

A manifestação que segue visa levantar aspectos relacionados aos critérios de aprovação para projetos residenciais multifamiliares em edifícios de mais de 6 pavimentos, dentro do chamado “triângulo central”, que adotam comércio no pavimento térreo, e suas implicações na exigência de afastamentos nas laterais e fundos das edificações.

Considerações Iniciais

A análise mais detalhada suscita que há claramente uma espécie de “vácuo legal” nos instrumentos da Lei Complementar nº482/214 e seus anexos no que se refere a questões chave de alguns dos seus dispositivos, em especial com as chamadas “Taxas de Ocupação Diferenciada” previstas em seu artigo 71.

Para começar, no estabelecimento dos critérios para “Limites de Ocupação do Solo”, é claro no seu primeiro artigo sobre o tema:

“Art. 63. Os limites de ocupação do solo são determinados pela aplicação simultânea dos coeficientes de aproveitamento, das taxas máximas de ocupação e de impermeabilização, das alturas máximas de fachadas e da cobertura, do número máximo de pavimentos, dos afastamentos obrigatórios e do número mínimo de vagas para estacionamento e serviços correlatos.”

A partir do artigo 63, os temas de Gabarito, Taxa de Ocupação, Coeficiente de Aproveitamento e Afastamentos são tratados individualmente até o artigo 78, da mesma forma que nos respectivos anexos, com exceção de uma única ocorrência justamente no artigo 71 em seu §2º:

“§2º - Todas as Taxas de Ocupação diferenciadas podem ser utilizadas desde que não ocupem as áreas destinadas aos alargamentos viários, que não ultrapassem a Taxa de Impermeabilização Máxima definida na Tabela de Limites de Ocupação, e que apresentem calçadas com a largura mínima prevista para a via onde se localizem.”

Importante destacar que, apesar de entre quatro menções à palavra “alargamento” em todo o PLC 482 apenas uma ocorrer junto aos artigos que tratam de afastamentos (artigos 73 a 78), de forma alguma confunde-se com as quatro definições de afastamento explicadas no artigo 7º. Isso deixa claro apenas que “alargamento” (viário) e “afastamentos” (de todos os tipos) são questões distintas.

Merece destaque ainda o fato de que não é só o artigo 71 que trata das possibilidades de diferenças em Taxas de Ocupação entre os primeiros pavimentos e os pavimentos “tipo”, já que no Anexo F02 - Tabela de Limites de Ocupação, nas observações deixa-se claro:

“(B) Nas edificações de 6 (seis) ou mais pavimentos, a Taxa de Ocupação Máxima informada é válida para subsolos, 1º e 2º pavimentos. Os demais pavimentos terão Taxa de Ocupação Máxima calculada pela fórmula '(40-NP)%', onde 'NP' é o Número de Pavimentos efetivamente utilizado.”

Em suma, nenhuma das menções à “Taxa de Ocupação” trata concomitantemente “afastamentos”, exceto pelo princípio do artigo 63 que estabelece a necessidade de os limites de ocupação atenderem a cada um desses e de outros critérios “simultaneamente”, sem exceções, sendo que o critério de afastamento para edificações acima de 6 pavimentos é claro no artigo 75:

“Art. 75. As edificações com mais de sete metros e vinte centímetros de altura de fachada ou dez metros e vinte centímetros de altura de cumeeira, e fachadas com até quarenta metros de comprimento deverão observar afastamentos laterais e de fundos em medida não inferior a um sétimo na área central e um quinto nas demais áreas da altura da edificação respeitando sempre um afastamento mínimo de três metros das divisas.”

