



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: UMA ANÁLISE  
TÉCNICA E CRÍTICA**

**ELIAS ROBERTO LEÃO DA SILVA**

**BRASÍLIA**

**2015**

**ELIAS ROBERTO LEÃO DA SILVA**

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: UMA ANÁLISE  
TÉCNICA E CRÍTICA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho**

**Brasília**

**2015**

**ELIAS ROBERTO LEÃO DA SILVA**

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: UMA ANÁLISE TÉCNICA E CRÍTICA**

Monografia apresentada à faculdade de direito da universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**COMISSÃO JULGADORA:**

---

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho  
Universidade de Brasília - UnB  
**Professor Orientador**

---

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins  
Universidade de Brasília – UnB  
**Membro da Banca Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Me. Lilian Barros de Oliveira Almeida  
Universidade de Brasília – UnB  
**Membro da Banca Examinadora**

Brasília, 13 de novembro de 2015

À minha mãe, *Teresa Leão da Silva*, cuja inspiradora história de vida, o amor, a sabedoria e a educação me trouxeram forças para que eu aqui chegasse.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pilar e direcionador de todas as minhas decisões.

À minha esposa, Andressa Graziella, por todo o carinho, amor e incentivo necessários para a conclusão deste trabalho.

À minha mãe, Teresa Leão, por todo esforço e tempo dispendido na minha formação acadêmica, emocional e moral.

À minha tia, Dorotéia, por sempre está do meu lado e por toda a atenção dispendida principalmente durante a minha infância.

Ao meu irmão, João Roberto e minha cunhada, Luiza Rosa, por todas as conversas, conselhos e ideias durante esse período.

Aos amigos, Daniel, Gutierry, Levi, Filipe, Priscila, Fabrício, Juhline e Henrique por me acompanharem durante todos esses anos.

A todos que de forma direta ou indireta me ajudaram a chegar aqui.

## RESUMO

O processo de urbanização é pautado pelo crescimento urbano, muitas vezes desordenado, e que acaba por trazer, juntamente com o processo de desenvolvimento das cidades, problemas de grande impacto, como a falta de saneamento básico, o crescimento de áreas irregulares, a violência, bem como tantas outras externalidades negativas. Na busca pela correção desses problemas, nasce a urbanificação, processo que visa à eliminação dos efeitos danosos da urbanização e a busca pela melhora das condições de ocupação dos espaços habitáveis. Apesar disso, o processo de urbanificação demanda o investimento de vários recursos, sejam eles humanos, materiais ou financeiros. A partir da constatação de que, atualmente, o Poder Público passa por uma crise na qual seus recursos são escassos e não podem mais suprir todas as demandas da coletividade, nasceu a ideia das operações urbanas consorciadas. Elas são alternativas viáveis para a realização de obras urbanificadoras partindo da concepção de parceira público-privada para a construção de empreendimentos que beneficiarão toda a coletividade e possibilitarão ao Poder Público a recuperação dos investimentos feitos nessas obras. No entanto, as operações urbanas consorciadas também possuem problemas, os quais, se não forem evitados, podem comprometer todo o potencial benéfico que este instrumento possui.

**Palavras chave:** Urbanismo; Operações urbanas consorciadas; Estatuto da Cidade; CEPAC.

## ABSTRACT

The urbanization process is guided by urban growth, often, disordered and that just may bring together with the process of development of the city several problems such as the lack of basic sanitation, the growth of irregular areas, violence, as well as many other negative externalities. In the search for correcting these problems, is born the urbanification that aims to eliminate the harmful effects of urbanization and the search for improvement of the conditions of occupation of habitable spaces. Nevertheless, the process of urbanification demands investment of various resources, be they human, physical or financial. From the fact that, currently, the Public Power is replaced by a crisis, in which its resources are scarce and can no longer meet all the demands of the collectivity, is born the idea of joint urban operations. They are viable alternatives for the execution of urbanification works starting from the idea of public-private partnership for the construction of projects that will benefit the entire community and will allow the Government to recover the investments made in these works. However, the joint urban operations also have problems which, if not avoided, can compromise the entire potential benefit that this instrument has.

**Key words:** Urbanization; Joint Urban Operations; City Statute; CEPAC.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DIREITO URBANÍSTICO E O URBANISMO.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. A CIDADE E O URBANISMO .....</b>	<b>11</b>
1.1.1. Urbanização .....	11
1.1.2. Urbanismo .....	12
1.1.3. A atividade urbanística .....	15
<b>1.2. DIREITO URBANÍSTICO.....</b>	<b>15</b>
1.2.1. Conceito.....	15
1.2.2. Objeto .....	16
1.2.3. Princípios do direito urbanístico.....	16
1.2.4. Autonomia científica do direito urbanístico .....	18
<b>CAPÍTULO 2 - OPERAÇÕES URBANAS.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1. OPERAÇÕES URBANAS INTEGRADAS E INTERLIGADAS.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS.....</b>	<b>22</b>
2.2.1. Conceito legal.....	22
2.2.2. Competência para instituição da operação urbana .....	24
2.2.3. Vinculação ao plano diretor.....	25
2.2.4. Operações urbanas consorciadas interfederativas .....	26
2.2.5. Requisitos para instituição de uma operação urbana consorciada.....	29
2.2.5.1. Definição da área a ser atingida .....	29
2.2.5.2. Programa básico de ocupação da área .....	29
2.2.5.3. Programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela operação .....	30
2.2.5.4. Finalidades da operação .....	31
2.2.5.5. Estudo prévio de impacto de vizinhança .....	31
2.2.5.6. Contrapartidas .....	33
2.2.5.7. Natureza dos incentivos.....	34
2.2.5.8. Formas de controle .....	35
2.2.6. Instituição de um novo regime urbanístico.....	36
2.2.6.1. Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alteração das normas edilícias, considerado o impacto ambiental .....	37
2.2.6.2. Modificação de índices de uso e ocupação do solo e subsolo.....	38



2.2.6.3. Alterações das normas edilícias .....	40
2.2.6.4. Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.....	41
2.2.6.5. A concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de <i>design</i> e de obras a serem contempladas .....	41
2.2.7. Certificados de Potencial Adicional de Construção .....	43
2.2.7.1. O solo criado .....	43
2.2.7.2. Conceito e finalidade.....	44
2.2.7.3. Utilização dos CEPACs.....	46
2.2.8. Licenças e autorizações expedidas pelo Município em desacordo com o plano da operação.....	46
<b>CAPÍTULO 3 - OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: ANÁLISE CRÍTICA .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2. O INTERESSE DO MERCADO IMOBILIÁRIO .....</b>	<b>48</b>
3.2.1. Valorização imobiliária como critério determinante para o sucesso da operação urbana .....	48
3.2.2. Operações consorciadas em área já valorizadas: consequências.....	50
3.2.3. Ponderação de interesses .....	51
3.2.4. Proposta de solução .....	52
<b>3.3. GENTRIFICAÇÃO .....</b>	<b>52</b>
3.3.1. Conceito.....	52
3.3.2. A gentrificação e as operações urbanas consorciadas .....	53
3.3.3. Regularização de assentamentos irregulares .....	54
<b>3.4. AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E O BRASIL .....</b>	<b>54</b>
<b>3.5. SUPERACÃO DAS BARREIRAS ORÇAMENTÁRIAS?.....</b>	<b>57</b>
3.5.1. O Estado e os projetos “âncoras” .....	57
3.5.2. Barreiras orçamentárias e a estrutura deficiente do Estado.....	58
<b>3.6. OS CEPACS .....</b>	<b>59</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização dos grandes centros urbanos provocou inúmeros problemas que até hoje são latentes. A violência, falta de saneamento básico, aglomerações urbanas irregulares e a grilagem de terra são apenas alguns deles.

Victor Hugo, ainda no século XIX, em sua obra “Os miseráveis” já denunciava as mazelas que assolavam a cidade:

Na época quase contemporânea em que se passa a ação deste livro, não havia, como atualmente, um gendarme em cada esquina (benefício que não podemos analisar aqui); as crianças desamparadas abundavam em Paris. As estatísticas dão-nos uma média de duzentas e sessenta crianças sem abrigo apanhadas anualmente pelas rondas policiais nos terrenos baldios, nas casas em construção e sob os arcos das pontes. Um desses ninhos, que se tornou famoso, produziu as andorinhas da Pont d’ Arcole. É esse, aliás, um dos mais desastrosos sintomas da sociedade. Todos os crimes do homem começam na ociosidade das crianças.<sup>1</sup>

Para além das cidades, as reformas urbanas sempre foram necessárias e, por vezes, corrigiam os problemas mais gritantes das cidades, ou os acentuavam, de forma a privilegiar somente uma parte da sociedade.

Assim, no decorrer da história, vários processos de reurbanização foram criados para contornar a degradação do ambiente da cidade. O urbanismo nasce nesse contexto com a proposta de contornar os malefícios advindos do processo de urbanização.

No Brasil, o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 2001, veio como uma das mais importantes legislações sobre política de desenvolvimento urbano. Ele introduziu em nosso ordenamento jurídico vários instrumentos de políticas urbanas para combater as externalidades negativas provocadas pela urbanização. Dentre esses instrumentos, destacam-se as operações urbanas consorciadas, as quais surgiram com o propósito de urbanificar a cidade sem onerar o Poder Público. Aspecto, até então, bastante inovador. E não somente as operações urbanas consorciadas, mas o Estatuto da Cidade como um todo é uma lei bastante inovadora e que introduz vários instrumentos urbanísticos necessários à cidade atualmente.

Dessa forma, este trabalho é destinado a compreender como as reformas urbanas, mais especificamente as operações urbanas consorciadas, podem servir para reurbanificar a cidade e como essa nova forma de parceria público-privada pode gerar benefícios e também malefícios para toda a coletividade.

Assim, no primeiro capítulo deste trabalho, compreenderemos de onde advém o termo urbanismo e como ele se relaciona com a urbanização. Explicaremos os tipos de

---

<sup>1</sup> HUGO, Victor-Marie. **Os miseráveis**. 2012. v. 1. p. 809.

urbanismos, sua função e como se desenvolve a atividade urbanística. Posteriormente, passaremos ao conceito de direito urbanístico, definindo qual seu objeto, seus princípios e se ele é autônomo frente aos outros ramos do direito.

Após, estudaremos conceitualmente o que são operações urbanas e, mais profundamente, as operações urbanas consorciadas: quais seus requisitos legais, conceitos, especificidades, modalidades e instrumentos.

Ao final, teceremos algumas críticas que podem ser suscitadas na instituição desse instrumento. Analisaremos do ponto de vista prático quais os problemas que uma operação urbana poderá gerar e analisaremos se ela realmente é um instrumento válido, eficaz e justo na tarefa de reurbanificar a cidade.

## CAPÍTULO 1 - DIREITO URBANÍSTICO E O URBANISMO

### 1.1. A CIDADE E O URBANISMO

A noção de urbanismo está intrinsecamente interligada ao conceito de “cidade”, isto porque o vocábulo urbanismo advém do latim *urbe*, que significa “cidade”. Desta forma, é necessário delimitar o conceito de “cidade” para uma completa compreensão do fenômeno urbanístico.

A cidade pode ser definida sob vários prismas, existindo, portanto, vários critérios que podem delinear-la. Podemos utilizar o conceito demográfico (quantidade mínima de pessoas), o econômico (a população local produz satisfação de bens e serviços aos indivíduos), a pluralidade de subsistema (organizações públicas, comerciais e industriais etc)<sup>2</sup>. No entanto, iremos nos valer do conceito jurídico e urbanístico para basear nossa análise do que vem a ser uma cidade.

Juridicamente, no Brasil, um centro urbano somente adquire o *status* de cidade quando seu território se transforma em município. Cidade, portanto, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja sua população.<sup>3</sup>

Do ponto de vista urbanístico, o que caracteriza um centro populacional como cidade é a presença de dois elementos: *a)* unidades edilícias - ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais, e *b)* os equipamentos públicos - ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta.<sup>4</sup>

#### 1.1.1. Urbanização

Urbanização, segundo Afonso da Silva, é o processo pelo qual a população urbana cresce superior à população rural.<sup>5</sup> Já José dos Santos Carvalho Filho, a descreve como o fenômeno social que denuncia o aumento da concentração urbana em proporção superior à

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. 2009. p. 1-2.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 26.

<sup>4</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>5</sup> *Idem, ibidem.*

que se processa no campo.<sup>6</sup> Uma sociedade pode ser considerada urbanizada quando sua população urbana ultrapassa 50%.

Dessa forma, é possível compreender que o fenômeno denominado urbanização pressupõe somente o crescimento do espaço urbano, sem se preocupar com a sua organização.

Esse crescimento desordenado gera muitos problemas, provocando uma grande desorganização social, com carências de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico.<sup>7</sup> Entretanto, não é de todo ruim esse processo, pois as pessoas, quando passam pelo processo de “êxodo rural”, na maioria das vezes, procuram condições de vida melhores e maiores possibilidades no mercado de trabalho, gerando, assim, um processo de desenvolvimento e industrialização dos centros urbanos. Tanto é que um dos índices apontados pelos economistas para definir se um país é desenvolvido está no seu grau de urbanização.

Dessa forma, a urbanização traz dois aspectos para a sociedade: de um lado, seu aumento do consumo e desenvolvimento; do outro, os problemas citados acima. Para se corrigir todos os efeitos negativos que o processo de urbanização traz, o Poder Público, através da capacidade que possui para criar e transformar o meio urbano, procura corrigir a urbanização. Esse processo de correção chama-se urbanificação.

### 1.1.2. Urbanismo

O urbanismo nasceu para solucionar os problemas criados pela urbanização. Assim, a urbanificação é a aplicação dos princípios de normas urbanísticas que visam eliminar os efeitos danosos da urbanização e proporcionar melhores condições para a ocupação dos espaços habitáveis pela coletividade.<sup>8</sup>

O Poder Público detém várias formas de intervir no espaço público a fim de organizá-lo e garantir o seu pleno desenvolvimento. Assim, abordaremos de forma breve alguns métodos utilizados pelo urbanismo, bem como técnicas utilizadas pela Administração Pública para intervir no espaço urbano a fim de ordená-lo.

É importante destacar, entretanto, que esta abordagem sobre os métodos urbanísticos não segue uma cronologia histórica, sendo compreendida como forma de política urbana na qual se mostra plenamente viável a utilização de várias técnicas de enfrentamento das questões que a ocupação desenfreada do espaço urbano suscita.

---

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. 2009. p. 7.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 27.

<sup>8</sup> Carvalho Filho, *op. cit.* p. 8.

