

DESAFIOS E POTENCIALIDADES DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA PROMOÇÃO DA RESILIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE NO RIO DE JANEIRO

CHALLENGES AND POTENTIALITIES OF THE DENSITY BONUS AND TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS IN PROMOTING RESILIENCE AND SUSTAINABILITY IN RIO DE JANEIRO

Thalles Alexandre da Silva Amaral¹; Bruno Luis de Carvalho da Costa²; Aline Cabral Valerio³.

¹Graduando em Arquitetura e Urbanismo | thalles.amaral@fau.ufrj.br | FAU UFRJ | Rio de Janeiro, Brasil;

²Doutor | brunoluis@fau.ufrj.br | UFRJ | Rio de Janeiro, Brasil; ³Graduanda em Arquitetura e Urbanismo | aline.valerio@fau.ufrj.br | FAU UFRJ | Rio de Janeiro, Brasil.

Resumo:

Diante dos desafios enfrentados pela cidade do Rio de Janeiro, como a desigualdade social, a carga sobre o meio ambiente e os impactos das mudanças climáticas, torna-se urgente pensar como as ferramentas do planejamento urbano podem contribuir para uma cidade mais justa, sustentável e preparada para o futuro. Este trabalho analisa dois instrumentos previstos no Plano Diretor: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC) e indaga se estes estão sendo utilizados de acordo com os princípios de resiliência e sustentabilidade estabelecidos pelo próprio Plano. Para isso, foram feitas leituras da legislação municipal, textos acadêmicos e notícias recentes que esclarecem como esses mecanismos vêm sendo aplicados na prática. Os resultados mostram que, embora esses instrumentos tenham potencial para apoiar políticas ambientais, habitacionais e de infraestrutura, ainda existem dificuldades importantes, como a falta de controle sobre o investimento dos recursos arrecadados e critérios nebulosos para autorizar transferências de potencial construtivo. A pesquisa conclui que, além de boas intenções no texto da lei, é preciso garantir que esses instrumentos sejam bem regulados, transparentes e articulados com outras políticas públicas, para que possam realmente ajudar a construir uma cidade mais resiliente e sustentável para todos.

Palavras-chave:

Plano Diretor; Instrumentos Urbanísticos; Sustentabilidade; Resiliência; Planejamento Urbano.

Abstract:

Given the challenges faced by Rio de Janeiro, such as social inequity, environmental strain, and the impacts of climate change, it becomes imperative to consider how urban planning instruments can contribute to a more equitable, sustainable, and future-oriented city. This study analyzes two mechanisms established within the city's Master Plan, the Onerous Granting of the Right to Build (OODC) and the Transfer of the Right to Build (TDC) and examines their alignment with the Plan's resilience and sustainability principles. To that end, research involved an analysis of the Master Plan and reviewing local legislation, academic literature, and news reports on the practical application of these mechanisms. Findings indicate that, despite their potential to support environmental, housing, and infrastructure policies, these instruments face obstacles like unclear investment tracking and nebulous transfer criteria. The conclusion underscores that beyond well-intentioned written laws, effective regulation, transparency, and integration with other public policies are crucial for these instruments to genuinely foster a more resilient and sustainable city for all.

Keywords:

Master Plan; Policy instruments; Sustainability; Resilience; Urban Planning.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor é o principal instrumento de planejamento urbano de uma cidade, orientando as diretrizes de crescimento, uso do solo, infraestrutura e desenvolvimento social. Previsto pela Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), esse instrumento visa garantir que o território urbano seja ocupado de forma ordenada, democrática e funcional, respeitando as necessidades da população e os limites ambientais do município. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, na sua versão mais recente, supostamente incorpora os princípios de resiliência e sustentabilidade, dado a necessidade de se reconhecer os desafios contemporâneos impostos pelas mudanças climáticas, pela desigualdade socioespacial e pela degradação ambiental. A resiliência urbana aparece como resposta à vulnerabilidade de muitas áreas da cidade frente a eventos extremos, como enchentes, deslizamentos e ondas de calor. Já a sustentabilidade é tratada de forma transversal, promovendo a preservação ambiental, o uso racional dos recursos naturais, a valorização de espaços verdes e a promoção da mobilidade urbana sustentável.

Nesse contexto, destacam-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC) como instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, com aplicação direta na regulação do uso do solo. A OODC permite que o poder público autorize construções além do coeficiente de aproveitamento básico mediante contrapartida financeira, funcionando como importante fonte de receita para investimentos em infraestrutura urbana, habitação social e qualificação de espaços públicos. Já a TDC, viabiliza a transferência do potencial construtivo de imóveis com restrições legais — como bens tombados ou situados em áreas de preservação — para outros locais da cidade, conciliando valorização imobiliária e proteção do território. Também há a possibilidade de transferência desse potencial quando advindo de equipamentos urbanos e comunitários, áreas verdes e de lazer, áreas de interesse social ou voltadas para Habitação de Interesse Social, além de ser possível a transferência entre diferentes terrenos dentro de uma Operação Urbana Consorciada (OUC).

