Meia Praia contém poucas ruas paralelas à orla da praia, sendo essas apenas as três avenidas principais, onde as 2ª e 3ª Avenida não possuem continuidade e são interrompidas abruptamente dificultando a mobilidade local. Em sua maioria, as vias são perpendiculares à praia e os trechos em sentido à orla da Meia Praia terminam em ruas sem saídas, já que na orla não contém via para carros. É evidente também o estreitamento entre a BR-101 e a orla no Bairro Morretes, conforme visto na Figura 16, fato que também dificulta a mobilidade do local em direção aos demais bairros da cidade.

Atualmente, no Bairro Meia Praia é onde localizam-se os principais usos comerciais da cidade. Em sua maioria são edificações em altura e de uso misto, sendo que no pavimento térreo desenvolvem-se os usos comerciais e de serviços como lojas, escritórios, bancos, bares, restaurantes, entre outros, enquanto na torre localizam-se os usos residenciais. Nesse bairro também está localizada a orla da Meia Praia a qual contém apenas ciclovia e passeio público, sem acesso para veículos ao local.

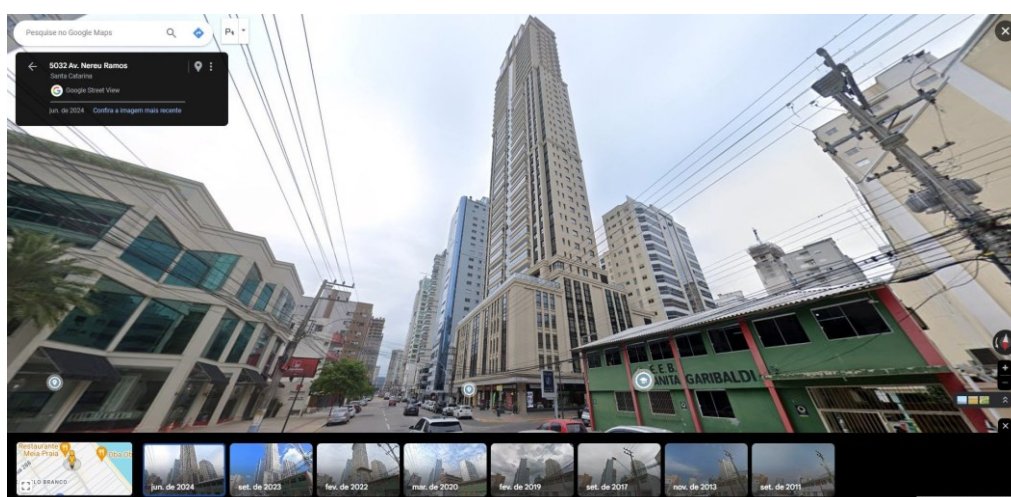
De forma a expor o processo de transformação da paisagem construída de Itapema, conforme descrito na seção anterior, a Avenida Nereu Ramos, no Bairro Meia Praia, no ano de 2011 apresentava pouca verticalização, mesmo que no local já existissem construções e uma ocupação consolidada, como visto na Figura 17. Conforme Figura 18, no mesmo local, em junho de 2024, encontra-se o prédio mais alto construído na cidade de Itapema naquele momento, contando com 42 pavimentos. Nota-se também, no seu entorno, um maior número de edificações em altura em comparação ao ano de 2011, expondo o interesse do mercado imobiliário no bairro.

Figura 17 — Avenida Nereu Ramos em setembro de 2011.



Fonte: Google Maps.

Figura 18 — Avenida Nereu Ramos em junho de 2024.



Fonte: Google Maps.

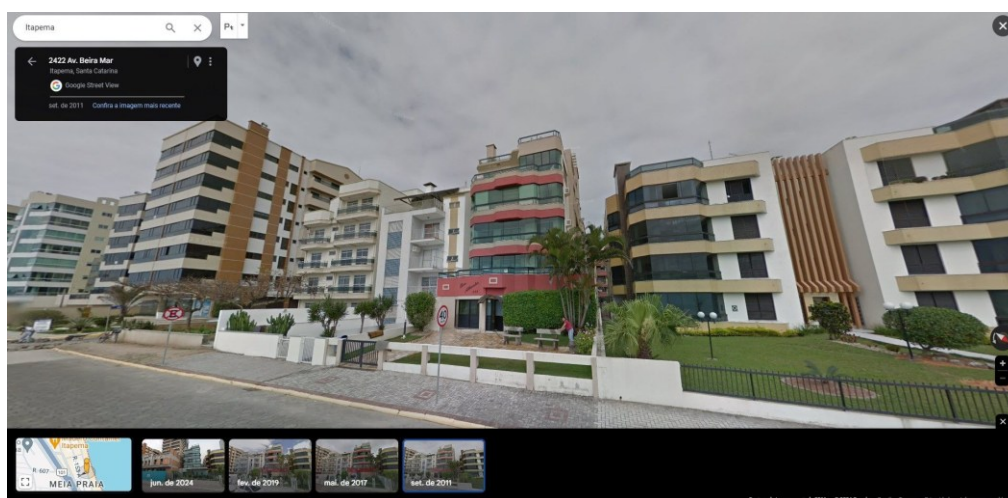
Já o bairro Centro caracteriza-se pelo uso comercial e edificações de uso misto. Na orla desse bairro está situada a Avenida Beira-Mar, onde localizam-se majoritariamente edifícios em torno de 5 a 6 pavimentos. Atualmente, algumas dessas edificações estão sendo demolidas para a construção de novas edificações em altura devido à mudança na legislação que serão exploradas no capítulo seguinte e que permitiram um maior número de pavimentos (Figura 19, Figura 20 e Figura 21). Na Figura 19 é possível identificar, também, a última casa existente atualmente na orla da praia do Centro.

Figura 19 — Edificação em demolição na Av. Beira-Mar em agosto de 2024.



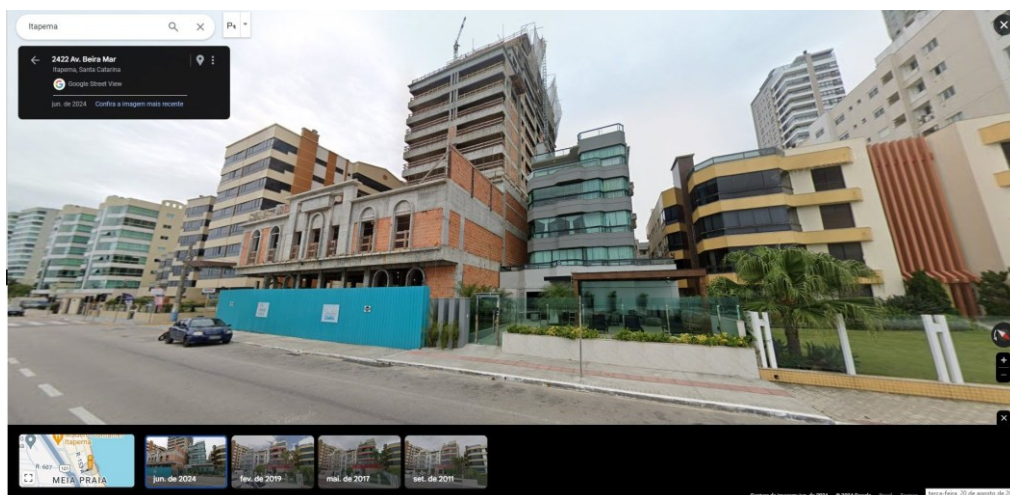
Fonte: O autor (2024).

Figura 20 — Edificações na Av. Beira-Mar em setembro de 2011.



Fonte: Google Maps.

Figura 21 — Nova edificação em junho de 2024 após mudança na legislação.



Fonte: Google Maps.

O Bairro Canto da Praia, bairro mais antigo da cidade, atualmente contém edificações multifamiliares e algumas unifamiliares sendo demolidas (enquanto essa pesquisa foi realizada) para dar lugar às torres, muitas ainda em construção. A Figura 22 expõe a transformação na paisagem e a verticalização do bairro.

Figura 22 — Vista do Bairro Canto da Praia em 2024.

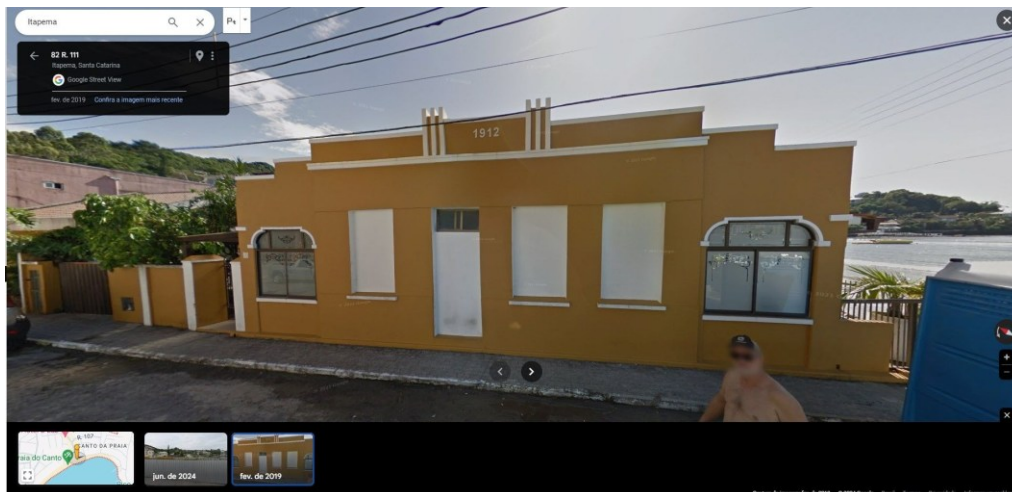


Fonte: Folha de São Paulo (2024).

Ainda, conforme Figura 23 e Figura 24, uma das poucas edificações mais antigas que remontam à formação da cidade e que estava localizada no Bairro Canto da Praia foi demolida em 2023, demonstrando a intensidade do mercado imobiliário local e o processo de renovação do estoque construído da cidade. Ainda com tapumes sem identificação, pode-se concluir que pelo valor do terreno no bairro a tendência

será de um empreendimento que utilize dos instrumentos do solo criado, objeto dessa pesquisa, para a sua verticalização e maior aproveitamento construtivo.

Figura 23 — Edificação no Bairro Canto da Praia em fevereiro 2019.



Fonte: Google Maps.

Figura 24 — Edificação no Bairro Canto da Praia em junho 2024.



Fonte: Google Maps.

Na direção oeste da BR-101, os demais bairros não contêm avenidas principais, apenas vias locais. As edificações são de usos predominantemente residenciais, multifamiliares e unifamiliares, com comércios de grande porte situados em sua maioria nas margens da BR-101, enquanto os demais, de menor porte, atendem aos moradores locais.

De acordo com relatório realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e pela Prefeitura de Itapema, no ano de 2012, foram identificados 6 locais classificados como assentamentos precários e com irregularidades fundiárias na cidade, sendo estes localizados nos Bairros Tabuleiro, Casa Branca, Ilhota, Alto São Bento, Jardim Praia Mar e Morretes (Ibam; Prefeitura Municipal De Itapema, 2012). Ainda, com base no levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (com base no censo de 2000), mais de 20% das moradias no município estavam inadequadas, devido a baixas condições de higiene e por não serem atendidas por serviços básicos. Também é possível identificar que essas moradias precarizadas estão localizadas majoritariamente a oeste da BR-101. Portanto, a rodovia serve como um marco da segregação socioespacial, mantendo as comunidades de baixa renda distantes dos processos mais intensos de valorização imobiliária, verticalização e de transformação da paisagem construída.

Ainda assim, nas margens da BR-101, com as facilidades da acessibilidade, concentram-se serviços como clínicas, supermercados, lojas de maior porte e edifícios multifamiliares em altura, muitos ainda em construção. A Figura 25 portanto, demonstra alguma das obras em construção avançando no sentido oeste da BR-101, localizadas no Bairro Morretes. Fica claro que este bairro está atualmente passando por um processo de transformação com um número volumoso de lançamentos de edifícios multifamiliares próximos a BR-101, como será visto a partir dos dados da Prefeitura Municipal de Itapema.

Figura 25 — Edificações em altura e algumas em construção no Bairro Morretes.

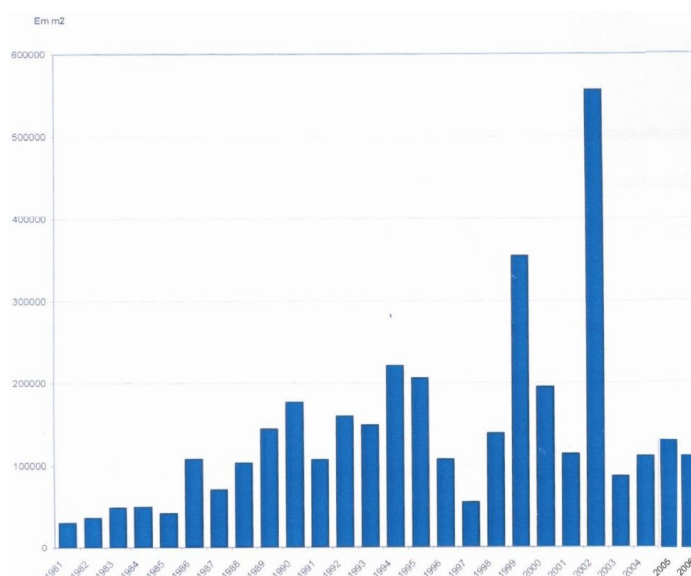


Fonte: O autor (2024).

Essa análise da transformação da paisagem de Itapema expõe o dinamismo e vigor atual do setor imobiliário da cidade. Observa-se que, ao longo do processo de expansão urbana da cidade de Itapema, as construtoras exerceram papel central na formação do espaço, influenciando também todas as atividades do circuito imobiliário. Assim, em Itapema, muitas construtoras locais assumem diversos papéis, pois além da construção, atuam como promotores imobiliários, realizam a incorporação, o financiamento desde a compra do terreno, a realização do estudo técnico, a construção e até a comercialização, tornando esse agente o principal condutor das dinâmicas imobiliárias. Para Zemke (2007), os construtores (re)organizam o espaço urbano e exercem o poder financeiro na dinâmica socioespacial, desenvolvendo a seletividade na ocupação do espaço de Itapema.

Historicamente falando sobre a atuação das construtoras e agentes mercado imobiliário em Itapema, conforme o gráfico abaixo (Figura 26), entre os anos de 1985 e 1986 houve um aumento de 158,11% na liberação de alvarás de obra pela prefeitura de Itapema. Já no ano de 2002 houve um aumento de 137,39% comparado a 1993. Zemke (2007, p. 101) afirma que nesse ano havia "interesses políticos entrelaçados com os poderes financeiros local", em especial com a aprovação do primeiro plano diretor da cidade naquele mesmo ano, como será mencionado na seção seguinte.

Figura 26 — Concessão de alvarás de obras em Itapema de 1981 a 2006.

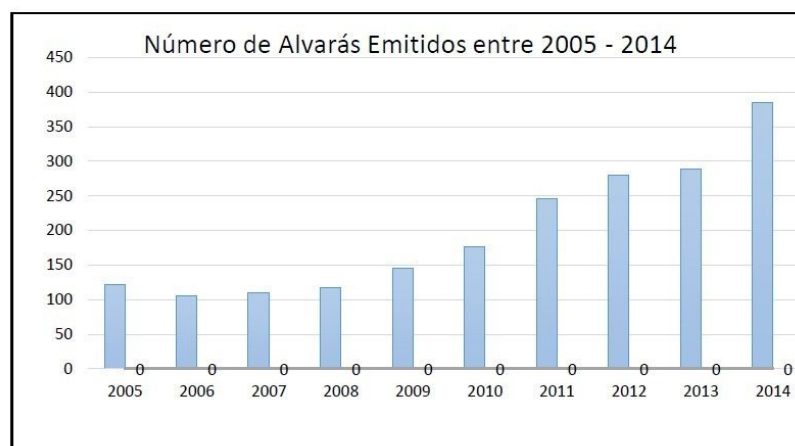


Fonte: Prefeitura de Itapema adaptado por Zemke (2007).

Ainda, conforme a Figura 26, nos anos de 2003 e 2006 houve uma redução no número de alvarás, pois segundo Zemke (2007, p. 101), no ano de 2002 foi realizado um recadastramento urbano das propriedades dos contribuintes, considerando que em anos anteriores a Prefeitura não realizava nenhum tipo de ação para arrecadação do IPTU e não realizava nenhuma vistoria das edificações in loco, corroborando a impressão de "cidade sem lei" que Itapema passava (Zemke, 2007, p. 109). Ademais, considerando a data de aprovação do primeiro plano diretor (2002), pode-se questionar se essa diminuição no número de alvarás nos anos seguintes não estaria relacionada às mudanças institucionais com regramentos urbanísticos relativamente mais restritivos sendo implantados. Segundo Zemke (2007), as obras reconhecidas como irregulares pela Prefeitura poderiam ser regularizadas por meio de uma contrapartida a ser paga pelos construtores, como "medida compensatória" (p. 120).

Complementando os dados, o gráfico exposto na Figura 27 mostra a quantidade de alvarás emitidos entre os anos de 2005 e 2014, período em que se totalizam 1.785 alvarás (Schimiguel, 2016).

Figura 27 — Número de alvarás emitidos entre 2005 e 2014.



Fonte: SPU adaptado por Schimiguel (2016).

Segundo Schimiguel (2016), conforme os dados coletados junto à Secretaria de Planejamento Urbano de Itapema (SPU), dos anos de 2006 até 2016, os construtores licenciaram cerca de 100 mil metros quadrados ao ano e em 2012 foram cerca de 1,9 milhão de metros quadrados aprovados para construção, totalizando um

crescimento de 850% ao ano. Portanto, analisando os dados de Zemke (2007) e Schimiguel (2016) nota-se um constante crescimento na construção civil e no número de alvarás emitidos pela prefeitura entre os anos de 1981 até 2014, transformando, em pouco tempo, a paisagem da cidade.

Além dos significativos números de liberação de alvarás pela prefeitura de Itapema, também é relevante o número de empresas de construção e de atividades imobiliárias que movimentam economicamente a cidade. Conforme Figura 28, entre os anos de 2010 e 2015, essas empresas estão entre aquelas que mais obtiveram aumento em número absoluto em Itapema, correspondendo a um crescimento de 65,2% e 72,2% respectivamente.

Figura 28 — Atividades econômicas de Itapema 2010/2015.

Estoque de empresas, segundo seções de atividades econômicas da CNAE – Itapema – 2010/2015			
Atividades econômicas	Empresas 2010	Empresas 2015	Δ (%) acum. 2015/2010
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	4	6	50,0
Indústrias extrativas	3	1	-66,7
Indústrias de transformação	231	275	19,0
Eletricidade e gás	-	1	0,0
Água, esgoto, ativ. de gestão de resíduos e descontaminação	10	14	40,0
Construção	388	641	65,2
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	1.797	1.674	-6,8
Transporte, armazenagem e correio	60	73	21,7
Alojamento e alimentação	339	345	1,8
Informação e comunicação	38	53	39,5
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	50	77	54,0
Atividades imobiliárias	108	186	72,2
Atividades profissionais, científicas e técnicas	93	164	76,3
Atividades administrativas e serviços complementares	774	1.038	34,1
Administração pública, defesa e seguridade social	2	3	50,0
Educação	37	44	18,9
Saúde humana e serviços sociais	70	99	41,4
Artes, cultura, esporte e recreação	53	56	5,7
Outras atividades de serviços	170	190	11,8
Serviços domésticos	2	1	-50,0
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	-	-	0,0
Total	4.229	4.941	16,8

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – Dec. 76.900/75.

Fonte: Sebrae (2017).

Já a Figura 29 demonstra que em 2015 a cidade contava com 450 empresas de construção e incorporação de edifícios e 179 empresas de serviços especializados para construção. Por outro lado, segundo as estimativas do IBGE, no ano de 2016, Itapema possuía uma população de 59.147 habitantes distribuídos em uma área de 58 km². Ou seja, nota-se um grande número de empresas de construção para uma cidade de pouca extensão territorial.

Figura 29 — Construção civil em Itapema em 2015.



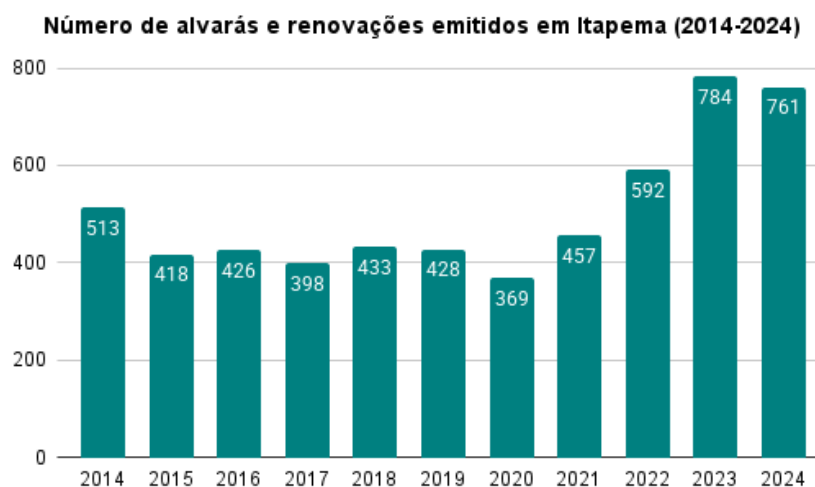
Fonte: Sebrae (2017).

Atualizando esses dados e a fim de demonstrar as atividades da construção civil nos últimos anos, com enfoque do recorte temporal da pesquisa, realizou-se o levantamento de dados de número de alvarás acrescido do número de renovações, metragem quadrada de projetos aprovados e número de habite-se emitidos, junto à Secretaria de Planejamento Urbano de Itapema entre os anos de 2014 até 2024⁴. Além de fazer referência ao impacto do pacote de legislações de 2018 que implementaram o solo criado em Itapema, essa análise atualiza o trabalho realizado pelos autores mencionados acima, 10 anos após os últimos dados obtidos pelas pesquisas anteriores.

Nesse sentido, conforme exposto no gráfico a seguir (Figura 30), o número de alvarás acrescidos do número de renovações de alvarás, emitidos entre os anos de 2014 e 2024, totaliza 5.579. Por um lado, o ano de 2018 não apresenta uma alteração imediata no número de alvarás, enquanto o ano de 2020 apresenta redução do total. Tal fato pode ser consequência da Pandemia Sars-COVID-19 iniciada naquele ano. Por outro lado, percebe-se a retomada em 2021, e que nos anos de 2022 e 2023 houve um aumento significativo, chegando ao total de 784 alvarás emitidos em apenas um ano, o maior número registrado na série histórica, mesmo se comparado aos dados dos anos anteriores de Schimiguel (2016) e Zemke (2007).

⁴Os dados foram obtidos através do protocolo nº 19.852/2024 à Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Itapema.

Figura 30 — Número de alvarás e de renovações emitidos em Itapema (2014-2024).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2024).

Já a Tabela 3 refere-se à localização dos alvarás emitidos no ano de 2024 por bairros, com base em dados também disponibilizados pela Prefeitura. Percebe-se uma quantidade expressiva de alvarás nos bairros Morretes e Meia Praia, localizações que, conforme imagens anteriores (Figura 18 e Figura 25) já possuíam diversas obras em andamento em 2024. Em seguida, o número de alvarás distribui-se de forma mais homogênea entre os bairros. De qualquer forma, destaca-se o bairro Sertão do Trombudo, bairro situado na porção oeste da BR-101 e que ainda conta com características rurais. Esses dados, apontam uma tendência de expansão urbana para esse bairro que, como será visto no Capítulo 4, também conta com a previsão de uma operação urbana.

Tabela 3 — Localização dos alvarás emitidos no ano de 2024 em Itapema.

BAIRRO	Nº DE ALVARÁS EMITIDOS EM 2024
Morretes	87 (40,3%)
Meia Praia	42 (19,4%)
Sertão do Trombudo	19 (8,8%)
Centro	18 (8,3%)
Alto São Bento	14 (6,5%)
Jardim Praiamar	10 (4,6%)

BAIRRO	Nº DE ALVARÁS EMITIDOS EM 2024
Canto da Praia	9 (4,2%)
Várzea	7 (3,2%)
Casa Branca	6 (2,8%)
Tabuleiro	2 (0,9%)
Sertãozinho	1 (0,5%)
Ilhota	1 (0,5%)
TOTAL	216

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2025).

Quanto à metragem quadrada de projetos que foram aprovados entre os anos de 2014 a 2024, conforme tabela a seguir, o total foi 10.081.972,55 m². Observa-se que a metragem quadrada das obras obteve um aumento significativo a partir de 2021, em consonância com o incremento no número de alvarás exposto anteriormente. Neste caso, o total mais expressivo refere-se ao ano de 2024 com 1.617.628,58 m² aprovados.

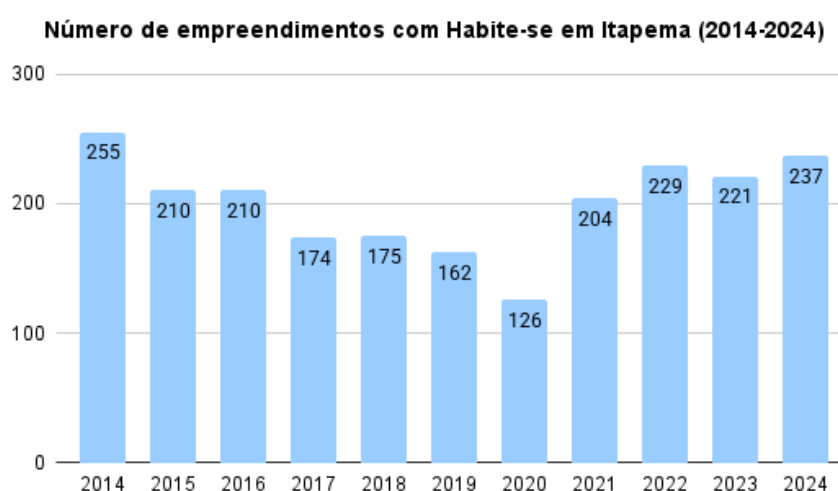
Tabela 4 — Projetos aprovados em m² no Município de Itapema.

ANO	PROJETOS APROVADOS (m²)
2014	541.794,61
2015	428.978,83
2016	742.557,87
2017	543.586,49
2018	535.644,69
2019	731.290,59
2020	870.496,17
2021	1.246.322,59
2022	1.398.345,78
2023	1.425.326,35
2024	1.617.628,58
TOTAL	10.081.972,55

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2024).