O urbanismo regulamentar é uma forma de organizar o espaço urbano fundamentada na imposição de regras de limitação à propriedade urbana, mais especificamente à liberdade de construir em solo privado. Por meio de regulamentos, a Administração controla a atividade privada de edificação, impondo limites à altura dos edifícios, prescrevendo recuos mínimos frontais e laterais às construções, definindo requisitos mínimos de segurança e de salubridade das edificações, fixando condições de edificação de acordo com a utilização pretendida, seja comercial ou residencial.<sup>9</sup>

O urbanismo operacional procura promover o desenvolvimento urbano ou a renovação dos seus tecidos por meio de ações organizadas de construção, restauração e instalação de equipamentos urbanos, conduzidas pelo Poder Público ou por ele orientadas.<sup>10</sup> Portanto, no conceito central do método operacional de urbanismo se insere a construção de habitações e equipamentos públicos, a contenção da especulação imobiliária e a solução dos problemas urbanos. Espera-se desse método urbanístico uma atuação estatal mais ativa e interventora do que a proposta pelo método regulamentar. A adoção desse método parece denunciar uma descrença na potencialidade de o mercado imobiliário produzir, por si mesmo, a melhor ocupação do espaço em vista dos interesses gerais.<sup>11</sup>

O urbanismo de planificação corresponde ao método que utiliza a técnica de composição urbana, prescrevendo a definição física da organização do espaço urbano a ser ordenado, mediante a elaboração de planos de ordenação.<sup>12</sup> Pode-se associar este método urbanístico à técnica denominada “regionalismo urbanístico”, que está assentada em dois fundamentos, intimamente interligados entre si: *a)* o reconhecimento de que é impossível controlar eficazmente o crescimento das cidades e o seu impacto sobre o território circundante se se levar em consideração apenas o espaço estritamente urbano, e *b)* a vida das cidades não se confina à área urbana, antes se estende a todo território de um município, de uma região e até de um país inteiro.<sup>13</sup>

Assim, o urbanismo deve alargar o seu âmbito de modo a englobar o ordenamento do território urbano e rural, numa dimensão municipal, regional ou mesmo nacional, levando em conta os múltiplos aspectos que influenciam a cidade.<sup>14</sup> Engloba-se neste

---

<sup>9</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 27.

<sup>10</sup> *Ibidem*. p. 35

<sup>11</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 22.

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 20.

<sup>13</sup> CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. 1989. p. 40.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*.

método urbanístico a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores municipais para a devida ordenação da expansão urbana e aplicação da política de desenvolvimento da cidade. Tais planos são obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes conforme o art. 182, § 1º, da Constituição Federal.

A concepção de urbanismo concertado é utilizada para denominar uma atuação conjunta entre os entes estatais e os particulares no exercício da atividade urbanística, mediante a utilização dos mais variados métodos e técnicas.

O surgimento dessa administração consensual ou concertada está ligada à crise do modelo do *Estado do Bem-Estar Social* que dominou o cenário europeu do final do século XIX até a metade do século XX. A hipertrofia do Estado, necessária para amenizar os graves problemas sociais que atingiram a Europa desde a Revolução Industrial até o pós-guerra, teve como resultado final uma crise fiscal que tornou insustentável a manutenção do Estado Providência. Assim, chegou-se à conclusão de que o Estado precisaria diminuir seu tamanho e de que o grau de intervenção da Administração Pública na economia deveria ser reduzido. Surge, então, a ideia de Estado Subsidiário, cujas premissas são: a primazia da iniciativa privada sobre a iniciativa estatal; o reconhecimento de que o Estado deve abster-se de exercer atividades que podem ser realizadas por iniciativa do particular e com recursos próprios; o dever do Estado de fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada; e a necessidade de firmar parcerias entre as esferas pública e privada.<sup>15</sup>

Fernando Alves Correia sintetiza os aspectos do urbanismo concertado:

Assiste-se igualmente à formação daquilo que se pode designar por *urbanismo de concertação*. Esta locução expressa duas ideias: a primeira é a de que os planos urbanísticos são o produto de uma *cooperação* ou de um *trabalho de concertação* entre o Estado e as autarquias locais; a segunda é a de que no procedimento de formação dos planos, bem como no domínio da sua execução, aparecem formas várias de *participação* ou de *concertação* entre a Administração e os particulares.<sup>16</sup>

Desta forma, depreende-se que a cooperação constitui pilar fundamental deste tipo de urbanismo. Podemos citar alguns exemplos brasileiros que preveem a cooperação entre a Administração Pública e os particulares: as operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34-A, do Estatuto da Cidade), as concessões patrocinadas e administrativas (criadas pela Lei Federal n. 11.079/2005), a delegação da execução de serviços públicos a particulares pelos instrumentos de concessão e permissão de serviços públicos (Lei Federal n. 8.987/1995) etc.

---

<sup>15</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 64.

<sup>16</sup> *Ibidem*. p. 153

### 1.1.3. A atividade urbanística

José Afonso da Silva conceitua a atividade urbanística como a ação destinada a realizar fins urbanísticos e princípios do urbanismo. Assim, os objetos dessa ação são o planejamento urbano, a ordenação do solo, a ordenação urbanística de áreas de interesse social, a ordenação urbanística da atividade edilícia e os instrumentos de intervenção urbanística.<sup>17</sup>

Percebe-se, portanto, que o Poder Público intervirá em espaços habitáveis, na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas a fim de propiciar a ordenação do ambiente em que vive o homem.

Essa intervenção pública gera conflitos entre o interesse coletivo da ordenação adequada do espaço físico para o melhor exercício das funções sociais da cidade e os interesses dos proprietários, que buscam a edificação máxima do seu território visando ao lucro, baseado na concepção da propriedade como direito absoluto. Em consequência disso, o proprietário sempre será contra a imposição de limites para o volume de edificação de seu terreno, bem como às imposições de criação de espaços livres superiores aos indispensáveis para facilitar uma exploração completa do solo.<sup>18</sup>

A solução dos conflitos advindos dessas intervenções está na lei, e, na medida em que as intervenções urbanísticas vão se fazendo necessárias, deverão surgir normas jurídicas para regular e fundamentar estas intervenções. Em suma, a lei objetivará a composição desses conflitos.

## 1.2. DIREITO URBANÍSTICO

Segundo Afonso da Silva, o direito urbanístico é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possamos, respeitado o princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, tendo como objetivo ordenar a realidade no interesse da coletividade.<sup>19</sup>

### 1.2.1. Conceito

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 31-32

<sup>18</sup> *Ibidem*. p. 35.

<sup>19</sup> *Ibidem*. p. 36.



O conceito de direito urbanístico pode ser delineado como o “conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo, isto é, ao complexo das intervenções e das formas de utilização deste bem”.<sup>20</sup> Este conceito pode ser considerado como um conceito amplo, entendido como ciência que tem por objeto todo o território e não apenas o espaço da cidade (inclui-se aqui o território rural).

Entretanto, há de se observar que existe uma conceituação de direito urbanístico que engloba tão somente as normas jurídicas. José Afonso da Silva a chama de “direito urbanístico objetivo”, conceituando-a como o “conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis”.<sup>21</sup>

### 1.2.2. Objeto

O objeto do direito urbanístico como disciplina engloba quatro grandes categorias: *a) as regras jurídicas* que disciplinam a ocupação, uso e transformação do solo, ou seja, as normas que determinam os tipos ou modalidades de utilização dos solos, as quais podem ter como fonte a lei ou os planos territoriais; *b) o direito e política de solos*, aqui incluindo-se o regime urbanístico do direito de propriedade privada do solo e os mecanismos de intervenção da Administração Pública nos solos urbanos; *c) os sistemas e instrumentos de execução dos planos*, entre os quais se incluem os sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa, assim como a expropriação por utilidade pública, o direito de preferência urbanística, o parcelamento do solo urbano e o licenciamento de operação de loteamento urbano, de obras de urbanização e de obras particulares; e *d) o direito administrativo da construção* que abrange as regras técnicas e jurídicas às quais a construção de edifícios devem obedecer.<sup>22</sup>

Já o objeto do direito urbanístico objetivo é a regulação da atividade urbanística, disciplinando a ordenação do território, assim como as áreas rurais e matérias que se inserem no campo da ecologia e da proteção ambiental, relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais da cidade e do campo.<sup>23</sup>

### 1.2.3. Princípios do direito urbanístico

---

<sup>20</sup> Conceito formulado por CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. 3.ed. v.I. 2006. p. 45.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 37.

<sup>22</sup> Correia, *op. cit.* p. 47.

<sup>23</sup> Silva, *op. cit.* p. 38.

Nossa pretensão neste tópico não é esgotar o tema com relação aos princípios que regem o direito urbanístico, mas tão somente citá-los para que possamos embasar a posterior análise das operações urbanas consorciadas.

O primeiro princípio que analisaremos refere-se à *função pública do urbanismo*, ou seja, o Poder Público deve atuar no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade de acordo com o interesse coletivo. Portanto, o interesse privado não poderá ser superior ao interesse coletivo, podendo o Poder Público, inclusive, desapropriar propriedades privadas e determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 182, § 4º, da Constituição Federal e o art. 5º, *caput*, do Estatuto da Cidade).

A *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística* também configura-se como princípio norteador do direito urbanístico. Este princípio está positivado no art. 2º, IX, do Estatuto da Cidade, e preza pelo critério de justiça, pois buscará o efetivo atendimento econômico e social da população diretamente afetada pelas medidas urbanísticas. Trata-se, portanto, de um desdobramento do princípio da igualdade que procura, acima de qualquer outro aspecto, evitar desigualdades no âmbito da atuação urbanística.<sup>24</sup>

O princípio da *afetação das mais-valias aos custos da urbanificação* visa ao reembolso do Poder Público pelo beneficiado da atividade de urbanificação como forma de compensação pela valorização do seu lote.<sup>25</sup> Essa valorização decorre de medidas que visam tanto ao planejamento quanto à reurbanificação de determinada área. As operações urbanas consorciadas são um ótimo exemplo dessa recuperação da mais-valia, pois os custos das intervenções urbanísticas serão suportados pelos proprietários, investidores e moradores – através da compra, por exemplo, de certificados de potencial adicional de construção.<sup>26</sup> Este princípio também está positivo no Estatuto da Cidade em seu art. 2º, XI (recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos).

Por fim, o princípio da *remissão ao plano*<sup>27</sup> preza pelo planejamento do Estado como forma de ordenação do espaço urbanístico e também pela sua limitação nessa atuação. O plano torna-se essencial na medida em que ele definirá os parâmetros a serem utilizados na definição da propriedade urbana e, por exemplo, como será definida a sua função social.

---

<sup>24</sup> MACEDO, Marina Michel de. **Operação urbana consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades**. 2007. p. 89.

<sup>25</sup> *Ibidem*. p. 90.

<sup>26</sup> Este instituto será abordado no capítulo 2 desta monografia.

<sup>27</sup> *Ibidem*. p. 91.

É importante ressaltar que a formulação de um plano urbanístico municipal será marcada por interesses conflituosos; assim, por exemplo, alguns moradores podem desejar que as áreas destinadas à habitação sejam constituídas por casas e outra parte dos moradores podem preferir a construção de vários prédios com apartamentos. Conflitos de interesses surgem também em casos em que proprietários desejem que uma zona seja destinada ao lazer e outros moradores desejem que essa área seja destinada à construção ou instalação industrial.

Além dos conflitos de interesses, vários outros aspectos devem ser observados quando da elaboração deste plano diretor municipal. No entanto, antes de qualquer coisa, a Administração deverá prezar pelo interesse público, preocupando-se com a forma pela qual a indústria, as áreas de lazer, a área comercial e a de moradia serão distribuídas no espaço urbano, de forma a abranger a maioria possível da população.

Daí advém a importância do princípio da remissão ao plano urbanístico, pois ele, em tese, considerará todos os interesses e procurará ser formulado de acordo com o interesse público. Desta forma, todos os atos urbanísticos ou instrumentos de ação urbanística que serão executados no âmbito municipal deverão estar de acordo com o plano formulado para evitar, ao máximo, distorções e sobreposições de interesses.

#### **1.2.4. Autonomia científica do direito urbanístico**

Existe uma discussão acerca da autonomia científica do direito urbanístico. É verdade que essa disciplina é bastante recente e ainda está em formação; no entanto, podemos pontuar vários aspectos importantes quanto à sua autonomia frente aos vários outros ramos do Direito.

Afonso da Silva afirma:

Quanto mais desenvolvido for o ramo do Direito, mais preciso se torna seu domínio científico<sup>28</sup>, com o delineamento específico dos conjuntos de normas que definem sua instituição, dando margem a divisões internas com a formação dos sub-ramos da Ciência Jurídica.<sup>29</sup>

Assim, por exemplo, o domínio científico do direito civil abrange a teoria geral, o direito de família, o direito das obrigações, o direito das sucessões, o direito das coisas etc., cada uma com especificidade científica bem delineada.

---

<sup>28</sup> Entende por domínio científico a divisão dos vários sub-ramos de determinado ramo do Direito e as subunidades normativas que o integram.

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 39.

Essa compreensão permite que observemos a formação de dois grupos dentro do direito urbanístico: um refere-se ao direito urbanístico geral e outro ao direito urbanístico especial. Dentro desses dois grupos, podemos constatar a formação de sub-ramos como o direito do planejamento urbanístico, o direito da ordenação do solo, o direito da urbanificação, o direito urbanístico do turismo etc.<sup>30</sup>

Dessa forma, em virtude desse processo de formação do direito urbanístico, alguns autores o classificam como mero ramo do direito administrativo, pois afirmam que toda a disciplina urbanística tratava apenas da atuação do poder de polícia e da regulamentação do uso da propriedade. No entanto, atualmente, muitos autores defendem a autonomia do ramo urbanístico frente aos outros ramos do direito. Isto porque, podemos identificar regras e princípios próprios aplicáveis ao seu objeto específico – a atuação urbanística do Estado.

Além disso, esta concepção de que o direito urbanístico somente trataria de regulação e da polícia administrativa foi ultrapassada, chegando-se à conclusão de que o urbanismo tem de ser caracterizado como uma função pública na medida em que é responsável por atuar de forma mais ativa e veemente no espaço urbano. Assim, ele não pode mais ser concebido como um conjunto de regras de atuação do poder de polícia, tampouco como mero capítulo do ramo do direito administrativo.

Portanto, importa dizer que um ramo do Direito será autônomo<sup>31</sup> quando ele, segundo a lição de Afonso da Silva, alcançar sua autonomia dogmática e estrutural. Aquela refere-se a quando certo ramo ou subdivisão do Direito apresenta princípios e conceitos próprios e esta, quando estes princípios e conceitos dogmáticos inspiram a elaboração de institutos e figuras diferentes das pertencentes a outros ramos do Direito.<sup>32</sup>

Dessa forma, com relação aos princípios e normas, podemos ver que o direito urbanístico os possui, apesar de estarem sendo, aos poucos, melhor conceituados. Já com relação à autonomia estrutural, é forçoso concluir que muitos dos institutos do direito administrativo são utilizados pelo direito urbanístico, como a desapropriação, servidão e regras do poder de polícia, tornando-o, dessa forma, ainda dependente daquele ramo do direito.