Diante da crescente necessidade de promover uma ocupação urbana mais justa, adaptável e ambientalmente equilibrada, torna-se necessário investigar se os instrumentos de OODC e da TDC no município do Rio de Janeiro alinham-se com os objetivos de resiliência e sustentabilidade estabelecidos pelo próprio Plano Diretor, contribuindo ou não para a construção de um território mais resiliente, inclusivo e sustentável.

A capacidade de fornecer um diagnóstico, mesmo que básico, a respeito da coerência entre os instrumentos urbanísticos e as diretrizes estratégicas do principal instrumento de planejamento da cidade é fundamental para o aprimoramento na formulação e execução de políticas urbanas que estejam alinhadas com as necessidades atuais do município. Além disso, do ponto de vista teórico, há uma contribuição para o debate sobre a aplicação da OODC e da TDC como instrumentos de mercado regulamentados pelo poder público que podem promover questões socioambientais. Assim, a pesquisa indica caminhos para otimizar a utilização da OODC como fonte de financiamento para projetos que promovam resiliência e sustentabilidade, se relacionando diretamente com a melhoria da qualidade de vida da população, através da redução de vulnerabilidades a eventos extremos, da promoção de um ambiente saudável e da garantia de um desenvolvimento urbano mais justo e inclusivo. Da mesma forma, é possível avaliar se a TDC está sendo utilizada de forma estratégica para a preservação do patrimônio e a indução de desenvolvimento em áreas adequadas.

O artigo não se limita a uma leitura técnico-jurídica da legislação urbanística. Ao contrário, propõe uma análise crítica das dinâmicas institucionais e territoriais que moldam a aplicação dos instrumentos OODC e TDC, confrontando o plano normativo com os desafios concretos de implementação. Com isso, busca-se contribuir não apenas com o debate teórico sobre os instrumentos de solo, mas também com propostas práticas de aperfeiçoamento das políticas urbanas no contexto carioca.

Desse modo, o objetivo principal é verificar se os instrumentos urbanos da OODC e da TDC contribuem para o alcance das metas de sustentabilidade e resiliência estabelecidas no Plano

Diretor do município do Rio de Janeiro. Em prol disso, primeiramente buscamos identificar e sistematizar as metas de sustentabilidade e resiliência presentes no Plano, delineando assim o quadro de referência para a análise. Em segundo lugar, avaliamos a coerência entre os mecanismos de implementação da OODC e da TDC e as metas identificadas, detalhando a relação entre a aplicação desses instrumentos e os objetivos de longo prazo da cidade, trazendo uma contribuição para o debate teórico e prático sobre o papel desses instrumentos na construção de uma cidade mais adaptável e ambientalmente equilibrada.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, serão abordados os principais conceito-chave mencionados no trabalho e que permeiam a discussão, entre eles os conceitos de cidade resiliente e sustentável, Plano Diretor, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e os Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 270, de 2024, após aprovação na câmara municipal no final do ano anterior (Muniz, 2023), é um instrumento organizado de forma inédita na cidade do Rio de Janeiro, visto que institui não só a política urbana e ambiental do município, mas também incorpora a regulação do uso e ocupação do solo e o parcelamento urbano. Até então, como afirma Costa (2018), os PDs da cidade do Rio não atuavam diretamente na mudança ou efetivação de um projeto de cidade, visto que o planejamento e a construção da morfologia urbana se davam efetivamente através de normativas separadas. Portanto, configura-se como o principal instrumento normativo e estratégico de organização do território municipal. Sua função é orientar o desenvolvimento urbano de forma a garantir a função social da cidade e da propriedade, promovendo justiça socioespacial, inclusão, eficiência urbana e proteção ambiental (art. 2º e art. 3º, incisos II, III e VI). Ao incorporar os princípios da sustentabilidade e da resiliência urbana como eixos estruturantes, o Plano alinha-se aos desafios contemporâneos enfrentados pelas cidades frente às mudanças climáticas, às desigualdades sociais e à crescente pressão sobre os recursos naturais (art. 3º, inciso XI; art. 5º, incisos IV, VIII e X).

Entre os objetivos centrais do Plano destacam-se a proteção dos ecossistemas urbanos e áreas de preservação ambiental, a mitigação de riscos naturais e tecnológicos, a promoção da eficiência no uso de recursos naturais e energéticos, o incentivo à mobilidade sustentável e a busca por maior equidade no acesso à cidade (art. 5º). Esses elementos se expressam também nas diretrizes para o ordenamento territorial, que incluem o controle do adensamento urbano, a valorização da infraestrutura verde e azul, a requalificação de áreas degradadas e o estímulo à participação social nos processos decisórios (art. 6º e art. 7º). Nesse sentido, o Plano Diretor não apenas define metas de longo prazo, mas também viabiliza a adoção de instrumentos de política urbana que contribuem para a implementação desses objetivos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC), mencionadas no art. 113. Esses mecanismos têm o potencial de articular a regulação do mercado imobiliário à geração de benefícios coletivos, e sua aplicação levanta questões relevantes quanto à coerência entre os instrumentos legais e os princípios de sustentabilidade e resiliência que fundamentam a política urbana do município.

O Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) serve como alicerce da legislação urbanística municipal, expressando a intensidade de ocupação admitida para cada terreno em relação à sua área total, conforme disposto no art. 113, §1º da Lei Complementar nº 270/2024 (Rio de Janeiro, 2024). Ao estipular o potencial construtivo fundamental de um lote, o CAB atua, supostamente, como um controle primário do adensamento e da forma urbana, sendo especificamente determinado para as distintas zonas de uso definidas pelo Plano Diretor e pelas leis de uso e ocupação do solo, sempre em relação ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) estabelecido para a mesma área. A multiplicação do coeficiente de aproveitamento pela área do terreno resulta na chamada Área Total Edificável (ATE), conforme previsto no art. 113, §2º da mesma Lei. Entretanto, diversos elementos arquitetônicos frequentemente incorporados às edificações, como varandas e terraços descobertos — que não possuem limitação de metragem e, segundo o Código de Obras e

Edificações Simplificado (COES), não são computados na ATE — vêm sendo utilizados como espaços de permanência prolongada. Essa exclusão permite, na prática, uma ampliação da área construída sem correspondente reflexo nos índices urbanísticos, o que evidencia que o coeficiente, por si só, não assegura um controle pleno da densidade habitacional nem da intensidade construtiva (Acioly; Davidson, 1998; cf. art. 5º, §3º, inciso II, do Decreto Rio nº 51147/2022 – Regulamentação do COES). Sua função primordial, no entanto, reside em regular o crescimento da cidade, buscando um equilíbrio entre a densidade edificada, limitada pelo CAM, e a capacidade da infraestrutura existente, a preservação ambiental e a qualidade de vida urbana. A variação de ambos entre as regiões do município supostamente reflete as particularidades locais, considerando a vocação da área, a disponibilidade de serviços, a topografia e a necessidade de proteção de áreas sensíveis. Contudo, essa diferenciação, se não planejada com rigor e visão de longo prazo, pode gerar efeitos adversos na resiliência e sustentabilidade da cidade, incentivando a concentração populacional em áreas de risco, sobrecarregando infraestruturas vulneráveis ou fomentando o espraiamento urbano, com suas conseqüentes demandas por mobilidade e infraestrutura em áreas periféricas, impactando o alcance do CAM de forma desordenada.

No âmbito dos instrumentos de política urbana como a OODC e a TDC, tanto o CAB quanto o CAM assumem um papel de referência essencial. A OODC, mecanismo que autoriza construir além do potencial básico até o limite do CAM mediante contrapartida financeira, tem no CAB o seu ponto de partida, definindo o patamar a partir do qual a construção adicional, até atingir o CAM, se torna onerosa. Um CAB menor em uma determinada área pode ampliar o potencial de aplicação da OODC, gerando recursos para investimentos urbanos, mas também exigindo um planejamento cuidadoso para mitigar os impactos do adensamento dentro do CAM. De forma semelhante, na TDC, o CAB do imóvel originário influencia diretamente o volume de potencial construtivo que pode ser transferido, enquanto o CAB e, crucialmente, o CAM da área receptora condicionam a capacidade de absorção desse potencial adicional. A relação entre os diferentes CABs e CAMs nas áreas doadoras e receptoras da TDC impacta o mercado desses certificados e a dinâmica de desenvolvimento em diferentes regiões da cidade, podendo ser utilizada como ferramenta para a preservação do patrimônio e a indução de crescimento em áreas estratégicas, desde que alinhada com os objetivos de resiliência e sustentabilidade definidos para o município, considerando sempre os limites impostos pelo CAM.

A OODC configura-se como um instrumento fundamental da política urbana no Rio de Janeiro, amparado tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pelo Plano Diretor. Essencialmente, a OODC concede ao proprietário de um imóvel a prerrogativa de expandir o potencial construtivo de seu terreno, ultrapassando o CAB estabelecido para a zona em que se situa. Essa expansão, que permite alcançar o CAM definido para a área, está condicionada ao pagamento de uma contrapartida financeira ao município. A instituição da OODC no Rio de Janeiro possui uma dupla finalidade de grande relevância para a gestão urbana, visando gerar uma fonte de recursos para o município, que devem ser direcionados para investimentos estratégicos em melhorias urbanas. Isso abrange a infraestrutura da cidade, programas de Habitação de Interesse Social, a implantação e manutenção de equipamentos públicos e a preservação do patrimônio histórico e cultural. Adicionalmente, a OODC busca promover uma redistribuição da valorização imobiliária que emerge de decisões públicas que incrementam o potencial construtivo em determinadas áreas da cidade. O cálculo do valor da outorga onerosa leva em consideração a diferença entre o CAB e o CAM, a área adicional que se pretende construir e o valor de mercado do metro quadrado do terreno na localização específica.