Com relação ao número de habite-se emitidos pela Prefeitura, ou seja, número de obras concluídas de acordo com as normas legais e que estariam aptas para uso, o gráfico a seguir (Figura 31), demonstra a evolução entre os anos de 2014 e 2024. No total, foram concluídas 2.203 obras nos últimos 10 anos. Enquanto é possível identificar o impacto da Pandemia novamente no ano de 2020, verifica-se que os anos de 2014 e 2024 são aqueles com maior número de empreendimentos com habite-se.

Figura 31 — Número de empreendimentos com habite-se em Itapema (2014-2024).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2024).

No entanto, ao cruzarmos a informação do número de alvarás com a área aprovada em cada um desses anos - 541.794,61 m² em 2014 e 1.617.628,58 m² em 2024 - é possível identificar um aumento no tamanho dos empreendimentos em Itapema (em média 2.124,68 m² no ano de 2014 e 6.825,43 m² no ano de 2024). Além disso, embora o número de empreendimentos com habite-se tenha ficado relativamente estável durante os últimos anos, relacionando esses dados com o número de licenciamentos de obras para construção e a metragem total dessas obras, observa-se que as obras estão demorando mais tempo para serem concluídas, indicando uma possibilidade de obras de maior porte. Portanto, constata-se que Itapema, ao longo dos anos teve um aumento expressivo, tanto em número de alvarás, quanto em metragem quadrada de obras, fatos que transformaram a cidade em um grande canteiro de obras, como visto nas imagens expostas anteriormente.

Como conclusão, fica claro que a cidade de Itapema teve, em pouco tempo, um grande crescimento populacional, bem como uma intensa dinâmica de transformação espacial, onde se consolidou uma estrutura urbana com alta densidade construtiva a partir de uma verticalização acelerada e de construção de residências permanentes e segundas residências para o turismo. Assim, os agentes imobiliários foram e são de grande relevância na compreensão da formação do espaço urbano da cidade de Itapema. Conforme apresentado, o número de alvarás de obras emitidos, assim como o número de empresas de construção e de atividades imobiliárias aumentou significativamente em pouco tempo, dados que expõem como Itapema, apesar de ser uma cidade de médio porte, transformou-se no segundo metro quadrado mais caro do Brasil em 2025 (Fipezap, 2025).

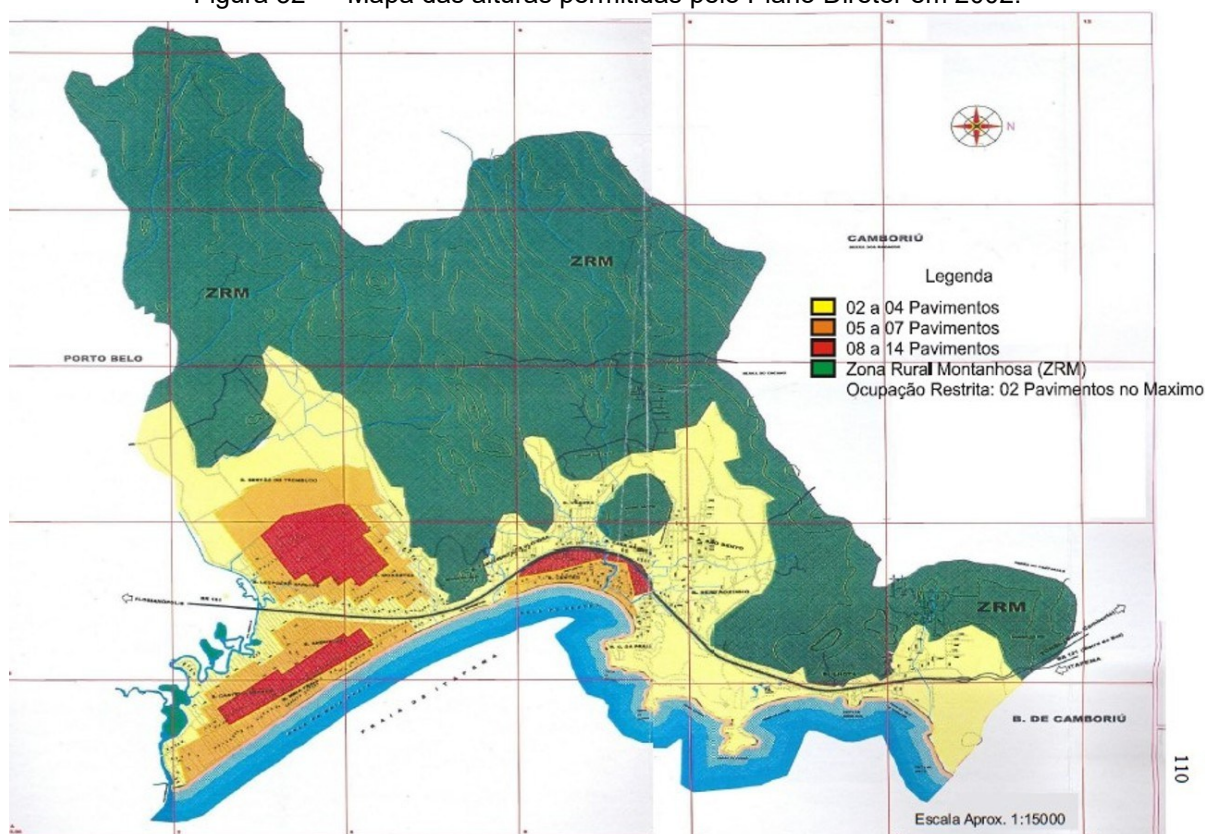
Ainda assim, nessa pesquisa, parte-se do princípio que o processo de alteração da paisagem natural e construída, embora decorrente do interesse imobiliário, também é resultado de ações públicas, como exposto no capítulo anterior e aprofundado por Souza (1994) ao abordar a importância das normativas urbanísticas no processo de verticalização de São Paulo. Cabe agora entender como as legislações urbanas de Itapema influenciam esse processo localmente a partir da aprovação do primeiro plano diretor municipal e dos instrumentos do solo criado.

3.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL E SUA INOVAÇÃO

A cidade de Itapema, como mencionado anteriormente, foi emancipada como município em 13 de janeiro de 1962. Com relação à evolução legislativa do planejamento territorial local, a primeira lei municipal relacionada ao espaço urbano foi aprovada em 1979, a partir da Lei nº 10/79, a qual "Dispõe sobre loteamento e desmembramentos de imóveis na zona urbana do município de Itapema". Já a Lei nº 12/80 foi a primeira lei a instituir o código de obras e posturas municipais, sendo que em 1985, a Lei nº 101/85 alterou o código de obras do município de Itapema, contendo 247 artigos. A Lei nº 20/81 também foi uma das primeiras leis urbanísticas, designando os bairros municipais, sem especificações construtivas ou sobre o uso do solo. Ao longo das décadas seguintes, foram instituídas leis específicas para regular a construção civil em Itapema, como leis de recuos, alturas, entre outras.

Ainda assim, o primeiro plano diretor de Itapema foi aprovado somente no dia 6 de fevereiro de 2002, pela Lei Complementar nº 7/2002. O Plano Diretor Municipal é complementado pelas seguintes leis: Lei Complementar nº 8/2002 - Lei do Código de Obras; Lei Complementar nº 9/2002 - Lei do Meio Ambiente; Lei Complementar nº 10/2002 - Lei do Parcelamento do Solo e a Lei Complementar nº 11/2002, que dispõe sobre o zoneamento e uso do solo do município de Itapema. O texto legislativo foi acompanhado de um mapa referente à ocupação proposta, o qual distribuía o número de pavimentos permitidos (Figura 32), sendo o máximo de 14 pavimentos. No entanto, já naquela época, segundo Zemke (2007), as construções extrapolavam a altura permitida pela legislação municipal, expondo uma continuidade das irregularidades identificadas em período anterior ao plano.

Figura 32 — Mapa das alturas permitidas pelo Plano Diretor em 2002.

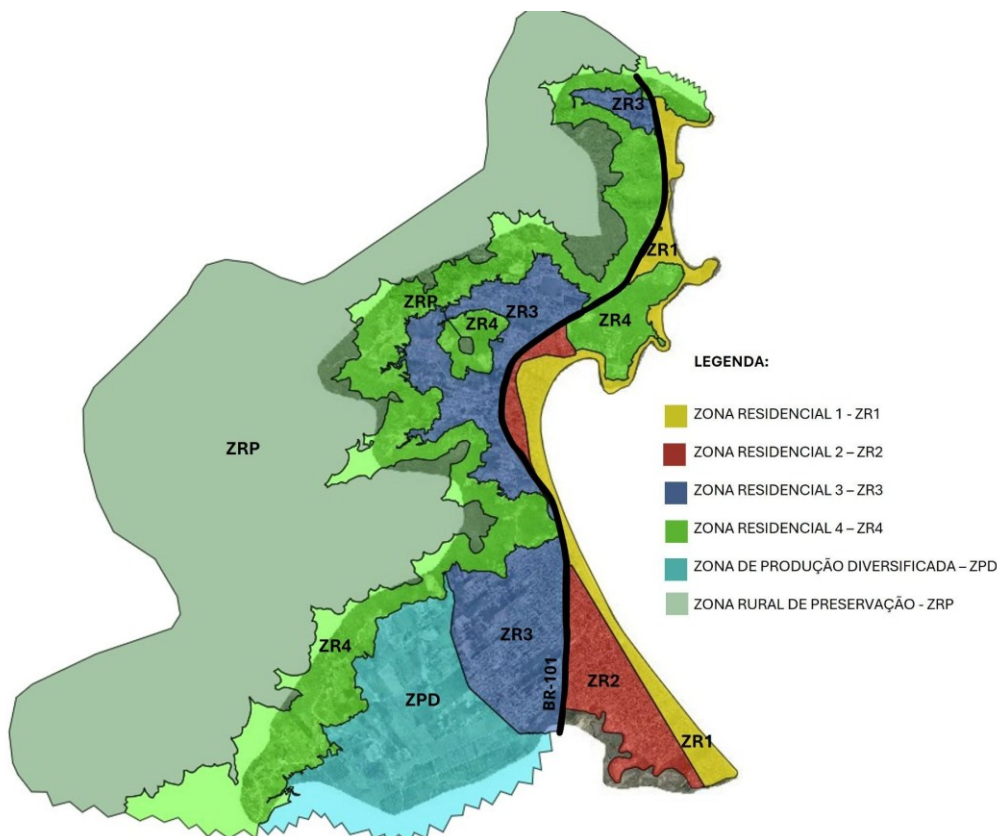


Fonte: Zemke (2007, p. 110).

A Lei Complementar nº 11/2002, que regula o zoneamento e uso do solo do município de Itapema, institui as zonas urbanas conforme a Figura 33. São elas: Zona

Residencial (ZR) 1, 2, 3 e 4; Zona de Produção Diversificada (ZPD); e Zona Rural de Preservação (ZRP).

Figura 33 — Mapa do Zoneamento de Itapema.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Geomais (2025).

Ao lado leste da BR-101, predominam as Zonas Residenciais 1, 2 e 4. A ZR1, em sua maior parte, está situada entre a orla da praia e a Avenida Nereu Ramos. Já a Zona Residencial 2 localiza-se entre a Avenida Nereu Ramos e a BR-101. Essa configuração está presente no bairro Meia Praia e no bairro Centro. O bairro Canto da Praia e Ilhota, são determinados pela ZR1 e ZR4. Ao lado oeste da BR-101 predominam as ZR3, a ZR4 (localizadas em encostas dos morros), e as ZRP e ZPD. Ou seja, são áreas com maior restrição à ocupação e ao aproveitamento dos lotes.

Ainda na Lei Complementar nº 11/2002, em seu capítulo IV, constam as informações referentes ao aproveitamento e à ocupação do solo, trazendo a definição de índices urbanísticos. O "Índice K" e o "Índice C", inovações importantes para

compreensão do solo criado em Itapema, foram definidos pela Lei Complementar nº 58/2017, a qual define:

Art. 15 [...]

I - Índice k: é a fração de área que define o número máximo de unidades residenciais permanentes que poderão ser construídas; definido através da divisão da área do terreno pelo índice k específico da região (ver tabela II) (Redação dada pela Lei Complementar nº58/2017)

II - Índice C: é o índice de conforto que delimita a quantidade de apartamentos por pavimento, o qual é definido da seguinte maneira:

Uma testada, C = dois apartamentos por pavimento;

Duas testadas, C = quatro apartamentos por pavimento.

Uma esquina, C = três apartamentos por pavimento;

Duas esquinas, C = quatro apartamentos por pavimento. (Itapema, 2002, p. 16-17).

Os referidos índices são utilizados para definir o número de unidades de apartamentos que podem ser construídas em determinado terreno. Enquanto o índice K estabelece o número máximo de unidades em relação ao tamanho do terreno e a sua zona, o índice C determina o número máximo de apartamentos por pavimento de acordo com a localização do terreno na quadra, em termos de número de testadas e esquinas. Esses índices são estabelecidos pela Tabela II da mesma lei, indicando o valor do Índice K, a medida do alinhamento frontal, o limite do número de pavimentos e as medidas de recuos laterais e de fundos para cada zona. A seguir, a Figura 34 exemplifica os índices urbanísticos na ZR2.

Figura 34 — Tabela II da Lei Complementar nº 11/2002.

Lei de Zoneamento e Uso do Solo do Município de Itapema		TABELA II	
Tabela de ocupação, Alinhamentos, recuos e Número de Pavimentos		2/3	
ZONA	Ocupação Índice K	Alinhamento Frontal	Número de Pavimentos
			Recuos Laterais e Fundos
Av. Nereu Ramos		a - Trecho situado entre o Rio Perequê e o trevo da Meia Praia:	Nº Pavtos
		6,00m do alinhamento do meio fio.	
Lei Complementar nº 13/2002		b - Trecho situado entre o Rio Perequê e o trevo da Meia Praia:	até 7
		entre o trevo da Meia Praia e o Rio Bela Cruz	2,50
Lei Complementar nº 13/2002		6,00m do alinhamento do meio fio.	8 2,50 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 46/2015		b - Trecho situado entre o trevo da Meia Praia e o Rio Bela Cruz	9 2,80 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 46/2015)
Lei Complementar nº 13/2002		Trecho situado entre o Rio Bela Cruz e o Rio Fabricio	10 3,10 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002		Trecho situado entre o Rio Bela Cruz e o Rio Fabricio	11 3,40 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002		Av. Celso Ramos	12 3,70 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002		entre o Rio Fabricio e o Rio Bela Cruz	13 4,00 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002		6,00m do alinhamento do meio fio.	14 4,30 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002			15 4,60 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002			16 4,90 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
ZR2	35	Trecho situado entre o Rio Fabricio e o trevo das peixarias: 6,00m do alinhamento do meio fio.	Térreo + Vinte 17 5,20 (Índice "k" dado pela Lei Complementar nº 12/2002) (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002		entre o trevo das peixarias e o Rio Bela Cruz	18 5,50 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002		Av. João Francisco Pio	19 5,80 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002		6,00m do alinhamento do meio fio.	20 6,10 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 13/2002			21 6,40 (Recuo dado pela Lei Complementar nº 13/2002)
Lei Complementar nº 64/2018			(Vide Lei Complementar nº 64/2018)
2ª e 3ª Avenidas		5,00 m do alinhamento do meio fio.	
Marginal da BR 101		35,00 m da mureta central da BR 101.	
Outros		a - Ruas: 4,00 m do alinhamento do meio fio.	
		b- servidões e travessias: 3,00 m do alinhamento do meio fio.	
Marginal da BR 101		35,00 m da mureta central da BR 101.	
Ruas		4,00 m do alinhamento do meio fio.	
ZR3	40		Térreo + Vinte (Índice "k" dado pela Lei Complementar nº 12/2002)
Futuras Avenidas		5,00 m do alinhamento do meio fio.	(Vide Lei Complementar nº 64/2018)
Servidões e Travessias		3,00 m do alinhamento do meio fio.	

Fonte: Lei Complementar nº 11/2002 Itapema (2002).

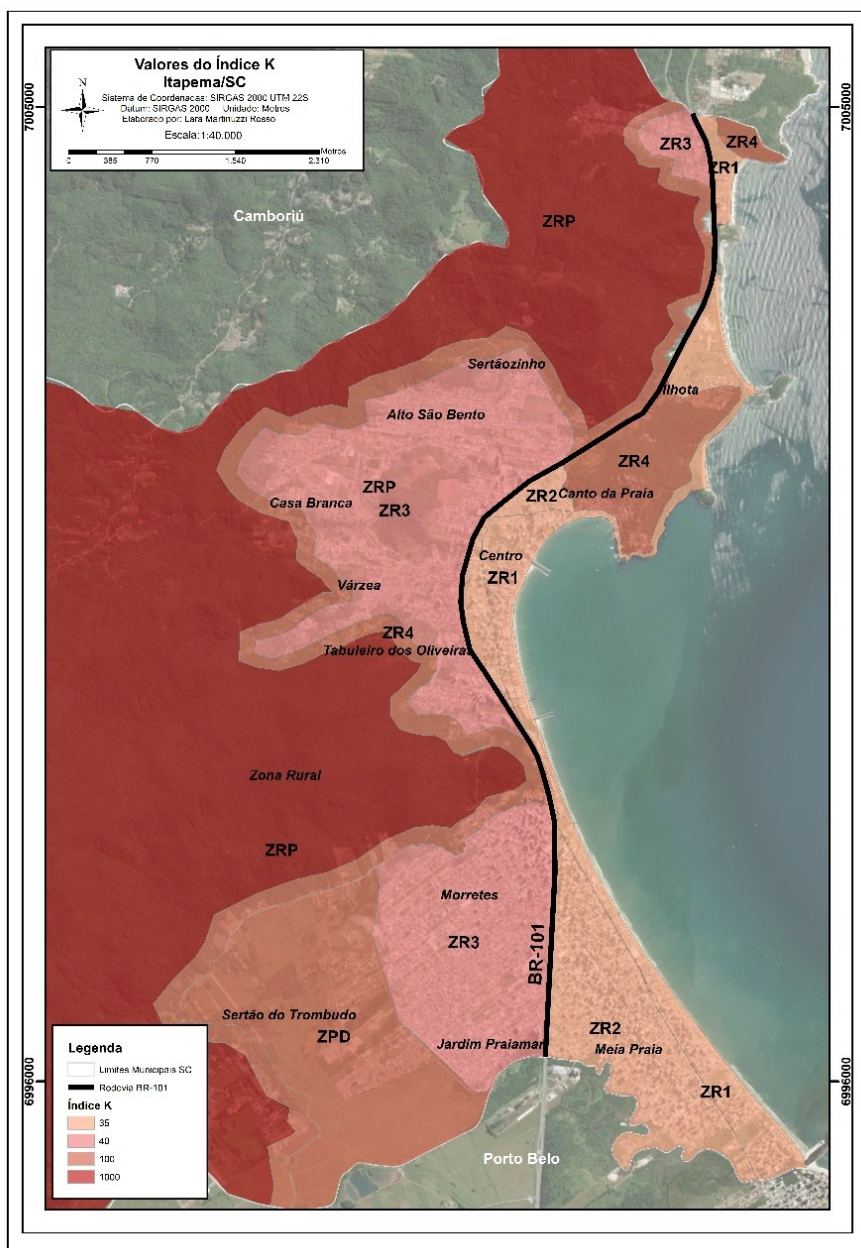
Observa-se que a Tabela II contém diversas alterações posteriores por meio da Lei Complementar nº 13/2002, gerando dificuldade de leitura da legislação urbana. Para exemplificar e sistematizar o seu conteúdo, com base na tabela e nos índices K e C, pode-se realizar o cálculo para um terreno com área de 1.867,60 m² situado na ZR2 frente a uma via e uma testada. Dividindo-se a área do terreno por 35, conforme determinado pela Tabela II da lei municipal que dispõe do zoneamento e uso do solo, tem-se o total de 53 unidades, podendo ser distribuídas em até duas unidades por pavimento e com limite de altura de térreo + vinte pavimentos, a área mínima das unidades é de 60m², não havendo restrição quanto a área máxima.

Os índices apresentados, conforme a Lei de Zoneamento de Itapema, são semelhantes aos coeficientes de aproveitamento geralmente utilizados pela legislação brasileira, conforme referenciado no capítulo anterior acerca do solo criado e que estabelecem limites de ocupação a partir da relação entre a área construída total e a área do terreno. Porém, na lei do município de Itapema, esses coeficientes de ocupação acabam recebendo um tratamento a partir do número de unidades de apartamento limitado pelos índices K e C. Segundo Filho (2017, p. 84), a legislação de Itapema é inovadora ao inserir:

"[...] novos referenciais para o planejamento urbano e condicionamento da construção civil, referenciais estes que receberam nomes próprios diante de seu grau de inovação, já que não são conhecidos em outras instâncias jurídicas.

Para melhor elucidar os índices permitidos na legislação, o mapa a seguir demonstra o valor do índice K de acordo com o zoneamento. Percebe-se que o índice K de 35 é utilizado somente ao lado leste da BR-101, parte mais próxima à orla da praia. Além disso, esse é o menor índice, ou seja, dividindo a área do terreno por esse número, resultará em maior permissividade construtiva. Já ao lado oeste da BR-101, prevalecem índices com maior restrição construtiva, com exceção da ZR4 no Canto da Praia.

Figura 35 — Mapa dos valores do Índice K.

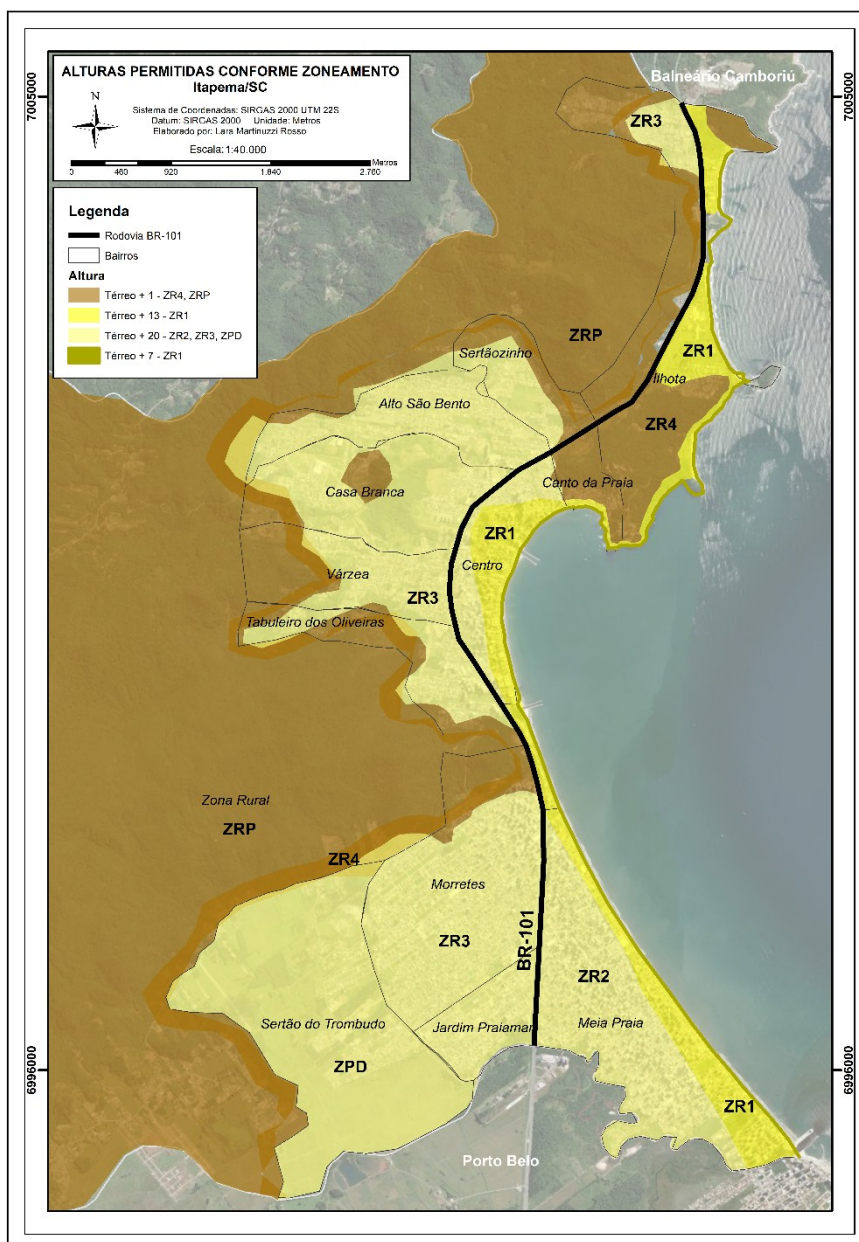


Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei Complementar nº 11/2002 (2025).

Ainda, de acordo com a Tabela II, o número de pavimentos permitidos aumentou em contraposição ao mapa de gabarito do plano diretor (Lei Complementar nº 7/2002, exposto na Figura 32) e passou a ser de acordo com o zoneamento. Conforme o mapa a seguir (Figura 36), a ZR4 é a zona com maior restrição de altura, sendo térreo + 1 pavimento, visto que são majoritariamente áreas ambientalmente sensíveis localizadas em encosta de morros. A ZR1, contém dois limites de altura, sendo a beira mar limite de térreo + 7 pavimentos e, a partir disso, limite de térreo +

13 pavimentos. Já as demais zonas, de forma geral é permitido térreo + 20 pavimentos.

Figura 36 — Mapa das alturas máximas permitidas após alteração.



Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei Complementar nº 11/2002 (2025).

Já com relação aos recuos estipulados pela Tabela II da Lei Complementar nº 11/2002, que dispõe do zoneamento e uso do solo (Figura 34), eles se referem apenas à torre da edificação, no qual o valor aumenta de acordo com o número de pavimentos,

sendo que a partir de 21 pavimentos, a medida do recuo fixa em 6,70 m. Em edificações residenciais ou comerciais multifamiliares, os primeiros pavimentos utilizados para usos comerciais, vagas de estacionamento ou para área de lazer, além de conter taxa de ocupação de 100%, podem ser construídos considerando apenas o recuo frontal, sem recuos laterais e de fundos, desde que se limitem a altura máxima de 16,95 metros (conforme Lei Complementar nº 68, 2018). Esses primeiros pavimentos são denominados como embasamento, onde essa configuração de embasamento e torre, acaba gerando uma tipologia arquitetônica comum às edificações de Itapema, conforme exemplos da Figura 37 abaixo.