Assim, não importam quais sejam os critérios que viabilizem Taxa de Ocupação nos primeiros pavimentos diferentemente dos “tipos”, pela absoluta ausência de dispositivo que permita ajustes nos afastamentos conforme a Taxa de Ocupação, seja no artigo 71 ou nas observações da Tabela de Limites de Ocupação, **na “letra fria” do PLC 482 e seus anexos, nenhuma edificação acima de 6 pavimentos (ou com altura superior a 7,20 metros) na “área central” poderia ter afastamentos laterais e de fundos inferiores 1/7 da sua altura ou 3,00 metros.**

No entanto, a experiência de aprovação de projetos com mais de 6 pavimentos mostra que há interpretações completamente distintas em épocas iguais ou diferentes. Por exemplo:

- Há projetos aprovados em que se exigiu exatamente o que determina a lei, com afastamentos laterais de 1/7 da altura tanto para os primeiros pavimentos quanto para os “tipos”;
- Há projetos aprovados em que se interpretou os primeiros pavimentos com afastamentos diferentes dos “tipos”, tratando o “embasamento” como uma parte distinta cuja altura obrigaria apenas 3,00 metros em vez dos 1/7 mínimos (e bem superiores a 3,00 metros);
- Há projetos aprovados em que, por atender requisitos do artigo 71 que viabilizam Taxa de Ocupação de até 80% (por exemplo) nos primeiros pavimentos, flexibilizou-se a necessidade de afastamentos laterais e de fundos com medidas inferiores inclusive a 3,00 metros, por vezes até nulas, com base numa interpretação (duvidosa) do artigo 71 em seu §2º de que (1) ele dispensa o atendimento dos critérios de afastamento por especificar exigência somente de “alargamentos”, “impermeabilização máxima” e largura mínima de calçadas e de que (2) por uma questão lógica seria praticamente impossível alcançar 80% de Taxa de Ocupação exigindo-se os afastamentos determinados pelo artigo 75;
- Há projetos aprovados em que, mesmo sem atender quaisquer dos requisitos do artigo 71 (alguns até mesmo sem qualquer uso comercial, como no projeto 66862 e seu Alvará 86609/2019, por exemplo), dispensou-se de afastamento lateral e de fundos, permitindo encostar totalmente os primeiros pavimentos nas divisas.

Isso sem contar outros temas face a decretos que regulamentam o PLC 482, e eventuais interpretações, por exemplo:

DECRETO Nº 13.454, DE 28 DE AGOSTO DE 2014

Art. 11. As edificações de 3 (três) ou mais pavimentos que fizerem uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderão aumentar em até 1/3 (um terço) a taxa de ocupação, desde que não faça uso das taxas de ocupação diferenciadas apresentadas nos artigos 64 ou 71 da Lei Complementar nº 482, de 2014.

Na “letra fria” do decreto, nenhum projeto que utilize as taxas diferenciadas do artigo 71 poderiam utilizar o 1/3 de Outorga Onerosa nos “tipos”, mas a interpretação adotada defende que o decreto quis impedir que taxas de 80% pudessem chegar a “106%” de Taxa de Ocupação, por exemplo. E considerando não só que o município auferir receita com Outorga Onerosa, mas que, principalmente, nenhuma ARP/ARM/AMC consegue Coeficientes de Aproveitamento acima de 1,0 sem pagamento de Outorga Onerosa, empreendimentos com embasamento ocupando 80% do terreno esgotariam todo o potencial construtivo apenas nos primeiros pavimentos, sem mínima possibilidade de pavimentos “tipo”.

DECRETO Nº 12.923 DE 08 DE ABRIL DE 2014

*Art. 1º A área do afastamento a que se refere o § 1º do art. 73, da Lei Complementar nº 482, de 2014, é relativa aos afastamentos frontais, laterais e de fundos das edificações.
Parágrafo Único - Serão dispensados os afastamentos de fundos para os pavimentos térreos com altura máxima de cumeeira de 4,5 m (quatro metros e cinquenta centímetros).*

Apesar de o texto deixar claro o que é permitido, inúmeras análises de projeto simplesmente negam tais “direitos” alegando que “decreto não pode permitir mais que o Plano Diretor”.

Mas voltando à questão dos afastamentos mínimos quando no uso de “Taxas de Ocupação Diferenciada”, tanto as análises de projetos submetidos quanto nas conversas com representantes do SMDU e IPUF argumenta-se que a interpretação que viabiliza a dispensa de afastamentos laterais e de fundos em edificações enquadradas nos critérios do artigo 71 deve-se à “impossibilidade de se alcançar 80% de ocupação nos primeiros pavimentos sem que se encoste nas divisas”.