De modo semelhante, a TDC é mais um instrumento de política urbana previsto na legislação do Rio de Janeiro, com respaldo no Estatuto da Cidade e regulamentação específica em leis complementares municipais. Essencialmente, a TDC permite que o proprietário de um imóvel, geralmente localizado em áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou social, transfira o potencial construtivo não utilizado desse imóvel, denominado doador, para outro terreno, denominado receptor. O estabelecimento de uma TDC exige a elaboração de uma Lei Complementar específica, não estando previstas, a priori, no Plano Diretor, as áreas urbanas designadas para esse fim. A TDC direciona o desenvolvimento para áreas mais adequadas,

otimizando o uso do solo urbano e evitando a concentração excessiva de construção em locais sensíveis. O potencial construtivo transferível é geralmente calculado com base no CAB não utilizado no imóvel doador. O imóvel receptor, por sua vez, pode utilizar esse potencial adicional para construir acima do seu próprio CAB, respeitando o CAM estabelecido para a sua zona.

Furtado et al (2006) e Rezende et al (2009) contextualizam o desenvolvimento da OODC no Brasil e oferecem perspectivas complementares, sendo um debate que segue atual na análise das políticas urbanas cariocas (Araujo Junior, 2023). Com foco na construção histórica do conceito, o artigo de 2006 demonstra que as raízes da OODC, que surge como “Solo Criado”, remontam à década de 1970 com debates e produção acadêmica antecedendo sua formalização legal no Estatuto da Cidade em 2001. São exploradas as discussões conceituais cruciais que permearam esse período, como a constitucionalidade da separação entre o direito de construir e a propriedade, a competência municipal e a definição de um índice básico de aplicação. Ainda, o artigo de 2006 oferece uma visão mais empírica e contemporânea do desenvolvimento da OODC, através de uma pesquisa realizada entre 2005 e 2006 em 12 municípios do país, que revelou uma diversidade de formas de aplicação do instrumento no Brasil e a sua previsão em um número significativo de P.D.s. Destaca-se que apesar do estabelecimento de um marco legal em 2001 pelo Estatuto da Cidade, experiências como o Solo Criado e as Operações Interligadas já existiam, e a partir disso houve uma busca por identificar quais instrumentos onerosos de gestão urbana em prática poderiam ser considerados formas de OODC, evidenciando a evolução e a adaptação do conceito em diferentes contextos municipais.

Internacionalmente, também é na década de 1970 que surgem conceitos relacionados ao pagamento para se construir mais ou transferir o potencial construtivo para outro lote, como na França e Estados Unidos. Uma das cidades mais ricas do mundo, a cidade de Nova Iorque, no Guia de Zoneamento em sua edição de 2018 (New York, 2018) estabelece que a TDC representa um mecanismo urbanístico que permite o deslocamento de direitos de desenvolvimento não utilizados de um imóvel ("local gerador") para outro ("local receptor") com finalidades específicas de planejamento e sob limites de transferência definidos. A modalidade mais comum envolve a transferência do potencial construtivo não aproveitado de edifícios tombados para lotes próximos, como vizinhos, em frente ou na diagonal, mediante aprovação especial da Comissão de Planejamento da Cidade (conforme a regulamentação ZR 74-79). Adicionalmente, alguns distritos com propósitos especiais implementam sistemas singulares de TDC para atingir objetivos de política urbana mais abrangentes. No Distrito Especial de Midtown, por exemplo, certos subdistritos possuem regras que expandem a gama de locais receptores para a área construída transferida, a exemplo do Subdistrito Teatral que autoriza transferências de teatros específicos da região da Times Square para outros terrenos dentro do mesmo subdistrito (ZR 81-744). Similarmente, o Distrito Especial de West Chelsea possibilita que lotes sob ou adjacentes ao parque elevado High Line, dentro do Corredor de Transferência do High Line, transfiram seus direitos de desenvolvimento para otimizar as vistas do parque (ZR 98-30), demonstrando a adaptabilidade da TDC para concretizar metas urbanísticas específicas em diferentes contextos da cidade.