Figura 37 — Imagem da tipologia construtiva embasamento e torre.



Fonte: Construtora Pasqualotto.

Portanto, conforme a legislação municipal, conclui-se que há grande originalidade na legislação urbanística em Itapema no estabelecimento de seu plano diretor e leis complementares com índices urbanísticos que não utilizam a proporção entre área total construída e área do terreno para definir o aproveitamento construtivo dos lotes. Percebe-se também maior permissividade construtiva na orla da praia, leste e imediações da BR-101. Finalmente, a medida sendo o número de apartamentos poderia ser uma forma de direcionamento de densidades populacionais, no entanto pode se transformar em um incentivo para a produção de unidades de segunda residência em uma cidade turística ou em unidades maiores, já que o limite de altura foi flexibilizado em legislações posteriores, relacionadas ao solo criado, que serão explorados no capítulo seguinte.

4 O SOLO CRIADO EM ITAPEMA

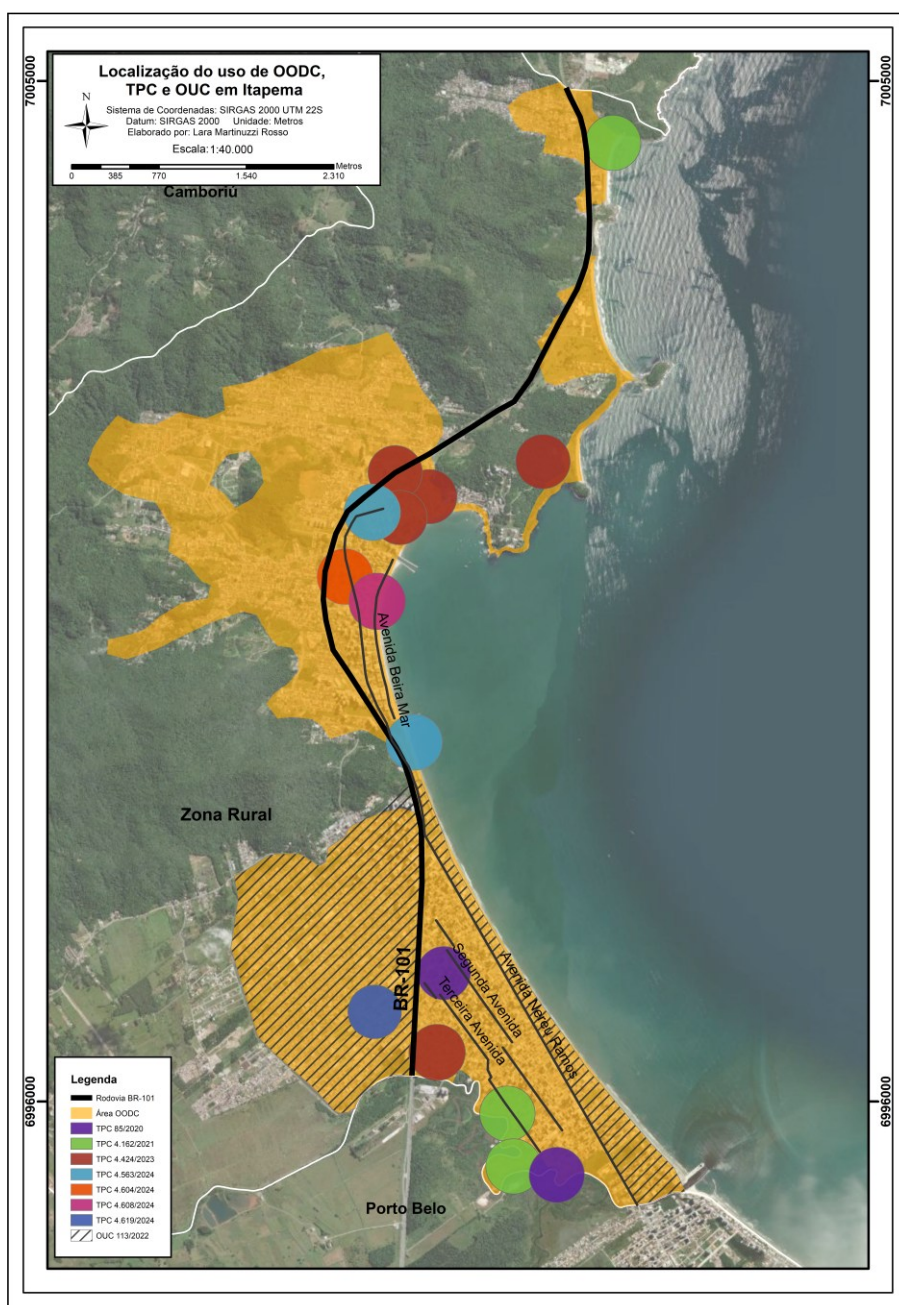
Neste capítulo é analisado o funcionamento dos instrumentos do solo criado em Itapema. São eles: Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional (OODC), Transferência de Potencial Construtivo (TPC) e Operações Urbanas Consorciadas (OUC). A aplicabilidade desses instrumentos é abordada primeiramente a partir da análise de documentos, da exploração da legislação municipal, analisando a sua forma de operacionalização local. Os índices urbanísticos e outras determinantes são aprofundados a partir de mapas, imagens, esquemas e fórmulas de cálculos para melhor compreender a forma de aplicação no município do solo criado, assim como exemplos de tipos e valores das contrapartidas a serem prestadas. Já em termos da efetividade dos instrumentos, de acordo com os objetivos previstos na legislação municipal e no Estatuto da Cidade, são analisados dados obtidos a partir do Portal da Transparência da Prefeitura de Itapema e de dados que foram disponibilizados pela Prefeitura após solicitação direta, incluindo informações acerca da demanda de utilização por agentes privados, os recursos gerados e os investimentos realizados por meio da OODC.

Cabe destacar que algumas das ações pretendidas por meio dos instrumentos de TPC e OUC ainda não foram realizadas durante o recorte temporal da pesquisa (2018-2024). Portanto, esses instrumentos serão analisados majoritariamente em termos de sua aplicabilidade conforme as leis municipais vigentes até então. Já o instrumento da OODC, devido à sua maior utilização e maior impacto urbanístico no período em análise, traz maiores aprofundamentos analíticos a partir da composição de um banco de dados abrangendo o número e a localização dos requerimentos para o uso do instrumento, os recursos arrecadados e os investimentos realizados no período de 2018 a 2024. A partir das informações originais obtidas com a Prefeitura de Itapema, os recursos foram categorizados e uma análise espacial foi desenvolvida. Essa análise consistiu no mapeamento dos locais onde a outorga onerosa foi concebida, das áreas que receberam os recursos capturados e dos tipos de investimentos públicos realizados. Ou seja, são os benefícios privados que foram outorgados por meio do instrumento, devido ao aumento do potencial construtivo e os benefícios públicos resultantes a partir do investimento dos recursos gerados. Neste sentido, será demonstrado se houve investimentos das receitas geradas em

transformações urbanísticas estruturais, ambientais e sociais, considerando as normativas locais e o Estatuto da Cidade.

Ainda, a fim de realizar um panorama geral com relação aos instrumentos do solo criado em Itapema, para melhor visualização e espacialização, o mapa a seguir identifica as localizações nas quais os instrumentos de solo criado utilizados em Itapema são permitidos e previstos de acordo com a legislação municipal (Figura 38).

Figura 38 — Mapa de localização do uso de OODC, TPC e OUC em Itapema.



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A cor laranja representa os locais onde é permitido o uso outorga onerosa (OODC), os círculos identificam a localização aproximada dos lotes que foram ou serão desapropriados a fim de implementar as melhorias por meio da transferência de potencial construtivo (TPC) e, por fim, as áreas hachuradas representam os locais onde serão realizadas operações urbanas consorciadas (OUC).

Como evidenciado no mapa, percebe-se que os locais a serem implantados o instrumento de TPC em sua maioria localizam-se no bairro Meia Praia e Canto da Praia, sendo esses ao lado leste da BR-101. Já as OUCs se dividem em duas propostas: uma no Bairro Meia Praia - que também se localiza ao lado leste da BR - e a outra que fica localizada ao lado oeste da BR-101, nos Bairros Morretes, Jardim Praiamar e Bairro Sertão do Trombudo. Por fim, o uso de outorga onerosa (OODC), é permitido em quase todo o território municipal. A espacialização dos três instrumentos e a análise dessas localizações a partir das normativas municipais revela um maior interesse do poder público na utilização do solo criado ao lado leste da BR-101, mesmo que com área menor em relação ao total do município de Itapema. A análise de cada instrumento específico será vista a seguir.

4.1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ADICIONAL

No ano de 2018 foram publicados um conjunto de leis complementares Municipais (nº 063/2018, nº 064/2018, nº 065/2018, nº 068/2018 e nº 069/2018) a fim de regulamentar a outorga onerosa do direito de construir no município. Segundo Filho (2017, p. 99), esse conjunto de leis "[...] reformulam as possibilidades de construção da cidade e, por consequência, de desenvolvimento urbano local". Para o autor, o "elemento fundante" (p. 100) do instrumento da outorga onerosa do direito de construir em Itapema foi estabelecido através da Lei Complementar Municipal nº 63/2018 a qual altera o Art. 24 do plano diretor, trazendo:

"Art. 24 [...]

§ 1º O coeficiente de aproveitamento máximo é o índice que, excedendo o coeficiente de utilização básico, será admitido por lei específica e nos processos de aprovação de projetos, que contemplem a Outorga Onerosa de potencial construtivo adicional mediante contrapartida, nas ZONAS RESIDENCIAIS I, II e III, do Município de Itapema.

§ 2º O limite máximo a ser atingido pelo coeficiente máximo de aproveitamento, para outorga onerosa de potencial construtivo adicional é de trinta por cento de apartamentos definidos pelo coeficiente básico." (Itapema, 2018, p. 1).

Conforme § 2º, portanto, o coeficiente máximo de aproveitamento utilizado para outorga onerosa é estabelecido a partir do número de unidades de apartamentos. Para Filho (2017), por mais que na legislação brasileira e até mesmo fora do país, seja utilizado índice básico e máximo estabelecido em unidade de metro quadrado, entende-se que na legislação local foi adotado dessa maneira visto que já se faz uso de número de unidades de apartamentos para o aproveitamento básico do índice K pelo plano diretor de 2002, conforme visto no capítulo anterior. Porém, como afirma Filho (2017, p. 105):

"[...] isso provoca uma quebra na compreensão do instrumento recém-criado no Município de Itapema quando comparado com as lógicas implantadas em outros lugares ou mesmo no Estatuto da Cidade."

A Lei Complementar Municipal nº 65 de 17 de janeiro de 2018 "Regulamenta o Instrumento da Política Urbana de Itapema para fins da Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional". Em seu Art. 1º conceitua:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. OUTORGA ONEROSA - é o instrumento para a concessão, pelo Poder Público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do coeficiente de aproveitamento básico, até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo e, para a alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira. (Itapema, 2018, p. 1).

Já no Art. 2º, § 1º, estabelece em quais zonas urbanas a outorga onerosa de potencial construtivo adicional poderá ser utilizada. São elas: Zona Residencial (ZR) 1, 2 e 3, conforme indicado na Figura 39. Cabe destacar também que o mesmo padrão (30% das unidades estabelecidas a partir do cálculo pelo índice K) foi estabelecido para todo o território das Zonas Residenciais 1, 2 e 3. Ou seja, ao invés de estabelecer um coeficiente básico unitário, como nos debates acerca do solo criado apresentados no Capítulo 2, foi instituído um coeficiente máximo unitário.

Figura 39 — Mapa com locais onde é permitido o uso de OODC em Itapema.



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Portanto, fica evidente a partir da análise do mapa acima que o instrumento da outorga onerosa do direito de construir pode ser utilizado em praticamente toda a área urbana da cidade de Itapema e com os mesmos critérios, sem considerar as especificidades de cada bairro e/ou se o mesmo está preparado para essa

densificação construtiva e verticalização, contendo infraestrutura adequada ou necessitando de investimentos para um possível aumento populacional.

Com relação ao cálculo para definir qual será o número de unidades residenciais excedentes, quando solicitado outorga onerosa, o Art. 3º da Lei estabelece:

Art. 3º [...]

§ 5º O cálculo do número de unidades residenciais permanentes que serão edificados a mais (excedentes) quando solicitado Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional será dado pela fórmula:

$$NUOO = 1,3A/K - A/K$$

Onde: NUOO = é o número de unidades residenciais excedentes quando requerido Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional.

1,3A/K = é o número de unidades residenciais permanentes total quando requerido Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional com arredondamento conforme Lei Complementar 11/2002, Art.15, inciso I.

A/K = é o número de unidades residenciais permanentes com arredondamento conforme Lei Complementar 11/2002, Art.15, inciso I.

A = é a área do terreno utilizada para cálculo do número de unidades residenciais permanentes conforme Lei Complementar 11/2002.

K = é a fração de área que define o número máximo de unidades residenciais permanentes que poderão ser construídas conforme Lei Complementar 11/2002, Art.15, inciso I. (Itapema, 2018, p. 3-4).

Fica claro que, enquanto a partir da Lei Complementar Municipal nº 11/2002 o índice K estabelecia o número máximo de unidades em relação ao tamanho do terreno e a sua zona, com a aprovação da nova legislação da outorga esse cálculo passa a estipular o coeficiente básico. Ainda, o Art. 3º também confirma a determinação mencionada anteriormente de que a OODC é de trinta por cento de apartamentos definidos a partir do coeficiente básico. Seguindo o exemplo citado no capítulo anterior acerca do índice K - um terreno com área de 1.867,60 m² situado na ZR2 frente a uma via e uma testada -, se aplicada a fórmula acima ($NUOO = 1,3A/K - A/K$) multiplicando o número de unidades residenciais do coeficiente básico permitidas no terreno (ou seja, 53 unidades) por 1,3 será estabelecido o total de 16 unidades residenciais adicionais.

A Prefeitura de Itapema disponibiliza em seu site uma tabela para "Cálculo do Solo Criado (Outorga Onerosa)" que realiza de maneira automática o cálculo do número de unidades do índice K e de outorga a partir da área do terreno, como demonstrado no exemplo abaixo na Figura 40.

Figura 40 — Exemplo de cálculo do número de unidades de outorga.

	A	B	C	D	E	F	G
1							
2							
3		CÁLCULO DO SOLO CRIADO (OUTORGA ONEROSA)					
4							
5		CAMPO PARA ALIMENTAR COM DADOS					
6		CAMPO COM RESULTADO AUTOMÁTICO					
7							
8	1	ÁREA	1.867,60	m²			
9							
10	2	índice "K"	35				
11							
12	3	A/K	53,36		Unidades Residenciais do Coeficiente Básico		
13							
14	4	30% de A/K	16,01		Unidades Residenciais		
15							
16	5	30% de A/K adotado	16,0		Unid. Resid. Máximas - Outorga Onerosa		
17							
18	6	Apresentar CROQUI contendo:					
19		1) Quando não utilizado o índice "N":					
20		1.1) Disponibilizar as unidades residenciais do COEFICIENTE APROVEITAM. BÁSICO (A/K) com arredondamento;					
21		1.2) Disponibilizar as unidades residenciais referente ao preenchimento de pavto. quando for o caso;					
22		1.3) Disponibilizar as unidades residenciais de Outorga Onerosa, sendo que, o número de unidades máximas será igual as unidades do cálculo do "item 5".					
23		Obs.: a) Pavimentos com unidades de Outorga não permitir-se-á o preenchimento do mesmo.					
24		b) Sem a utilização do índice "N", não é necessário adquirir as unidades residenciais máximas de Outorga Onerosa;					
25		c) Entende-se que o índice "N" é utilizado quando unidades residenciais do Coeficiente Básico estiverem dispostas além do Limite do número de Pavtos. da Tabela II da L.C. 11/2002.					
26							
27							
28							
29		2) Quando utilizado o índice "N":					
30		2.1) Disponibilizar as unidades residenciais do COEF. APROV. BÁSICO (A/K com arredondamento) no que for possível até o limite do número de pavimentos da Tabela II da L.C. 11/2002.					
31		2.2) Disponibilizar as unidades de Outorga Onerosa na sua totalidade (item 5);					
32		2.3) Disponibilizar as demais unidades residenciais do Coeficiente Básico (quando existentes) acima das unidades residenciais de Outorga Onerosa;					
33		2.4) Disponibilizar as unidades residenciais "descartadas" do COEFICIENTE APROV. BÁSICO quando existentes.					
34							
35							
36		NOTAS :					
37		* Todas as unidades residenciais deverão ser identificadas no croqui conforme "modelo padrão" fornecido pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano;					
38		* Deverá constar no croqui, a linha limite do nº de pavtos. da Tabela II da L.C. 11/2002					
39		* Todas as unidades residenciais deverão seguir uma ordem no croqui:					
40		1º - Unidades Residenciais do Coeficiente Aproveitamento Básico;					
41		2º - Unidades Residenciais de Outorga Onerosa;					
42		3º - Unidades Residenciais quando utilizado o "índice N" (quando existir);					
43		4º - Unidades Residenciais "descartadas" do Coeficiente de Aproveitamento					
44							
45							

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Prefeitura de Itapema (2024).

Em relação ao valor da contrapartida financeira que deverá ser prestada pelo interessado, essa é estabelecida na Lei Complementar nº 65/2018:

Art. 3º [...]

§ 6º O cálculo da contrapartida financeira de preço público será calculado pela fórmula:

$$VOO = QSC \times Vm^2 \times VI$$

Onde: VOO = é o valor da Outorga Onerosa em R\$ (Reais).

QSC = é a quantidade de metros quadrados de Solo Criado referente a 30% da área utilizada para cálculo do número de unidades residências permanentes.

Vm^2 = é o valor do metro quadrado da área representada da tabela-1 de preço público - em % do CUB-SC.

VI = é o valor do CUB-SC de referência na data da expedição da aprovação do projeto na Secretaria de Planejamento Urbano. (Itapema, 2018, p. 5).

Portanto, nessa fórmula, é realizada a conversão de número de unidades para metros quadrados, através da multiplicação da área do terreno por 30%. Por exemplo, um terreno de 1.867,60 m² resulta em 560,28 m² de área excedente (QSC). Já o valor de referência utilizado pela prefeitura de Itapema, para o valor do metro quadrado da área (Vm^2) é descrito pela Tabela 01 do § 2º do Art. 3º, determinando a porcentagem de valores do CUB-SC (Custo Unitário Básico de Construção) que irá incidir conforme o zoneamento em que o terreno se situa, como apresentado na Figura 41.

Figura 41 — Valores de referência para o cálculo de outorga.

ZONEAMENTO	% DO CUB-SC
ZR1 - frente para o mar	150%
ZR1- demais áreas	100%
ZR2 -frentes Avenidas Nereu Ramos, Governador Celso Ramos, João Francisco Pio e Carlos Romeu dos Santos	60%
ZR2 - primeira quadra até a marginal leste com exceção do tópico acima	50%
ZR3 -	30%

Fonte: Itapema (2018, p. 3).

Seguindo o exemplo anterior, um terreno situado na ZR2 da 1ª quadra até a marginal leste, que não esteja com frente para as avenidas, terá valor de Vm^2 de 50%, tomando como referência o CUB-SC do mês de julho de 2025 de R\$2.965,54 e multiplicando ambos os valores pela área excedente do terreno de 560,28 m², o valor da contrapartida resultaria em R\$830.766,38. Cabe destacar, por um lado, que a legislação inclui porcentagens relativas a diferentes rendas fundiárias de acordo com a localização do terreno, considerando, por exemplo, a maior valorização de lotes de frente para o mar em comparação a outras zonas devido à renda de monopólio da

localização naturalmente privilegiada. Por outro lado, a fórmula utiliza como referência uma medida relacionada ao preço da construção, o CUB, e não o valor do terreno em sua localização.

Como outros autores já destacaram, esse tipo de cálculo pode resultar em uma captura de mais-valia rebaixada dos valores de mercado (Junckes, 2022). Portanto, levando em consideração o exemplo anterior, onde o empreendedor queira utilizar todas as unidades de outorga (16), o valor total da contrapartida para o uso do instrumento de OODC seria de R\$830.766,38. No entanto, considerando o potencial construtivo adicional gerado de 560,28m² e tomando como base o valor do metro quadrado do bairro Meia Praia de R\$18.525,68/m² (DWV 2025)⁵, a renda total estimada, sem considerar os custos operacionais e construtivos, seria de R\$10.379.567,99. Ou seja, o montante é substancialmente superior ao valor da contrapartida exigida. Isso se deve ao fato de que o valor do CUB está significativamente abaixo do valor de mercado do metro quadrado, evidenciando a insuficiência na captura do instrumento na sua forma atual de aplicação. Cabe destacar, ainda, que essa fórmula de conversão em metros quadrados a partir da área do terreno pode acabar rebaixando a metragem total a partir da qual será cobrada o solo criado, já que o mesmo foi calculado a partir do número de unidades. Portanto, constata-se que a captura de mais-valia em Itapema não ocorre de uma forma efetiva economicamente, de acordo com o referencial teórico adotado.

Ainda, caso o interessado não adquira todas as unidades residenciais permitidas pela legislação, o valor pode variar de acordo com a fórmula:

Art. 3º [...]

§ 7º O cálculo do valor da contrapartida em Reais (R\$) de cada unidade residencial permanente referente à Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional será calculado pela fórmula:

$$PUROO = VOO/NUOO$$

Onde:

PUROO = é o preço por cada unidade residencial referente à Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional em Reais (R\$).

VOO = é o valor da Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional em R\$ (Reais).

NUOO = é o número de unidades residenciais excedentes quando requerido Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional (Itapema, 2018).

⁵Plataforma utilizada pelos profissionais do setor imobiliário.

Conforme o exemplo citado anteriormente, se aplicado a fórmula, o valor de cada unidade excedente seria de R\$51.922,90. A seguir, na Figura 42 é demonstrado o exemplo através da planilha disponível pela Prefeitura para o cálculo da outorga onerosa.

Figura 42 — Exemplo de cálculo do valor da outorga.

7		CÁLCULO DA OUTORGA ONEROSA	
$VOO = QSC \times Vm^2 \times VI$			
VOO = Valor da Outorga Onerosa em R\$ (Reais)			
QSC	560,28	m^2	
Vm^2	0,5		
<i>valores de Vm^2</i>			
Zoneamento	% do CUB-SC		<i>Fator (Vm^2)</i>
ZR1 - frente o mar	150%		1,5
ZR1 - demais áreas	100%		1
ZR2 - frentes Avenidas: N.Ramos, Gov.C.Ramos, João Fco.Pio e Carlos Romeu dos Santos	60%		0,6
ZR2 - 1ª quadra até a marginal Leste com exceção tópico acima	50%		0,5
ZR3	30%		0,3
VI = Valor - CUB -SC	R\$ 2.965,54		
VALOR DA CONTRAPARTIDA FINANCEIRA	R\$ 830.766,38		
7.1		Cálculo do NUOO (Número de Unidades Residenciais de Outorga Onerosa)	
$NUOO = 1,3A/K - A/K$			
A/K	53,36		
A/K arredondado	53		Unidades Residenciais
1,3A/K	69,37		
1,3A/K arredondado	69		Unidades Residenciais
NUOO	16,0		Unidades Residenciais
7.2		Cálculo do PUROO (Preço de cada Unidade Residencial)	
$PUROO = VOO/NUOO$			
PUROO	R\$ 51.922,90		
7.3	Nº UNIDADES À ADQUIRIR	16	Aptos.
7.4	VALOR À PAGAR	R\$ 830.766,38	à vista
	ENTRADA	R\$ 415.383,19	
	Parcelas (10 x)	R\$ 41.538,32	

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Prefeitura de Itapema (2025).

Conforme Lei Complementar nº 65/2018, as contrapartidas deverão ser pagas 50% quando o projeto for aprovado pela Secretaria de Planejamento Urbano de Itapema (SPU) e os 50% restantes poderão ser pagos em até 10 vezes, sendo em parcelas mensais e consecutivas. Já com relação aos recursos arrecadados, o Art. 8º da Lei da Outorga, determina a criação do Fundo Especial de Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional (FEOODC) e que este estaria vinculado à SPU, com o objetivo de administrar os recursos das contrapartidas financeiras previstas na Lei. No entanto, o Art. 8º, em 2021 foi revogado pela Lei Complementar nº 103/2021, determinando que o FEOODC fosse vinculado à Secretaria de Obras e Transportes. Ainda, com relação à divulgação dos valores arrecadados, em parágrafo único é determinado:

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá divulgar, com linguagem de fácil compreensão e em link destacado no Portal da Transparência do Município de Itapema, o total dos valores provenientes da outorga onerosa instituída por esta lei, identificando a origem dos valores arrecadados, o saldo total dos recursos, bem como o detalhamento das despesas, com a relação dos bens e serviços executados ou adquiridos com os recursos provenientes deste instrumento, respeitando-se as disposições do art. 31 da Lei Federal nº 10.257/2001 no tocante a utilização dos recursos. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº120/2023) (Itapema, 2018, p. 6).

Referente aos fundos arrecadados pelo instrumento da outorga onerosa, o Art. 12 afirma: "Os recursos do Fundo a que se refere o artigo anterior serão aplicados conforme os incisos I ao IX, do Art. 26, da Lei 10.257/2001." (Itapema, 2018, p. 7), como regularização fundiária, programas de habitações de interesse social, implantação de equipamentos urbanos, entre outros, conforme citado no Capítulo 2. A análise da efetividade desses investimentos, de acordo com a lei municipal e o Estatuto da Cidade, será analisada em seção seguinte

Ainda, a Lei Complementar nº 69/2018 é uma das leis de 2018 a qual estabelece que "Fica instituído no município de Itapema o índice N como modelo alternativo de disposição das unidades residenciais permanentes". Em seu Art. 1º determina:

Art. 1º O índice N é a disposição das unidades residenciais permanentes além do limite de altura fixado na tabela II, da Lei Complementar Municipal 11/2002, até o limite estabelecido na Lei do Cone de sombreamento. (Itapema, 2018, p. 1)

Ou seja, a partir do índice N são estipuladas unidades residenciais permanentes que ficam acima da altura máxima permitida, definida pela Tabela II da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Itapema e analisada no Capítulo 3 (Figura 34).