Afonso da Silva conclui afirmando que parece muito cedo para se afirmar que o direito urbanístico pode ser considerado autônomo, dado que só recentemente suas normas começaram a se desenvolver em torno de um objeto específico, que é a ordenação dos espaços

---

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 39.

<sup>31</sup> *auto* = próprio; *nomos* = normas, autonomia, portanto significa a atuação de normas própria. *Ibidem*. p. 42.

<sup>32</sup> *Idem, ibidem*.

habitáveis ou sistematização do território.<sup>33</sup> Entretanto, apesar da conclusão de Afonso da Silva, mais o direito urbanístico vai tomando espaço e se impondo autonomamente diante de outros ramos jurídicos.

---

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 43.

## CAPÍTULO 2 - OPERAÇÕES URBANAS

Operação urbana é, segundo o conceito de José Afonso da Silva<sup>34</sup>, toda atuação urbanística que envolve alteração da realidade urbana com vistas a obter nova configuração da área constituída. A partir deste conceito, é possível compreender que existem vários tipos de operações urbanas, dentre as quais, a consorciada é uma delas.

Assim, operações urbanas são todas e quaisquer espécies de intervenções, minimamente organizadas que visem a alteração do espaço urbano obtendo uma nova configuração da área afetada. Podemos citar como exemplos as operações de urbanificação e reabilitação de favelas, operações de renovação ou requalificação das características dos bairros ou mesmo as operações urbanas que visam à melhoria da cidade como um todo.

Segundo o conceito de José Afonso da Silva, Marina Michel de Macedo<sup>35</sup> destrincha essa definição em três pilares: (i) atuação urbanística; (ii) alteração da realidade urbana e (iii) nova configuração da área.

A atuação urbanística refere-se ao entendimento de que o urbanismo é uma função pública, ou seja, cabe ao Estado a atuação no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade.

A alteração da realidade urbana diz respeito a um processo de renovação urbana, refere-se a todo processo de transformação de áreas degradadas, marcadas pela abandono, pobreza, desorganização e poluição para a concretização de ambientes saudáveis e planejados.<sup>36</sup>

Por fim, o conceito de “nova configuração da área”, deve ser construído a partir do conjunto de metas, objetivos e diretrizes a serem traçadas no plano diretor municipal ou no plano da operação urbana consorciada. De toda forma, o Poder Público é o responsável por essa organização e também pela consecução desses objetivos.

### 2.1. OPERAÇÕES URBANAS INTEGRADAS E INTERLIGADAS

As operações urbanas integradas e interligadas surgiram em São Paulo e são duas modalidades de intervenção urbanística com participação de recursos da iniciativa privada. Na

---

<sup>34</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2010. p. 361.

<sup>35</sup> MACEDO, Marina Michel de. **Operação urbana consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades**. 2007. p. 143.

<sup>36</sup> *Idem, ibidem*.

promulgação do Estatuto da Cidade essas duas modalidades foram condensadas e se tornaram operações urbanas consorciadas.<sup>37</sup>

As operações urbanas interligadas eram instrumentos de alcance social que teriam como objetivo precípua solucionar ou atenuar os problemas oriundos de favelas ou agrupamentos de pessoas de baixa renda. Ocorrendo essas ocupações que, via de regra, acabam se tornando definitivas, os proprietários detinham a possibilidade de requerer ao Município a modificação dos índices e características do uso e ocupação do solo relativos às áreas invadidas ou outras áreas do mesmo proprietário. Deveriam assumir, no entanto, o compromisso de construir ou doar à municipalidade habitações mais dignas para utilização dos ocupantes, seja na propriedade ocupada, seja em área diversa, ou implementar, à sua custa, outras atividades de interesse coletivo, ainda que estritamente de caráter urbano.<sup>38</sup>

Já as operações integradas eram ações e estratégias do Poder Público municipal desenvolvidas com participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias na situação daqueles que desfrutavam da cidade e a valorização ambiental.<sup>39</sup> Como veremos mais adiante, o conceito de “operação urbana interligada” é o mesmo de “operação urbana consorciada”.

Em ambas as operações é necessária a elaboração de um plano de viabilidade urbanística e também o atendimento de melhorias sociais e urbanísticas. A diferença entre elas reside no fato de que as ‘operações integradas’ criam uma relação jurídica plurilateral, pois retratam uma parceria entre diversos setores interessados na transformação do espaço urbanístico, todos atinentes ao mesmo objetivo. Já nas ‘operações interligadas’, a relação criada é bilateral, entre o Poder Público municipal e o proprietário da área ocupada, dela decorrendo direitos e obrigações para ambas as partes.<sup>40</sup>

## 2.2. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

### 2.2.1. Conceito legal

O art. 32, § 1º, da Lei n. 10.257, traz a conceituação legal de operações urbanas consorciadas, *in verbis*:

---

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 362.

<sup>38</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. 2009. p. 224.

<sup>39</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>40</sup> *Idem, ibidem*.

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Podemos destacar deste conceito três aspectos centrais que devem envolver uma operação urbana consorciada: a intervenção urbanística; o planejamento e a ordenação e a parceria público-privada.

Intervenção urbanística é toda intervenção espacial destinada à urbanificação, ou seja, à reversão dos malefícios da urbanização, com transformações da realidade urbana.<sup>41</sup> Focalizando a operação urbana consorciada, é necessária que a intervenção iniciada seja complexa, pois depende de diversas medidas e de um conjunto de ações de agentes públicos e privados.

No entanto, nem toda intervenção urbanística na qual haja participação de agentes privados pode ser caracterizada como operação urbana consorciada, mas somente aquela no qual seja voltada para os objetivos trazidos pelo § 1º do art. 32, do Estatuto da Cidade: transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental. Assim, uma operação urbana consorciada somente estará caracterizada quando estes três objetivos forem alcançados simultaneamente.

O planejamento também ocupa posição importantíssima na definição conceitual de uma operação urbana consorciada. Toda operação deve ter por objetivo a concretização da melhoria e da valorização do setor focalizado pela operação urbana. Esse plano específico deve ser aprovado pelo Poder Legislativo e será executado mediante a aplicação de recursos públicos e privados a serem investidos somente no local atinente à operação. A alocação dos recursos deve ser pautada no manejo dos parâmetros urbanísticos prévios e da negociação de direitos de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo do local.

A ordenação trata-se da escolha de quais parâmetros serão utilizados na definição dos novos espaços a serem criados, recriados e reestruturados. Essa ordenação seguirá um plano especial, o qual não será o mesmo do definido pelo plano diretor local. Essa nova espécie de ordenação deverá ter o condão de atrair investidores privados, pois permitirá o uso do solo até então proibido pelas normas edilícias e pelo zoneamento local.

---

<sup>41</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 36.



Por último, está presente a noção de parceira público-privada, aspecto determinante no conceito de operação urbana consorciada.<sup>42</sup> A sociedade civil e a população ajudarão na formulação e no controle da operação (art. 33, VII, do Estatuto da Cidade) e os investidores privados participarão na execução da operação como negociadores de anistias, direitos de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo.<sup>43</sup> O próprio nome “consorciada” remete ao conceito de parceria, central na definição desse tipo de operação urbana.

### **2.2.2. Competência para instituição da operação urbana**

O art. 32, *caput*, do Estatuto da Cidade delega à lei municipal específica, baseada no plano diretor, a delimitação da área da operação urbana consorciada. Dessa forma, é preciso que seja aprovada uma lei específica no âmbito municipal contendo uma série de requisitos para que uma operação urbana seja deflagrada.

Além de ser necessária uma lei específica para a ordenação da operação urbana, o *caput* desse mesmo artigo vincula a operação urbana que será criada ao plano diretor municipal.

Portanto, não é cabível uma operação urbana consorciada que não seja instituída por lei específica e também é impossível sua aplicação e mesmo elaboração se não for baseada no plano diretor municipal.

O art. 30, VII, da Constituição Federal, afirma que cabe ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, ou seja, sem a devida instituição do ordenamento territorial feita através do plano diretor, uma operação urbana seria inviável do ponto de vista legal e, indo além, seria inviável do ponto de vista da aplicação. Isto porque é somente a partir da ordenação do território e de uma decisão de política urbana, associados à observação do mercado imobiliário, que se faz possível a identificação de uma área atrativa para a instituição de uma operação urbana consorciada.<sup>44</sup>

É importante também ressaltar que vários dispositivos constitucionais reforçam a competência do município como ente responsável pelo ordenamento territorial. Assim, o art. 182, da Constituição Federal, dispõe que 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.

---

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. 2009. p. 219.

<sup>43</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 38.

<sup>44</sup> *Ibidem*. p. 52.

### 2.2.3. Vinculação ao plano diretor

Como descrito acima, a Lei n. 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, exige que a operação consorciada seja instituída por lei específica e “baseada no plano diretor”. Tomando como base essa exigência, o § 2º e incisos do art. 32 do Estatuto da Cidade dispõem que, ao se instituir uma operação urbana consorciada, poder-se-á prever coeficientes de aproveitamento, índices de ocupação do solo e subsolo, bem como tamanhos máximos e mínimos de lotes diferenciados para o seu perímetro de abrangência. Trata-se, na verdade, de uma inovação ou alteração ao regramento imposto pelo plano diretor e pela lei de zoneamento municipal.

Dessa forma, a lei que instituir uma operação urbana consorciada irá alterar índices anteriormente definidos por outro diploma legal, aplicando um regime urbanístico diferenciado para a área da operação.

Como essa possibilidade de alteração de índices urbanísticos na área objeto da operação urbana consorciada acaba por interferir na ordenança urbanística de parcela significativa do território da cidade, é necessário que tal alteração seja feita conforme todos os ditames legais, inclusive garantindo a ampla participação da sociedade civil no seu processo de elaboração e execução.<sup>45</sup> Isto porque umas das diretrizes para a implantação da política urbana é a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos, conforme o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade:

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:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O plano diretor municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Tal exigência foi delimitada constitucionalmente (art. 182, § 1º) e revela a importância do ordenamento urbano para as cidades como um todo.

Dada a importância do plano diretor, seria no mínimo um descuido permitir que uma operação urbana consorciada, com a prerrogativa de alterar índices urbanísticos constantes no plano diretor, mesmo que para um perímetro urbano específico, fosse implementada sem

---

<sup>45</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 143.

estar de acordo com este ou sem permitir o amplo acesso à população em todo o seu processo de elaboração, execução e fiscalização.

Ainda observando a importância do plano diretor, o art. 182, § 2º, da Constituição Federal, como citado acima, obriga que a Câmara Municipal aprove um plano diretor caso a cidade possua mais de vinte mil habitantes. Essa exigência não exonera os municípios menores de não fazerem um planejamento urbano; na verdade, eles estão igualmente obrigado a promover o ordenamento urbano por meio da participação popular na formulação e execução de programas e projetos de desenvolvimento urbano.<sup>46</sup>

Este dever de ordenamento, como visto, foi atribuído pela Constituição Federal, inclusive aos municípios que possuem menos de vinte mil habitantes. A diferença entre os pequenos e os demais municípios reside no fato de que os primeiros não estão obrigados a aprovar plano diretor que estabeleça exigências fundamentais de ordenança da cidade, embora permaneçam obrigados à elaboração e aprovação democrática dos planos e projetos específicos de desenvolvimento urbano.<sup>47</sup>

De toda forma, todos os municípios com cidades com menos de vinte mil habitantes devem fazer com que sua política de desenvolvimento urbano esteja direcionada para o atendimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes. Se desejarem realizar uma operação urbana consorciada, estes municípios menores deverão aprovar um plano diretor, conforme exigência legal do art. 32, *caput*, do Estatuto da Cidade.<sup>48</sup>

#### **2.2.4. Operações urbanas consorciadas interfederativas**

Fazendo uma rápida leitura do dispositivo legal citado, pode-se, erroneamente, supor que uma operação urbana consorciada somente poderia ser aplicada no âmbito municipal. No entanto, recente alteração legislativa permitiu a instituição de operações urbanas consorciadas entres dois ou mais entes da Federação.

A Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, instituiu o denominado Estatuto da Metrópole e, dentre as várias inovações trazidas para o campo do direito urbanístico, alterou o Estatuto da Cidade, permitindo a possibilidade de realização de operações urbanas consorciadas interfederativas, como podemos ver a seguir:

---

<sup>46</sup> LOMAR, Paulo José Villela. Operação urbana consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) **Estatuto da cidade: (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 3.ed. 2010. p. 267.

<sup>47</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>48</sup> Para um estudo mais aprofundado do assunto. *Ibidem*. p. 257-276.

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber.

Como se percebe, as operações urbanas consorciadas interfederativas poderão ser realizadas desde que aprovadas por leis estaduais específicas<sup>49</sup> e somente poderão ser implementadas em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual.

Para a clara compreensão deste novo instituto é necessária a definição de cada conceito constante no artigo citado acima.

O próprio Estatuto da Metrópole conceitua e define o que vem a ser uma região metropolitana e uma aglomeração urbana, *in verbis*:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

[...]

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

[...]

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do caput deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

Assim, as aglomerações urbanas e as regiões metropolitanas somente poderão ser instituídas mediante lei complementar editadas pelos estados, sendo constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

---

<sup>49</sup> Específica, nesse sentido, como uma lei que deve referir-se-á tão somente à operação urbana consorciada a ser implementada no perímetro urbano delimitado e não poderá conter matéria estranha ou não pertinentes a este tema.

Caso se verifique que na instituição da aglomeração urbana ou da região metropolitana os municípios envolvidos sejam pertencentes a mais de um estado, essa formalização somente será válida após a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos (art. 4º, do Estatuto da Metrópole).

Vale ressaltar também que a aglomeração urbana ou a região metropolitana será válida somente para os municípios dos estados que já houverem aprovado a lei complementar estadual que as instituir.

Tal exigência legal poderia suscitar dúvidas quanto à instituição de uma operação urbana consorciada interfederativa em uma região metropolitana que não foi aprovada por todos os estados envolvidos. No entanto, uma leitura atenta dos arts. 3º e 4º, do Estatuto da Metrópole podem sanar quaisquer dúvidas a esse respeito.

Caso se tenha a necessidade de instituir uma operação urbana consorciada interfederativa em uma região metropolitana afetada pelo problema citado acima, entendemos que essa operação não seria viável, isto porque a região metropolitana não estaria vigente para todos os estados integrantes do seu perímetro. Assim, apesar de a região metropolitana ser válida para os municípios dos estados que aprovarem a lei complementar que a instituir, a operação urbana consorciada interfederativa somente pode ser iniciada em aglomerações urbanas ou em regiões metropolitanas que já tenham sido instituídas por leis complementares estaduais, conforme a exigência do *caput* do art. 34-A, do Estatuto da Cidade. Ou seja, uma operação interfederativa somente poderá ser instaurada em uma região metropolitana ou aglomeração urbana já aprovada por todos os estados envolvidos.