No que diz respeito à resiliência urbana, no contexto das infraestruturas urbanas, VERÓL (2013) e CIRIA (2010) a define como a aptidão dos sistemas e ativos da cidade em sustentar suas funções primordiais face a eventos disruptivos, sejam eles de origem natural ou causados pelo homem, como inundações, sismos e ondas de calor, ataques cibernéticos e falhas energéticas extensivas. Essa capacidade abrange a resistência estrutural para suportar impactos sem colapso, a absorção de danos com manutenção da funcionalidade dentro de limites toleráveis, a adaptação operacional para garantir a continuidade dos serviços por meios alternativos, a recuperação veloz e eficaz ao estado normal, e a transformação proativa através do aprendizado com os eventos para fortalecer a infraestrutura contra futuros desafios, englobando desde redes de energia e comunicação até sistemas de transporte, saneamento e edificações, sendo crucial para a segurança, a economia e o bem-estar da população.

No P.D., como mencionado anteriormente, os princípios da política urbana (Art. 3º) abordam a resiliência e a sustentabilidade através da proteção e valorização do meio ambiente e da paisagem, em prol do enfrentamento das mudanças climáticas (II), da valorização e gestão sustentável do

patrimônio arqueológico e histórico (III), da universalização do acesso ao saneamento básico (VI), da preservação e ampliação de atividades agrícolas e pesqueiras para segurança alimentar (VII), e do estímulo à reciclagem e gestão de resíduos sólidos (XXVIII). Os objetivos (Art. 6º) visam a proteção do patrimônio natural (IV), o respeito e a articulação da proteção do patrimônio cultural e da paisagem ao ordenamento territorial (V), a contribuição para a redução de emissões de gases de efeito estufa e a adaptação às mudanças climáticas (VI), a universalização do saneamento básico de forma sustentável (VII), e a efetivação da coleta seletiva (XV). As diretrizes (Art. 7º) reforçam esses conceitos ao preverem o planejamento da ocupação do solo com base na capacidade de suporte para reduzir vulnerabilidades (II), a preparação da cidade para as mudanças climáticas (VI, VII), a adoção de Soluções Baseadas na Natureza (VIII), a definição de diretrizes para desenho urbano e arquitetônico resilientes (IX), o estímulo à agricultura urbana (XI), o controle da ocupação de áreas de risco e proteção (XV, XXI), o incentivo à recuperação de áreas protegidas (XVI) e o aprimoramento de parâmetros para a eficiência de recursos (XVIII) e empregos verdes (XIX).

Assim, a incorporação desses conceitos não se dá de maneira meramente conceitual, mas é desdobrada em objetivos, diretrizes e instrumentos concretos voltados à implementação de um modelo urbano mais justo, seguro e ambientalmente responsável.

3. MÉTODOS

Este trabalho adotou uma abordagem metodológica em três frentes complementares: 1) uma revisão bibliográfica crítica sobre os instrumentos urbanísticos e os conceitos de sustentabilidade e resiliência urbana; 2) a análise normativa do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, com especial atenção aos artigos referentes à OODC e TDC; 3) a análise documental de fontes jornalísticas, técnicas e institucionais que abordam a implementação prática desses instrumentos no município.

A primeira etapa consistiu em uma revisão bibliográfica voltada à construção de uma base teórica sólida. Buscou-se compreender, por meio de textos acadêmicos, o que significa, na prática, uma cidade resiliente e sustentável. Também foram analisados estudos que discutem o papel de instrumentos como a OODC e a TDC na organização do espaço urbano, especialmente no que diz respeito à justiça socioespacial, à adaptação às mudanças climáticas e à regulação do uso do solo. A partir dessa leitura, foi possível definir um conjunto de critérios conceituais que orientaram a análise crítica do Plano Diretor. A partir dessa leitura, foram definidos os seguintes critérios conceituais para orientar a análise crítica da legislação e de sua aplicação prática: 1) Coerência com as diretrizes de macrozoneamento do Plano Diretor; 2) Equidade na distribuição territorial dos recursos e dos incentivos construtivos; 3) Transparência na gestão dos fundos e nas operações de transferência; e 4) Alinhamento com a capacidade de suporte da infraestrutura urbana existente e planejada.

Em seguida, foi realizada uma leitura detalhada da nova legislação urbanística do município, especialmente da Lei Complementar nº 270/2024. O foco esteve nos trechos que abordam diretamente os princípios de sustentabilidade e resiliência, como aqueles que tratam da mitigação de riscos naturais (inundações, deslizamentos), da preservação de áreas verdes e da promoção de uma mobilidade urbana mais sustentável. Os artigos que regulamentam a OODC (143 a 152) e a TDC (153 a 158) foram examinados com atenção para entender até que ponto esses instrumentos estão conectados com as metas ambientais e sociais do plano. A comparação com versões anteriores da legislação permitiu avaliar se houve avanço ou retrocesso nessa direção.