Ainda, em seu Art. 2º (p. 1) estabelece: "A aplicação do índice N somente se dará, caso seja utilizado, no mesmo projeto arquitetônico, o total do instituto da outorga onerosa". Isto é, caso uma edificação atinja a altura máxima determinada pela Tabela II, deverá obrigatoriamente fazer uso de todas as unidades de outorga onerosa acima dessa altura máxima para então, utilizar as demais "unidades básicas" provenientes do cálculo do índice K. No exemplo sendo utilizado nesta pesquisa, um terreno de 1.867,60 m² quando dividido pelo índice K de 35 resulta em um total de unidades básicas de 53.

Tabela 5 — Simulação de cálculo de número de unidades básicas de um terreno.

Área do terreno:	Índice "K":	Número de Unidades Básicas:
1.867,60 m ²	35	53

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Conforme citado anteriormente, se o terreno tiver frente para apenas uma testada, será permitido até duas unidades de apartamento por pavimento. Então, de acordo com esquema da Figura 43, se distribuídas essas 53 unidades até o limite estabelecido pela Lei de Zoneamento de térreo mais 20 pavimentos, no total seriam utilizadas apenas 36 unidades de 53 unidades que são permitidas pelo coeficiente básico.

Outro ponto importante é que, o Art. 337 da Lei Complementar nº 8/2002, a qual institui o plano físico territorial de Itapema, foi alterado pela Lei Complementar nº 34 no ano de 2010. A mudança passou a permitir que os pavimentos de embasamento sejam compostos também por "mezaninos". Caso o mezanino seja destinado somente para garagem, não haverá limite para a área máxima de ocupação, ou seja, poderá ser utilizada toda a área do embasamento, desde que o projeto contemple uma vaga de garagem a mais do que o número mínimo exigido. Portanto,

os mezaninos não entram no cálculo de altura máxima permitida, incentivando a verticalização das edificações para o maior aproveitamento dos terrenos.

Figura 43 — Esquema de distribuição de unidades básicas.

		LIMITE TÉRREO + 20 PAVIMENTOS			
TORRE		35	36	21	22º ANDAR
		33	34	20	21º ANDAR
		31	32	19	20º ANDAR
		29	30	18	19º ANDAR
		27	28	17	18º ANDAR
		25	26	16	17º ANDAR
		23	24	15	16º ANDAR
		21	22	14	15º ANDAR
		19	20	13	14º ANDAR
		17	18	12	13º ANDAR
		15	16	11	12º ANDAR
		13	14	10	11º ANDAR
		11	12	09	10º ANDAR
		09	10	08	9º ANDAR
		07	08	07	8º ANDAR
		05	06	06	7º ANDAR
		03	04	05	6º ANDAR
	01	02	04	5º ANDAR	
EMBASSAMENTO		Lazer		03	4º ANDAR
		G3		Mez. do 2º pavto	3º ANDAR
		G2		02	2º ANDAR
		G1		Mez. do térreo	1º ANDAR
		Hall + Lojas		01	Térreo

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Ainda, seguindo o exemplo, se aplicada a fórmula do número de unidades residenciais de outorga onerosa, 16 unidades podem ser adicionadas, totalizando em 69 unidades residenciais.

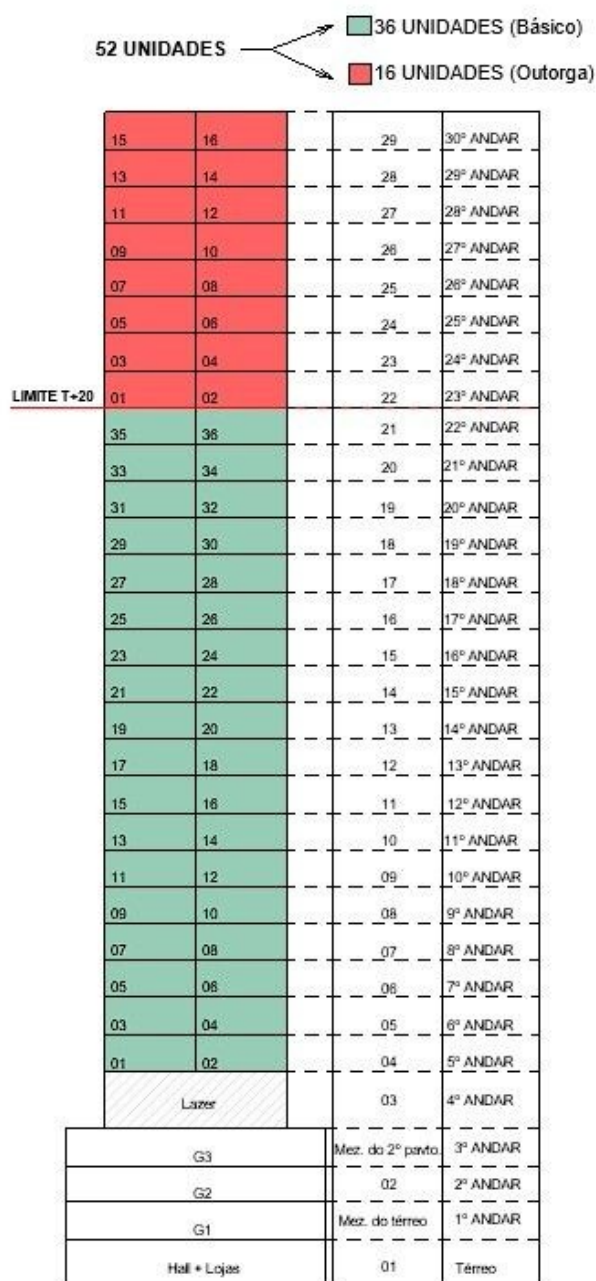
Tabela 6 — Simulação de cálculo de número de unidades de outorga

Número de Unidades Básicas:	Outorga Onerosa:	Número de Unidades de Outorga:
53	30%	16
Total de unidades:		69

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Porém, devido ao limite de altura máximo estipulado (térreo + 20 pavimentos), as unidades de OODC só poderiam ser distribuídas após esse limite de altura, flexibilizando o gabarito conforme esquema da Figura 44.

Figura 44 — Esquema de distribuição de unidades básicas e de OODC.

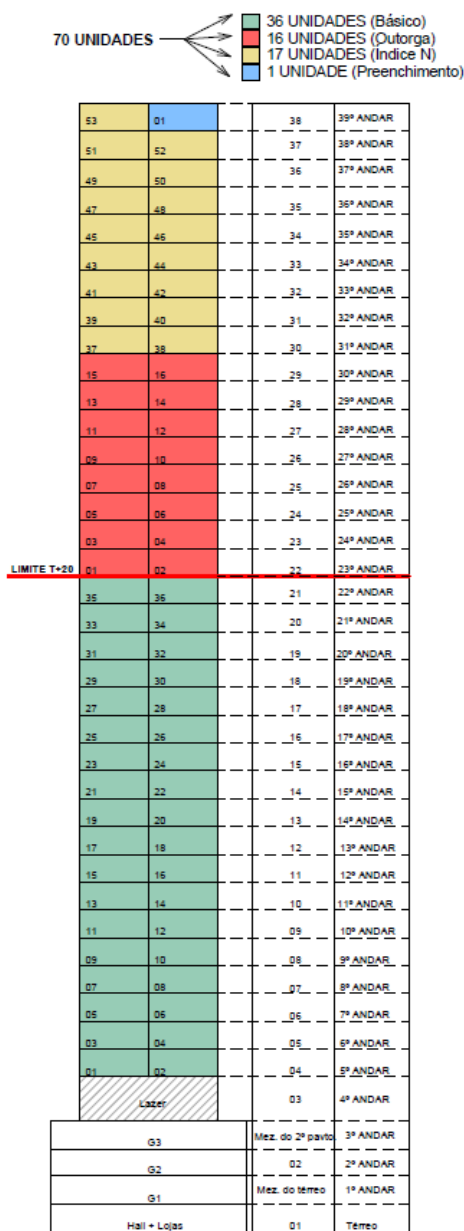


Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Ainda, para utilizar o número total de "unidades básicas" provenientes do cálculo do índice K, é necessário fazer o uso de todas as unidades de outorga (16),

para então finalizar a distribuição das "unidades básicas", sendo consideradas essas unidades componentes do índice N. Conforme o esquema da Figura 45, em verde são as unidades básicas (36), vermelho unidades de outorga (16) e amarelo as unidades do índice N (17)⁶.

Figura 45 — Esquema de distribuição de unidades básicas, de OODC e índice N.



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

⁶A Prefeitura disponibiliza em seu site a representação e exemplos de croquis para utilização dos índices, conforme Anexo D.

A Lei Complementar Municipal nº 69/2018 determina algumas limitações para que se possa fazer o uso do índice N. Primeiramente, a área total privativa construída não poderá ultrapassar a 8 vezes a área do terreno, uma medida que se aproxima ao cálculo do coeficiente de aproveitamento realizado em outros municípios. Outra limitação para que se possa fazer o uso do índice N, é com relação à taxa de ocupação de toda a torre, a qual fica limitada em até 50% da área do terreno. Finalmente, é permitido o uso de uma unidade a mais apenas para preenchimento de pavimento, conforme indicado pela unidade em azul na Figura 45. Conforme Art. 15º:

"§ 3º Havendo o arredondamento do índice "K", nos moldes acima, permitir-se-á o preenchimento do pavimento adotando a mesma configuração arquitetônica do pavimento "tipo". (Itapema, 2002, p. 17).

Fazendo um paralelo, se realizada a conversão de número total de 70 unidades de apartamentos para coeficiente de aproveitamento medidos em metragem quadrada, como é usual na legislação brasileira de solo criado, se faz necessário adotar uma área para as unidades privativas. Tomando como base a localização do terreno exemplificado, na ZR2, Bairro Meia Praia, observando lançamentos do mercado imobiliário local, usualmente seriam apartamentos de 3 suítes com aproximadamente 170,00 m². Por um lado, considerando-se somente a área dos apartamentos como área computável (170 m² x 70 = 11.900 m²), a conversão para coeficiente de aproveitamento resulta no total em 6,38, sendo 1,45 de coeficiente de unidades de outorga onerosa (16 unidades) e 4,93 de coeficiente básico conforme previsto no índice K (54 unidades), esse total está abaixo do limite de 8 vezes a área do terreno, conforme legislação municipal. Por outro lado, embora apenas considerando a área privativa dos apartamentos e com unidades do padrão socioeconômico de Meia Praia, esses coeficientes são relativamente altos, ainda mais quando comparado às análises iniciais exploradas nesta pesquisa nas quais o princípio do uso do coeficiente de aproveitamento básico seria igual a 1,0 (unitário) como direito de construção diretamente relacionado ao direito de propriedade do terreno.

Segundo Filho (2017, p. 128), "[...] o fundamental para a utilização do índice N é a realização da contrapartida em sua totalidade [...]", ou seja, para que se faça o uso do índice N, torna-se obrigatório o uso das unidades de outorga e do pagamento da

contrapartida financeira, aumentando a capacidade de arrecadação do instrumento local. Entretanto, com um coeficiente básico tão alto, a recuperação das mais-valias fundiárias fica limitada pois, se comparada a metragem utilizada no cálculo da contrapartida de 560,28 m² (1.867,60 m² x 30%) com a área de 16 unidades de outorga (170 m² x 16 = 2.720 m²), a contrapartida ainda está rebaixada. Ainda, fica clara a flexibilização de gabarito do zoneamento em Itapema a partir da implantação do solo criado e em relação às leis do plano diretor e de zoneamento de 2002. Vale destacar ainda que o limite de altura não é um fator restritivo para a altura da construção em si, mas para determinar a partir de qual altura deverá ser utilizado o índice N e as unidades de outorga.

Finalmente, em Itapema, a altura das edificações à beira-mar é limitada a partir da Lei Complementar nº 64 de 2018 que institui o cone de sombreamento como Instrumento de Política Urbanística. A lei determina um limite de altura máximo através de um ângulo determinado pela localização, o qual forma uma linha imaginária do início da faixa da praia até o local da edificação, criando um escalonamento nos últimos pavimentos. Esse limite é válido apenas para as ZR1, ZR2 e ZR3, justamente onde é possível utilizar da outorga onerosa no município, e o Art. 5º da lei do cone ainda determina que:

[...] o limite de pavimentos estabelecido na tabela II, da Lei Complementar 11/2002, somente poderá ser ultrapassado com a aplicação dos institutos do solo criado e até o limite do cone de sombra (Itapema, 2018, p. 1).

Figura 46 — Exemplo de edificação em construção com base na Lei do Cone de Sombreamento.

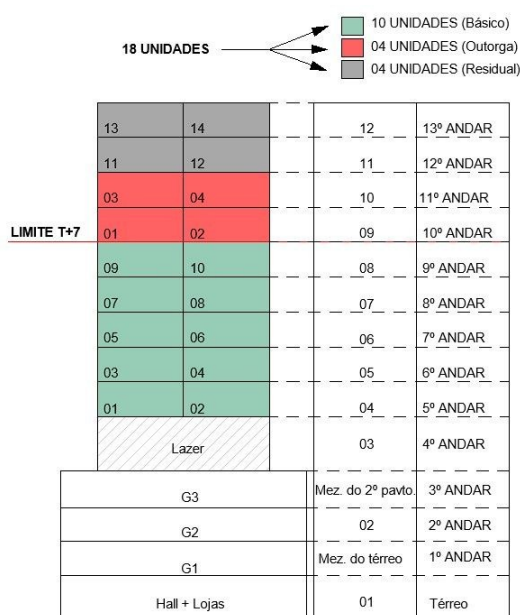


Fonte: Construtora Pasqualotto.

Em seu parágrafo único e Art. 5º e 6º, a Lei Complementar nº 69/2018 trata sobre uma segunda questão relacionada ao número de unidades do índice N, as unidades "residuais". Caso o projetista não consiga comprovar por meio de croquis, uma simulação de um projeto no mesmo terreno em que está sendo proposto o empreendimento, utilizando unidades de apartamentos de 60,00 m² e circulação de 40,00 m², no qual o número total de unidades básicas e de outorga possam ser distribuídas até o limite de altura determinado pelo zoneamento, então, é necessário fazer o "resgate" das unidades básicas que não foram incluídas dentro do limite de altura. Esse "resgate" ocorre através do pagamento de uma contrapartida financeira no valor de 1/3 do valor da outorga para cada unidade (Itapema, 2018).

Por exemplo, um terreno de 500 m², localizado na ZR1, frente para uma rua, com limite de altura de térreo + 7 pavimentos. O terreno, se dividido pelo índice K de 35, permitiria o total de 14 unidades básicas e mais 4 unidades de outorga. As 14 unidades devem ser comprovadas que cabem abaixo do limite de altura. Caso, por questões como recuos, número de pavimentos necessários para vagas de garagem, as unidades básicas não couberem abaixo do limite de altura na comprovação, é necessário que essas unidades sejam pagas e que sejam distribuídas após o uso de todas as unidades de outorga.

Figura 47 — Esquema de distribuição de unidades residuais.



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Essas são as chamadas unidades residuais e ampliam a capacidade de arrecadação a partir da cobrança de unidades que estariam previstas pelo coeficiente básico permitido pelo índice K. Conforme o exemplo acima, o valor a ser pago pelo proprietário, além do valor de outorga, seria de R\$177.932,40 pelas 4 unidades residuais. O cálculo para obter o valor da contrapartida também pode ser realizado ao final da mesma tabela utilizada para o cálculo do valor da OODC disponibilizada pela Prefeitura, conforme Figura 48. No entanto, segundo o Art. 10 da Lei Complementar Municipal nº 069/2018, os recursos obtidos serão considerados receita corrente líquida do município, não estando vinculados ao Art. 26 do Estatuto da Cidade e ao FEOODC. Portanto, não estão vinculados aos usos previstos para os instrumentos que aplicam o solo criado no direcionamento e melhor equilíbrio do desenvolvimento urbano a partir da gestão social da valorização da terra.

Figura 48 — Cálculo do valor das unidades resgatadas.

g	Cálculo do Valor de Unidades Residenciais Descartadas do Coeficiente de Aprov. Básico:		
	Nº unidades Resgatadas	4	Aptos.
	Valor a pagar	R\$ 177.932,40	

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Prefeitura de Itapema (2025).

A diferença entre as unidades do índice N e as unidades residuais é que as unidades de índice N não precisam ser pagas se forem comprovadas que cabem até o limite de altura e conforme as áreas mínimas, já as unidades residuais são pagas porque não são comprovadas dentro dos limites estabelecidos (comprovação de todas as unidades abaixo do limite de altura). Para Filho (2017, p. 131), o residual "[...] não é decorrente de um processo de escolha pura e simples do projetista [...]", sendo consequência de outras limitações legais como recuos, índices e fatores que irão interferir no tamanho da unidade residencial, permitindo o "resgate" dessas unidades. Porém, o uso dessas unidades só será permitido se for realizado o pagamento da contrapartida total estabelecida pela Lei Complementar.

Finalmente, em 2019 foi publicada a Lei Complementar nº 77/2019, a qual "Regulamenta o Instrumento da Política Urbana de Itapema para fins da Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional para Edificações Transitórias e altera a Lei

Complementar Municipal 08/2002.” regulamentando o uso da outorga onerosa para “unidades transitórias”, as quais são consideradas edificações destinadas a hotéis, flats e apart-hotéis. A Lei Complementar 77/2019 "Regulamenta o Instrumento da Política Urbana de Itapema para fins da Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional para Edificações Transitórias e altera a Lei Complementar Municipal 08/2002". A OODC para Edificações Transitórias, segue os mesmos princípios de funcionamento das unidades permanentes, sendo possível de ser utilizada nas ZR1, ZR2 e ZR3 e também através do coeficiente máximo de 30% do coeficiente básico do número de unidades residenciais transitórias (Itapema, 2019). O cálculo da contrapartida financeira para aquisição de unidades de outorga para edificações transitórias de acordo com Art. 2º § 6º é:

$$V_{\text{contrapartida}} = ?A \times V_{\text{m}^2} \times VCUB \times 0,5$$

Onde:

$V_{\text{contrapartida}}$ = é o valor da Outorga Onerosa para edificações residenciais transitórias em R\$ (Reais).

A = é somatório das áreas privativas totais (em m²) das unidades residenciais transitórias excedentes quando requerido Outorga Onerosa do Potencial Construtivo Adicional.

V_{m^2} = é o valor do metro quadrado da área representada da tabela de preço público - em % do CUB-SC.

$VCUB$ = é o valor do CUB-SC de referência na data da aprovação do projeto na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. (Redação dada pela Lei Complementar nº 86/2020)

Ou seja, a fórmula utiliza o somatório das áreas privativas totais em m², diferente da conversão de 30% do terreno utilizada para as unidades permanentes. Além disso, a fórmula também utiliza o CUB como valor de referência. Com relação à destinação dos recursos financeiros, os mesmos são submetidos ao mesmo fundo da outorga das unidades permanentes, porém, em seu Art. 9º a Lei Complementar 77/2019, determina:

Art. 9º [...]

Parágrafo único. Os recursos financeiros citados no caput deste artigo necessariamente, deverão ser aplicados na implantação de equipamentos urbanos e comunitários, nos termos do artigo 26, V c/c artigo 31 da Lei Federal nº10.257/2011, especificadamente na construção do novo hospital. (Itapema, 2019, p. 5).

Ou seja, os recursos arrecadados através da outorga onerosa proveniente da construção de unidades transitórias seriam destinados para a construção do Hospital

Municipal Santo Antônio. Porém, no ano de 2024, a Lei Complementar 136/2024 foi aprovada e sancionada pela Câmara de Vereadores, alterando o Art. 9º, determinando que os recursos seriam aplicados "[...] especificadamente na aquisição de equipamentos do Centro de Atendimento ao Autismo." (Itapema, 2024), Os recursos arrecadados serão explanados na seção a seguir.

4.1.1 O interesse do mercado imobiliário pela OODC em Itapema

A fim de analisar o potencial do instrumento da OODC e sua aplicabilidade em Itapema, foi solicitado por meio de pedido de acesso à informação à Prefeitura o número de empreendimentos que fizeram o uso de OODC no período entre 2018 e 2024 e quais as suas localizações. Na primeira tentativa, por meio de um protocolo digital, a Prefeitura informou que não teria essa informação disponível uma vez que os primeiros pedidos foram realizados em meio físico e a atividade demandaria "muito tempo" da Secretaria de Planejamento. Porém, após uma nova solicitação, foi concedido o "Relatório Analítico do Planejamento" dos requerimentos do tipo "outorga onerosa", o qual foi extraído do Sistema Solar/BauHaus Sistemas. Ainda assim, conforme informado, os requerimentos apresentados dizem respeito àqueles lançados no sistema informatizado, não levando em conta requerimentos não cadastrados. Portanto, evidencia-se uma certa imprecisão nas informações - por ex., estariam não cadastrados somente aqueles primeiros pedidos realizados em meio físico ou algum outro caso não teria sido cadastrado? -, além da falta de controle por parte da Prefeitura do uso da OODC e de transparência pública, em desacordo com a já mencionada Lei Municipal nº 120/2023 e com o referencial teórico da gestão social da valorização da terra exposto nesta dissertação.

Ainda assim, foi disponibilizado um arquivo de 738 páginas, contendo os relatórios dos processos de pedidos do ano de 2018 até 2024, com as informações dos locais dos pedidos, requerentes e parcelas pagas. Para a presente análise, esses dados foram separados por ano, levando em consideração apenas o número e sua localização por bairros. Como resultado dos relatórios disponibilizados e levando em conta apenas aqueles pedidos constantes no sistema municipal, a Tabela 7 apresenta os requerimentos realizados para fazer uso de OODC. Ainda, em paralelo, apresenta-

se o número de alvarás emitidos pela Prefeitura do ano de 2018 até o ano de 2024, a fim de entender a incidência do uso do instrumento nesse período. Como pode-se observar, no total foram emitidos 1.699 alvarás, enquanto foram realizados 258 pedidos para fazer o uso de OODC. Ou seja, do total de alvarás emitidos, 15% fazem uso do instrumento de outorga para aumento de potencial construtivo.

Tabela 7 — Número de alvarás e de requerimentos de OODC em Itapema (2018-2024).

ANO	Nº DE ALVARÁS	Nº DE REQUERIMENTOS DE OODC
2018	215	9 (4,2%)
2019	245	15 (6,1%)
2020	200	38 (19%)
2021	271	70 (25,8%)
2022	280	62 (22,1%)
2023	272	55 (20,2%)
2024	216	9 (4,2%)
TOTAL	1.699	258 (15,18%)

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2025).

Observa-se que o maior número de alvarás emitidos foi no ano de 2022 (280 alvarás), sendo que a maior parte dos pedidos de OODC foram realizados no ano de 2021, no total de 70 pedidos (ou 25,8% do total de alvarás). Os dados do ano de 2024 apresentam redução sendo que os pedidos, segundo os relatórios enviados, foram realizados somente até o mês de julho do ano de 2024. A fim de compreender esse dado, foi solicitado o esclarecimento para a Prefeitura se o relatório enviado diz respeito ao ano todo e foi confirmado que os pedidos foram somente até essa data. Tal fato deve ter ocorrido devido à revisão do plano diretor do município que estava prevista para acontecer naquele ano e de fato foi aprovada em dezembro de 2024.

Com relação às localizações dos pedidos do uso de OODC, a Tabela 8 apresenta os bairros onde serão ou foram utilizadas unidades de outorga, ou seja, a mais do que o permitido pelo coeficiente básico estabelecido pelo plano diretor de 2002 a partir do índice K.

Tabela 8 — Localização dos requerimentos de OODC em Itapema (2018-2024).

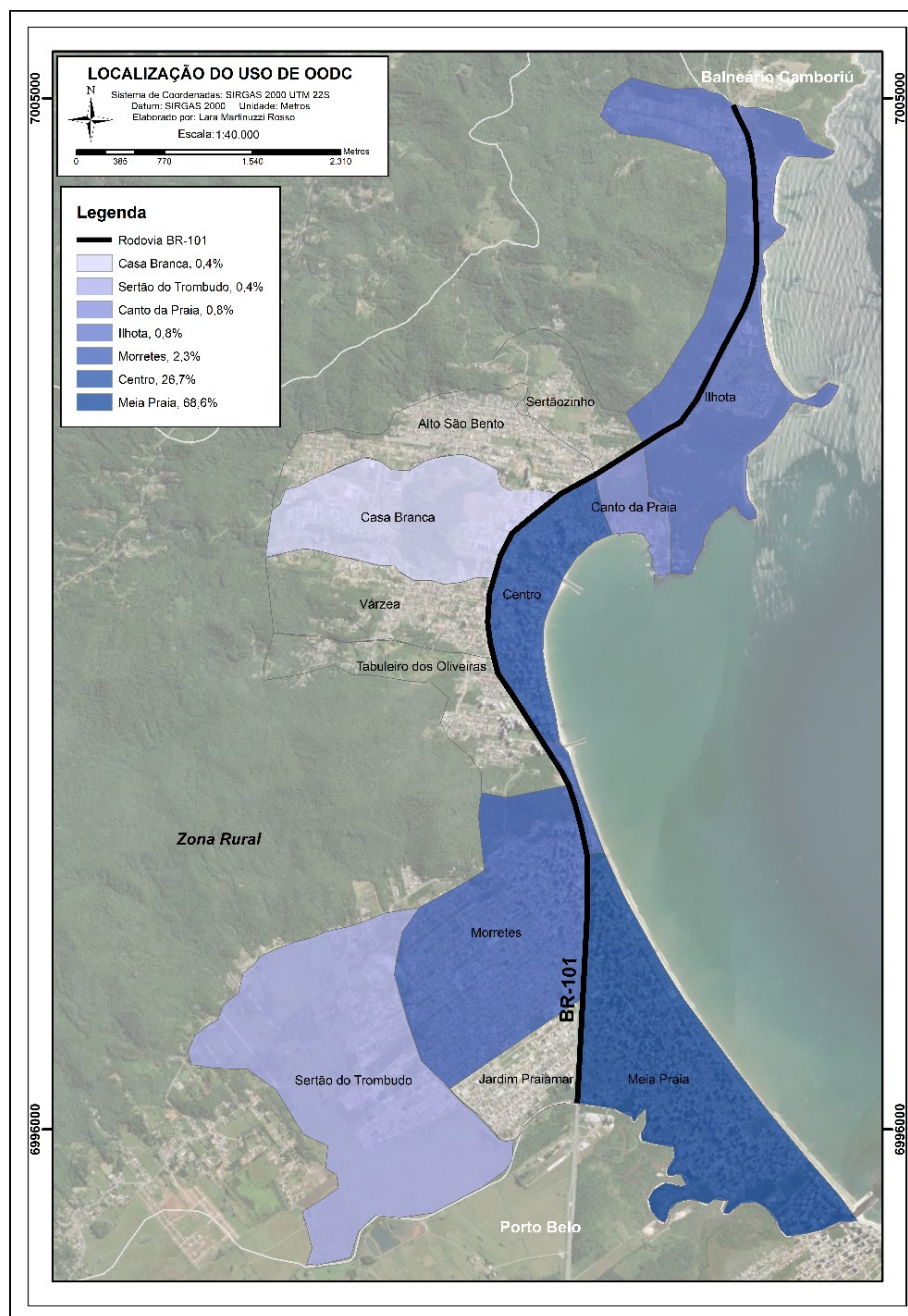
BAIRRO	PEDIDOS DE OODC
Meia Praia	177 (68,6%)
Centro	69 (26,7%)
Morretes	6 (2,3%)
Canto da Praia	2 (0,8%)
Ilhota	2 (0,8%)
Sertão do Trombudo	1 (0,4%)
Casa Branca	1 (0,4%)
TOTAL	258

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações prestadas pela Prefeitura de Itapema (2025).