Alem disso, as leis estaduais específicas que aprovarem o plano da operação urbana interfederativa terão como pressuposto a existência da aglomeração urbana ou da região metropolitana. Caso essa região não esteja válida para todos os municípios que integrarão a ação consorciada, o plano dessa operação perderia um de seus requisitos essenciais – a definição da área a ser atingida – requisito obrigatório para a elaboração de qualquer plano de operação urbana consorciada.

É importante ressaltar que a Constituição de 1988 deu o *status* de ente federado ao município, razão pela qual ele é dotado de autonomia e independência, detendo seu próprio Parlamento e Prefeitura, não se admitindo, portanto, qualquer ingerência ou sobreposição por parte do estado com relação à sua autonomia.

Essa observação também se insere no âmbito das operações urbanas consorciadas interfederativas, pois é sabido que serão leis estaduais específicas que aprovarão a instituição da operação urbana. Apesar disso, o § 2º do art. 1º do Estatuto da Metrópole afirma

que, na aplicação das normas deste Estatuto serão consideradas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade. É, portanto, competência municipal a implementação de políticas de desenvolvimento urbano, cabendo aos estados a aprovação do plano da operação urbana interfederativa, mas cabe ao município a sua aplicação. Claro que o ente estatal poderá auxiliar o município nessa tarefa; não pode, contudo, realizá-la de forma unilateral.

Lembramos, ainda, que a gestão democrática da cidade é uma das diretrizes básicas contidas no Estatuto da Cidade, bem como que cabe ao município a efetivação da política urbana através, principalmente, do plano diretor, prerrogativa dada pela Constituição Federal em seu artigo 182.

Assim, se o procedimento de planejamento de uma operação urbana consorciada já deve ser eivado de participação popular, mais ainda deve ser o procedimento para instituição da uma operação urbana consorciada interfederativa. Faz-se necessário, portanto, que todos os interessados se manifestem, tanto no que diz respeito aos municípios como aos estados abrangidos, para que, então, possa haver a devida composição e participação de toda a coletividade para a construção de uma operação urbana de acordo com os princípios constitucionais e as diretrizes do Estatuto da Cidade.

### **2.2.5. Requisitos para instituição de uma operação urbana consorciada**

A legislação lista oito requisitos mínimos que devem constar na lei que aprovar uma operação urbana consorciada. São eles: a definição da área a ser atingida, programa básico de ocupação da área, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, finalidades da operação, estudo prévio de impacto de vizinhança, contrapartidas a ser exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores, forma de controle da operação e natureza dos benefícios a serem concedidos aos proprietários.

#### **2.2.5.1. Definição da área a ser atingida**

Exigência prevista no art. 33, I, do Estatuto da Cidade, prevê que toda operação urbana consorciada deve definir claramente qual a sua área de alcance. Essa exigência é de extrema importância, pois todos os recursos obtidos pelo Poder Público municipal através das contrapartidas dos interessados na operação, somente poderão ser utilizados na área da operação (art. 32, §1º).

#### **2.2.5.2. Programa básico de ocupação da área**

O programa básico de ocupação da área (art. 33, II) é a definição da futura ocupação em termos de usos e atividades e sua distribuição no novo desenho a ser proposto para a área.<sup>50</sup> É importante destacar que o desenho que será proposto da nova configuração desse espaço será determinante para definir qual segmento de mercado será atraído ou não para ocupação das futuras áreas naquele espaço.

Caso a operação urbana priorize, por exemplo, o remembramento de lotes, ela estará destinando a área para empreendimentos de maior porte e excluindo os segmentos de mercado de menor renda, além de desvalorizar os terrenos privados menores e valorizar os maiores.

Dessa forma, mesmo as escolhas puramente formais da nova configuração da área devem ser feitas e definidas com bastante cuidado, pois influenciarão de forma determinante o interesse do mercado imobiliário na área em questão.

### **2.2.5.3. Programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela operação**

Esse programa de atendimento (art. 33, III) revela a preocupação do legislador com a população que será afetada diretamente pela operação. Sabe-se que toda intervenção urbanística, minimamente organizada, e que produza algum efeito positivo na área afetada produzirá uma valorização imobiliária. Desse modo, esse programa de atendimento à população diretamente afetada visa ao suporte das pessoas que sofrerão pela valorização imobiliária e, em último caso, podem ser literalmente expulsas<sup>51</sup> do local das operações, seja por causa das desapropriações, seja por se tornar inviável a continuidade de atividades econômicas naquela área. Portanto, cabe ao Poder Público municipal prever a aplicação de instrumentos urbanísticos que assegurem, tanto quanto possível, a permanência da população de baixa renda na área da intervenção.<sup>52</sup>

O programa de atendimento social e econômico poderá determinar a construção de habitações de interesse social para atendimento da população em favelas, por exemplo; prevê concessões de direito real de uso, ou de uso especial para fins de moradia; dentre outras soluções.<sup>53</sup> Sempre lembrando que todas as intervenções que visem ao atendimento da

---

<sup>50</sup> INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2001. p. 83.

<sup>51</sup> Dá-se a esse fenômeno o nome de gentrificação.

<sup>52</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 166.

<sup>53</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 67.

população diretamente afetada somente poderão ser aplicadas na própria área da operação. É o caso, por exemplo, de pessoas que tenham de ser removidas para um lugar onde não há praças, parques, escolas ou postos de saúde: deve-se prever na lei específica instituidora da operação urbana consorciada uma alternativa viável para atenuar as consequências negativas que essa população sofrerá.

#### **2.2.5.4. Finalidades da operação**

A definição das finalidades da operação é um importante aspecto que deve constar na lei que aprovar a operação urbana consorciada. Essa exigência consta no art. 32, IV, do Estatuto da Cidade.

As finalidades da operação são necessárias, pois serão nelas que os investidores e moradores interessados irão se basear para investir ou não na operação.

É importante destacar que as metas e finalidades previstas de forma alguma poderão ser genéricas ou mesmo abstratas, de forma a inviabilizar, ao final da operação, se de fato os objetivos foram cumpridos. Tal análise é de suma importância, pois a operação sofrerá controle com representação da sociedade civil, conforme elenca o art. 33, VII.

Toda meta, objetivo ou finalidade específica deverá ter como base o atendimento de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, pois são estas as finalidades precípua de toda operação urbana consorciada, segundo o seu conceito no *caput* do art. 32.

#### **2.2.5.5. Estudo prévio de impacto de vizinhança**

Exigência contida no art. 32, V, o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) é um dos instrumentos da política urbana contidos no Capítulo II do Estatuto da Cidade.

Prevê o art. 37 do Estatuto:

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;



## VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Dessa forma, o intuito de se fazer um EIV é para averiguar quais serão os impactos, sejam eles positivos ou negativos, que uma ação consorciada produzirá na vizinhança e nos seus arredores.

Como prevê o *caput* do art. 37 do Estatuto da Cidade, serão esses os itens que deverão constar, no mínimo, no estudo a ser realizado. Nada impede que mais aspectos sejam analisados em tal estudo; isto porque um estudo dessa natureza exige uma equipe especializada e totalmente multidisciplinar.

O parágrafo único do art. 37 também prevê a necessidade de se dar publicidade ao EIV, devendo os documentos integrantes ficar disponíveis a qualquer interessado no órgão competente do Poder Público municipal. Essa forma de publicidade é importante, pois se os interessados na operação urbana consorciada vislumbrarem qualquer malefício em sua instituição, seja por causa da malha viária que irá se tornar muito congestionada, seja pelo adensamento populacional e o não oferecimento de suporte público como praças, comércios ou mesmo lazer necessários, eles poderão, como forma de exercer sua participação na gestão da cidade, questionar a operação.

Nesse sentido, antes de uma operação urbana ser instituída, um estudo dessa natureza conferirá aos interessados todos os impactos resultantes da ação, dando, assim, a ciência necessária à vizinhança dos impactos que ela sofrerá. Tais impactos poderão constituir embasamento técnico necessário para a devida modificação da operação caso seus moradores achem que os efeitos dela serão mais negativos do que positivos.

Percebe-se que o legislador não exigiu o estudo de impacto ambiental (EIA), outro importantíssimo instrumento de política urbana (art. 4, VI, do Estatuto da Cidade), para que uma operação urbana seja deflagrada. No entanto, entende-se necessária a realização desse estudo, por, pelo menos, duas razões jurídicas.<sup>54</sup>

Primeira, porque o Estatuto da Cidade dispõe que a realização das operações urbanas consorciadas, as medidas de flexibilização de índices urbanísticos devem considerar o impacto ambiental dela decorrentes e como essa flexibilização é o principal mecanismo disponível às operações urbanas consorciadas, em geral, será necessário esse tipo de estudo para a legitimação da operação.

Em segundo lugar, em virtude da Resolução n. 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que condiciona o licenciamento de “projetos urbanísticos

---

<sup>54</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 70.

acima de 100 hectares” à elaboração de estudo de impacto ambiental. Portanto, qualquer operação que supere a área de 1 km<sup>2</sup> deverá elaborar o EIA.

Assim, para que uma operação urbana consorciada seja viável, o EIV sempre será necessário, ao lado, também, do EIA.

#### **2.2.5.6. Contrapartidas**

As contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 do Estatuto da Cidade é outra exigência legal para a lei que instituir uma operação urbana consorciada. Ela se encontra no inciso VI, do art. 32, deste mesmo Estatuto.

A lei que instituir a operação urbana consorciada poderá prever índices urbanísticos diferenciados na área da operação, segundo o art. 32, § 2º, I, do Estatuto:

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

Dessa forma, os proprietários e investidores que estiverem interessados em utilizar os benefícios representados por esses novos índices deverão arcar com determinadas contrapartidas. Essas contrapartidas servirão para financiar a reurbanização da área objeto da operação e possibilitar a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.<sup>55</sup> Esses aspectos estão amparados nos princípios elencados nos incisos IX e XI do art. 2º do Estatuto da Cidade, respectivamente:

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:

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

[...]

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

---

<sup>55</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 173.

Essa contrapartida não terá, necessariamente, caráter pecuniário. Assim, cada um dos diferentes agentes (proprietários de terra<sup>56</sup>, investidores<sup>57</sup> e usuários permanentes<sup>58</sup>) poderão oferecer a sua contrapartida de forma proporcional e compatível com seus recursos e benefícios.

Atualmente, os municípios têm optado pela instituição de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs) como meio de contrapartida dos interessados pela utilização dos benefícios urbanísticos descritos acima.

Mais adiante falaremos detalhadamente sobre os CEPACs.

### **2.2.5.7. Natureza dos incentivos**

Recente alteração legislativa (Lei n. 12.836, de 2 de julho de 2013), introduziu mais um aspecto necessário à lei que aprovar o plano de uma operação urbana consorciada (art. 32, VIII). Esse aspecto é a "natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso II do § 2º do art. 32 desta Lei.”.

Essa exigência era necessária, pois, justamente com a inserção desse inciso, foi também inserido o inciso III ao § 2º do art. 32 do Estatuto prevendo a concessão de incentivos para operações urbanas que comprovem a utilização de tecnologias que visem à redução de impactos ambiental. Ou seja, agora, a lei que aprovar o plano da operação consorciada deverá prevê os incentivos que moradores, investidores privados e proprietários poderão adquirir caso utilizem esse tipo de tecnologia.

---

<sup>56</sup> Proprietários de terra – podem entrar com suas propriedades em projetos de parcelamento. Para isto suas propriedades são avaliadas no início do processo, entram para um Fundo Imobiliário comum, e, depois das obras e parcelamento, ficam com terras de forma e tamanho distintos do inicial, mas com valor maior do que o inicial. Este instrumento (land pooling ou land readjustment), largamente utilizado no Japão e países do Sudeste Asiático, pode ser aplicado através do consórcio imobiliário (art. 46). Para isto, basta que o consórcio imobiliário também seja mobilizado na operação. Esta é uma das alternativas para o pagamento de desapropriações, que muitas vezes oneram bastante a operação. Outra alternativa é a mobilização de instrumentos como edificação compulsória/IPTU Progressivo/desapropriação com pagamentos da dívida pública e o direito de preempção dentro da área da operação. O efeito esperado é a diminuição do valor dos imóveis, ou pelo menos a não incorporação de perspectivas de valorização futura, viabilizando sua compra pelo poder público ou organismo de gestão da operação. INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2001. p. 84.

<sup>57</sup> Investidores – Os investidores podem participar com contrapartidas em dinheiro (comprando potencial construtivo) ou executando obras públicas às suas expensas. Podem também participar por meio das chamadas “obrigações” do tipo porcentagens dos empreendimentos destinadas para segmentos de mercado de menor renda, por meio de diferenciação de tipologias e controle de preços de venda. *Idem, ibidem*.

<sup>58</sup> Usuários – os usuários permanentes (por exemplo locatários ou frequentadores) podem participar também das contrapartidas. Um exemplo seria o estabelecimento de um pedágio em uma rodovia, ou a tarifa paga pelos usuários de uma rede de transportes públicos construída por meio de operação urbana. *Ibidem*. p. 85.

A ideia de incentivos é básica para uma operação urbana na modalidade consorciada, pois é somente através desses benefícios que será possível ao Poder Público municipal obter as contrapartidas e, conseqüentemente, permitir a captura da valorização imobiliária decorrentes das intervenções, bem como o financiamento da urbanificação ou da realização de obras urbanificadoras na área focalizada.<sup>59</sup>

Cabe aqui, entretanto, uma importante ressalva quanto a esse inciso, pois ele não exige que seja incluída no plano da operação a natureza dos benefícios a serem concedidos aos investidores, proprietário e moradores com relação às alterações de índices urbanísticos como veremos mais adiante.

Apesar de a lei não elencar um rol exaustivo de requisitos para a aprovação do plano da operação consorciada, essa omissão poderia prejudicar o investidor, morador ou proprietário que pretendesse se utilizar dos índices urbanísticos diferenciados previstos na ação consorciada, pois não saberia exatamente quais seriam benefícios advindos das obras e alterações urbanísticas na área focalizada pela operação.

Afora a não obrigatoriedade de previsão dos benefícios advindos da alteração dos índices urbanísticos, outra omissão existente diz respeito à definição de parâmetros claros e seguros que compõem a relação contrapartida/benefício. Assim, o investidor deve saber exatamente a quantidade de adicional construtivo, por exemplo, que poderá ser obtido a partir da prestação de uma determinada contrapartida. A ausência dessa previsão poderia significar um tratamento desigual a investidores e proprietários em idêntica situação, o que tornaria ilegítima a aplicação desse instrumento por ofensa ao princípio constitucional da isonomia.<sup>60</sup>

#### **2.2.5.8. Formas de controle**

Por fim, o Estatuto da Cidade em seu art. 33, VII, determina que conste no plano da operação a “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado representação da sociedade civil”.