Na terceira etapa metodológica, buscou-se compreender como o novo Plano Diretor vem sendo efetivamente implementado, quais resistências ou disputas têm surgido e como diferentes atores — como o setor imobiliário, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e especialistas — têm se posicionado em relação aos dispositivos da OODC e da TDC, entre os anos de 2023 e 2025. Essa análise empírica permitiu identificar distorções relevantes entre o texto legal e sua aplicação concreta, bem como tensões decorrentes da disputa pelo uso do solo urbano em áreas estratégicas para o mercado e para a proteção ambiental.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. A APLICAÇÃO DA OODC E DA TDC NO RIO DE JANEIRO E SUA ADERÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DE RESILIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE

A partir da estrutura normativa e dos objetivos delineados no Plano Diretor do Rio de Janeiro, é possível reconhecer que a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC) foram concebidas não apenas como instrumentos técnicos de regulação urbanística, mas como mecanismos capazes de induzir transformações territoriais alinhadas aos princípios de resiliência e sustentabilidade. No entanto, a eficácia dessa aplicação depende diretamente das formas como esses instrumentos são operacionalizados no território e das escolhas político-administrativas que os orientam.

A OODC, por sua natureza arrecadatória, representa uma importante fonte de financiamento para intervenções urbanas. Quando aplicada com critérios claros de redistribuição territorial dos recursos, ela pode contribuir efetivamente para a equidade espacial e para o fortalecimento da infraestrutura urbana em áreas vulneráveis. Assim, a vinculação dos recursos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável constitui uma oportunidade concreta de direcionamento estratégico para ações de melhoria habitacional, mobilidade ativa, drenagem urbana, resiliência climática e requalificação de espaços públicos. Contudo, a ausência de transparência na aplicação dos recursos, a concentração de autorizações em zonas economicamente consolidadas e a falta de monitoramento participativo podem comprometer o potencial redistributivo e sustentável do instrumento.

De forma similar, a TDC apresenta um potencial significativo para a promoção da sustentabilidade ambiental e da preservação do patrimônio cultural e paisagístico. A possibilidade de compensar proprietários de imóveis situados em áreas de proteção, sem recorrer à desapropriação, favorece a manutenção de áreas verdes, bens tombados e imóveis de interesse histórico. A efetividade dessa política depende da coerência entre as áreas emissoras e receptoras de potencial construtivo, o que demanda planejamento territorial rigoroso e compatível com a infraestrutura urbana instalada e com as próprias diretrizes, princípios e objetivos de desenvolvimento urbano traçado no Plano Diretor. A utilização indevida da TDC pode resultar em adensamentos excessivos em áreas já saturadas, pressionando os serviços urbanos e comprometendo a qualidade ambiental.

Além disso, embora o Plano Diretor estabeleça que a aplicação da OODC e da TDC deve estar alinhada aos objetivos de sustentabilidade e resiliência, não há garantia de que essa vinculação seja efetivamente cumprida na prática. Em muitos casos, a lógica mercadológica prevalece sobre os princípios urbanísticos, e os instrumentos acabam sendo utilizados de forma a viabilizar projetos de alto padrão, com pouco ou nenhum retorno social, ambiental ou territorial significativo. A frágil capacidade institucional de fiscalização, a falta de articulação entre políticas urbanas setoriais e a carência de mecanismos de controle social agravam esse cenário.

Esse é o caso das TDC aprovadas após a promulgação do Plano Diretor de 2024, através das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) de São Januário, do Autódromo, de Inhoaíba e do Parque da Barra. Como destacado por Lima (2023), as OUC — frequentemente utilizadas como estratégia para a venda de potencial construtivo — têm sido empregadas no município de forma a beneficiar predominantemente agentes privados, com pouca articulação com as reais demandas socioambientais do território. Muitas vezes, a arrecadação proveniente da venda de potencial construtivo não é reinvestida de maneira transparente ou territorialmente coerente com os objetivos públicos declarados, o que enfraquece a legitimidade desses mecanismos. Atualmente constam imensas zonas, na Macrozona de Controle da Ocupação (MCO) e na Macrozona de Uso Sustentável (MUS), como áreas receptoras, mesmo se localizando em uma das zonas mais ricas da cidade e com melhores infraestrutura (Barra da Tijuca). Para além disso, tanto a MCO quanto a MUS compreende áreas não condizentes com o aumento do potencial construtivo ou da densidade habitacional, já que as diretrizes para a MUS são “(...) limitar o adensamento construtivo e a intensidade da ocupação de forma a promover um ambiente de transição em torno das áreas protegidas; II - promover a mistura de usos de baixo impacto e baixa intensidade de ocupação, não

geradores de viagens e ruídos; III - manter e expandir a atividade agrícola (...)” (art. 86), e para a MCO são “(...) proteger e valorizar a paisagem urbana e o ambiente natural e cultural existentes, assegurando a manutenção da relação entre o mar e montanha; (...) promover a ocupação ou reconversão de imóveis vazios ou subutilizados, em especial das edificações tombadas ou preservadas”. Ou seja, claramente o mecanismo de TDC foi cooptado pelo mercado imobiliário para permitir a multiplicação do capital nas áreas mais rentáveis da cidade, tirando partido da não efetiva regulamentação desse dispositivo no próprio Plano Diretor.