Fica evidente que 68% do uso de OODC fica localizado no bairro Meia Praia e 26% no bairro Centro. A partir desses dados também foi realizada a espacialização da utilização da OODC pelos empreendimentos privados de acordo com o bairro. Conforme o mapa da Figura 49, os bairros com maiores utilizações estão ao lado leste da BR-101 com exceção do bairro Morretes. Nos demais bairros não foram encontradas informações referentes ao uso do instrumento.

Observa-se que, ao utilizar o CUB mensal como referência para o cálculo da contrapartida, o valor torna-se uniforme para todos os bairros, direcionando a aplicação desse instrumento para as áreas de maior valorização imobiliária. Dessa forma, acaba não ocorrendo a captura de mais-valia diferenciada por meio desse instrumento, conforme as especificidades de cada bairro, o que poderia direcionar o crescimento e a configuração do espaço urbano de maneira mais ordenada.

Figura 49 — Mapa de localização do uso de OODC em Itapema (2018-2024).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2025).

Portanto, com base nos dados obtidos sobre os pedidos para o uso da OODC, conclui-se que o município de Itapema apresenta significativo uso desse instrumento do solo criado, principalmente nos bairros Meia Praia e Centro. Esses dados evidenciam o interesse do mercado imobiliário nessas áreas, por meio da adição de potencial construtivo. Além disso, os dados de alvarás de construção, reforçam essa

tendência, destacando os bairros Meia Praia e Morretes (terceiro em número de utilização de OODC) como os bairros com maior número de construções no ano de 2024 (Tabela 3, Capítulo 3). Esse interesse do mercado imobiliário, é confirmado pelo valor do metro quadrado dessas localizações. Conforme dados do DWV, em junho de 2025, os três bairros com os maiores valores de m² em Itapema são Meia Praia (R\$18.525,68/m²), Morretes (R\$12.346,80/m²) e Centro (R\$11.323,63/m²). Esses números evidenciam que o acréscimo de potencial construtivo realizado pelo uso da OODC pode estar vinculado ao impulso pela verticalização em áreas de valorização imobiliária, além da localização próxima à praia, aumentando a renda fundiária e em consonância com o referencial teórico utilizado no Capítulo 2.

Cabe agora entender qual o total dos recursos arrecadados por meio desses pedidos e analisar a efetividade do instrumento em termos dos benefícios públicos resultantes e se esses investimentos estão de acordo com o previsto pela legislação municipal e pelo Estatuto da Cidade.

4.1.2 Recursos arrecadados e benefícios públicos resultantes

Conforme a legislação municipal mencionada anteriormente, os recursos arrecadados com a OODC em Itapema são depositados no Fundo Especial de Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional (FEEODC) vinculado à Secretaria de Obras e Transportes e os mesmos serão aplicados conforme determina o Estatuto da Cidade. Após solicitação de maiores informações sobre a gestão do fundo de outorga em Itapema, a prefeitura informou "A Outorga Onerosa é autorizada pela Secretaria de Planejamento, que faz a avaliação e a cobrança da mesma, quando recebida entra numa rubrica da Secretaria de Obras que faz a administração do recurso com obras de infraestrutura." Ou seja, de acordo com a resposta não há uma forma de participação social e, apesar de existir o Conselho da Cidade de Itapema, onde o Art. 3º da Lei Complementar nº 79 de 2019 determina que o Conselho deve "Decidir onde e como aplicar os recursos constantes no Fundo Especial de Outorga Onerosa do direito de Construir Adicional - FEOODC" nenhuma informação nesse sentido foi encontrada em lei municipal ou nos portais da Prefeitura ao longo da pesquisa.

Ainda, a fim de identificar a efetividade da aplicação do instrumento na cidade de Itapema, foi realizado o levantamento de dados sobre recursos arrecadados a partir do instrumento da OODC. As informações foram obtidas por meio da abertura de um Protocolo Digital⁷, o qual foi respondido pela Secretaria de Finanças do município, que enviou os relatórios anuais de arrecadação através de OODC. Realizando o somatório de todos os recursos, ou seja, a arrecadação total da OODC em Itapema no ano de 2018 até o ano de 2024 é de R\$198.527.120,58, resultando em um importante montante, mesmo que abaixo da capacidade de recuperação de mais-valia, conforme analisado na seção 4.1.

Os relatórios referentes aos recursos arrecadados por meio da OODC de edificações transitórias, (conforme a Lei nº 77/2019) foram enviados separadamente pela Secretaria de Finanças, conforme demonstrados na tabela abaixo:

Tabela 9 — Recursos arrecadados por OODC para Edificações Transitórias em Itapema.

ANO	VALOR ACUMULADO
2020	R\$1.884.413,17
2021	R\$3.928.237,42
2023	R\$152.928,88
2024	R\$2.490.663,60
TOTAL ARRECADADO	R\$8.456.243,07

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2025).

Portanto, o valor total arrecadado através da OODC de edificações transitórias é de R\$8.456.243,07. Sendo que, a partir do ano de 2024, esse recurso, que antes era destinado à construção do Hospital Municipal Santo Antônio, ficou exclusivamente destinado à aquisição de equipamentos para o Centro de Atendimento ao Autismo.

Já com relação à OODC geral, a Tabela 10 demonstra o total dos valores arrecadados acumulados por ano e o total no período:

⁷Os dados foram obtidos através do Protocolo SPU Digital 9.553/2024.

Tabela 10 — Recursos arrecadados por OODC em Itapema (2018-2024).

ANO	VALOR ACUMULADO
2018	R\$3.451.255,31
2019	R\$16.729.015,60
2020	R\$24.796.942,59
2021	R\$32.563.841,36
2022	R\$33.601.063,43
2023	R\$36.589.710,31
2024	R\$42.339.048,91
TOTAL ARRECADADO	R\$190.070.877,51

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pela Prefeitura de Itapema (2025).

Como visto na tabela, o total de recursos arrecadados com OODC pelo Município de Itapema desde o ano de 2018 até o ano de 2024 foi de R\$190.070.877,51. Além disso, percebe-se através dos dados que o valor acumulado foi crescendo gradativamente com o passar dos anos, demonstrando que o instrumento foi ganhando visibilidade, com um aumento de aproximadamente 1.126,46% no período de sua utilização e o maior aumento relativo entre os anos de 2020 e 2021 (31,31%). O ano de 2024 foi o ano com o maior valor arrecadado, sendo no total de R\$42.339.048,91, o que está de acordo com a evolução da metragem aprovada no município a partir dos dados de alvarás emitidos pela Prefeitura de Itapema e exposto na Figura 30. Ainda, embora o dado aparentemente contraste com os baixos pedidos cadastrados no sistema da Prefeitura para uso de OODC (apenas 9, de acordo com a Tabela 7), é necessário lembrar a forma de pagamento que deve ser de: 50% quando o projeto for aprovado pela SPU e os 50% restantes poderão ser pagos em até 10 vezes, sendo em parcelas mensais e consecutivas. Portanto, parte do valor arrecadado deve ser de parcelas ainda em andamento de solicitações para uso de OODC anteriores.

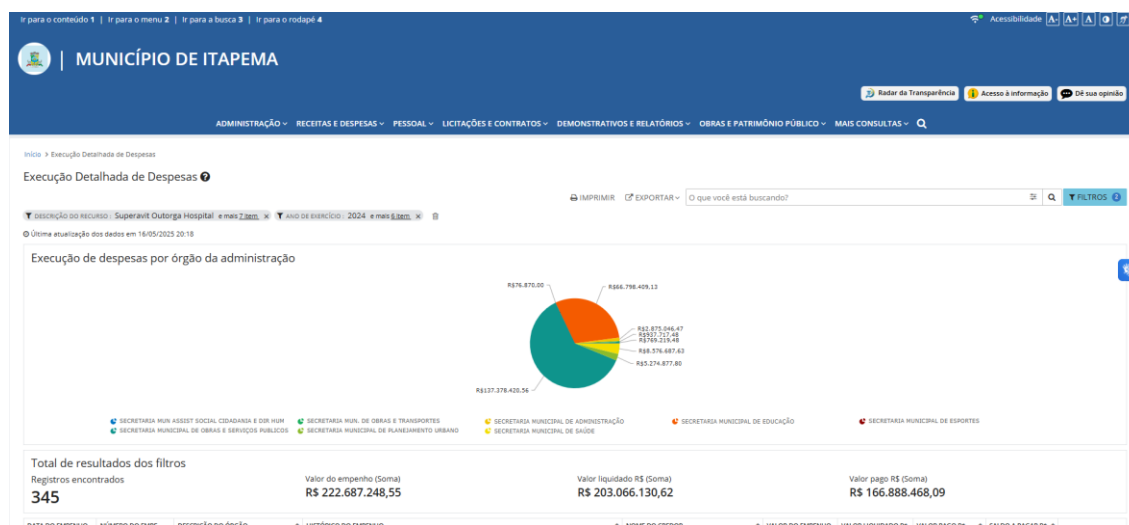
Analisando os relatórios de solicitações para uso de OODC anteriores enviados pela Secretaria de Finanças, assim como as informações disponíveis no Portal da

Transparência⁸, também chama atenção a nomenclatura utilizada pela Prefeitura para descrever as receitas de OODC é "Receitas de Alienação de Certificados CEPAC". A denominação causa certa confusão na leitura e na análise da utilização dos recursos, visto que CEPACs são utilizados para certificados referentes a operações urbanas consorciadas, conforme definido pelo Estatuto da Cidade e mencionado no Capítulo 2. Foi realizado o questionamento quanto à essa questão à Prefeitura e a responsável pela Secretaria de Finanças relatou que essa descrição se refere aos certificados concebidos por unidades de apartamentos referentes à outorga onerosa, visto que a maneira de cálculo pelo município é por número de apartamentos. Portanto, faria referência à unidade de medida local de aproveitamento dos terrenos, como explicado anteriormente, mas não resolve a coincidência com os certificados utilizados para a implementação das OUCs, podendo gerar uma insegurança institucional quando os projetos de operações começarem a ser implementados na cidade.

Com o propósito de compreender de que forma foi realizada a utilização dos recursos obtidos através da OODC em Itapema no período em estudo e sua efetividade, de acordo com o estabelecido com o referencial teórico abordado na presente pesquisa, foi realizado o levantamento de dados disponíveis a partir do acesso à informação municipal, no Portal da Transparência do Município, na aba "Receitas e Despesas" e na "Execução Detalhada de Despesas". Para obter as referidas informações, foram aplicados filtros de busca disponíveis pelo site, incluindo o recorte temporal do ano de 2018 até o ano de 2024 e no filtro de "Descrição do Recurso" foram selecionadas todas as opções que continham relação com a outorga onerosa, incluindo os referidos CEPACs, conforme explicado acima. Após a aplicação desses filtros, foram encontrados 345 registros com as descrições dos empenhos, os valores, histórico e descrição do órgão, entre outras informações, conforme mostra a Figura 50.

⁸Disponível em: https://transparencia.betha.cloud/#!/_NlBd-UWgqpaGa807e2C8Q==/consulta/186135. Acesso em 04/06/25. Acesso em: 4 jun. 2025

Figura 50 — Exemplo de resultado de busca das despesas detalhadas do Portal da Transparência de Itapema.



Fonte: Portal da Transparência (2025).

No total, foram realizados 1.035 empenhos pelo município do ano de 2018 até 2024. O valor considerado para presente pesquisa foi o valor pago pelos empenhos, sendo no total R\$166.888.468,09 e abaixo dos R\$190.070.877,51 arrecadados no período, significando a utilização de 87,8% do total. Como os dados foram apresentados de forma desagregada e detalhada, objetivando sistematizá-los para a presente análise foi realizada a categorização desses investimentos, conforme apresentado na Tabela 11, a qual esclarece as categorias e os valores que foram pagos respectivamente.

Tabela 11 — Utilização das receitas de OODC em Itapema (2018-2024).

DESCRIÇÃO DO INVESTIMENTO	VALOR PAGO	INCIDÊNCIA (%)
Sistema viário	R\$120.919.478,27	72,46%
Equipamentos de saúde e assistência social	R\$20.965.390,80	12,56%
Drenagem Pluvial	R\$14.879.633,52	8,92%
Áreas de lazer	R\$8.320.772,87	4,99%
Contratação de empresa para estudos e projetos	R\$1.794.603,14	1,08%
Tarifas bancárias	R\$8.589,49	0,01%
TOTAL	R\$166.888.468,09	100%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Portal da Transparência de Itapema (2025).

Os investimentos em sistema viário, de maneira geral, foram identificados como recursos direcionados às atividades de: pavimentação asfáltica; execução de lombadas e travessias elevadas; execução de passeios; recuperação e pavimentação de vias; requalificação da 2ª e 3ª Avenidas; vias de ligação entre bairros; construção de pontes; e, desapropriação de imóveis para ligação de vias. Um exemplo de obra executada por meio desses recursos é a ponte sobre o Rio Perequê, a qual faz a ligação entre a cidade de Itapema e Porto Belo, e estava comprometida estruturalmente, sendo necessária sua interdição no início do ano de 2024 e posteriormente inaugurada em abril de 2025.

Figura 51 — Ponte sobre o Rio Perequê.



Fonte: Visor Notícias (2025).

Já os serviços de drenagem pluvial são referentes à implantação de tubulações pluviais e ao fechamento de valas. A categoria de investimento descrito acima como áreas de lazer refere-se à contratação de empresa para a execução das obras e serviços para a implantação do parque linear na orla do bairro Centro, entregue no ano de 2021 (Figura 52), na qual foi realizada a implantação da ciclovia, mobiliários, rampas, decks e revitalização da orla.

Figura 52 — Parque Linear Orla do Bairro Centro.



Fonte: Eu Amo Itapema (2019).

Outro investimento realizado com recursos da OODC em Itapema, relacionado às áreas de lazer, foi a contratação de empresa para a implantação da passarela da orla do bairro Morretes. Trata-se de uma passarela em deck de madeira que conecta as ruas 165 e 205, estabelecendo uma ligação direta entre a praia do bairro Meia Praia e a praia do bairro Centro (Figura 53). Inaugurada em novembro de 2024, essa estrutura facilita o deslocamento de pedestres entre o bairro Meia Praia e o bairro Centro.

Figura 53 — Passarela de ligação entre a Meia Praia e Centro.



Fonte: Viplagge (2024).

Já os recursos investidos em equipamentos de saúde e de assistência social abrangem a contribuição de valores para a construção e reforma de unidades básicas de saúde, na reforma do Centro Integrado Municipal de Saúde e a construção do Hospital Municipal Santo Antônio. As reformas das unidades básicas correspondem às unidades localizadas nos bairros Ilhota, Meia Praia e Várzea, além da construção da UBS Morretes II. Já o Hospital Municipal, localizado no bairro Casa Branca, foi inaugurado em 31 de agosto de 2024 e possui uma área total de 7.000 m², sendo que parte dos recursos investidos nesta obra são provenientes da OODC e complementado com outras fontes.

Figura 54 — Hospital Municipal Santo Antônio.



Fonte: Cruber (2024).

Os investimentos em equipamentos de saúde e de assistência social também se relacionam à contratação de empresa para execução de obras e serviços especializados para a construção do Centro de Assistência ao Portador de Espectro Autista no Município de Itapema. O Centro foi inaugurado no dia 30 de dezembro de 2024 e fica localizado no Bairro Casa Branca, próximo ao Hospital Municipal. Conforme visto anteriormente, os recursos dessa obra em parte são provenientes da arrecadação da OODC de unidades transitórias.

Figura 55 — Centro de Assistência ao Portador de Espectro Autista.



Fonte: Azevedo (2024).

Ainda, os investimentos em equipamentos de saúde e assistência social também se referem à contratação de empresa para execução de obras e serviços especializados para implantação do centro esportivo e mobilizador de arte no Município de Itapema. Inaugurado no ano de 2023, o equipamento fica localizado no Bairro Morretes e conta com quadras esportivas, pista de corrida e de skate e áreas de convivência.

Figura 56 — Centro esportivo e mobilizador de arte no Município de Itapema.

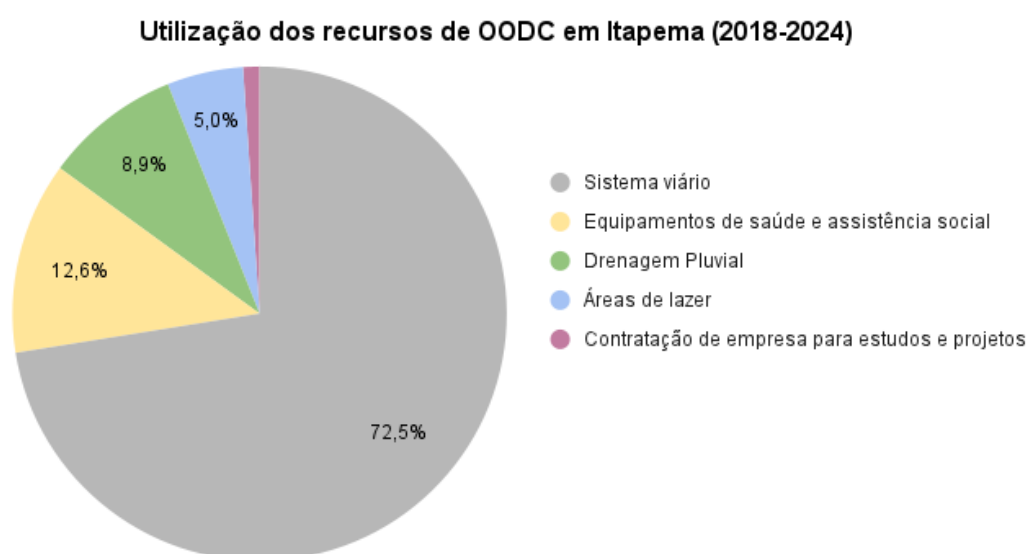


Fonte: Guimarães (2024).

Por fim, o recurso utilizado na contratação de empresa para estudos e projetos relaciona-se à contratação de empresas para elaboração de estudos e projetos para a prefeitura, apoio à fiscalização de obras ou consultorias técnicas.

Para analisar a incidência de cada categoria nos investimentos do recurso total da OODC, bem como identificar qual recurso é mais predominante, o gráfico a seguir (Figura 57) apresenta essa relação:

Figura 57 — Utilização dos recursos de OODC em Itapema (2018-2024).

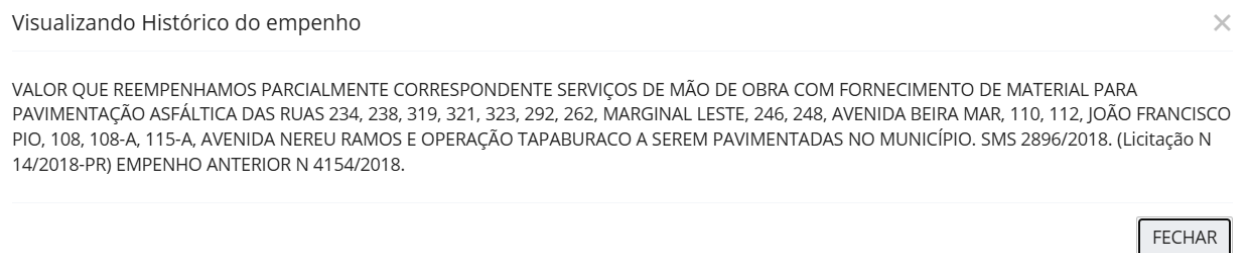


Fonte: Elaborado pela autora com base em Portal da Transparência (2025).

Nota-se que, do total de recursos, aproximadamente 72,5% são investimentos relacionados ao sistema viário e 12,6% desses recursos são destinados à construção de equipamentos de saúde e de assistência social. Já os investimentos em áreas de lazer representam somente 5,0% de aplicação.

Por fim, foi realizado o levantamento dos locais onde os recursos de OODC foram investidos na cidade. Ressalta-se que houve certa dificuldade na delimitação das localizações, uma vez que os dados disponíveis consistem apenas nas descrições dos empenhos, indicando as ruas ou bairros onde os recursos foram aplicados, porém sem uma categorização sobre o valor aplicado em cada local. A seguir, apresenta-se um exemplo ilustrativo:

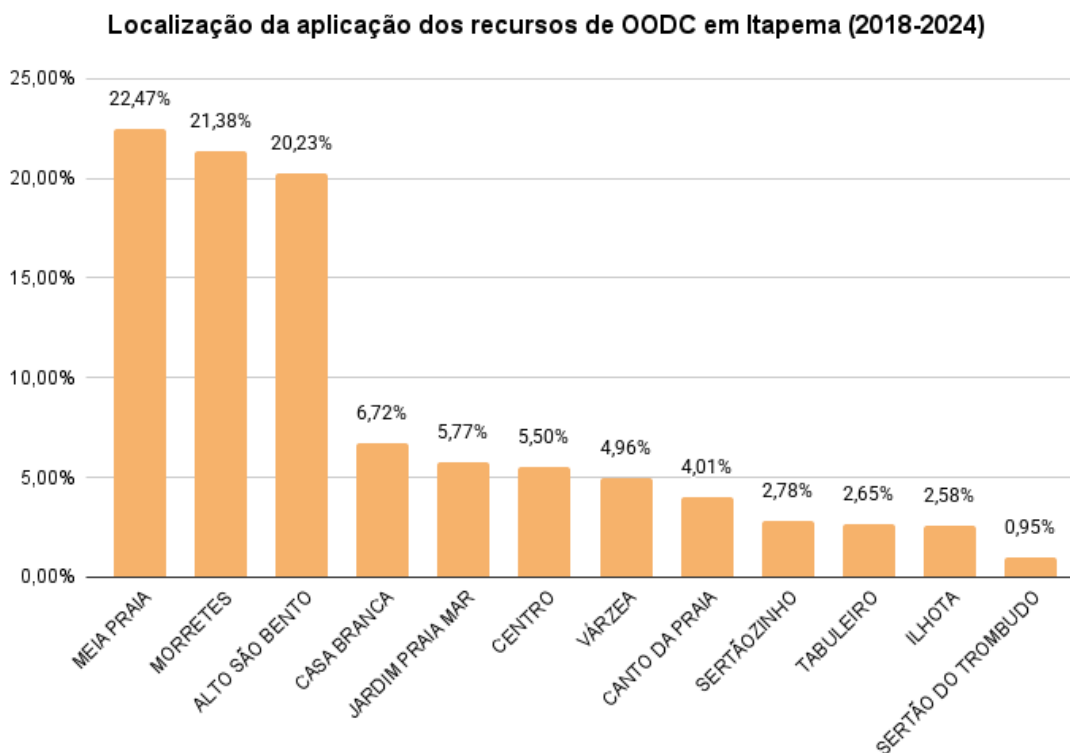
Figura 58 — Exemplo de descrição de empenho disponível no Portal da Transparência da Prefeitura de Itapema.



Fonte: Município de Itapema (2024).

Esse levantamento foi categorizado por bairro, com base nas ruas mencionadas nas descrições das despesas orçamentárias, considerando a frequência com que cada rua do respectivo bairro foi citada e não o montante financeiro investido (proporcionalidade) já que não seria possível identificar o mesmo. De forma geral, a maior parte dos bairros mencionados com aplicação dos recursos corresponde aos dados informados no gráfico a seguir (Figura 59):

Figura 59 — Localização da aplicação dos recursos de OODC em Itapema (2018-2024).

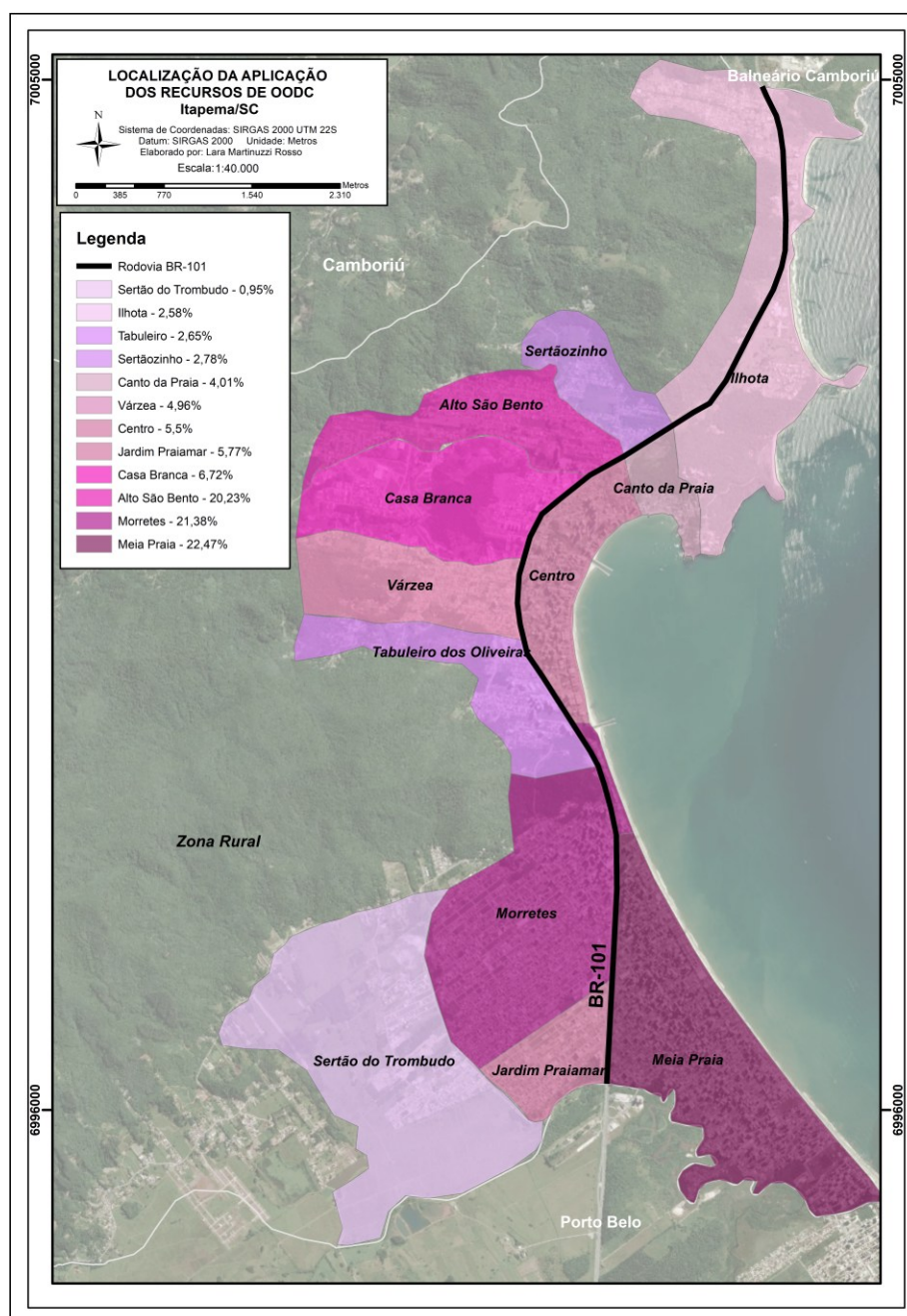


Fonte: Elaborado pela autora com base em Portal da Transparência (2025).