A participação da população, no entanto, não deve englobar somente a fase da execução urbanística, mas toda a sua elaboração e implementação. Essa participação deve ser efetiva, não apenas simbólica ou protocolar, sob pena de se transformar em mera ferramenta de

---

<sup>59</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 72.

<sup>60</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 218.

grupos econômicos interessados na alteração dos índices urbanísticos vigentes.<sup>61</sup> A Administração deve dar ampla publicidade às audiências e consultas públicas, com antecedência necessária à preparação dos que a ela comparecerem.<sup>62</sup>

Uma vez instituída a operação, sua gestão deve ser submetida ao controle compartilhado, ou seja, os órgãos responsáveis pela fiscalização da operação devem conter representantes da Administração e da sociedade civil. Cabe a esses órgãos acompanharem o planejamento, instituição, execução e alcance dos objetivos.<sup>63</sup>

O controle exercido por esse órgão colegiado não impede que os demais órgãos de controle da Administração Pública exerçam a sua função, dentro da sua área de competência. O Ministério Público, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas Estadual ou da União, conforme o caso, poderão pleitear judicialmente a anulação de atos irregulares praticados no decorrer da operação, desde que lesivos ao patrimônio público.<sup>64</sup>

## 2.2.6. Instituição de um novo regime urbanístico

Superados os requisitos mínimos que devem constar na lei que instituir uma operação urbana consorciada, passaremos, agora, à análise dos institutos que podem ser utilizados para a renovação/alteração urbanística a ser realizada dentro do perímetro urbano delimitado para a ação consorciada.

Segundo o § 2º do art. 32 do Estatuto da Cidade, poderão ser utilizados os seguintes instrumentos para a realização da operação urbana:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

[...]

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

---

<sup>61</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 175.

<sup>62</sup> Em 16 de março de 2015, no Distrito Federal, foi realizada uma audiência pública para estudar a possibilidade de instituição de uma operação urbana consorciada na região da Ceilândia.

<sup>63</sup> Podem ser exemplos desse controle: “Serão verificadas, por exemplo, se as ações condizem com os objetivos do plano da operação e se os recursos estão sendo aplicados regularmente, além de zelar pela fiscalização quanto ao atendimento econômico e social à população diretamente afetada pela operação (Estatuto da Cidade, art. 33, III) e pela regular prestação das contrapartidas devidas pelos proprietários e investidores.” *Ibidem*. p. 176.

<sup>64</sup> *Ibidem*. p. 177.

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

Portanto, esses incisos são os meios pelos quais uma operação urbana será desenvolvida. São as ferramentas que serão utilizadas pelo Poder Público municipal para alterar urbanisticamente a área focalizada pela operação.

Como o § 2º diz “entre outras medidas”, podemos subentender que não são somente as medidas elencadas nesse parágrafo que poderão ser utilizadas na ação consorciada, tratando-se, portanto, de um rol meramente exemplificativo.

Passaremos agora ao cerce prático de como uma operação consorciada poderá utilizar os instrumentos urbanísticos para alcançar sua finalidade.

#### **2.2.6.1. Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alteração das normas edilícias, considerado o impacto ambiental**

As modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo estão previstas no inciso I do § 2º do art. 32 do Estatuto da Cidade.

Para que possamos entender detalhadamente o que vem a ser esses institutos, será necessário recorrer à Lei n. 6.766/1979, pois ela nos traz conceitos centrais com referência ao parcelamento urbano.

Diz o art. 2º da referida Lei:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Segundo José Afonso da Silva, “parcelamento urbanístico do solo é o processo de urbanificação de uma gleba<sup>65</sup>, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”.<sup>66</sup>

A Lei n. 6.766/1976 subdivide o parcelamento em loteamento e desmembramento; Afonso da Silva<sup>67</sup> inclui, ainda, os conceitos de arruamento, desdobro e reparcelamento<sup>68</sup>. No entanto, sempre que ocorrer um loteamento, o arruamento também ocorrerá; assim como o desdobro no desmembramento.

Arruamento, segundo Afonso da Silva, é a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadra entre elas. Já o loteamento é a divisão das quadras em lotes com frente para o logradouro público.

A divisão de um lote maior em dois menores é o chamado ‘desdobro de lote’ e a divisão em lotes com o aproveitamento das vias públicas existentes é considerado o desmembramento.

Definidos os conceitos, é necessário destacar que, em uma operação urbana consorciada, os índices e características de parcelamento poderão ser modificados na área específica da operação. Com isso, o plano diretor municipal poderia ter definido para determinada área que somente poderia haver o desmembramento da área habitável e, portanto, não se poderia abrir novas vias e logradouros públicos. Com a instituição de uma operação urbana, a característica de parcelamento urbano naquela área específica poderia ser modificada a fim de permitir o seu loteamento e, conseqüentemente, a abertura de novas ruas ou a ampliação das existentes e logradouros públicos.

Importante destacar, também, que toda e qualquer mudança de índice ou característica de parcelamento deve considerar o impacto ambiental dela decorrente. Por isso é tão necessário o estudo prévio de impacto ambiental, quando forem previstas essas mudanças na área urbanística focalizada.

#### **2.2.6.2. Modificação de índices de uso e ocupação do solo e subsolo**

---

<sup>65</sup> “Gleba é a área de terra que não foi ainda objeto de arruamento ou de loteamento” em SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 324.

<sup>66</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*. p. 325.

<sup>68</sup> Com relação ao reparcelamento, instituto praticamente ausente na legislação brasileira, é, segundo definição de Antonio Carceller Fernández, uma nova divisão de área parcelada, que se pode impor obrigatoriamente para o fim de: a) regularizar a configuração das parcelas; b) distribuir justamente entre os proprietários os benefícios e ônus da ordenação. *Ibidem*. p. 341.

O uso e a ocupação do solo são alguns dos instrumentos mais dinâmicos e úteis na organização do espaço urbano. Com a sua aplicação, procura-se obter uma configuração adequada à densidade populacional e ao conforto necessário para os grandes aglomerados urbanos.

Estes instrumentos são utilizados para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos, em prol do bem-estar geral.<sup>69</sup>

O solo pode ser usado de diversas formas. A lei de uso do solo (zoneamento) é o que vai delimitar a modalidade de uso, por exemplo, *a)* zona de uso residencial, *b)* zona de uso industrial, *c)* zona de uso comercial, *d)* zona de uso de serviços, *e)* zona de uso institucional, *f)* zonas de usos especiais.<sup>70</sup>

A ocupação do solo traduz o modo de assentamento urbano, que se configura com uma relação entre as localizações e a quantidade de edificação permitida para cada uma delas.<sup>71</sup> O controle da ocupação do solo é necessário, pois ele realizará o equilíbrio da densidade urbana, levando em conta a densidade da população e a densidade da ocupação, traduzindo-se em uma distribuição equitativa e funcional de ambas. Esse controle é instrumentalizado através dos índices de taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento, dentre outros.

O índice de taxa de ocupação<sup>72</sup> estabelece os limites de ocupação do terreno, define a superfície que será edificável e a área que será ocupada pela edificação. Já o coeficiente de aproveitamento<sup>73</sup> do solo define a quantidade de edificação, em metros quadrados, que pode ser construída na superfície edificável do terreno.

---

<sup>69</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 236.

<sup>70</sup> *Ibidem*. p. 241.

<sup>71</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 77.

<sup>72</sup> A taxa de ocupação, como vimos, refere-se à superfície do terreno a ser ocupada com a construção. É um índice que estabelece a relação entre a área ocupada pela projeção horizontal da construção e a área do lote. Trata-se de índice nunca superior a 1,0, pois este significa que toda a superfície do terreno será ocupada pela construção em projeção horizontal, enquanto a taxa de 0,5 significa que o terreno será ocupado numa superfície de 50% de sua área. A taxa 1,0 indica que o lote será ocupado totalmente pela construção, isto é, 100% de sua superfície serão cobertos pela construção, pouco importando sua altura - o que não se admite, em hipótese alguma. Silva, *op. cit.* p. 251.

<sup>73</sup> o coeficiente de aproveitamento é a relação existente entre a área total da construção e a área do lote. Se se quer implantar no terreno uma construção com área correspondente à do terreno, então, o coeficiente de aproveitamento é igual a 1,0. A legislação urbanística estabelece o aproveitamento máximo para as diversas zonas ou áreas. A de São Paulo estabelece o coeficiente de aproveitamento entre 1,0 a 4,0 de modo geral, mas em casos especiais chega a 0,2; assim, quem tem um terreno de 1.000m<sup>2</sup> podem construir nele o máximo de 1.000m<sup>2</sup> onde o coeficiente for 1,0; 4.000m<sup>2</sup>, onde o coeficiente for 4,0; e apenas 200m<sup>2</sup>, onde for 0,2. O que importa, portanto, é fixar o conceito de “coeficiente de aproveitamento máximo”, que é o fator pelo qual a área do lote deve ser multiplicada para se obter a área total de edificação máxima permitida nesse mesmo lote. *Idem, ibidem*.



Dessa forma, uma operação urbana consorciada poderá modificar as características de uso do solo, transformando uma área que a princípio foi planejada para uso residencial em uma área de uso comercial, por exemplo.

Essa possibilidade é muito atrativa, pois pode-se valorizar uma área que antes era totalmente degradada através da instituição de novas características para o uso do solo. É importante, entretanto, ressaltar que a operação urbana deve ser sempre pautada em um fim social, evitando distorções na cidade. Não se pode esperar que uma operação venha somente beneficiar os grandes grupos econômicos, instituindo características urbanísticas favoráveis a eles e literalmente expulsando as pessoas que antes moravam naquele local.

Também é possível que essa ação consorciada defina novos índices de ocupação do solo, tornando-o, portanto, mais ou menos confortável<sup>74</sup>, de acordo com os seus objetivos.

A lei que aprovar o plano da operação urbana consorciada poderá prever índices superiores de ocupação do solo, permitindo uma urbanização mais densa em determinada área da cidade. Por exemplo, se o plano diretor municipal permitia, para determinada área comercial de 400m<sup>2</sup>, o índice de coeficiente de aproveitamento do solo de 1,0, ou seja, o detentor de propriedade naquela área comercial somente poderia construir até o limite de 400m<sup>2</sup> na área do terreno. Caso a operação preveja um novo índice de aproveitamento de 3,0, o proprietário poderia construir uma área de 1.200m<sup>2</sup>, permitindo, assim, propriedades comerciais com área de construção três vezes maior que a prevista no plano diretor. Dessa forma, grandes empreendimentos comerciais seriam incentivados, podendo valorizar determinada área e atrair investimentos de grandes centros comerciais.

Os certificados de potencial adicional de construção (CEPACs) seriam um dos meios pelo qual os investidores, proprietários e interessados poderiam construir além dos padrões estabelecidos pela lei de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada (art. 34, § 2º, do Estatuto da Cidade).

### **2.2.6.3. Alterações das normas edilícias**

---

<sup>74</sup> O índice de conforto corresponde precisamente à relação entre a área do terreno e o número de unidades residenciais do prédio. Assim, quanto mais intensa a densidade populacional e edilícia, menor o índice de conforto. Ao contrário, este aumenta na medida em que a densidade baixa. No entanto, também é correto afirmar que uma densidade demasiadamente baixa prejudica o índice de conforto, sobretudo quando as distâncias de contato pessoal ou de serviço e comércio local sejam muito pronunciada. SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. 2010. p. 250.

Ainda segundo o § 2º do art. 32 do Estatuto da Cidade, a lei que aprovar a ação consorciada poderá alterar normas edilícias anteriormente definidas para a área focalizada.

Entende-se que uma operação urbana consorciada poderá prever novos recuos, alinhamentos, nivelamentos, gabaritos de altura, espaços não edificáveis, estética, dentre outros parâmetros.<sup>75</sup>

José dos Santos Carvalho Filho afirma que essa previsão tem sentido “fluido e impreciso”, pois as alterações de índices de parcelamento e de uso e ocupação do solo já abrangem a ideia de alteração edilícia. Ao que parece, o legislador queria admitir outras hipóteses além dessas, que fossem necessárias para o pleno desenvolvimento da operação urbana consorciada.<sup>76</sup>

#### **2.2.6.4. Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente**

Essa hipótese está prevista no art. 32, § 2º, III, do Estatuto da Cidade. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, essa previsão é a "permissão municipal que visa à convalidação de situações jurídicas irregulares".<sup>77</sup> Ou seja, poder-se-á prever a regularização de construções, reformas e ampliações dos imóveis localizados na área de intervenção, com parâmetros diferenciados fixados pelo código de obras e edificações local. Podendo também prever contrapartidas a serem prestadas pelos beneficiários dessas regularizações.<sup>78</sup>

Karlin Olbertz nos exemplifica tal hipótese:

Assim, suponha-se uma situação de assentamento irregular, verificado em terreno privado, cuja posse o proprietário deseja retomar. Como alternativa para o caso, é possível prever, numa operação urbana consorciada, a viabilidade jurídica da transferência da propriedade do terreno ao poder público, mediante recebimento de benefício pelo particular, consistente no direito de criar solo em outra localização. Por fim, e realizada a transferência, é cabível que o poder público utilize mecanismos como a outorga de direito de superfície ou de concessão de uso, inclusive mediante pagamento de contrapartida, a fim de regularizar a titulação dos moradores.<sup>79</sup>

#### **2.2.6.5. A concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem**

<sup>75</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 83.

<sup>76</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. 2009. p. 225.

<sup>77</sup> *Idem, Ibidem*.

<sup>78</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 159.

<sup>79</sup> Olbertz, *op. cit.* p. 85.

**recursos naturais, especificadas as modalidades de *design* e de obras a serem contempladas**

Essa previsão foi adicionada ao Estatuto da Cidade pela Lei n. 12.836, de 2013, a qual incluiu, entre outros dispositivos, o inciso III ao § 2º do art. 32.

Trata esse inciso do incentivo à utilização de tecnologias que considerem o meio ambiente, de forma a reduzir o impacto ambiental e economizar recursos naturais.

É sabido que uma operação urbana consorciada gerará muitas intervenções no espaço urbano, alterando de maneira permanente o seu perímetro. Essas intervenções, sem sombra de dúvidas, gerarão impactos ambientais e, se não forem devidamente planejadas, poderão causar impactos negativos de forma perpétua no meio ambiente.