Dessa forma, a questão central que orienta esta reflexão — se a aplicação da OODC e da TDC no Rio de Janeiro está de fato alinhada aos princípios de resiliência e sustentabilidade do Plano Diretor — revela-se ainda em aberto. Se por um lado os marcos legais ofereçam diretrizes que promovam o progresso, a melhoria da qualidade de vida da população, e são coerentes com uma agenda urbana inclusiva e sustentável, os desafios operacionais, políticos e econômicos colocam em risco a plena realização dos seus objetivos. Torna-se, portanto, fundamental discutir mecanismos de aprimoramento institucional, de transparência na aplicação dos recursos e de participação cidadã, a fim de garantir que esses instrumentos cumpram sua função de induzir um desenvolvimento urbano mais justo ambiental e resiliente.

4.2. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO: VINCULAÇÃO TERRITORIAL, TRANSPARÊNCIA E PLANEJAMENTO INTEGRADO

Diante dos desafios identificados quanto à aplicação da OODC e da TDC no município do Rio de Janeiro, algumas medidas podem ser propostas no sentido de alinhar esses instrumentos de forma mais efetiva aos princípios de resiliência e sustentabilidade previstos no Plano Diretor. Uma das principais sugestões envolve a vinculação territorial mais precisa dos recursos arrecadados por meio da Outorga Onerosa. Isso significa garantir que os valores pagos pelos empreendedores para construir além do coeficiente básico sejam prioritariamente reinvestidos em infraestrutura e melhorias urbanas nas regiões diretamente afetadas pelos empreendimentos, sobretudo em áreas de vulnerabilidade socioambiental. Isso implica, na prática, no investimento de capital privado no desenvolvimento urbano dessas áreas, algo que beneficia tanto o proprietário, com a valorização de seu empreendimento, quanto a população que ali vive, por exemplo quando se trata de conjuntos habitacionais desproporcionais às regiões em que são implantados. Contudo, é interessante refletir como esse cenário pode contribuir para a gentrificação local e o possível deslocamento de parte da população original - algo que poderia ser dificultado através de medidas regulatórias.

Fundamentos como a transparência, participação social e a coerência com os princípios de sustentabilidade e equidade territorial previstos no Plano Diretor são fundamentais, e podem ser viabilizados com a criação de um portal público de monitoramento, com dados georreferenciados sobre onde a outorga está sendo cobrada, quanto está sendo arrecadado, onde os investimentos estão sendo feitos e quem fez a compra e venda. Tal medida contribuiria para aumentar a confiança da população na gestão urbana e para garantir que o instrumento cumpra sua função redistributiva.

No caso da TDC, é necessário estabelecer critérios mais rigorosos e públicos para a definição das áreas emissoras e receptoras de potencial construtivo, considerando não apenas aspectos mercadológicos, mas também a capacidade de suporte da infraestrutura existente, os planos de mobilidade, a preservação ambiental e as diretrizes prioritárias dos Macrozoneamentos estabelecidos no próprio Plano Diretor. Uma abordagem integrada, que articule a TDC com instrumentos de zoneamento ecológico-econômico e com os planos setoriais (mobilidade, habitação, meio ambiente), pode garantir maior coerência territorial ao uso desse mecanismo.

Nesse sentido, destaca-se a recente proposta noticiada pelo jornal O Globo (11 abr. 2025), na qual o prefeito Eduardo Paes manifesta interesse em ampliar o sistema de transporte coletivo de alta capacidade, propondo apoio para a implantação da Linha 6 do metrô até o Recreio dos Bandeirantes e assumindo a operação dos trens da SuperVia. Tal iniciativa, embora ainda em fase de articulação política, representa uma oportunidade concreta de integrar os instrumentos urbanísticos do Plano Diretor — como a OODC — com os investimentos em mobilidade sustentável, garantindo que os recursos captados por novas edificações ao longo dos eixos de transporte

possam ser reinvestidos na própria infraestrutura de mobilidade, favorecendo o adensamento qualificado e a eficiência urbana. Por mais que essa prática possa gerar lucro para o empreendedor com a valorização do imóvel, podendo até mesmo cobrir os gastos do processo de Outorga, a população seria no fim das contas beneficiada ao usufruir de melhores serviços de transporte e mobilidade.