De fato, se olharmos a tabela abaixo, que exibe o cálculo da ocupação remanescente conforme a frente e fundos dos lotes após aplicar afastamentos mínimos de 3,00 metros nas laterais e fundos e 4,00 metros na frente, veremos que somente áreas muito grandes (acima de 4.700m², com cerca de 105 metros de frente e 45 metros de profundidade – mais de meio campo de futebol) seriam capazes de usufruir do benefício de 80% do artigo 71 sem encostar nas divisas. Aliás, considerando que a tabela mostra que poucas áreas abaixo de 1.400m² conseguiriam sequer alcançar os 67% de Taxa de Ocupação permitidos para os primeiros pavimentos com o uso de Outorga Onerosa, de fato a interpretação de que tais instrumentos seriam “inatingíveis” em quase todos os terrenos da área central sem encostar nas divisas tem total fundamento. Só que aplicá-la dessa forma não tem

“Art. 5º. A organização do território é fruto dos valores e das conquistas sociais e tem como base os limites entre os direitos públicos e os privados e como forma de organizar em bases atuais a fronteira entre o que é direito público e privado, estabelecendo os limites do que é cabível pertencer a cada um, e o que deve ser bem de todos, propriedade comum do conjunto da sociedade, o município de Florianópolis estabelece o Índice “1” como sendo o direito individual de edificar sobre cada lote particular, tomando as superfícies edificáveis como padrão da geração dos direitos particulares sobre as porções do território colocadas sob regime de sua propriedade:

(...)

XI - os parâmetros urbanísticos visam propiciar a ocupação planejada do território, atendendo o interesse social e promovendo o desenvolvimento sustentável, a qualidade de vida e o bem-estar do conjunto da população.

(...)

XIV - os parâmetros urbanísticos, tais como índices construtivos, taxas de ocupação, recuos e gabaritos, visam garantir que o crescimento proporcionado por novas construções seja compatível com a paisagem natural e cultural da cidade, com os direitos de vizinhança, com o meio ambiente, a mobilidade, a oferta de infraestrutura, e com padrões de desenvolvimento que estimulem o convívio e considerem os fatores estéticos. Precisam prever a permeabilidade do solo, permitir insolação e ventilação aos lotes contíguos e contribuir para a configuração e construção das paisagens urbanas das vias e logradouros de uso comum. A correlação com a natureza e a cultura são objetivos precípuos do uso do solo urbano.”

Logo na sequência o Plano Diretor elucida suas “Estratégias e Políticas do Ordenamento Territorial”, onde destacamos alguns pontos importantes para a questão do propósito de usos mistos:

“Art. 12. Implementar o ordenamento territorial, propondo um novo modelo de cidade, adotando as seguintes medidas:

I – os padrões atualizados de qualidade de vida para cada um dos bairros, distritos e setores da cidade, incluindo a noção de centralidade, o reforço das relações de vizinhança e o incremento da complementaridade de usos e funções urbanas;”

“Art. 14. Para alcançar os resultados das estratégias do planejamento urbano, o município de Florianópolis adotará as seguintes políticas:

(...)

II – de reforço de centralidades e complementaridade de usos em bairros e setores da cidade;

(...)

VI - de qualificação dos espaços e equipamentos públicos com desenho urbano integrado;”

Ao menos nos seus princípios e objetivos o Plano Diretor é claro na sua busca por usos mais integrados do que setorizados. No entanto, infelizmente, seja por redação falha ou falta de esclarecimento prático da aplicação, alguns dos dispositivos criados travam em interpretações e discricionariedades que vão na contramão das suas diretrizes.

Tanto que, na redação proposta (que supostamente consolidaria as aspirações e definições dos órgãos de planejamento) atualmente em consulta pública para a revisão do Plano Diretor de 2014, muitos desses dispositivos foram revogados ou detalhados. Para nos atermos apenas ao ponto do “Afastamento x Ocupação no Embasamento”, um grande exemplo é justamente o artigo 71, que na minuta proposta passaria a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 71. Terão Taxa de Ocupação diferenciada:

(...)