Pensando nisso, esse inciso busca beneficiar os proprietários e investidores que utilizarem na construção de suas edificações tecnologias que reduzam o impacto ambiental dela decorrente, bem como economizarem os recursos naturais. Tal previsão se coaduna com a diretriz geral prevista no art. 2º, XVII, do Estatuto da Cidade:

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

Como exemplifica Alexandre Levin, a lei da operação poderá prever a outorga de potencial adicional de construção ou alteração de uso (ou a regularização de edifícios e reformas) ao proprietário que utilizar em seu imóvel técnicas construtivas que economizem energia elétrica ou diminuam o gasto com o fornecimento de água.<sup>80</sup>

De toda forma, é importante alertar, mais uma vez, que a lei que instituir a operação deve oferecer parâmetro claros e seguros a respeito da relação benefícios/contrapartidas. É necessário que o interessado em participar da operação urbana consorciada saiba exatamente a quantidade de adicional construtivo que será obtido a partir do uso de padrões construtivos que permitam reduzir o impacto ambiental do empreendimento. Essa previsão é importante, pois evitaria o tratamento desigual de investidores e proprietários em idêntica situação.<sup>81</sup>

Tão necessária é tal previsão que um dos requisitos que devem constar na lei que aprovar a operação urbana é, segundo o art. 33, VII, do Estatuto da Cidade:

---

<sup>80</sup> LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. p. 161.

<sup>81</sup> *Ibidem*. p. 161-162.

VII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei.

Portanto, tal previsão é obrigatória, uma vez que consta no rol dos requisitos mínimos necessários para o plano da operação consorciada.

### **2.2.7. Certificados de Potencial Adicional de Construção**

O art. 34 do Estatuto da Cidade é que disciplina a figura do Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC):

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Dessa forma, a partir deste artigo é possível retirar características importantes para a completa compreensão do CEPAC.

#### **2.2.7.1. O solo criado**

O principal modo de financiamento das obras que serão construídas na operação urbana consorciada se dará por meio da emissão dos CEPACs; entretanto, antes de entender o que vem a ser esses certificados, é necessária uma compreensão mais acurada sobre esse potencial adicional de construção.

Primeiramente, o CEPAC utilizará potenciais adicionais de construir; assim, quem obter um desses certificados poderá construir além dos limites estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo até o limite especificado pela lei que aprovar a operação urbana consorciada, ou seja, o que estará sendo negociado será uma espécie de solo criado.

O solo criado adentrou o ordenamento jurídico brasileiro através da criação dos institutos de política urbana chamados “outorga onerosa do direito de construir”<sup>82</sup> e “transferência do direito de construir”<sup>83</sup>.

Assim, a negociação do solo criado será a principal maneira pela qual a operação urbana consorciada irá ser implementada. No entanto, uma particularidade que se encontra no instituto da outorga onerosa aplicada às operações urbanas consorciadas reside no fato de que o adicional construtivo não pode se vincular a um ou outro lote, mas constitui um título mobiliário.<sup>84</sup> Nesse caso, o interessado em adquirir esse benefício poderá comprá-lo na forma de título, derivado de securitização do estoque de solo criável.<sup>85</sup>

Assim, unem-se os dois institutos: do lado da outorga onerosa, o interessado poderá construir além dos limites estabelecidos no plano diretor, limitando-se ao limite estabelecido pelo plano da operação; do lado da transferência do direito de construir, o interessado adquirirá o certificado e poderá construir no lugar que lhe aprouver, desde que, dentro do perímetro da operação urbana. Essa união é formalizada pelo certificado de potencial adicional de construção, cujas características veremos mais adiante.

### 2.2.7.2. Conceito e finalidade

---

<sup>82</sup> O Estatuto da Cidade define em seu art. 28 o que vem a ser a outorga onerosa:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

<sup>83</sup> No art. 35 do Estatuto da Cidade está a definição da transferência do direito de construir:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

<sup>84</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 82.

<sup>85</sup> Para uma explicação bem didática do que vem a ser este título derivado de securitização ver MACEDO, Marina Michel de. **Operação urbana consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades**. 2007. p. 160-164.

Um das mais importantes inovações do Estatuto da Cidade foi a permissão ao município de alienar CEPACs com a finalidade específica de financiar as obras necessárias à implementação da operação urbana consorciada.

Esta criação foi importante, pois constatou-se ser inviável a criação de novos tributos ou a majoração dos existentes para a realização de obras urbanificadoras. Aliado a este problema, existia o fato de que os mais beneficiados pelas intervenções públicas urbanificadoras constituíam uma pequena parcela dos particulares residentes na área da intervenção, embora essas intervenções fossem financiadas por toda a coletividade. Diante deste cenário, era necessária a criação de novas formas de obtenção de recursos públicos para o financiamento de obras públicas, fornecendo, assim, alternativas ao endividamento dos entes municipais.<sup>86</sup>

Para contornar esta situação, o CEPAC se tornou uma alternativa viável para a realização de obras urbanificadoras na cidade. Diz a legislação que a emissão destes títulos deverá ser prevista em lei, sendo livremente negociados por meio de leilão e/ou utilizados como pagamento das obras necessárias à própria operação. Dessa forma, Marina Macedo elenca três características marcantes verificadas nos CEPACs: *a) cartularização; b) negociabilidade; c) possibilidade de alienação.*<sup>87</sup>

A cartularização refere-se ao mecanismo que corporificar um direito em um documento cartular, denominado como título. A sua negociabilidade está adstrita à cartularização, pois confere autenticidade e garante a possibilidade de transferência de direitos. Por fim, a possibilidade de alienação em leilão permite configurar o CEPAC como valor mobiliário, uma vez que a sua alienação pública admite a definição do seu preço pelo mercado.<sup>88</sup>

Este mecanismo torna-se muito atrativo, pois a Administração Pública consegue recursos antes mesmo de haver qualquer valorização. O particular que adquirir o título mobiliário estará assumindo os riscos inerentes à operação, isto porque os valores desembolsados pelos particulares podem não corresponder à efetiva valorização da área. Assim, o particular poderá utilizar os certificados para a construção de empreendimentos ou poderá vislumbrar o lucro com a revenda dos títulos em decorrência da posterior valorização da área.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> MACEDO, Marina Michel de. **Operação urbana consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades**. 2007. p. 165-166.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>88</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>89</sup> *Ibidem*. p. 166-167.

Ressaltamos, ainda, que a instituição de uma operação urbana consorciada não precisa ser necessariamente autofinanciável. O município poderá emitir CEPACs para recuperar parte dos valores investidos nas obras urbanificadoras, mas também poderá financiar com recursos próprios determinadas obras da operação. Assim, o valor arrecadado pelos CEPACs não precisa ser usado necessariamente para cobrir todos os gastos feitos pelo município. O ente municipal poderá utilizar recursos próprios para a construção, por exemplo, de habitações populares para as populações afetadas pela operação.

### **2.2.7.3. Utilização dos CEPACs**

Diz o art. 34, § 2º, do Estatuto da Cidade:

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Nota-se que o legislador inseriu a expressão “apresentado pedido de licença para construir”; dessa forma, é de se concluir que o CEPAC não detém aplicação automática na área objeto da construção.

Assim, o detentor do certificado deverá apresentar seu projeto de construção, e, depois de apresentado, o município irá apreciar a conformidade do projeto de construção de acordo com os limites máximos fixados pela lei que aprovar a operação urbana consorciada. Aprovado o pedido de construção, o CEPAC será utilizado como pagamento pela área que será construída além dos limites estabelecidos pelo plano diretor.

É importante ressaltar que o titular do CEPAC poderá exercer esse direito quando julgar conveniente e poderá, inclusive, negociá-lo com terceiros (como afirmado acima, de forma especulativa), entretanto, o seu exercício efetivo fica condicionado à futura apresentação do pedido de licença para construir, como informado.<sup>90</sup>

### **2.2.8. Licenças e autorizações expedidas pelo Município em desacordo com o plano da operação**

Afirma o art. 33, § 2º, do Estatuto da Cidade, que todas as licenças expedidas pelo Poder Público municipal em desacordo com o plano da operação urbana consorciada serão nulas a partir da aprovação da sua lei específica.

---

<sup>90</sup> LOMAR, Paulo José Villela. Operação urbana consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio (Coord.) **Estatuto da cidade: (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 3.ed. 2010. p. 283.

Tal dispositivo é necessário, pois mantém todas as condições e circunstâncias técnicas e práticas que embasaram a instituição da operação consorciada, não permitindo a apreciação de projetos que possam comprometer posteriormente a aplicação do plano da operação.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. p. 94.



## **CAPÍTULO 3 - OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: ANÁLISE CRÍTICA**

Nesse capítulo da monografia iremos abordar a problemática que envolve as operações urbanas consorciadas. Até agora, somente analisamos do ponto de vista jurídico este instituto com breves comentários a respeito de sua aplicação, focando, na maioria das vezes, apenas os pontos positivos. Agora, passaremos a fazer uma análise crítica, ressaltando os problemas que poderão surgir com a implantação do instituto, bem como os benefícios advindos de sua instituição.

Para que possamos focalizar bem os problemas que uma operação urbana consorciada pode gerar, resolvemos limitar nossa análise a cinco aspectos que entendemos centrais dessa problemática. São elas o interesse do mercado imobiliário, a gentrificação, o contexto específico brasileiro, os CEPACs e a superação das barreiras orçamentárias pelas operações consorciadas.

### **3.2. O INTERESSE DO MERCADO IMOBILIÁRIO**

O primeiro aspectos a ser discutido refere-se ao interesse do mercado imobiliário envolvido na área da operação.

É forçoso concluir que o investimento do mercado imobiliário será determinante no sucesso ou fracasso de uma operação consorciada. Isto porque, se o Estado optar por uma operação urbana autofinanciável, ou seja, aquela em que os recursos obtidos para a implementação de melhorias urbanísticas sejam oriundos das vendas dos CEPACs, sendo, portanto, advindo de investidores privados, moradores e proprietários, o lugar que for escolhido terá de ser, na pior das hipóteses, atrativo para o segmento imobiliário. Se esse lugar não atrair este mercado, uma operação urbana consorciada estará fadada ao fracasso.

#### **3.2.1. Valorização imobiliária como critério determinante para o sucesso da operação urbana**

O § 1º do art. 32 do Estatuto da Cidade pressupõe que um dos objetivos a que se serve uma operação urbana consorciada é “alcançar melhorias sociais” na área focalizada por esta operação. No entanto, esse inciso nos leva a uma problemática central a respeito desse tema: a conjugação dos interesses do mercado imobiliário com a finalidade social que se pretende alcançar com uma operação urbana consorciada.

Ermínia Maricato e João Sete Whitaker Ferreira afirmam:

A proximidade da população de baixa renda (leia-se, a maior parte da população) é talvez o maior fator de desvalorização imobiliária nas cidades brasileiras. A valorização imobiliária é o combustível dos CEPACs, portanto, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social maior a valorização dos certificados de potencial adicional de construção. Manter a “população pobre” na área da operação funciona como um verdadeiro freio ao processo de valorização, o que em alguns casos é interessante como veremos adiante, mas não quando da utilização dos CEPACs.<sup>92</sup>

Assim, como se pode observar na citação acima, quanto mais longe a área da operação for de assentamentos de baixa renda, maior será a sua valorização imobiliária. Essa constatação é facilmente comprovada, por exemplo, verificando o valor do preço médio do m<sup>2</sup> das casas em algumas regiões do Distrito Federal.

O preço médio do m<sup>2</sup> de uma casa na região da Asa Sul custa em torno de R\$ 6.591,00, e na região do Lago Sul custa R\$ 4.441,00. Estas são regiões consolidadas onde quase não existem moradias sociais com populações de baixa renda, ao contrário de regiões como o Riacho Fundo, na qual o preço médio da casa custa R\$ 3.125,00, ou o Jardim Botânico, que custa R\$ 3.842,00.<sup>93</sup>

É claro que este é somente um exemplo ilustrativo, o qual refere-se a uma parte da região do Distrito Federal. Com certeza encontraremos exceções nessas regiões; no entanto, em geral, o mercado imobiliário se comporta desta forma.

É forçoso concluir que sem a valorização da área focalizada pela operação urbana consorciada, não haverá interesse do mercado imobiliário. Um local desinteressante aos investidores privados acabará, inevitavelmente, por desvalorizar os CEPACs e trazer prejuízos ao Poder Público municipal.

Assim, pensemos em uma operação urbana que seja iniciada com o propósito de regularizar favelas. Esta operação terá como condão a regularização de terrenos edificados em desacordo com a legislação vigente e a construção de casas populares para as populações residentes nestes locais. Agora, vamos supor que o Poder Público opte pela emissão de CEPACs para o financiamento dessa operação. Ora, é evidente que, se o mercado imobiliário e os investidores privados não vislumbrarem nenhum ganho com esta operação, e se os proprietários não tiverem condições de comprar os CEPACs para edificar suas residências, a operação não custeará seus gastos.

No entanto, apesar desse problema, quando o plano da operação urbana for elaborado, ele deverá atender ao seu propósito social, mas também não poderá esquecer que a

---

<sup>92</sup> MARICATO, Ermínia, FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques. **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. 2002. p. 9.

<sup>93</sup> BOLETIM DO OBSERVATÓRIO IMOBILIÁRIO DO DF. Brasília: SEDHAB, v. 13, jan/fev. 2014. p. 9.

sua área foco deve atrair o capital privado, sob pena de a operação, em vez de autofinanciável, ser deficitária para o município.

Aqui, nos deparamos com outro aspecto importantíssimo. Como uma operação atenderá a um propósito social e, simultaneamente, atenderá aos interesses privados? Como ponderar estes interesses quase que antagônicos? Antes de respondermos a essas indagações, veremos como a focalização de operações urbanas consorciadas em áreas de grande interesse do mercado imobiliário podem, também, provocar grandes problemas.

### **3.2.2. Operações consorciadas em área já valorizadas: consequências**

No Brasil, é fácil perceber como o capital privado exerce grande influência sobre o poder político; assim, uma operação urbana consorciada que deveria servir aos propósitos sociais pode acabar por conter somente interesses do capital privado.

Uma dessas formas de prevalência do interesse privado sobre o público diz respeito à instituição de operações consorciadas em áreas que já estão bem consolidadas e urbanificadas. Assim, áreas da cidade que estão degradadas e mereciam mais atenção por parte do Poder Público são esquecidas, enquanto as áreas com grande prospecção de valorização são as focalizadas por estas operações.

No entanto, apesar de reconhecermos que uma operação urbana consorciada foi um sucesso quando se tornou autofinanciável, existe uma lógica perversa que pode existir por detrás dessa constatação.