A articulação entre os instrumentos de financiamento urbano e as grandes intervenções estruturantes é fundamental para uma cidade que busca ser resiliente. A ampliação do sistema metroviário, por exemplo, pode ser vista não apenas como uma obra de transporte, mas como uma estratégia territorial que reorganiza centralidades, incentiva o uso racional do solo, reduz a emissão de poluentes e amplia o acesso à cidade. Para tanto, é indispensável que instrumentos como a OODC e a TDC estejam integrados a essas diretrizes de forma estratégica e transparente, potencializando seus efeitos positivos e evitando distorções decorrentes de usos fragmentados ou desconectados das necessidades urbanas reais. É necessário um planejamento técnico robusto, com mecanismos de controle social e vinculação obrigatória com projetos que fortaleçam a resiliência urbana, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental

5. CONCLUSÕES

A análise do Plano Diretor do Rio de Janeiro, especialmente à luz da Lei Complementar nº 270/2024, evidencia um esforço institucional relevante em incorporar os princípios da resiliência e da sustentabilidade à política urbana municipal. No entanto, a efetividade dessa diretriz depende, em grande medida, da forma como os instrumentos urbanísticos são operacionalizados no território.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC) se destacam como mecanismos potentes não apenas de indução do desenvolvimento urbano, mas também de redistribuição de recursos e promoção de justiça espacial. Para que esses instrumentos estejam, de fato, alinhados aos objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor, é fundamental que sua aplicação seja orientada por critérios técnicos claros, territorialmente sensíveis e socialmente responsáveis.

Por um lado, a recente sinalização do poder público municipal em direcionar investimentos para a ampliação da infraestrutura de transporte de massa, como no caso da proposta de implantação da Linha 6 do metrô e da municipalização dos trens da SuperVia, revela a importância de articular o uso da OODC e da TDC com grandes projetos estruturantes. Essa articulação pode contribuir para uma maior coerência entre o crescimento urbano e a capacidade de suporte da cidade, além de fomentar uma ocupação mais equilibrada e sustentável do solo urbano.

Por outro lado, a definição de imensas áreas receptoras, na Barra da Tijuca, de potencial construtivo excedente das OUC de São Januário, do Autódromo, de Inhoaíba e do Parque da Barra demonstra a apropriação dessa ferramenta pelo mercado imobiliário com o intuito inequívoco de garantir a livre multiplicação do capital e o aumento da rentabilidade dos negócios, aumentando o adensamento construtivo e desvalorizando a paisagem urbana e o ambiente natural e cultural existentes, em clara contraposição aos princípios, objetivos e diretrizes estabelecidas no próprio Plano Diretor bem como às diretrizes norteadoras do desenvolvimento de cada macrozona da cidade.

Assim, mais do que instrumentos financeiros ou operacionais, a OODC e a TDC devem ser compreendidas como ferramentas estratégicas de planejamento, cuja legitimidade e eficácia dependem da capacidade do poder público em vinculá-las a projetos de interesse coletivo, com transparência, participação social e compromisso com a justiça territorial. Somente dessa forma será possível transformar os princípios abstratos do Plano Diretor em ações concretas que respondam aos desafios contemporâneos do Rio de Janeiro, promovendo uma cidade mais equitativa, resiliente e sustentável para todos os seus habitantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ARAUJO JUNIOR, E. A. S. **Instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias na cidade do Rio de Janeiro**: análise descritiva da proposta do Plano Diretor de 2021. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), São Carlos, Brasil, v. 21, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/202931>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CIRIA. **Flood resilience and resistance for critical infrastructure**. 2010. Londres: Report.

COSTA, B. L. C. **Código urbano contextualizado**: um futuro para o projeto arquitetônico residencial multifamiliar na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Urbanismo), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

FURTADO, F.; REZENDE, V. F.; OLIVEIRA, T. C.; JORGENSEN JR., Pedro. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/1750_972_Furtado20Portuguese20Final.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

GLOBO. **Paes propõe apoio para linha seis do metrô, expansão da Linha 4 até o Recreio e quer assumir trens da SuperVia no Rio**. O Globo, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/04/11/paes-propoe-apoio-para-linha-seis-do-metro-para-o-recreio-e-quer-assumir-trens-da-supervia-no-rio.ghhtml>. Acesso em: 15 abr. 2025

LIMA, P. **A Operação Urbana Consorciada e a venda de potencial construtivo na cidade do Rio de Janeiro**. Caos Planejado, 2023. Disponível em: <https://caosplanejado.com/a-operacao-urbana-consorciada-e-a-venda-de-potencial-construtivo-na-cidade-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

MUNIZ, I. **Câmara do Rio aprova novo Plano Diretor em definitivo**. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1937-camara-do-rio-aprova-novo-plano-diretor-em-definitivo>. Acesso em: 15 abr. 2025.

NEW YORK. Department of City Planning. **Zoning Handbook**. Bill de Blasio, Prefeito; Marisa Lago, Diretora. 2018 ed. New York, NY: [s.n.], 2018. Disponível em: www.nyc.gov/planning. Acesso em: 12 maio 2025.

REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JR, P. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 51, 2009. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/220>. Acesso em: 10 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2024.

VERÓL, A. P. **Requalificação fluvial integrada ao manejo de águas urbanas para cidades mais resilientes**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2013.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, código E-26/210.862/2024 e pela CAPES - Código de Financiamento 001.