Percebe-se então, que a maior parte dos investimentos públicos realizados por meio da OODC em Itapema estão localizados no Bairro Meia Praia e Morretes, ambos se destacam em Itapema como áreas com grande crescimento no setor da construção civil, valorização imobiliária e uso da OODC, como mencionado em seções anteriores. Já o bairro Alto São Bento, recebeu, conforme o Gráfico da Figura 59, 20,23% dos recursos investidos. A maior incidência dos recursos nesse bairro, localizado ao lado oeste da BR-101 e predominantemente residencial, evidencia-se a partir da quantidade de ruas mencionadas, nas quais os serviços executados são basicamente de abertura de via pública, pavimentação asfáltica e implantação de drenagem pluvial, demonstrando a expansão do bairro em questão. Além disso, percebe-se uma grande desigualdade entre os 3 primeiros bairros (concentrado acima de 20% dos recursos em cada um) e os demais, variando entre 2% e 6%.

Os recursos utilizados no Bairro Sertão do Trombudo, localização com menor porcentagem de aplicação, manifestam-se somente por pavimentação asfáltica, implantação de drenagem pluvial na estrada geral de acesso ao bairro, fazendo a ligação entre ele e o Bairro Morretes. Para melhor entendimento dessa espacialização, a Figura 60 expõe a localização desses bairros e a porcentagem descrita no gráfico anterior a partir da elaboração de mapeamento.

Figura 60 — Mapa de localização por bairros dos investimentos de recursos de OODC em Itapema (2018-2024).



Fonte: Elaborado pela autora com base em Portal da Transparência (2025).

Conforme os princípios do solo criado e de acordo com o Estatuto da Cidade, as formas de aplicação dos recursos da OODC em Itapema relacionam-se de forma desproporcional a obras do sistema viário. Além do investimento minoritário na implantação de equipamentos urbanos e comunitários, drenagem urbana e criação de espaços públicos de lazer, os investimentos dos recursos ainda apresentam falhas

com relação aos serviços de regularização fundiária, execução de programas de habitações de interesse social e proteção de áreas de interesse histórico ou de interesse ambiental.

Outro ponto relevante, de acordo com o Capítulo 2, é que a OODC também permite ao governo local, além da arrecadação de recursos, induzir o desenvolvimento urbano de determinadas áreas da cidade para que se tenha um melhor aproveitamento da infraestrutura instalada e a recuperação de mais-valias urbanas. Porém, como mencionado anteriormente, a cidade de Itapema permite a utilização do instrumento em quase todo o território, com o mesmo aproveitamento máximo para os terrenos, sem análise das capacidades locais e/ou manter o equilíbrio necessário para que ocorra a recuperação da sobrecarga na infraestrutura ocasionada pela verticalização. Ainda, a capacidade de captura de valorização imobiliária é rebaixada por coeficientes de aproveitamento básico (índice K) alto e fórmula financeira baseada em unidades residenciais (não em metragem) e no CUB (não em valores imobiliários).

Finalmente, é possível identificar uma concentração tanto da utilização da OODC, quanto dos investimentos dos recursos arrecadados em bairros específicos e, em especial, em Meia Praia. Esta localização, na orla de Itapema, concentra o maior valor de metro quadrado, o maior número de pedidos para utilização da outorga e a maior parte dos investimentos resultantes do instrumento.

Com relação aos dados levantados, apesar de as informações estarem apresentadas de maneira detalhada, há uma insuficiência de informações claras sobre os locais de aplicação dos recursos pela prefeitura, expondo que o município ainda não está plenamente preparado, enfrentando ausência de um controle adequado no sistema de gestão do instrumento, assim como deficiência na transparência das informações e participação social, para uma maior clareza de direcionamento dos recursos arrecadados.

4.2 TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

Em Itapema, o instrumento que versa sobre a transferência de potencial construtivo foi regulamentado através da Lei Complementar nº 85/2020, da Lei Ordinária nº 4.162/2021, Lei Ordinária nº 4.424/2023 e Leis Ordinárias 4.563, 4.604,

4.608 e 4.619 do ano de 2024. No ano de 2020 foi sancionada a primeira Lei Complementar alterando o Plano Diretor Municipal de Itapema. Em seu Art. 3º define:

[...] Denomina-se Transferência de Potencial Construtivo, para os fins da presente Lei, a possibilidade de o Município transferir o direito correspondente à capacidade construtiva, como forma de indenização pela desapropriação das áreas vinculadas à expansão projetada da Terceira Avenida, no Bairro Meia Praia (Itapema, 2020, p. 2).

O potencial construtivo transferível foi estabelecido através dos índices de aproveitamento já existentes no município, em especial o índice K medido em unidades de apartamento, previsto no Art. 15 da Lei Complementar nº 11/2002, mencionado anteriormente. Para o cálculo de transferência de potencial construtivo, a Lei Complementar nº 85 estabelece a seguinte fórmula:

Art. 5º [...]

$PCTransferível = (Aic/K).Fi$

§ 1º Para a aplicação da fórmula de que trata o caput adota-se os seguintes conceitos:

I - PCTransferível: potencial construtivo transferível;

II - Aic: área do imóvel cedente;

III - K: índice de aproveitamento previsto no art. 15, I da LC11/2002;

IV - Fi: fator de incentivo;

§ 2º O Fator de Incentivo será aplicado na seguinte proporção:

I - 1.3, até 60 (sessenta) dias após a publicação da presente Lei;

II - 1.2, até 90 (noventa) dias após a publicação da presente Lei;

III - 1.1, até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da presente Lei; (Itapema, 2020, p. 2-3).

De acordo com a fórmula, por exemplo, um terreno com 700 m² dividido pelo índice K de 35 e multiplicado por um fator de incentivo de 1.1 teria até o total de 22 unidades disponíveis a serem transferidas. Destaca-se que o Fator de Incentivo estimula a adesão mais rápida dos proprietários ao estipular fatores de multiplicação mais altos para um período mais curto desde a publicação da Lei de TPC. De acordo com o número de unidades a serem transferidas, o município emite um Certificado de Transferência de Potencial Construtivo (CTPC's) relativo a cada uma.

Ainda, a lei estabelece que é possível acrescentar ao imóvel receptor no mínimo 10% de acréscimo de potencial construtivo e no máximo 40% do potencial, de acordo com o zoneamento local. Por exemplo, em um terreno de 1.687,03 m², o número de unidades básicas permitidas no terreno é de 48. Caso seja de interesse do proprietário adicionar unidades habitacionais por meio dos certificados de

transferência de potencial construtivo, seria permitido no mínimo o uso de 4 unidades (com arredondamento inferior) e no máximo 19. Como o exemplo da Figura 61, a qual dispõe todas as unidades básicas, depois unidades de outorga e, por fim, as unidades derivadas de TPC. Caso o projeto contemple índice N, as unidades de TPC podem ser utilizadas após a distribuição das unidades de índice N.

Figura 61 — Esquemas das unidades de TPC.

72 UNIDADES

- 48 UNIDADES (Básico)
- 14 UNIDADES (Outorga)
- 10 UNIDADES (TPC)

LIMITE T+20	07	08	09	10		22	23° ANDAR
	03	04	05	06		21	22° ANDAR
	13	14	01	02		20	21° ANDAR
	09	10	11	12		19	20° ANDAR
	05	06	07	08		18	19° ANDAR
	01	02	03	04		17	18° ANDAR
	45	46	47	48		16	17° ANDAR
	41	42	43	44		15	16° ANDAR
	37	38	39	40		14	15° ANDAR
	33	34	35	36		13	14° ANDAR
	29	30	31	32		12	13° ANDAR
	25	26	27	28		11	12° ANDAR
	21	22	23	24		10	11° ANDAR
	17	18	19	20		09	10° ANDAR
	13	14	15	16		08	9° ANDAR
	09	10	11	12		07	8° ANDAR
	05	06	07	08		06	7° ANDAR
	01	02	03	04		05	6° ANDAR
	Lazer					04	5° ANDAR
	G4					03	4° ANDAR
	G3				Mez. do 2° pavto		3° ANDAR
	G2					02	2° ANDAR
	G1				Mez. do térreo		1° ANDAR
	Hall + Lojas					01	Térreo

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

De forma a sistematizar os sete casos de aplicação do instrumento em Itapema, a tabela a seguir informa todas as leis complementares já publicadas referentes ao TPC, as obras pretendidas a partir da desapropriação dos lotes, e em qual localização poderão ser utilizadas as unidades transferidas.

Tabela 12 — Legislações de TPC em Itapema (2020-2024).

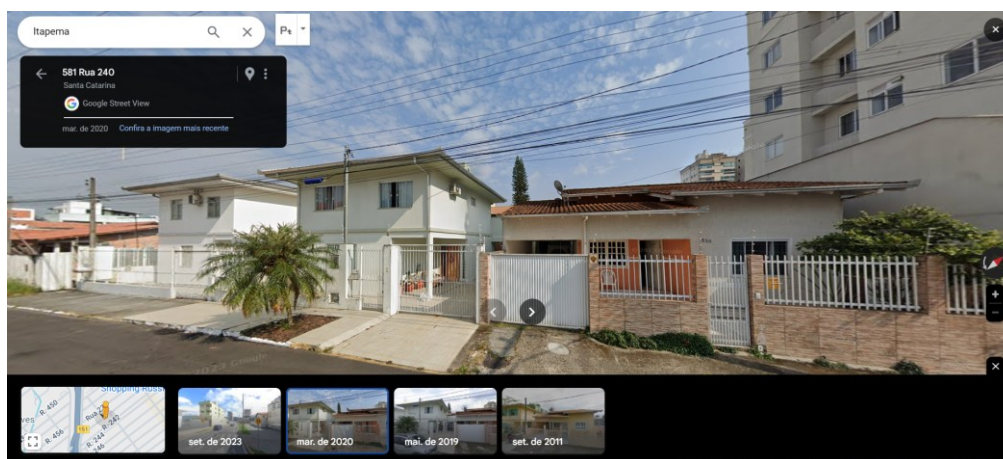
LEI	DESTINAÇÃO	ÁREAS RECEPTORAS
Lei Complementar nº 85/2020	Expansão da Terceira Avenida no Bairro Meia Praia	ZR2 do Bairro Meia Praia
Lei Ordinária nº 4.162/2021	Criação de espaços de lazer no Bairro Meia Praia e requalificação do calçadão do Bairro Ilhota	ZR1, ZR2 do Bairro Meia Praia
Lei Ordinária nº 4.424/2023	Expansão da 4ª Av.; Ligação de Ruas; Implantação do Teleférico; Implantação de obras de contenção de enchentes; Ampliação do canal extravasor do Rio Fabrício	ZR2 do Bairro Meia Praia, ZR1 exceto frente mar
Lei Ordinária 4.563/2024	Implantação do Parque Raulino Reitz e obras de defesa civil no Ribeirão Fabrício e requalificação urbana de sua margem	Imóveis frente mar, ZR1, ZR2, Bairro Morretes, Centro e Meia Praia
Lei Ordinária 4.604/2024	Desapropriação de imóveis destinados a defesa civil	ZR1 no Bairro Centro exceto frente mar
Lei Ordinária 4.608/2024	Abertura de via pública	ZR1 no Bairro Centro, exceto frente mar
Lei Ordinária 4.619/2024	Interligação de vias públicas	ZR2

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Itapema (2025).

As leis descritas acima, seguem os mesmos moldes e formas de cálculos que a Lei Complementar nº 85/2020, a partir do cálculo do índice K e resultando em unidades de apartamentos a serem transferidas aos proprietários, sendo que cada unidade gera um certificado. Ainda, fica claro que a TPC, além de permitir o aumento de gabarito das edificações que fizerem o uso do instrumento a partir da recepção das unidades transferidas, vem sendo utilizada para a realização de obras e equipamentos públicos em Itapema, em especial nas ZR1 e ZR2, especificamente no bairro Meia Praia e bairro Centro, bairros de alta verticalização e de interesse do mercado imobiliário, devido aos valores do metro quadrado local. Essas localizações também são receptoras de unidades de TPC, além do bairro Morretes, coincidindo com os bairros com maior uso de OODC, conforme mencionado na seção anterior.

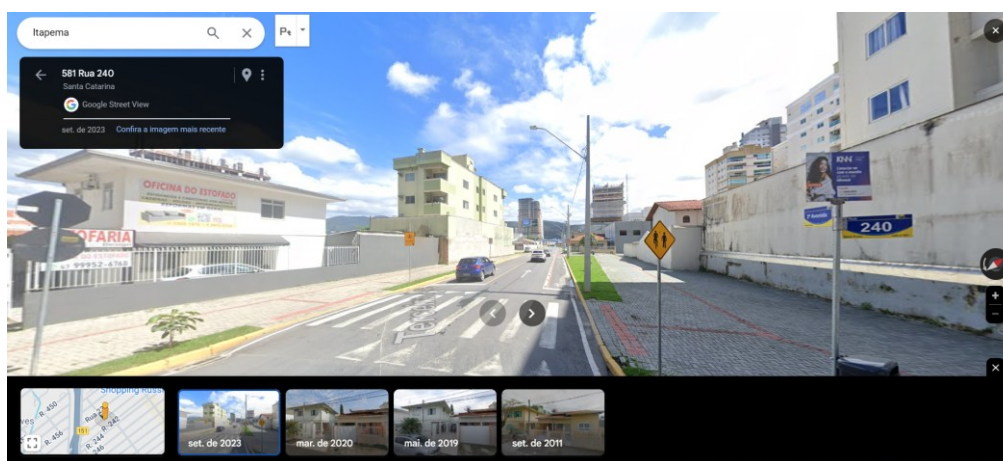
Em relação ao status atual da efetivação do instrumento, apenas o da Lei Complementar nº 5/2020 foi concluída até o final do ano de 2024, a partir da qual foi realizada a expansão da Terceira Avenida no Bairro Meia Praia. Conforme imagens abaixo, nota-se a reestruturação da Avenida diante da desapropriação de alguns lotes.

Figura 62 — Terceira Avenida em março de 2020, trecho da Rua 240.



Fonte: Google Maps.

Figura 63 — Terceira Avenida em setembro de 2023, trecho Rua 240.



Fonte: Google Maps.

Conforme a comparação entre a Figura 64 e Figura 65 abaixo, percebe-se uma grande transformação nessas localizações da cidade: onde uma rua que no ano de 2011 ainda não era pavimentada, no ano de 2023 já continha asfaltamento e um

grande número de edificações em altura, além da reestruturação da própria Terceira Avenida.

Figura 64 — Terceira Avenida em setembro de 2011, trecho Rua 288 e 316.



Fonte: Google Maps.

Figura 65 — Terceira Avenida em setembro de 2023, trecho Rua 288 e 316.



Fonte: Google Maps.

Após conversa com o funcionário do gabinete da Prefeitura de Itapema, no dia 26 de novembro de 2024, com relação às outras leis de TPC, essas ainda estão em processo de desapropriação dos terrenos, não sendo executada nenhuma obra pela Prefeitura até aquele momento. Porém, com base nas leis publicadas, percebe-se que, embora estejam previstas obras relevantes, essas concentram-se ao lado leste da BR-101, direcionando os investimentos para áreas já valorizadas, além do que, essas

obras focam na implantação de espaços de lazer e abertura de vias, sem propostas para preservação de imóveis de interesse histórico, cultural, social, para regularização fundiária ou para urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, portanto, não cumprindo totalmente os objetivos previstos pelo Estatuto da Cidade.

4.3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

O instrumento de Operação Urbana Consorciada (OUC) foi estabelecido em Itapema no ano de 2022 através da Lei Complementar nº 113 que "Cria as Operações Urbanas Consorciadas que especifica, e dá outras providências". A partir da referida lei foram estabelecidas duas operações urbanas na cidade: Enzo Teodoro (OUCET) e Meia Praia (OUCMP). A Operação Enzo Teodoro tem por finalidade a requalificação urbana da Zona Residencial 3 (ZR3) nos Bairros Morretes e Leopoldo Zarling (também conhecido como Jardim Praiamar) e da Zona de Produção Diversificada (ZPD) do Bairro Sertão do Trombudo, com a finalidade de:

Art. 2º [...]

I - garantia de moradia digna à população residente na área, em situação precária, com a destinação dos lotes 1.241 a 1.317 do Loteamento Jardim Praiamar para construção de habitações nos moldes do art.4º, I, desta Lei Complementar;

II - criação de Arranjo de Produção Local (APL) da construção civil e dos setores náutico e turístico;

III - oferta de ensino fundamental integral, formação profissionalizante e desenvolvimento de startups e incubação de empresa;

IV - mobilidade urbana aos Bairros Sertão do Trombudo, Leopoldo Zarling e Morretes;

V - aperfeiçoamento do transporte público de passageiros e de meios alternativos de mobilidade;

VI - acesso da população a equipamentos comunitários de lazer. (Itapema, 2022, p. 1-2).

Vale ressaltar que esses objetivos contêm relações com investimentos urbanísticos, sociais e ambientais, conforme previsto no Estatuto da Cidade e mencionado no Capítulo 2. Visto que a referida lei não apresenta através de mapa a área que receberá as futuras intervenções, a Figura 66 a seguir, extraída do Geomais, demonstra a divisão dos bairros que receberão as melhorias propostas e suas respectivas zonas.

Figura 66 — Áreas destinadas a OUCET.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Geomais.

O programa básico da OUCET (Art. 3º) será executado a partir de ações como: declaração de utilidade pública de alguns lotes; emissão de certificados de potencial adicional de construção a serem alienados em leilão ou como forma de pagamento de direito de obras ou como indenização para desapropriação; construção de moradias populares; execução de equipamentos urbanos; implantação do Parque Industrial e Tecnológico; implantação de unidade de ensino fundamental, desenvolvimento de startups e incubação de empresas; abertura de avenida e de vias públicas, via marginal; implantação de equipamentos comunitários e por fim, a execução de outras ações definidas pelo Grupo Gestor da OUCET (Itapema, 2022).

Para a população "diretamente afetada pela OUCET" (p. 2), o município propôs o desenvolvimento de ações como:

Art. 4º [...]

- I - subsídio para a construção de moradias à população de baixa renda, com custos compartilhados na proporção de 70% (setenta por cento) para o Município e 30% (trinta por cento) para os beneficiários;
- II - atendimento psicossocial da população atingida, através dos equipamentos e servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social e Lazer;
- III - assessoramento e auxílio às famílias cadastradas no programa de moradia popular para o acesso ao crédito;

IV - custeio do traslado de famílias para as suas cidades de origem (Itapema, 2022, p. 2-3).

Destaca-se que, com o perímetro incluindo área com precariedade habitacional, há a possibilidade de retirada de famílias de baixa renda do município a partir do item IV, indo contra o princípio de inclusão social previsto no Estatuto da Cidade e do direito constitucional à habitação.

Com relação aos incentivos privados, aos imóveis localizados na ZR3 e ZPD será permitida a aplicação flexibilizada dos índices "K" e "C", com permissão no aumento de altura máxima do embasamento das edificações multifamiliares. A outorga de potencial construtivo poderá ser de até 20 pavimentos tipos totais e, por fim, poderá ter redução da área institucional dos loteamentos que forem implantados na ZPD mais especificamente no Bairro Sertão do Trombudo.

Sobre os recursos arrecadados através dos certificados gerados pela OUCET, o Art. 15 estabelece:

Art. 15º [...]

Os recursos provenientes da alienação dos CEPACs e dos imóveis públicos serão depositados em fundo especial, com destinação exclusiva ao custeio das ações definidas no art. 3º desta Lei.

§ 1º Poderão ser aportados no fundo recursos provenientes de operações de crédito e do orçamento do Município, inclusive, da outorga onerosa de que trata a Lei Complementar nº 65, de 17 de janeiro de 2018.

§ 2º O fundo especial será gerido pelo Grupo Gestor da Operação Urbana Consorciada (Itapema, 2022, p. 5).

Ou seja, estando de acordo com o Estatuto da Cidade no sentido de utilização dos recursos exclusivamente na operação urbana específica e o estabelecimento de grupo gestor, embora ainda sem definição da composição do mesmo.

Já no capítulo III da referida lei, é especificada a Operação Urbana Consorciada Meia Praia que tem por finalidade a requalificação urbana da área definida pelo Anexo I da referida lei (Figura 67) para:

Art. 17º [...]

I - ampliar a mobilidade urbana da Zona Residencial I (ZR1), dos Bairros Meia Praia e Morretes, visando a universalização do acesso à praia, como estratégia de concretização do Direito à Cidade;

II - ampliar o espaço de uso comum do povo (faixa de areia);

III - fomentar a disponibilização de vagas de estacionamento na área de entorno do píer turístico da foz do Rio Perequê;

- IV - aperfeiçoar o sistema de drenagem urbana, a fim de impedir o despejo de esgoto, detritos e resíduos sólidos no mar;
- V - promover a qualificação imobiliária da Zona Residencial I (ZR1) dos Bairros Meia Praia e Morretes;
- VI - criar condições para que proprietários, moradores e investidores participem da transformação urbanística desejada (Itapema, 2022, p. 6).

Destaca-se a localização da OUC nos bairros Meia Praia e Morretes, mais uma vez em coincidência com os outros instrumentos de solo criado com áreas de valorização imobiliária. Nesse sentido, não fica claro qual seria o objetivo de “qualificação imobiliária” pretendido, para além dos estímulos construtivos e da valorização decorrente dos futuros investimentos públicos. Ainda, acerca dessa localização, ao contrário da OUCET, é apresentado o mapa para a OUC em Meia Praia. O Anexo I da referida lei (Figura 67) expõe a área delimitada entre a linha rosa e o final da orla corresponde à zona de intervenção para as melhorias propostas. No entanto, observa-se uma falta de clareza nessa delimitação, dificultando a interpretação e a leitura do material.

Figura 67 — Área destinada para Operação Urbana Consorciada Meia Praia.



Fonte: Anexo I da Lei Complementar 113/2022.

O programa básico da operação será executado por meio de ações como: a ampliação da faixa de areia das praias localizadas na Meia Praia e Morretes; a

abertura da faixa de rolamento na beira-mar; a criação de um "setor turístico especial" (p. 6), para disponibilizar vagas de estacionamento; a melhoria no sistema de drenagem urbana e a requalificação de passeios e travessias de pedestres, entre outras obras a serem definidas pelo Grupo Gestor da determinada OUC. Outras cidades catarinenses vêm realizando alargamentos de faixa de areia, como é o caso de Florianópolis e Balneário Camboriú. Nesta última cidade, vizinha de Itapema, as obras vêm sendo realizadas também com uma operação urbana com previsão de grande valorização imobiliária.

O Art. 19 estabelece incentivos aplicáveis para os imóveis que estão inseridos no perímetro da OUCMP como: mudança no limite de altura determinado pela linha do cone de sombreamento, definido pela Lei Complementar nº 64, de 17 de janeiro de 2018; ajuste no potencial construtivo das edificações multifamiliares antigas que vierem a ser demolidas para a construção de novas edificações; para edificações localizadas no setor turístico especial, que tiverem pavimento exclusivo para estacionamento de uso público será permitida aumento na altura máxima do embasamento; para os imóveis que tiverem limite de altura devido ao cone de sombreamento será permitida a transferência de potencial construtivo para outros imóveis localizados na ZR1 do Bairro Meia Praia, com limite de até 10% do imóvel receptor; e os imóveis frente mar, poderão preencher a torre até o limite da linha do cone de sombreamento, com limite de 10% do potencial construtivo básico, adicionando mais unidades desde que na altura limite determinada pelo cone de sombreamento.

Os certificados de potencial construtivo adicional da referida OUCMP serão alienados em leilão em lotes com no mínimo 10 unidades residenciais e no máximo 50 unidades residenciais, onde:

§ 2º Em quaisquer das hipóteses do parágrafo anterior os CEPACs, não poderão ser alienados por valor inferior a:

I - R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), tipo ZR1 - frente para o mar;

II - R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), tipo ZR1 - demais áreas. (Itapema, 2022, p. 7).

Como forma de estímulo à adesão ao projeto, o município somente irá conceder adicional de potencial construtivo referente à outorga onerosa para uso na área da OUCMP após a alienação de 50% dos CEPACs emitidos na Lei Complementar nº113

de 2022, lei de sua criação. O Art. 22 descreve que os recursos arrecadados dos CEPACs serão depositados em fundo especial com destinação para as ações definidas na referida lei (Itapema, 2022).

Ainda sem leilões de CEPACs até dezembro de 2024 não foi possível avaliar os impactos das OUCs em Itapema. Ainda assim, em termos de aplicabilidade, é possível identificar, por um lado, a continuidade do sistema de medida do aproveitamento de terrenos baseado em unidade de apartamento. Por outro, a lei permite flexibilizações aos instrumentos existentes no município, inclusive com aumento de pavimentos, altura de embasamento, e utilização combinada de TPC para aqueles imóveis com limitações devido ao cone de sombreamento. Além disso, o Art. 32, inciso V, do Estatuto da Cidade, determina que a operação deve conter a elaboração do estudo prévio de impacto de vizinhança, o qual não foi encontrado na Lei Complementar nº 113/2022 ou documentos posteriores.