Mariana Fix <sup>94</sup> lista várias consequências negativas que as operações consorciadas podem gerar quando são implantadas em áreas de grande interesse do mercado imobiliário. Dentre elas, podemos citar a proliferação de grandes prédios e centros comerciais, os quais trarão, a curto e médio prazo, uma sobrecarga na infraestrutura e uma consequente pressão para a realização de novos investimentos (túneis, avenidas, vias expressas etc.). Como se tratam de áreas ocupadas pela população com maior poder de pressão sobre o Estado, não será difícil obter os recursos necessários para novas obras. Assim, ao invés de distribuir renda, essa operação consorciada pode drenar recursos que seriam investidos em outras áreas, reforçando a lógica da concentração. Por isso, ao contrário de ser um mecanismo de justiça

---

<sup>94</sup> FIX, Mariana. “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**. 2000. p. 2.

social, a operação urbana pode se tornar uma canalizadora de investimentos públicos e privados para áreas de interesse do mercado.<sup>95</sup>

Além disso, a restrição de somente aplicar recursos obtidos por meio das contrapartidas dados pelos investidores privados, moradores e proprietários na área focalizada pela operação urbana consorciada pode fortalecer essa concentração. O reinvestimento irá, então, fortalecer o ciclo vicioso de concentração de recursos.

Apesar dessas críticas, a vinculação dos recursos obtidos pelas contrapartidas privadas à área da operação urbana consorciada é necessária, pois o Estado não poderá utilizar recursos que se espera que sejam focalizados na área da operação e os utilizar em outras áreas que não as definidas pela operação. É uma forma de garantir que os recursos obtidos sejam realmente utilizados para fins urbanificadores na área da operação, e não para outras finalidades.

### 3.2.3. Ponderação de interesses

Fernando Alves Correia descreve como, no decorrer da elaboração de um plano diretor municipal, vários interesses vão surgindo e, por vezes, colidindo entre si. Isto porque o "Plano Direito Municipal deve traduzir um consenso entre todos os sujeitos que participam na sua formação (os cidadãos, o município, o Estado e as freguesias)".<sup>96</sup> Assim, na elaboração de um plano de uma operação urbana consorciada não será diferente. Os interesses que mais se colidirão na elaboração desse plano são o público e o privado, como citado acima.

Tais interesses poderão apresentar manifestações variadas, ora buscando consagrar formas mais vantajosas para a utilização de seus terrenos, ora requerendo que as alterações urbanísticas não desvalorizem ou produzam danos em suas propriedades.

No entanto, o plano da operação consorciada deverá sempre procurar atender à sua função social, não devendo, nunca, o interesse privado prevalecer sobre o público.

Ele terá como desafio, quando estiver sendo elaborado, prever as melhorias sociais, como, por exemplo, a finalidade descrita na lei, e procurar propostas que possam atrair o capital privado através das compras do CEPACs.

Como citado anteriormente, é fácil perceber que esse será um grande desafio; entretanto, existem alternativas viáveis para a conjugação desses interesses.

---

<sup>95</sup> A operação urbana consorciada Faria Lima em São Paulo é criticada, pois foi instituída em uma área de grande interesse imobiliário e produziu a supervalorização de uma área que já era bem consolidada e urbanificada.

<sup>96</sup> CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. 1989. p. 271.

### 3.2.4. Proposta de solução

A fim de viabilizar a ponderação desses interesses, o plano da operação urbana consorciada poderá prever habitações sociais que contemplem populações de baixa renda e alterações urbanísticas que contemplem o capital privado. Ora, a lei determina que toda a arrecadação para o financiamento das operações consorciadas somente sejam aplicados na área da operação; entretanto, a lei não veda que a operação focalize duas áreas distintas, não próximas fisicamente, podendo assim, compreender todos os interesses envolvidos.

Não queremos aqui dar a entender que as populações de baixa renda devam ser excluídas e afastadas para um lugar distante, enquanto o centro da cidade seja revitalizado e valorizado. Essa proposta de ponderação de interesses é somente uma alternativa viável para a operação não compreender somente interesses imobiliários, já que estes são, em regra, mais influenciadores que aqueles.

Os grandes centros com populações de baixa renda podem se tornar bastante rentáveis dependendo de como o comércio e os empreendimentos são construídos neles. Possibilitar ao investidor privado a possibilidade de oferecer contrapartidas não financeiras (como a construção de shoppings, comércios etc) que beneficiarão a ele e a coletividade podem ser bastante interessantes e atrativas para o capital privado.

## 3.3. GENTRIFICAÇÃO

A gentrificação pode surgir como uma consequência negativa da má aplicação das operações urbanas consorciadas. Seu conceito e problemática serão discutidos a seguir.

### 3.3.1. Conceito

A gentrificação consiste em uma série de melhorias físicas ou materiais e mudanças imateriais (econômicas, sociais e culturais) que ocorrem em centros urbanos antigos, os quais experimentam uma apreciável elevação do seu *status*.<sup>97</sup>

Segundo Maria Alba Sargaçal Bataller, este processo tem se desenvolvido nos países industrializados basicamente ao longo da etapa chamada pós-industrial ou pós-moderna, iniciada com o declínio do modelo socioeconômico industrial tradicional a partir dos anos de 1970. Esse processo caracteriza-se normalmente pela ocupação dos centros das cidades por uma

---

<sup>97</sup> BATALLER, Maria Alba Sargatal. O estudo da gentrificação. **Revista Continentes**. 2012. p. 10.

parte da classe média, de elevada remuneração, que desloca os habitantes de classe baixa, de menor remuneração, que viviam no centro urbano.<sup>98</sup>

Este deslocamento vem acompanhado de investimentos e melhorias tanto nas moradias (que são renovadas ou reabilitadas) quanto em todas as áreas afetadas, tais como comércio, equipamento e serviços. Isto implica em mudanças no mercado de solo e habitacional, de modo que desempenham um papel decisivo os agentes de solo: os proprietários, os governos, as instituições financeiras. Em conjunto, esse fenômeno proporciona uma maior estima das áreas renovadas e uma recuperação do seu valor simbólico.<sup>99</sup>

### **3.3.2. A gentrificação e as operações urbanas consorciadas**

Analisando do ponto de vista das operações urbanas consorciadas, o processo de gentrificação inicia quando uma área foco da operação urbana consorciada abriga pessoas de baixa renda e o processo de alteração de índices urbanísticos expulsa as pessoas dessa área.

Esse processo pode acontecer de forma mais sutil quando, como citado no capítulo anterior, os índices de uso e ocupação do solo são alterados de forma a privilegiar a construção de super empreendimentos, shoppings, áreas comerciais mais nobres, provocando, também, a expulsão de pequenos comerciantes ou moradores que não poderão pagar pela possibilidade de construção adicional de seus lotes. O Poder Público municipal poderá, também, desapropriar áreas residenciais que julgar convenientes e construir empreendimentos comerciais nelas, por exemplo.

Portanto, podemos perceber que apesar de seu viés aparentemente necessário à urbanificação das cidades, na prática, uma operação urbana consorciada pode se tornar um instrumento perverso de acentuação da desigualdade social e, ao mesmo tempo, provocar a valorização das áreas mais ricas da cidade.

Para que se possa evitar este tipo de problema, a área a ser focalizada pela operação deve ser objeto de várias pesquisas, pois, se as intervenções urbanísticas provocarem a expulsão de populações de baixa renda, essas expulsões provocarão efeitos negativos ainda maiores que podem se estender para além da área foco da operação urbana.

Essas pessoas, muito provavelmente, irão migrar para áreas marginais da cidade, nas quais podem não ter a infraestrutura necessária para sua acomodação. Essas periferias que

---

<sup>98</sup> BATALLER, Maria Alba Sargatal. O estudo da gentrificação. **Revista Continentes**. 2012. p. 10.

<sup>99</sup> *Idem, ibidem.*

serão criadas impactarão de forma negativa na estrutura da cidade como um todo. Assim, uma operação urbana que fora iniciada com o objetivo de melhorar urbanisticamente determinado setor da cidade poderá criar novos setores carentes de infraestrutura, saneamento e instalações indignas para moradias de populações de baixa renda.<sup>100</sup>

Dessa forma, deverá haver uma previsão de impacto que uma operação como essa causará no seu entorno, inclusive nas áreas não abrangidas por ela, para evitar, ao máximo, externalidades que a operação urbana não poderá pagar.<sup>101</sup>

### **3.3.3. Regularização de assentamentos irregulares**

Creio que se a operação for bem planejada e cumprir a sua função social, ela poderá evitar a gentrificação e, ao contrário, poderá servir como um instrumento altamente eficaz na regularização de grandes glebas de assentamentos irregulares, recuperando do ponto de vista urbanístico a periferia.

As contrapartidas, quando a operação tiver o viés de regularizar esses assentamentos, não precisarão ser necessariamente financeiras. Caso um investidor privado deseje construir um shopping nos arredores da periferia, ou mesmo de uma favela que venha a ser regularizada, ele poderá. Também, ao invés de pagar uma quantia monetária, poderá construir um parque, uma creche, uma área de lazer ou mesmo uma escola, que será utilizada como contrapartida, atraindo, assim, o capital privado no projeto de regularização de assentamentos irregulares.

Para uma construtora pode ser mais vantajoso construir um parque ou uma escola do que investir na compra de CEPACs ou direitos adicionais de construir (através da outorga onerosa do direito de construir, por exemplo), ou seja, ela poderá usar seus serviços para pagar a área de construção do shopping.

Assim, se a operação urbana vislumbrar benefícios como esses, ela poderá cumprir seu propósito social, principalmente no que diz respeito às áreas onde residem populações de baixa renda.

## **3.4. AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E O BRASIL**

---

<sup>100</sup> A operação urbana consorciada Água Espairada provocou a expulsão de mais de cinquenta mil famílias que moravam em favelas às margens do córrego da região. Essas famílias migraram para outras favelas, boa parte delas junto ao manancial de abastecimento da cidade, área de proteção ambiental.

<sup>101</sup> INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2001. p. 86.

A literatura associa as operações urbanas consorciadas, previstas no Estatuto da Cidade, aos ZACs - *Zônes d'Aménagement Concerté*, surgidos na França. Eles são um instrumento semelhante às operações consorciadas brasileiras, entretanto, com algumas diferenças.

As ZACs atingem diretamente a estrutura fundiária das áreas afetadas por sua ação. O estado adquire as terras em áreas degradadas, faz melhorias de infraestrutura e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser construído no local, em alguns casos. Ele vende essas áreas, os projetos e equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (Ministério da Educação para as escolas, da Saúde para hospitais, setor de parque para praças etc) e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada. Dessa forma, cobra-se da iniciativa privada a mais-valia pela valorização da intervenção e é possível, assim, recuperar os recursos para amortizar a operação como um todo e garantir a oferta de moradias.<sup>102</sup>

Este foi um instrumento que deu bastante certo na França, sendo possível a revitalização com sucesso de várias áreas urbanas. No entanto, em países como a França e os Estados Unidos estes instrumentos envolvem uma dinamização de um mercado que é muito mais incluyente que o brasileiro. A França, em especial, detém longa tradição política e tecidos sociais altamente integrados, o que possibilita um alto engajamento da sociedade civil organizada nesse processo, não permitido que somente os interesses da iniciativa privada prevaleçam. E ainda, por causa de sua longa tradição social-democrata do Estado Providência, fez com que o controle do Poder Público sobre operações como essas se desse em nível incomparavelmente maior do que ocorre nas operações urbanas brasileiras.<sup>103</sup> Assim, a transposição de modelos estrangeiros para o Brasil, pensando que seus resultados serão os mesmos, pode trazer conclusões ilusórias sobre o instituto.

No Brasil temos uma realidade diferente da realidade de outros países, principalmente os europeus. Portanto, deve haver muita cautela quando modelos jurídicos estrangeiros são comparados com os nossos, pois a transposição desses modelos nunca pode ser automática, pelo simples fato de que grande parte das populações de nossas grandes cidades

---

<sup>102</sup> MARICATO, Ermínia, FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques. **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. 2002. p. 6.

<sup>103</sup> *Ibidem*. p. 5



está fora do mercado. Políticas públicas que associem a iniciativa privada visando a uma dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana fatalmente atingirão somente parte da sociedade.<sup>104</sup>

Assim, a mera transposição de ideias de sucesso em países estrangeiros para o Brasil, nem sempre trará bons resultados, pois existem diferenças estruturais entre o Brasil e outros países que adotaram operações urbanas consorciadas.

Quando se fala de qualquer instrumento de política urbana, o conceito de participação da sociedade civil deve estar intrinsecamente atrelado a ele. Nas operações urbanas consorciadas não pode ser diferente. Entretanto, diferentemente de outros países, a participação da sociedade civil organizada no Brasil ainda é ínfima e raramente detém alguma expressão.

Mesmo nas experiências dos orçamentos participativos, essa organização ainda é muito pequena.<sup>105</sup> E essa não participação gera efeitos danosos ao interesse público, pois a tendência e a história mostram que o Estado serve aos interesses das classes dominantes, todas as leis tendem a responder aos interesses específicos dos *lobbies* dominantes e a não considerar as demandas generalizadas da sociedade. Por mais pessimista que essa análise possa parecer e possa ser amenizada com o avanço da organização da sociedade civil, há de se ressaltar que uma mudança efetiva desse quadro dependeria de uma profunda transformação na estrutura social, política e econômica da sociedade brasileira.<sup>106</sup>

Aliada a essa falta de organização da sociedade civil, temos que a cultura patrimonialista brasileira implicou na construção de uma cultura de privilégios, favorecimentos ou socialização dos prejuízos. Recursos públicos sustentaram e continuam sustentando muito da atividade empresarial privada.

---

<sup>104</sup> MARICATO, Ermínia, FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques. **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. 2002. p. 5.

<sup>105</sup> Em monografia apresentada pela Amanda Coqueiro Gregório, nos anos de 2012 e 2013, foram contabilizadas no DF em torno de 11.866 participações para definir as prioridades do Orçamento Participativo. Segundo dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), em 2010, a população do Distrito Federal era de 2.570.160 (dois milhões, quinhentos e setenta mil, cento e sessenta) pessoas. Portanto, segundo um juízo aproximado, podemos perceber que somente 0,5% das pessoas residentes no Distrito Federal participaram das plenárias para discussão do orçamento participativo entre os anos de 2012/2013. Ressaltamos que vários podem ser os motivos para tão pouca participação, dentre eles: má divulgação ou mesmo contabilização errada das participações, entretanto, uma coisa é possível concluir, mesmo com todos os fatores adversos, a participação da população do Distrito Federal nessas plenárias foi quase que inexistente. GREGÓRIO, Amanda Coqueiro. **Orçamento Participativo no Distrito Federal: A eficácia da implementação das prioridades do OPDF 2012/2013**. 2014. p. 40 e ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO DF. Brasília. SIEDF, CODEPLAN, 2014.

<sup>106</sup> Maricato e Ferreira, *op. cit.*

Assim, é necessário bastante cuidado quando analisamos as operações urbanas consorciadas e vemos o quanto elas foram prósperas em outros países. No Brasil, o contexto é outro e nossas particularidades são determinantes para o sucesso ou fracasso desse instrumento.