II - o primeiro e segundo pavimentos, desde que a edificação possua fachada ativa, nas seguintes condições:

a) nas áreas de zoneamento AMC situadas no Polígono Central, poderá ocupar até 100% (cem por cento) do terreno.

b) nas áreas de zoneamento AMS e AMC fora do polígono central, poderá ocupar até 80% (oitenta por cento) do terreno.

c) nas áreas de zoneamento ARM, ARP e ATR, poderá ocupar até 80% (oitenta por cento) do terreno.”

Ou seja, independentemente de ter ou não comércio no seu térreo, **toda e qualquer área ARM, ARP ou ATR poderia ocupar até 80% do embasamento**, sendo que mais adiante esclarece-se ainda outra questão de interpretação para complementar o artigo 75:

“Art. 75-A. O embasamento das edificações que utilizam taxa de ocupação diferenciada, conforme art. 71, é isento de afastamentos laterais e fundos, limitado à altura de base (HB) em 9 (nove) metros.”

Dito de outra forma, numa redação mais clara como a proposta não haveria qualquer chance de interpretação dos limites do dispositivo, abreviando o tempo de análise, aprovação, e subsidiando decisões sem margem de equívoco.

Considerações finais para embasamento sobre a divisa

Por conta de toda a “insegurança jurídica” que dispositivos com redação passível de dúvida leva a interpretações de análise por parte dos órgãos de aprovação, a cada projeto que se inicia fazemos uma atualização não só de aspectos legais, mas também dos projetos semelhantes aprovados recentemente como forma de indicar os caminhos e amparar as tomadas de decisão. **Algumas dessas decisões são ainda mais importantes, pois referem-se à própria compra do imóvel e, claro, não podem ser simplesmente desfeitas ou ajustadas com o projeto.**

Portanto, diante do exposto, e considerando que:

- Apesar de somente áreas AMC e AMS obrigarem uso comercial no térreo, **mesmo muitos projetos estando numa ARM, eles alinham-se com a intenção do artigo 334 do Plano Diretor (“O uso do pavimento térreo para fins comerciais ou de serviços será obrigatório em pelo menos um terço da fachada principal da edificação nas áreas em que se quer acentuar a centralidade.”) e promovem uma qualificação do espaço urbano ao adotar um pequeno comércio voltado para a rua e com a fruição desejada pelo órgão de planejamento;**
- É justamente a possibilidade de encostar em parte das divisas que torna possível alcançar os 66,6% de embasamento que a Outorga Onerosa oferece enquanto incentivo (e inclusive com potencial de arrecadação para o município);
- É justamente a possibilidade de encostar em parte das divisas que viabiliza **incluir pequenos comércios** em projetos menores sem prejudicar o acesso, a quantidade mínima, e a qualidade das áreas coletivas residenciais, já que

elevadores e escadas já consomem nesse projeto cerca de 6% da Taxa de Ocupação;

- **É intenção clara de todos os movimentos recentes do IPUF a busca por usos mistos em zonas predominantemente residenciais, e com seu pequeno comércio o projeto alinha-se totalmente com tal diretriz;**

A solução de permitir que projetos que tenham:

- pelo **menos** 40% da sua “Fachada Útil” (testada do terreno menos a largura dos acessos de veículos às garagens) com comércio,
- pelo menos 7 metros de profundidade na área privativa comercial;

Possam assim levar o seu embasamento até as divisas do terreno. Isso:

- incentivaria muito mais projetos a adotar pequenos comércios com fruição para o passeio;
- desconectaria a ocupação até as divisas das relações de área de comércio, sem que precisasse criar ambientes de muita profundidade que não se viabilizam;
- evitaria debates sobre o que conta para o cálculo de proporção de áreas.

Em suma, uma regra simples, clara, de fácil compreensão, e que alcança o objetivo de mais comércio no térreo em projetos residenciais, com um benefício fácil de ocupar até as divisas, independentemente de cumprir outros requisitos para mais pavimentos (artigo 64) ou até 80% de ocupação do térreo (artigo 71).

Att,

Fábio Francisco Nunes
CAU/SC nº A195139-4