Em termos de efetividade, os investimentos que se originariam do instrumento OUC ainda não foram iniciados até o encerramento da pesquisa. No entanto, observa-se claras diferenças nos objetivos e ações propostas para os dois projetos. A OUCET prevê a execução de diversas ações como construção de moradias populares, implantação de parque, abertura de vias, criação de equipamentos urbanos e comunitários, além de unidade de ensino, startups e incubadoras. A OUCMP tem como foco o aumento da faixa de areia, trazendo medidas de adequação nesses locais para o novo formato proposto. As localidades abrangidas pelas OUCs apresentam características distintas: por um lado, encontra-se uma área em processo de expansão com perspectivas de crescimento, como o bairro Sertão do Trombudo, que, conforme visto na Tabela 3, ocupa a terceira posição entre os bairros com o maior número de alvarás emitidos no ano de 2024. Por outro, os bairros Meia Praia e Morretes continuam recebendo investimentos públicos direcionados a melhorias em áreas já valorizadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os debates acerca do solo criado, nacional e internacionalmente, evidenciam a relevância dos instrumentos urbanísticos no direcionamento do desenvolvimento urbano. Justificado a partir de argumentos econômicos, urbanísticos e jurídicos, o solo criado permite o uso mais intensivo do solo ou a transferência desse potencial construtivo, a fim de garantir um melhor equilíbrio do desenvolvimento urbano. No caso brasileiro, o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, busca trazer instrumentos que orientem a política urbana e o processo de urbanização a partir da promoção da função social da propriedade, da gestão democrática, do controle da intensidade do uso do solo, da previsão de infraestrutura e do maior direcionamento do crescimento das cidades, incluindo os instrumentos do solo criado. Alinhado a isso, a gestão social da valorização da terra tem como finalidade realizar a recuperação de mais-valias urbanas decorrentes de obras e decisões públicas e garantir que a valorização que foi gerada por uma ação pública beneficie a coletividade, promovendo uma distribuição mais equitativa dos benefícios decorrentes do processo de urbanização. É neste sentido que a presente pesquisa se move ao objetivar a análise dos instrumentos na cidade de Itapema.

Como demonstrado, é evidente que as cidades do litoral catarinense, especialmente a cidade de Itapema, têm sido destacadas pela mídia e por pesquisas do mercado imobiliário como um modelo de sucesso para investidores, impulsionados pela valorização imobiliária local. Itapema, uma cidade de médio porte, supera o valor do metro quadrado de diversas capitais brasileiras. No entanto, essa valorização e visibilidade devem ser analisadas sob outra perspectiva, considerando seus efeitos sociais e ambientais, além de uma análise aprofundada sobre a aplicabilidade da legislação urbanística local e sua efetividade diante dos instrumentos do solo criado previstos no Estatuto da Cidade.

Entre os objetivos específicos propostos por essa dissertação, estava previsto sistematizar os fundamentos e as justificativas do solo criado e sua relação com a gestão social da valorização da terra, conforme apresentado no Capítulo 2. Nesse capítulo, foi apresentado o histórico dos debates acerca do solo criado, em âmbito internacional e nacional, até a concepção dos instrumentos urbanísticos no Estatuto da Cidade, e sua relação com o objetivo da recuperar as mais-valias fundiárias sob a

perspectiva da gestão social da valorização da terra, vinculando ao aumento do valor imobiliário e à necessidade de investimentos para um maior equilíbrio no desenvolvimento urbano. Além disso, também estava previsto o resgate histórico da cidade de Itapema, como foi visto no Capítulo 3, onde a cidade foi apresentada e demonstrado o seu crescimento através da evolução da construção civil e das legislações municipais, além de índices urbanísticos locais evidenciando sua originalidade. E, por fim, os objetivos relacionados a aplicabilidade e efetividade do solo criado no município, conforme demonstrado no Capítulo 4, identificam os instrumentos do solo criado que estão disponíveis para utilização na legislação municipal, a forma de aplicação através de cálculos e exemplos, além do aprofundamento acerca dos recursos arrecadados e os benefícios públicos resultantes da OODC, devido a sua maior utilização durante o período em estudo (2018-2024), ou seja, todo o período de utilização do solo criado de acordo com o pacote de leis complementares de 2018 até a aprovação do novo plano diretor. Para os outros instrumentos, as leis foram sistematizadas, especializadas e analisadas em termos de possíveis potenciais e limitações de sua aplicabilidade e efetividade em relação aos objetivos previstos na legislação local e no Estatuto da Cidade.

A lei do zoneamento e uso do solo do Município de Itapema introduz uma inovação urbanística: o aproveitamento dos terrenos é medido a partir de unidades residenciais e não por metros quadrados, como usual no planejamento urbano brasileiro. Os índices urbanísticos de Itapema, abordados nesta pesquisa a partir da análise da aplicabilidade e efetividade dos instrumentos do solo criado, buscavam oferecer uma maneira original de elaboração de cálculos, promovendo a densidade construtiva a partir de unidades residenciais. O índice K é o índice que estabelece o número máximo de unidades em relação ao tamanho do terreno e a sua zona, e conforme visto na Figura 35 (pág. 90), ele acaba sendo mais restritivo ao lado oeste da BR-101 e mais permissivo ao lado leste, resultando em um aumento construtivo em localizações próximas à praia e de maior interesse imobiliário devido ao interesse paisagístico e turístico.

Por um lado, tentar controlar a densidade de construções limitando o número de unidades residenciais pode parecer uma estratégia para a garantia de moradias. No entanto, no contexto turístico de Itapema - que tem um alto valor do metro quadrado e com grande incidência de segundas residências - essa abordagem tem

levado a empreendimentos cada vez maiores. Por outro lado, isso acontece porque não havia limites máximos para a área privativa das unidades, pois a partir da análise do pacote de leis de 2018 que implementou o solo criado localmente, é possível concluir que existe maior permissividade em termos de gabarito, inclusive em relação ao plano diretor de 2002, o que faz com que os construtores procurem aproveitar ao máximo os terrenos em áreas de alto valor imobiliário.

Os autores trabalhados ao longo da pesquisa, tais como Schimiguel (2016) e Zemke (2007) trataram especificamente sobre a verticalização, a qual já ocorria em Itapema antes mesmo do pacote de leis complementares que realizam a aplicabilidade do solo criado localmente. Mas, como exposto ao longo dessa pesquisa, a transformação da paisagem de Itapema foi intensificada após isso, pois o interesse do mercado imobiliário regional já existente encontrou legislações com inovações urbanísticas que permitiram o maior aproveitamento dos terrenos, em especial aqueles localizados em proximidade às zonas costeiras e turísticas. Além disso, o Estado, a partir do direcionamento da legislação municipal e de investimentos públicos, atua como agente produtor do espaço urbano da cidade de Itapema, se relacionando diretamente com a verticalização e a transformação da paisagem local. Como prova disso, de acordo com a Tabela 4 (pág. 82) houve um aumento significativo de metragem quadrada de obras que foram aprovadas pelo município durante o período em estudo, demonstrando o interesse do mercado pela utilização do potencial construtivo presente no plano diretor e nos instrumentos do solo criado, resultando em uma intensificação da alteração da paisagem construída, em especial em áreas ao leste BR-101 e no bairro Meia Praia, confirmando a hipótese discutida no referencial teórico de que a verticalização acontece em áreas de interesse do mercado imobiliário.

Em termos de aplicabilidade dos instrumentos do solo criado, a OODC é permitida em praticamente toda a área urbana da cidade de Itapema, com valores de coeficiente de aproveitamento máximo iguais e sem considerar a capacidade dos sistemas de infraestrutura ou as diferentes formas de ocupação de cada bairro. Ainda, a medida do potencial construtivo baseada em unidades e não em metragem quadrada não consegue prever de forma consistente a área final ou o volume das edificações, permitindo a construção de áreas maiores para o maior aproveitamento do terreno, uma vez que a partir do pacote de leis de 2018 o gabarito é flexibilizado

em praticamente todo o território municipal, com exceção do cone de sombreamento, que limita a altura a partir do escalonamento dos últimos pavimentos das edificações em relação à orla. Já em termos econômicos, as fórmulas de cálculo não permitem uma captura adequada da valorização gerada por considerar o CUB como medida básica e subdimensionar o potencial construtivo adicional a partir da medida do terreno. A capacidade de arrecadação também é rebaixada considerando a grande permissividade construtiva inicial (índice K que se transforma em coeficiente de aproveitamento básico) e sem os instrumentos do solo criado.

Com relação aos dados levantados sobre os recursos arrecadados e investimentos realizados por meio do instrumento da OODC em Itapema, percebeu-se uma dificuldade de entendimento das informações prestadas - confundindo termos de diferentes instrumentos, como os CEPACs, e expondo imprecisões com relação ao sistema de monitoramento - levando a questionamentos acerca da gestão deste instrumento, inclusive pela falta de participação social. Ainda assim, com base nos dados obtidos, percebe-se, por um lado, a maior solicitação pelo uso da OODC em empreendimentos implantados em bairros de maior valorização imobiliária, enquanto que os investimentos realizados com os seus recursos foram localizados em sua maioria ao lado leste da BR-101, coincidindo com o aumento de potencial construtivo nessas mesmas localizações.

É possível concluir, ainda, que o instrumento gerou recursos para investimentos urbanísticos e que eles vêm sendo depositados em fundo municipal exclusivo, embora a classificação de "unidades residuais" também permita o depósito em receita corrente líquida do município, não estando vinculados ao Art. 26 do Estatuto da Cidade e ao FEOODC. Já os recursos de outorga de unidades transitórias vêm sendo utilizados especificamente na construção do Hospital Municipal e na aquisição de equipamentos do Centro de Atendimento ao Autismo. Finalmente, observando que 72,5% da aplicação dos recursos da outorga das unidades permanentes foi direcionada para o sistema viário, é possível concluir que a intenção é "abrir ruas" e pavimentar, sem financiamento para um plano ordenado de expansão urbana ou para melhorias de mobilidade coletiva, como forma de equilibrar a área para o adensamento. Portanto, em termos de efetividade em relação aos objetivos previstos no Estatuto da Cidade e reafirmados na legislação local para a OODC, pode-se identificar a falta de investimentos em serviços de regularização fundiária, execução de programas de

habitações de interesse social e de proteção de áreas de interesse histórico ou de interesse ambiental.

Ainda, a maior parte dos recursos investidos, como demonstrado, localizam-se nos bairros Meia Praia e Morretes. O bairro Meia Praia, como já mencionado, contém muitos edifícios de grande porte já concluídos, além de um grande número de comércios e um alto fluxo de turistas, especialmente durante a alta temporada. Por outro lado, o bairro Morretes encontra-se em franca expansão, com diversas obras em andamento. Sua localização estratégica e o crescimento acelerado tem atraído investidores e incorporadoras. Tais fatos, configuram esses bairros como os dois bairros com o maior valor de metro quadrado na cidade, segundo as pesquisas de monitoramento do mercado imobiliário em junho de 2025. Dois exemplos de obras realizadas nesses bairros, foi a requalificação da 2ª e 3ª avenida, assim como a ponte sobre o Rio Perequê e a passarela da Orla Morretes. Considerando que existe uma valorização imobiliária decorrente de ações alheias ao proprietário do terreno, é notória a valorização que ocorreu nesses bairros também decorrentes de investimentos da OODC.

Assim, a análise da aplicabilidade e da efetividade da OODC em Itapema expõe que o instrumento vem sendo utilizado em especial em áreas já valorizadas pelo mercado imobiliário, o que gera ainda maior valorização a partir das rendas derivadas do maior potencial de aproveitamento dos terrenos e do reinvestimento dos recursos arrecadados na mesma localização. Portanto, mesmo com esses investimentos, os problemas de circulação e de segregação socioespacial continuam em Itapema, pois como apresentado, a BR-101 é um marco na malha urbana, onde as comunidades de baixa renda se mantêm distantes dos processos mais intensos de valorização imobiliária, verticalização e de transformação da paisagem construída, acentuando ainda mais esse processo através da concentração desses recursos da OODC nessas áreas.

Em relação ao instrumento de TPC, conforme visto ao longo da dissertação, Itapema contém sete leis publicadas para sua utilização, porém apenas uma foi finalizada e executada, a qual trouxe investimentos para a mobilidade urbana, ampliando as avenidas do Bairro Meia Praia e, em contraposição, permitindo maior aumento de potencial construtivo nessa localização. Portanto, em termos de aplicabilidade, o instrumento foi utilizado localmente por meio das desapropriações

dos lotes e mantendo o número de unidades residenciais a partir do índice K como referência para o cálculo de transferência do direito de construir, e não por meio de coeficiente de aproveitamento em metros quadrados como usualmente realizado em outros municípios brasileiros. Além disso, o instrumento também é cumulativo com a utilização de outros como a OODC, contribuindo para alteração da paisagem construída com uma possível acentuação da verticalização.

Já com relação a efetividade do instrumento, as demais leis a serem implementadas propõem investimentos relevantes para o espaço urbano. Porém, assim como a OODC, suas localizações se concentram ao lado leste da BR-101, direcionando investimentos para áreas que já são valorizadas pelo mercado imobiliário, aumentando a geração de mais-valias nessas localizações e sua densidade construtiva. Ainda assim, as desapropriações previstas por meio do instrumento da TPC em Itapema até 2024 serão realizadas majoritariamente para a execução de obras públicas como implantação de espaços de lazer e aberturas de vias, sem atingir objetivos de preservação de imóveis de interesse histórico, cultural, social, para regularização fundiária ou para urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda e, portanto, não cumprindo totalmente os objetivos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Por fim, as OUCs foram instrumentalizadas localmente a partir de duas propostas previstas em uma mesma lei aprovada em 2022. Apesar de o instrumento ainda não estar sendo implementado, é possível analisar, em termos de sua aplicabilidade, que a legislação prevê a continuidade do uso do número de unidades residenciais como forma de cálculos, bem como a flexibilização e o aumento construtivo. Em relação à efetividade das OUCs, ainda não é possível realizar uma análise aprofundada considerando o estágio dos projetos. Ainda assim, embora uma das operações (Operação Urbana Consorciada Enzo Teodoro - OUCET) esteja localizada ao lado oeste da BR-101, prometendo melhorias nos bairros Morretes, Jardim Praiamar e Sertão do Trombudo, a outra prevê uma intervenção expressiva a ser implantada na orla da praia a partir da Operação Urbana Consorciada Meia Praia (OUCMP). Essa intervenção da ampliação da faixa de areia, que também vem sendo realizada em outras cidades do litoral catarinense, pode promover ainda maior valorização imobiliária nos empreendimentos à beira-mar e intensificar a concentração de recursos nesse bairro em conjunção aos outros instrumentos do solo criado em

Itapema. Já com relação à operação prevista para o lado oeste da BR 101, embora o plano da OUCET preveja atendimento habitacional e melhorias sociais, o programa, mesmo que ainda não realizado, também possibilita o custeio do traslado de famílias para as suas cidades de origem, deixando explícita a vulnerabilidade social das populações de baixa renda e indo de encontro ao princípio de inclusão social e do direito à cidade previstos no Estatuto da Cidade. Mais uma vez, destaca-se que as OUCs não foram implantadas durante o período de estudo e que a análise se baseia no texto legislativo em relação ao desenvolvimento urbano de Itapema, focando na instrumentalização normativa das operações urbanas localmente.

É importante lembrar, ademais, que em dezembro de 2024 houve uma revisão do plano diretor de Itapema que alterou o cálculo dos índices urbanísticos, colocando a legislação urbanística local em proximidade com outros municípios brasileiros ao utilizar como unidade de referência a metragem quadrada para os cálculos de potencial construtivo. Apesar disso, Itapema ainda é considerada uma exceção, devido à especificidade da legislação no período pesquisado, dificultando a sua comparação com outros municípios. Como resultado, a cidade chega a esse novo período com um diferente formato de cálculos de índices urbanísticos, porém ainda lidando com a alta permissividade construtiva do passado. Portanto, cabe à pesquisa futura analisar os novos índices e observar se haverá um novo processo de transformação urbanística em Itapema, derivado dessa nova forma de aplicação do solo criado no município e se esse instrumento de fato irá contribuir para a melhoria urbana local.

Finalmente, considerando-se a necessidade de pensar nos desafios que a cidade contemporânea enfrenta é preciso pensar formas de planejamento urbano que promovam justiça socioespacial, sustentabilidade e gestão democrática do território. Nesse contexto, o solo criado pode ser compreendido não apenas como um mecanismo de financiamento urbano, mas também como uma ferramenta estratégica de regulação da urbanização, cuja efetividade depende da articulação entre legislação, capacidade institucional e participação social. Assim, o estudo reforça a importância de revisões periódicas nas normativas locais de forma a acompanhar o intenso processo de transformação urbana local, da transparência nos processos decisórios, assim como o aprofundamento da participação social nos mesmos e da necessidade de maiores investimentos em inclusão socioespacial (como habitação de

interesse social e regularização fundiária), elementos fundamentais para que o instrumento cumpra sua função social e contribua para um modelo de cidade mais equitativo.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Emanuele. **Centro do Idoso, UBS Sertão II e Centro de Atendimento a Pessoas com Autismo são inaugurados em Itapema**. Visor notícias. Itapema, 2024. Disponível em: <https://visornoticias.com.br/centro-do-idoso-ubs-sertao-ii-e-centro-de-atendimento-a-pessoas-com-autismo-sao-inaugurados-em-itapema/>. Acesso em: 6 mai. 2025.
- BARROS, Ana M. F. B.; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade Comentado: Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *In*: BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2012.
- BASSUL, José Roberto. **A constitucionalização da questão urbana**. 2008.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: CARVALHO, C. S; ROSSOBACH, A. C. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2012.
- BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. Scielo. Chile, 2002. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008. Acesso em: 25 abr. 2024.
- BISPO, Fábio. **Itapema, no litoral de SC, aposta em arranha-céus sem sombra na praia**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/03/itapema-no-litoral-de-sc-aposta-em-arranha-ceus-sem-sombra-na-praia.shtml?origin=folha#comentarios>. Acesso em: 13 mar. 2024.
- BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume, v. 1, f. 162, 2007. 324 p.
- BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 25 abr. 2024.
- BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001, ano 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 abr. 2024.

C. J. Arquitetura: Revista de arquitetura, planejamento e construção, São Paulo, v. 16, 1977. FC Editora.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras:** seu controle ou o caos. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CARTA DO EMBU. In: ANAIS DO SEMINÁRIO. 1976, São Sebastião, 25 e 26, São Paulo, 1976.

CONSTRUTORA PASQUALOTTO. **Empreendimentos.** Construtora Pasqualotto. Disponível em: <https://www.construtorapasqualotto.com.br/pt/empreendimentos>. Acesso em: 19 mar. 2024.

CORRÊA, Fernando; IABLONOVSKI, Guilherme; EVERS, Henrique. **Como cresceram as cidades brasileiras nos últimos 30 anos?**. WRI BRASIL. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/crescimento-cidades-brasileiras-verticalizacao-espraiamento-30-anos>. Acesso em: 25 jul. 2025.

COSTA, Maria de Lourdes C.; DOS SANTOS, Sérgio Lordello. As experiências estrangeiras. **CJ. Arquitetura, Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção**, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

CRUBER, Leandra. **Inauguração de novo Hospital Municipal de Itapema será neste sábado.** nd+. Itajaí, 2024. Disponível em: <https://ndmais.com.br/saude/inaguracao-de-novo-hospital-municipal-de-itapema-sera-neste-sabado/>. Acesso em: 6 mai. 2025.

DE ALMEIDA, Igor Tadeu Lombardi; DE MEDEIROS, Valério Augusto Soares. **Turistificação, centralidade e configuração espacial:** uma análise em Itapema e Porto Belo-SC. Revista de Morfologia Urbana. 2023. Disponível em: <https://revistademorfologiaurbana.org/index.php/rmu/article/view/292>. Acesso em: 16 jul. 2024.

DE OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JR., Orlano Alves (Org.); MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades/ Ippur/UFRJ, 2011. cap. 2.

DWV: O maior canal de relacionamento do mercado imobiliário. DWV. Disponível em: <https://site.dwvapp.com.br/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

FARIAS, Vilson Francisco de. **Itapema:** natureza, história e cultura, f. 99. 1999. 198 p.

FILHO, Evaldo José Guerreiro. **A outorga onerosa e o direito de construir**: da política urbana na Constituição Federal à outorga onerosa do direito de construir no município de Itapema/SC, f. 83. 2017. 165 p.

FIPEZAP. **Índice de preços de imóveis anunciados**. fipezap. 2025. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202506-residencial-venda-publico.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

FISCHEL, William A. **Urban Studies**: An Economic History of Zoning and a Cure for its Exclusionary Effects, v. 41. 2004.

FIX, Mariana. **A “fórmula mágica” da parceria público-privada**: Operações Urbanas em São Paulo. 2002. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4421308/mod_resource/content/0/fix-_Formula_Magica_Parceria.pdf. Acesso em: 23 set. 2024.

FONTANA, Nathalia. **Imóveis em Itapema superam valorização imobiliária de Balneário Camboriú em 2023**. nd+. Itajaí, 2023. Disponível em: <https://ndmais.com.br/economia/imoveis-em-itapema-superam-valorizacao-imobiliaria-de-balneario-camboriu-em-2023/>. Acesso em: 8 mai. 2024.

FURTADO, Fernanda *et al.* **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Panorama e avaliação de experiências municipais. *In*: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. 2007, Belém, 2007.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. *In*: SANTORO, Paula (Org) *et al.* **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, v. 1, 2012.

GONZALES, Suely. A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade. *In*: KOHLSDORF, Maria Elaine. **O espaço da cidade**: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1990.

GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. **O Solo Criado em Florianópolis**: Uma análise da instituição à gestão. São Paulo, 2024 Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo.

GUIMARÃES, Grazielle. **Cidade de SC acumula montante de R\$ 1,3 bilhão em negociações de imóveis em 2024**. nd+. Itajaí, 2024. Disponível em: <https://ndmais.com.br/economia/cidade-de-sc-acumula-montante-de-r-13-bilhao-em-negociacoes-de-imoveis-em-2024/>. Acesso em: 22 mai. 2024.

GUIMARÃES, Grazielle. **Conheça o novo centro esportivo de Itapema que beneficia mais de 30 mil pessoas**. nd+. Itajaí, 2023. Disponível em: <https://ndmais.com.br/esportes/conheca-o-novo-centro-esportivo-de-itapema-que-beneficia-mais-de-30-mil-pessoas/>. Acesso em: 6 mai. 2025.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal; Prefeitura Municipal de Itapema. **Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Itapema - SC**. Itapema, 2012.

IBGE. **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**: Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/itapema.html>. Acesso em: 7 fev. 2024.

IBGE. **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**: Censo Demográfico 2022. 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/>. Acesso em: 16 out. 2024.

IBGE. **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**: Cidades e Estados do Brasil. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/itapema/panorama>. Acesso em: 22 set. 2024.

IBGE. **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**: Dados históricos dos censos demográficos. Instituto Brasileiro. 2012. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

IBGE. **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**: Distribuição percentual da População por situação de domicílio - Brasil - 1980 a 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.

IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11>. Acesso em: 27 mai. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 11/2002**: Dispõe sobre o zoneamento e uso do solo do Município de Itapema, cria o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e dá outras providências. Itapema: Câmara Municipal de Vereadores, 2002.

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-itapema-sc>. Acesso em: 26 ago. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 113/2022**: "Cria as Operações Urbanas Consorciadas que especifica, e dá outras providências.". Leis Municipais. Itapema, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2022/12/113/lei-complementar-n-113-2022-cria-as-operacoes-urbanas-consorciadas-que-especifica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 136, de 9 de outubro de 2024**: "Altera a Lei Complementar nº 077/2002, que Regulamenta o Instrumento da Política Urbana de Itapema para fins da Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional para Edificações Transitórias e altera a Lei Complementar Municipal 08/2002.". Leis Municipais. Itapema, 2024. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2024/14/136/lei-complementar-n-136-2024-altera-a-lei-complementar-n-077-2002-que-regulamenta-o-instrumento-da-politica-urbana-de-itapema-para-fins-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-adicional-para-edificacoes-transitorias-e-altera-a-lei-complementar-municipal-08-2002>. Acesso em: 2 abr. 2025.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 140, de 21 de outubro de 2024**: "Altera a Lei Complementar nº 077/2002, que Regulamenta o Instrumento da Política Urbana de Itapema para fins da Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional para Edificações Transitórias e altera a Lei Complementar Municipal 08/2002.". Leis Municipais. Itapema, 2024. Disponível em: <https://leggicomunali.it/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2024/14/140/lei-complementar-n-140-2024-altera-a-lei-complementar-n-077-2002-que-regulamenta-o-instrumento-da-politica-urbana-de-itapema-para-fins-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-adicional-para-edificacoes-transitorias-e-altera-a-lei-complementar-municipal-08-2002>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 63, de 17 de janeiro de 2018**: Altera a redação do artigo 24 e acrescenta os §§ 1º e 2º, na Lei Complementar Municipal 07/2002.. Leis Municipais. Itapema, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2018/6/63/lei-complementar-n-63-2018-altera-a-redacao-do-artigo-24-e-acrescenta-os-1-e-2-na-lei-complementar-municipal-072002>. Acesso em: 27 set. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 64, de 17 de janeiro de 2018**: Institui o cone de sombreamento como Instrumento de Política Urbanística de Itapema. Leis Municipais. Itapema, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2018/7/64/lei-complementar-n-64-2018-institui-o-cone-de-sombreamento-como-instrumento-de-politica-urbanistica-de-itapema>

complementar-n-64-2018-institui-o-cone-de-sombreamento-como-instrumento-de-politica-urbanistica-de-itapema. Acesso em: 27 set. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 65, de 17 de janeiro de 2018**: Regulamenta o Instrumento da Política Urbana de Itapema para fins da Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional. Leis Municipais. Itapema, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2018/7/65/lei-complementar-n-65-2018-regulamenta-o-instrumento-da-politica-urbana-de-itapema-para-fins-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-adicional>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 69, de 6 de junho de 2018**: Fica instituído no Município de Itapema o índice N como modelo alternativo de disposição das unidades residenciais permanentes. Leis Municipais. Itapema, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2018/7/69/lei-complementar-n-69-2018-fica-instituido-no-municipio-de-itapema-o-indice-n-como-modelo-alternativo-de-disposicao-das-unidades-residenciais-permanentes>. Acesso em: 26 ago. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 7/2002**: Institui o Plano Diretor de Itapema e dá outras providências. Leis Municipais. Itapema, 2002. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-itapema-sc>. Acesso em: 26 set. 2024.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 77, de 27 de junho de 2019**: Regulamenta o Instrumento da Política Urbana de Itapema para fins da Outorga Onerosa do Direito de Construir Adicional para Edificações Transitórias e altera a Lei Complementar Municipal 08/2002. Leis Municipais. Itapema, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2019/7/77/lei-complementar-n-77-2019-regulamenta-o-instrumento-da-politica-urbana-de-itapema-para-fins-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-adicional-para-edificacoes-transitorias-e-altera-a-lei-complementar-municipal-082002>. Acesso em: 2 abr. 2025.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 79, de 19 de setembro de 2019**: Dispõe sobre a Criação, Regulamento e Composição do Conselho da Cidade de Itapema - ConCidade e da outras providências.. Leis Municipais. Itapema, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2019/7/79/lei-complementar-n-79-2019-dispoe-sobre-a-criacao-regulamento-e-composicao-do-conselho-da-cidade-de-itapema-concidade-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 4 ago. 2025.

ITAPEMA. **Lei Complementar nº 85, de 8 de junho de 2020**: Altera o Plano Diretor do Município de Itapema - Lei Complementar 07, de 06 de fevereiro de 2002 - e Regulamenta a Transferência de Potencial Construtivo para a expansão da Terceira

Avenida, no Bairro Meia Praia. Leis Municipais. Itapema, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2020/9/85/lei-complementar-n-85-2020-altera-o-plano-diretor-do-municipio-de-itapema-lei-complementar-07-de-06-de-fevereiro-de-2002-e-regulamenta-a-transferencia-de-potencial-constructivo-para-a-expansao-da-terceira-avenida-no-bairro-meia-praia>. Acesso em: 3 set. 2024.

ITAPEMA. **Lei nº 10/79**: Dispõe sobre loteamento e desmembramentos de imóveis na zona urbana do município de Itapema. Leis Municipais. Itapema, 1979. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-ordinaria/1979/1/10/lei-ordinaria-n-10-1979-dispoe-sobre-loteamento-e-desmembramentos-de-imoveis-na-zona-urbana-do-municipio-de-itapema>. Acesso em: 7 out. 2024.

ITAPEMA. **Lei nº 4.162, de 2 de setembro de 2021**: "Regulamenta a Transferência de Potencial Construtivo para a execução dos equipamentos públicos que especifica, e dá outras providências.". Leis Municipais. Itapema, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-ordinaria/2021/417/4162/lei-ordinaria-n-4162-2021-regulamenta-a-transferencia-de-potencial-constructivo-para-a-execucao-dos-equipamentos-publicos-que-especifica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

ITAPEMA. **Lei nº 4.424, de 23 de junho de 2023**: "Regulamenta a Transferência de Potencial Construtivo para a expansão da Quarta Avenida no Bairro Meia Praia e implantação de ligação de vias urbanas e dá outras providências.". Leis Municipais. Itapema, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-ordinaria/2023/443/4424/lei-ordinaria-n-4424-2023-regulamenta-a-transferencia-de-potencial-constructivo-para-a-expansao-da-quarta-avenida-no-bairro-meia-praia-e-implantacao-de-ligacao-de-vias-urbanas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

ITAPEMA. **Outorga Onerosa, Mapa Cone Sombra, Índice N**. Prefeitura de Itapema. Itapema. Disponível em: <https://www.itapema.sc.gov.br/outorga-onerosa-mapa-cone-sombra-indice-n/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

ITAPEMA. **Portal de Turismo de Itapema**. Itapema. Disponível em: <https://turismo.itapema.sc.gov.br/pagina-156/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

JUNCKES, André Filipe. **O instrumento da outorga onerosa do direito de construir e a efetividade de sua implementação no município de Florianópolis**. Florianópolis, 2022 Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial) - Universidade Federal de Santa Catarina.

LIRA, Ricardo Pereira. Liberdade e direito à terra. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 143, p. 1-36, jan/mar 1981.

LOCH, Carlos; DE ANDRADE, Camila Cesário; ROSENFELDT, Yuzi. **Infraestrutura como condicionante para o desenvolvimento urbano: o caso de Itapema-SC**. Cadernos Proarq. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/pt/paginas/edicao/18>. Acesso em: 15 set. 2024.

LUDWIG, Leandro. **Ranking Cidades Verticais**. Cidades Verticais. Blumenau, 2022. Disponível em: <https://www.cidadesverticais.com.br/rank-verticalizacao>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MARICATO, E; FERREIRA, J. S. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?. *In*: OSÓRIO, L (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade periférica. *In*: CARVALHO, C. S; ROSSOBACH, A. C. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2012.

MASSARI, Marco Antônio Leite. **Solo criado e outorga onerosa do direito de construir: gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP**. São Paulo, 2020 Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade de São Paulo.

MENDES, Cesar Miranda; DOS ANJOS, Francisco Antonio . **Produção do espaço urbano e turismo em Itapema - SC**: Algumas considerações. Florianópolis, 1999.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. São Paulo, 2009 Dissertação (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo.

MUNICÍPIO DE ITAPEMA. **Despesas Orçamentárias**. Portal da Transparência. Itapema, 2024. Disponível em: https://transparencia.betha.cloud/#!/_NlbD-UWgqpaGa807e2C8Q==/consulta/31714. Acesso em: 27 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE ITAPEMA. **Receitas Orçamentárias**. Portal da Transparência. Itapema, 2025. Disponível em: https://transparencia.betha.cloud/#!/_NlbD-UWgqpaGa807e2C8Q==/consulta/186135. Acesso em: 4 jun. 2025.

MUNICÍPIO DE ITAPEMA. **Secretaria de Planejamento**: Setor de Geoprocessamento. Geomais. Itapema, 2025. Disponível em:

<http://179.190.98.82:8091/municipios/Itapema%20Base%20Fria/planodiretor>. Acesso em: 16 jun. 2025.

NAKANO, Anderson Kazuo. **A produção da “cidade oca” nos padrões recentes de verticalização e adensamento construtivo do município de São Paulo**. Oculum Ensaios. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://puccampinas.emnuvens.com.br/oculum/article/view/3373>. Acesso em: 22 set. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Tradução Escritório da ONU-Habitat no Brasil. Quito, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2024.

NETTO, Domingos Theodoro de Azevedo. Experiências similares ao solo criado. **CJ. Arquitetura, Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção**, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

NOBRE, Eduardo. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019.

NYC DCP, New York City Department of City Planning. **A Survey of Transferable Development Rights Mechanisms in New York City**. New York City, 2015. Disponível em: <https://www.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/transferable-development-rights/research.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2024.

PIERIN, David Piovezan. **Do Solo Criado ao Estatuto da Cidade: um estado da arte das discussões sobre a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas**. Curitiba, 2015 Dissertação (Curso de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná.

PINHO, Luciana; REIS, Almir Francisco. **Processo de Crescimento Urbano-Turístico: Estudo do Balneário Meia Praia, no município de Itapema**. In: V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, 2013, BUENOS AIRES. 2013, Buenos Aires: DUOT, Universitat Politecnica de Catalunya; FADU, Universidade de Buenos Aires, 2013.

PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (Org) *et al.* **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

REZENDE, Vera F. *et al.* **Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC**. Revista De Direito Da Cidade. 2011. 50 p. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>. Acesso em: 8 mai. 2024.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **O Solo Criado como instrumento da Reforma Urbana**: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR/UFRJ, v. 5, n. 1, 1991.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão gestão social da valorização da terra. *In*: SANTORO, Paula (Org) *et al.* **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS JR., Orlano Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. *In*: SANTOS JR., Orlando Alves (Org.); MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades/ Ippur/UFRJ, 2011. cap. 1.

SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel (Coord.). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

SCHIMIGUEL, Adriana Aparecida. **O mercado imobiliário no município de Itapema/SC: o desenvolvimento e suas contradições**. Florianópolis, 2016 Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socio Ambiental) - Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SEBRAE. **Itapema em números**. 2017. 115 slides. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sc/sebraeaz/cidade-empreadora,3725f1df0e9aa510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 17 fev. 2024.

SIQUEIRA, Marina Toneli *et al.* **Operações Urbanas Consorciadas em cidades de médio porte**: buscando o equilíbrio nos projetos urbanos. Scielo Brasil. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210175>. Acesso em: 24 set. 2024.

SIQUEIRA, Marina Toneli; SCHLEDER, Carolina Silva e Lima. **Mapeando grandes projetos urbanos**: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros. Scielo Brasil. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/fZSkvQx9LfKHq85knmjYLjg/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 mai. 2024.

SIQUEIRA, Marina Toneli; SCHLEDER, Carolina Silva e Lima. **Operações Urbanas Consorciadas em Balneário Camboriú: o desvirtuamento do solo criado**. Cadernos Metrópole. 2021. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996-2021-5115>.

Acesso em: 23 set. 2024.

SMOLKA, Martim O. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano**. Lincoln Institute, 2014.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939**. São Paulo, 1994 Tese (FAU) - Universidade de São Paulo.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. EdUSP, v. 1, f. 180, 1999. 360 p. cap. 6.

VIPLAGGE. **Itapema: Passarela entre Praia Central e Meia Praia finalizada**. Itapema, 2024. Disponível em: <https://blog.viplaggeimoveis.com/passarela-itapema-praia-central-meia-praia-finalizada/>. Acesso em: 2 mai. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

ZEMKE, Miriam Margareth. **Processo Recente de Adensamento Imobiliário e Verticalização em Itapema/SC**. Florianópolis, 2007 Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ANEXO A — Matéria nd+



Início > Economia

Cidade de SC acumula montante de R\$ 1,3 bilhão em negociações de imóveis em 2024

Vizinha de Balneário Camboriú, Itapema é a cidade que mais vendeu imóveis no Estado em 2024, acumulando o montante de R\$ 1,3 bilhão no primeiro trimestre

GRAZIELLE GUIMARÃES, ITAJAÍ
11/04/2024 ÀS 13H10



Itapema, no **Litoral Norte de Santa Catarina**, foi a cidade do Estado que mais vendeu imóveis no primeiro trimestre de 2024, os dados são da plataforma DWV, que reúne informações de imóveis em todo país.

Nestes três primeiros meses de 2024, Itapema já vendeu 1,1 mil unidades, resultando em um montante de R\$ 1,3 bilhão em negociações.

Leia mais



Cidade do Litoral Norte lidera operação de



'Há possibilidade de vir a Itajai'

+Lidas

Chuva intensa em SC: Defesa



Itapema é a cidade catarinense que mais vendeu imóveis em 2024; Litoral Norte lidera ranking – Foto: Arkidá Gestão de Investimentos/Divulgação/ND

Na segunda posição no levantamento, à frente da famosa Balneário Camboriú, está **Porto Belo**, especialmente Balneário Perequê, considerada novo fenômeno do mercado imobiliário.

Nos três primeiros meses, foram comercializados na cidade 603 unidades, o equivalente a R\$ 716 milhões. **Um pouco atrás está Itajai** que, neste período, registrou a venda de 503 imóveis, totalizando R\$ 612 milhões.

Completando a lista dos municípios que lideram as vendas de imóveis em 2024, de acordo com o app DWV, está Balneário Camboriú. Apesar de acumular uma quantidade menor de unidades comercializadas, a cidade segue entre as primeiras devido ao alto valor unitário.

+Lidas

- 01 Chuva intensa em SC: Defesa Civil alerta para risco de alagamentos nos próximos 5 dias
- 02 Praia Grande registra 100 milímetros de chuva em 24 horas e previsão traz alerta ao Sul de SC
- 03 Mega-Sena: três apostas de SC 'batem na trave' em sorteio milionário, mas levam bolada
- 04 'Menino mais gordo do mundo' perde 103 kg e fica irreconhecível; veja
- 05 Chuva forte e engastamento na SC-401 deixam motoristas 'tensos' na Grande Florianópolis



Itapema atrai investidores, incluindo Neymar Pai – Foto: Divulgação/ND

Litoral Norte lidera ranking de cidades que mais venderam imóveis

Até março, 134 imóveis foram vendidos, chegando ao total de R\$ 583 milhões, ou seja, uma média de R\$ 4,3 milhões por imóvel.

Para **Patrícia Nunes**, arquiteta e especialista em mercado imobiliário, o desempenho no primeiro trimestre é uma amostra de que 2024 deve ser para o setor se comparado ao ano passado. Para a profissional, o mercado ainda deve acelerar mais e alguns fatores justificam essa expectativa.

+Lidas

- 01 Chuva intensa em SC: Defesa Civil alerta para risco de alagamentos nos próximos 5 dias
- 02 Praia Grande registra 100 milímetros de chuva em 24 horas e previsão traz alerta ao Sul de SC
- 03 Mega-Sena: três apostas de SC 'batem na trave' em sorteio milionário, mas levam bolada
- 04 'Menino mais gordo do mundo' perde 103 kg e fica irreconhecível; veja
- 05 Chuva forte e engavetamento na SC-401 deixam motoristas 'tensos' na Grande Florianópolis



Litoral Norte lidera ranking de cidades que mais venderam imóveis em 2024 – Foto: Divulgação/PMBC

“O setor espera ansiosamente obras que transformarão tanto Itapema como Porto Belo. Projetos já em execução como o Pier de Itapema, os molhes em Balneário Perquê e o alargamento das praias movimentam o mercado”, ressalta Patrícia.

Além dos novos projetos na cidade, para Patrícia Nunes outras características fazem com que a região tenha condições de apresentar um crescimento ainda mais significativo este ano no mercado imobiliário.

Segundo ela, a grande possibilidade de permuta, ainda com muitas áreas para negociação, principalmente em Porto Belo, tornou-se o principal diferencial, atraindo construtoras de todas as partes do país.

+Lidas

- 01 Chuva intensa em SC: Defesa Civil alerta para risco de alagamentos nos próximos 5 dias
- 02 Praia Grande registra 100 milímetros de chuva em 24 horas e previsão traz alerta ao Sul de SC
- 03 Mega-Sena: três apostas de SC 'batem na trave' em sorteio milionário, mas levam bolada
- 04 'Menino mais gordo do mundo' perde 103 kg e fica irreconhecível; veja
- 05 Chuva forte e engavetamento na SC-401 deixam motoristas 'tensos' na Grande Florianópolis

ANEXO B — Matéria Folha de São Paulo

MENU ASSINE

FOLHA DE S.PAULO



BUSCAR

cotidiano > qualidade das praias educação coronavírus saúde ambiente mobilidade mortes

LOTERIAS AEROPORTOS PRAIAS

PUBLICIDADE

Itapema, no litoral de SC, aposta em arranha-céus sem sombra na praia

Modelo de verticalização sem planejamento preocupa ambientalistas e investidores; prefeitura prevê destinar 20% do orçamento para infraestrutura urbana



13.mar.2024 às 7h00

EDIÇÃO IMPRESSA

Ouvir o texto A- A+

Fábio Bispo

FLORIANÓPOLIS Quem cruza o litoral de [Santa Catarina](#) pela BR-101 não passa por Itapema sem se impressionar com a [quantidade de prédios em construção](#) na estreita área que separa a rodovia das belas praias do município. Ao longo de 14 quilômetros de orla, a distância entre o asfalto e o mar atinge entre 480 e 580 metros.

Não por acaso, depois de Balneário Camboriú, a cidade tem o segundo metro quadrado mais caro do Brasil (R\$ 12.706), de acordo com o Índice FipeZAP de Venda Residencial de fevereiro, na frente de cidades como São Paulo, [Florianópolis](#) e Vitória, e aposta fortemente na verticalização, com arranha-céus que já passam de 60 andares.



notícias da folha no seu email

 Digite seu e-mail


relacionadas



Mulher morre após carro em que estava ser levado por enxurrada em Brotas (SP)

Três casos com nove mortos pela PM no litoral paulista ficam sem perícia

Prefeitura conclui alargamento de 40 metros da praia de Jurerê, em Florianópolis



Chegou a hora de profetizar com a bet do André!

Betnacional | A... | Patrocinado

por taboola

PUBLICIDADE

veja também

A pequena área entre o mar e a BR-101 é salpicada por diversos canteiros de construção e prédios em Itapema - Anderson Coelho/Folhapress

Em cinco anos, a área licenciada para novas obras praticamente triplicou. Em 2023, foram emitidos alvarás de construção para 1,4 milhões de metros quadrados. Em 2017, foram 551 mil m².

Para atrair mais investimentos, a prefeitura anunciou o [alargamento de 4 km da faixa de praia](#). "A verticalização de edifícios está bastante valorizada. Como nosso cartão postal é a praia, nós temos que ter cuidado com a sombra", afirma o secretário de Planejamento Urbano, Marcelo Márcio Correia. O alargamento deve ser executado em 2024 e custará R\$ 100 milhões.

Um exemplo é o do jogador [Neymar](#), que está construindo um prédio de 41 andares que inclui um triplex de R\$ 40 milhões com vista para o mar.

PUBLICIDADE

Em 2022, o município instituiu a lei do cone de sombreamento, que limita a altura dos prédios de acordo com projeção da sombra na praia.

A lei se restringe praticamente às primeiras quadras da praia. Nas demais regiões, "o céu é o limite", afirma o urbanista Francisco Antônio Carneiro, que coordena pesquisas em ecologia e desenho urbanístico na UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina).

"Essa conta não fecha, há um abismo entre o teto quase ilimitado da altura dos prédios e um baixo índice de capacidade de infraestrutura. Isso provoca uma série de problemas e agrava tantos outros", afirma Carneiro.

No município, o limite máximo de altura dos prédios é relativo e deve observar a lei do cone de sombra e a taxa de ocupação do solo.



SORTEIO <

Acompanhe os resultados da Mega-Sena, se acumulou ou não, valor dos prêmios, e vencedores

MILÍCIA NO RJ <

Saiba quem é a família que comanda a maior milícia do Rio há mais de uma década

PUBLICIDADE

EstúdioFOLHA

Senac oferece mais de 400 cursos em EAD

PUBLICIDADE



Novos edifícios que estão sendo erguidos em Itapema, cidade catarinense que vive expansão imobiliária - Anderson Coelho/Folhapress

PUBLICIDADE

Com 75 mil habitantes, Itapema está entre os menores municípios em área do Brasil, com apenas 58,2 km². Mais da metade do território, 32,4 km², faz parte do [Refúgio da Vida Silvestre de Itapema](#), uma unidade de conservação de proteção integral onde é impensável construir.

Em outubro de 2023, pesquisadores da UFSC emitiram uma nota técnica advertindo sobre os perigos ambientais dos projetos de engordamento de praias no litoral catarinense.

O estudo propõe uma reclassificação desses empreendimentos, exigindo EIA (Estudo de Impacto Ambiental) mais detalhados, devido aos possíveis efeitos negativos, como o aumento da erosão e mudanças na biodiversidade local.

Para um dos autores da nota técnica, Paulo Horta, especialista em Ecologia e Oceanografia, a interferência humana, sem as devidas precauções, pode colocar em risco a biodiversidade marinha do litoral. Segundo ele, a ocupação desordenada do litoral já resultou na perda de até 90% da floresta submersa em regiões do litoral catarinense.

PRESSÃO POR MAIS INFRAESTRUTURA

PUBLICIDADE

Presidente do Sinduscon (Sindicato da Construção Civil) da chamada região Costa Esmeralda, Rodrigo Passos Silva destaca o impacto na economia da cidade. "A construção responde por expressiva parcela na geração de empregos no município e fomenta uma grande rede de negócios e serviços em seu entorno."

1 / 14 Itapema, no litoral de SC, vive expansão imobiliária



O economista Ricardo Pazzotti, 39, começou a observar a transformação de Itapema por volta dos anos 2000, notando que "Balneário Camboriú já estava começando a ficar lotada".

A intensificação da construção levou sua família a aceitar uma proposta de permuta em 2016, trocando a casa por apartamentos em um novo edifício. Apesar dos benefícios, como maior oferta de serviços, Pazzotti diz que a cidade perdeu a tranquilidade e o trânsito piorou: "Não existe mais a tranquilidade de antes".

Dos R\$ 604 milhões do orçamento do município para 2024, R\$ 122 milhões (cerca de 20%) serão destinados para infraestrutura urbana e serviços urbanos. Do total, R\$ 100 mil será destinado para a conservação ambiental.

★ ★ ★



ANEXO C — Matéria nd+

MENU nd+ BUSCA

Início > Economia

Imóveis em Itapema superam valorização imobiliária de Balneário Camboriú em 2023

Número que corresponde a valorização acumulada durante o ano ultrapassa índice da cidade vizinha e é um dos mais altos do país

NATHALIA FONTANA, ITAJAÍ
23/08/2023 ÀS 05H10

Enviar no WhatsApp [f](#) [X](#) [in](#)

Além do metro quadrado mais caro, as “vizinhas” Balneário Camboriú e Itapema, no **Litoral Norte de SC**, disputam também pela maior valorização imobiliária. O **relatório da FizeZap+** divulgado em julho mostra que, durante 2023, os imóveis em Itapema registraram uma variação acumulada de 12,5%, contra 8,28% da “Dubai brasileira”.



+Lidas

- 01 Furtado, apostador de Florianópolis perde prêmio da Mega da Virada após bilhete prescrever
- 02 Prédio que será demolido deve dar lugar a 'torres GG' em Balneário Camboriú

MENU nd+ BUSCA



Itapema se destaca com valorização acumulada em 2023 – Foto: Prefeitura de Itapema/Reprodução/ND

Leia mais



Valorização imobiliária em Balneário Camboriú cresce 4 vezes mais que a média nacional



Cidade 'irmã' de B. Camboriú se torna investimento e vê crescimento do al...

Os números foram divulgados pelo informe de julho de 2023 do Índice FizeZap+ de venda residencial. O relatório traz dados da variação do comportamento do preço de venda de imóveis residenciais em cidades **monitoradas ao redor do país**.

No acumulado de 2023, Itapema aparece em segundo lugar do relatório, com variação acumulada de 12,5%, atrás somente de São José, na Grande Florianópolis, que teve uma variação de 14,01%.

Depois de Itapema, aparecem as cidades de Maceió (AL), com 10,03%, Itajaí, também no Litoral Norte de SC, com 9,19%, Campo Grande (MS), com 8,95%, São José dos Campos (SP), com 8,90%, e, em sexto lugar, Balneário Camboriú, com 8,28%.

Já na variação dos últimos 12 meses, Balneário Camboriú sai na frente e tem o maior número entre as cidades monitoradas pela FizeZap+ no país: 21,27% de valorização imobiliária.

+Lidas

- 01 Furtado, apostador de Florianópolis perde prêmio da Mega da Virada após bilhete prescrever
- 02 Prédio que será demolido deve dar lugar a 'torres GG' em Balneário Camboriú
- 03 Sede do Detran em Joinville mudará de endereço; confira novo local e as mudanças previstas
- 04 Multicampeã, professora e enfermeira: quem é a representante de SC no Miss Belezas do Brasil
- 05 Chuva dá trégua e previsão indica tempo seco nos próximos dias em Santa Catarina

O número se destaca por ser cerca de quatro vezes maior do que a média nacional divulgada pelo Índice FipeZap+, que fica em 5,61%. A cidade aparece muito a frente de outros grandes centros urbanos do país, o que mostra a franca expansão e valorização do setor na região.

Contudo, algumas causas podem explicar a diferença entre os números dos dois municípios. De acordo com o CEO e fundador da Wselent Empreendimentos, Waldo Selent, construtora que atua há cerca de dez anos no mercado imobiliário da cidade, vários fatores fazem de Itapema a bola da vez **no mercado imobiliário brasileiro**.

“Enquanto Balneário Camboriú já lida com a escassez de terrenos, o mercado imobiliário de Itapema ainda tem muito para crescer. Além do alargamento da faixa de areia, que deve impactar na valorização dos imóveis frente mar e quadra mar, há mais opções de espaços na orla na praia para novos imóveis”, avalia Waldo.

E a cidade conta com diversos empreendimentos luxuosos que registram essa valorização dia após dia. O empreendimento Santa Mônica, por exemplo, passou de R\$ 660 mil no lançamento em 2017 para R\$1,5 milhão em 2023, uma valorização de 127%. Os compradores são clientes, principalmente, do Sul do país, além do exterior.

“Itapema é um destino turístico nacional, onde muitas pessoas buscam ter um segundo imóvel, além de atrair cada vez mais olhares do público de outros países. No caso do empreendimento Santa Mônica tivemos venda, inclusive, para o

+Lidas

- 01 Furtado, apostador de Florianópolis perde prêmio da Mega da Virada após bilhete prescrever
- 02 Prédio que será demolido deve dar lugar a 'torres GG' em Balneário Camboriú
- 03 Sede do Detran em Joinville mudará de endereço; confira novo local e as mudanças previstas
- 04 Multicampeã, professora e enfermeira: quem é a representante de SC no Miss Belezas do Brasil
- 05 Chuva dá trégua e previsão indica tempo seco nos próximos dias em Santa Catarina



Litoral Norte lidera ranking de cidades que mais venderam imóveis em 2024 - Foto: Divulgação/PMBC

“O setor espera ansiosamente obras que transformarão tanto Itapema como Porto Belo. Projetos já em execução como o Pêr de Itapema, os molhes em Balneário Perequê e o alargamento das praias movimentam o mercado”, ressalta Patrícia.

Além dos novos projetos na cidade, para Patrícia Nunes outras características fazem com que a região tenha condições de apresentar um crescimento ainda mais significativo este ano no mercado imobiliário.

Segundo ela, a grande possibilidade de permuta, ainda com muitas áreas para negociação, principalmente em Porto Belo, tornou-se o principal diferencial, atraindo construtoras de todas as partes do país.

+Lidas

- 01 Chuva intensa em SC: Defesa Civil alerta para risco de alagamentos nos próximos 5 dias
- 02 Praia Grande registra 100 milímetros de chuva em 24 horas e previsão traz alerta ao Sul de SC
- 03 Mega-Sena: três apostas de SC 'batem na trave' em sorteio milionário, mas levam bolada
- 04 'Menino mais gordo do mundo' perde 103 kg e fica irreconhecível; veja
- 05 Chuva forte e engarrafamento na SC-401 deixam motoristas 'tensos' na Grande Florianópolis

ANEXO D — Exemplos de croquis Prefeitura