### **3.5. SUPERAÇÃO DAS BARREIRAS ORÇAMENTÁRIAS?**

Diz-se que o grande avanço das operações urbanas consorciadas trata a respeito da superação das barreiras orçamentárias. O Estado não precisaria investir recursos públicos para realizar projetos de urbanificação na cidade ou, mesmo que os investisse, esses recursos seriam recuperados. No entanto, devemos enxergar tal solução com algumas restrições que veremos a seguir.

#### **3.5.1. O Estado e os projetos “âncoras”**

A primeira crítica no que se refere à superação das barreiras orçamentárias trata a respeito do Estado iniciando projetos “âncoras” ou projetos “motores” para que a área focalizada pela operação consorciada seja valorizada a fim de incentivar os investimentos privados.

Mariana Fix expõe de maneira pontual e acertada sua crítica a respeito disso. Afirma ela que a Prefeitura daria o passo inicial para gerar a valorização na área foco da operação. Esse projeto “âncora” pode ser a construção de uma nova avenida, que gerará um ambiente propício à construção de grandes torres, shoppings ou empreendimentos que se beneficiarão da construção desse projeto “motor”. Dessa forma, o Poder Público agiria como uma empresa de desenvolvimento imobiliário e agente desbloqueador do potencial de negócios da região. Seu papel seria o alavancamento da valorização imobiliária da região. Ao final, se tudo der certo, e se forem angariados mais recursos que os necessários para a construção, o lucro seria “dividido” entre a iniciativa privada, que ganharia com a valorização dos novos empreendimentos, dos terrenos e dos imóveis, e a Prefeitura, que recuperaria os gastos orçamentários com a obra, podendo inclusive, realizar novos investimentos na área da operação.<sup>107</sup>

Assim, percebe-se uma associação entre o Estado e o capital, tomando como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar obras urbanas, devendo, portanto, assumir forçosamente o papel de indutor e criador de condições

---

<sup>107</sup> FIX, Mariana. “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**. 2000. p. 3.

para facilitar a instalação de infra-estrutura pela própria iniciativa privada. O Poder Público concentraria seus recursos em trechos da cidade que estariam sendo adaptados para a implantação de megaprojetos imobiliários, modernização da infraestrutura, desapropriações e expulsões.<sup>108</sup>

Dessa forma, o Estado criaria uma cidade que funcionaria como uma empresa que incentivaria o mercado de grandes escritórios, restaurantes e áreas voltadas, principalmente, para o aumento do volume de renda por meio do uso intensivo do solo. Se porventura, ao final de tudo, esses projetos “âncoras” não derem certo, quem pagaria a conta seria o Estado; leia-se, a população.

Entendemos a crítica e achamos ela pertinente no sentido em que é colocada, entretanto, esse instrumento de alavancagem de valorização, ao mesmo tempo em que parece um tanto perigoso, pode ser um poderoso aliado para que a operação dê certo.

Entendemos o lado ruim no qual o Estado se colocaria, mas os investidores privados somente investiriam naquilo que conseguissem vislumbrar valorização. Esse projeto “motor” seria para iniciar as valorizações dos setores atingidos pela operação urbana para que valesse a pena, afinal, a compra ou construção de imóveis na região focalizada.

O Estado não estaria se prostituindo com a iniciativa privada fazendo tais projetos, mas estaria permitindo ao empreendedor, proprietário e morador uma certeza maior do investimento na operação. Sabemos da morosidade do Estado quando se envolve em construções e melhorias estruturais como um todo; assim, um investimento às cegas seria muito arriscado para o capital privado e tais projetos surgem como uma pouca certeza da atividade estatal naquela área.

Entendemos o lado negativo de tais projetos, não deixando de perceber, entretanto, seu lado positivo.

### **3.5.2. Barreiras orçamentárias e a estrutura deficiente do Estado**

É sabido que a estrutura do Estado é deficiente em vários aspectos e, hoje, contamos com um Estado restrito em quase todas as suas áreas, seja financeira, humana ou estrutural.

Assim, delegar a esse Estado restrito a gestão de uma operação urbana consorciada seria abarrotar ainda mais suas atividades e reduzir drasticamente a possibilidade

---

<sup>108</sup> FIX, Mariana. “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**. 2000. p. 10.

de desenvolvimento de ações mais prioritárias do que uma operação urbana consorciada. A formulação do plano da operação demandaria tempo, recursos humanos, orçamentários e financeiros por parte do Estado. Essa demanda exacerbada acabaria por privilegiar setores urbanos, em detrimento de setores como a educação, saúde e outros tão importantes.

Dessa forma, é necessário pensar a respeito da capacidade municipal de gerir uma operação de tão grande porte e se essa gestão não prejudicaria mais do que ajudaria o município como um todo.

Aliado a isso, temos a questão financeira do estado. Um dos grandes aliados da operação urbana consorciada se traduz na possibilidade de o estado não usar recursos públicos na realização de obras urbanificadoras ou mesmo recuperá-los com a venda dos solos criados ou dos CEPACs. No entanto, como afirmado no tópico anterior, por vezes ou, na maioria das vezes, o Estado precisará construir projetos “âncoras” para tornar a operação rentável e mesmo que a operação seja bem sucedida, o investimento inicial seria estatal e o seu reembolso seria, na melhor das hipóteses, em médio prazo. Como os recursos públicos são escassos, querendo ou não, o Estado concentraria parte desses recursos nas operações urbanas e deixaria de realizar investimentos em outras áreas da sociedade.

Assim, as restrições orçamentárias não seriam superadas; na verdade, seriam apenas dribladas, para que somente setores específicos pudessem resolver seu problema de falta de recursos públicos.

### **3.6. OS CEPACS**

Os certificados de potencial adicional de construir foram tema do segundo capítulo desta monografia. Apesar de parecerem uma solução inovadora, com o condão de resolverem todos os problemas financeiros de uma operação urbana, eles possuem alguns pontos controversos.

O primeiro ponto se refere à desvinculação que o título criou entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer pessoa pode comprar o título, tendo ou não posse do lote, o valor deste título pode variar e, como outros títulos financeiros, pode desencadear um novo tipo de especulação ao seu redor.

Marina Fix e José Sette Whitaker Ferreira afirmam que o problema dessa especulação diz respeito ao controle parcial que o Estado possuirá sobre esses títulos, isto porque eles serão encarados como uma fonte de recursos e, por isso, o município buscará

sempre valorizá-los ao máximo. Assim, a especulação imobiliária seria institucionalizada pelo estado e se tornaria o seu alvo principal.<sup>109</sup>

Além disso, os autores afirmam que esses títulos somente funcionariam se fossem valorizados, portanto, eles somente poderiam ser lançados em áreas que interessassem ao mercado imobiliário. Ademais, o município ainda teria de investir em obras que potencializassem sempre mais a valorização dessas áreas; por isso, os CEPACs somente seriam efetivos se fossem investidos em áreas que interessassem ao mercado em detrimento de áreas da periferia.

Nesse sentido, é forçoso concluir que os CEPACs estariam à mercê do mercado e fora do controle do Poder Público, não deteriam um “forte componente social” e definitivamente não funcionariam como alavancadores de reurbanização de favelas e recuperação de cortiços.

No entanto, a nosso ver, os CEPACs possuirão esses problemas se forem mal aplicados; se, entretanto, forem corretamente e inteligentemente utilizados, podem ser grandes auxiliares na reurbanificação de áreas carentes.

Dessa forma, as operações consorciadas devem vislumbrar um plano maior, devem ter como prioridades a escolha de áreas onde a população e o Poder Público conjuntamente decidam a sua necessidade de renovação, estabelecendo, assim, onde serão construídas as habitações, parques públicos, áreas de passeio e, então, somente ao final desse delineamento de prioridades, as contrapartidas à iniciativa privada seriam oferecidas.

Concordamos que a utilização dos CEPACs com o único e exclusivo objetivo de angariar recursos podem transformá-los em um instrumento negativo e contra os interesses da coletividade, pois eles serão mais rentáveis em áreas com perspectivas de maior valorização. Contudo, se forem utilizados com o objetivo de compensar a atividade urbanística do estado, sempre aplicados de forma estratégica e com a finalidade de custear essa atividade específica e servir para o seu fim social, eles poderão sim, servir como um poderoso instrumento na reurbanificação de áreas necessitadas da cidade.

---

<sup>109</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**, p. 1.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os diversos benefícios que as operações urbanas consorciadas proporcionam, o maior deles é o seu autofinanciamento, ainda não podemos, evidentemente, considerá-las fórmulas mágicas para a resolução de todos os problemas urbanísticos. É certo que temos vários interesses envolvidos na formulação do seu plano de operação, que possuem força para desviar a finalidade de iniciativas como estas. Entretanto, apesar de todos os seus problemas, esse instituto pode surgir como uma alternativa para o endividamento municipal e a revitalização urbanística.

Com relação à autonomia do direito urbanístico, concordamos com a posição de Afonso da Silva no sentido de que, dada sua recente formação, muitos de seus institutos, pelo menos no Brasil, ainda não estão totalmente delineados, não sendo possível afirmar, portanto, que ele se constitua em um ramo autônomo do direito.

Do ponto de vista técnico, a operação urbana é bem construída e elaborada. O instrumento, em si, foi bem arquitetado e todos os seus recursos são necessários para a sua correta aplicação. Restringimo-nos, portanto, a tecer breves comentários a respeito da não imposição legal de estudo de impacto ambiental e da não obrigatoriedade do plano conter a relação dos benefícios que serão concedidos aos investidores, proprietários e moradores.

Como afirmado no capítulo 2, sabe-se que o estudo de impacto ambiental (EIA) é de suma importância para se evitar desastres ou mesmo danos irreparáveis ao meio ambiente. Dessa forma, a não inclusão desse instrumento no rol mínimo de requisitos para o plano da operação consorciada pode ser considerada uma omissão legislativa grave. Além disso, uma das diretrizes gerais previstas no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, se refere ao direito a uma cidade sustentável, o que está previsto, também, no art. 32, § 2º, I. A lei prevê, ainda, a concessão de incentivos às operações consorciadas que utilizem tecnologias que reduzam o impacto ambiental, o que corrobora ainda mais a importância desse estudo. De toda forma, como explicado no decorrer do trabalho, caso uma operação urbana supere o perímetro de 1 km<sup>2</sup>, ela deverá apresentar esse estudo, por imposição do CONAMA. Portanto, na prática, o EIA torna-se quase que obrigatório em qualquer operação consorciada.

É necessário também pontuar a respeito da não obrigatoriedade do plano da operação conter a natureza dos benefícios a serem concedidos aos proprietários, investidores e moradores com respeito às alterações dos índices urbanísticos. Atualmente, essa obrigatoriedade somente se impõe com relação à concessão de incentivos às operações que visem a redução de impactos ambientais. Assim, entendemos não razoável tal omissão

legislativa, pois todo investidor, morador ou proprietário deve saber quais serão os benefícios advindos da operação urbana antes de adquirir o solo criado ou o CEPAC. Não obstante, tal omissão também é compreensível, pois quando o município definir quais serão as obras a serem efetuadas no plano da operação, o quanto de coeficiente de aproveitamento básico poderá ser exercido até o limite previsto pelo plano ou quais construções serão regularizadas. Ele estará, assim, ainda que implicitamente, definindo quais os benefícios que poderão ser usufruídos. .

Com relação aos aspectos práticos, podemos citar como benefícios intrínsecos às operações urbanas a viabilização de grandes obras, apesar das restrições orçamentárias, compatibilizando o adensamento populacional e potencializando a capacidade de infraestrutura em determinado perímetro urbano. Outro benefício seria a permissão de que os escassos recursos públicos sejam investidos em obras ou ações prioritárias para o Estado, deixando o financiamento das obras urbanificadoras para os seus beneficiários; possibilidade de captura da “mais-valia urbana”, mediante a qual a valorização provocada pelo investimento público é recuperada pelo Poder Público e não beneficia apenas os proprietários e moradores das regiões afetadas.

Apesar de todos esses benefícios advindos das ações consorciadas, devemos também observar como ela se comporta quando implementada de forma errônea ou quando sua finalidade é diversa da proposta pela lei.

O capítulo 3 deste trabalho abordou várias críticas com relação a este instrumento. As críticas são necessárias, pois trazem à realidade e colocam em discussão qualquer tese, ideia ou instrumento que pareça perfeito. Observar as críticas e acatá-las é um passo crucial para o aperfeiçoamento de toda e qualquer ideia ou instrumento, no nosso caso, urbanístico.

Assim, achamos necessário delimitar o universo crítico com relação às operações consorciadas a fim de ressaltar os problemas mais comuns em sua aplicação. Escolhemos tratar do interesse do mercado imobiliário em primeiro lugar, pois ele é um fator determinante no sucesso ou fracasso de uma operação urbana consorciada. Não ouvir esses interesses é fracassar na ação; entretanto, ouvi-los demasiadamente seria falhar em uma das suas finalidades. O interesse do capital privado detém grande força na barganha política; não seria diferente na instituição de uma operação urbana consorciada. Logo, sua prevalência feriria fatalmente os objetivos sociais que uma ação consorciada pretenda promover. A instituição de operações em área já valorizadas, a construção de obras com a finalidade única de alavancar a valorização dessas áreas, produção de CEPACs com o objetivo exclusivo de arrecadar recursos podem tornar a lógica da desigualdade que vivemos hoje no Brasil ainda mais perversa. No

entanto, se o processo de construção e controle da operação consorciada for bem desenvolvido, principalmente no que diz respeito à sua formulação com várias audiências públicas, escutadas as populações ao redor e as atingidas, podemos, sim, amenizar ou, ao menos, diminuir a prevalência que os interesses desse mercado costumam exercer.

A lei define aspectos importantes para que esses interesses em torno da operação não prevaleçam uns sobre os outros. O controle por parte da sociedade civil (art. 33, VII, do Estatuto da Cidade) é um importante instrumento nesse aspecto; contudo, sofremos, no Brasil, de uma inércia estrutural no que se refere à organização da sociedade civil. Pouca participação popular, desinteresse com relação à coisa pública, falta de organização por parte do governo para incentivar esse engajamento social. Todavia, se formulamos um controle efetivo com grande participação dos órgãos de controle e da sociedade civil é possível amenizar ao máximo as possibilidades de desvio de finalidade que a operação pode tomar.

No que se refere à gentrificação, outro importante componente do processo de instalação de uma operação urbana, ele deve ser evitado; se ele ocorrer, contudo, deve-se prever no plano da operação quais serão os programas que atenderão a população afetada por esse processo. Ainda mais, será necessário definir quantia monetária justa para indenizar a remoção desses grupos de pessoas e também deve ser definido prazo razoável para a construção, se for o caso, de moradias sociais para essa população. Lembramos, aqui, que as operações urbanas se destinam, também, a fins sociais, razão pela qual a expulsão de populações carentes e a sua não assistência caracterizaria um desvio de finalidade da operação, podendo ser, inclusive, questionadas por ações civis públicas ou mesmo ações populares.

Já com relação aos CEPACs, reiteramos o posicionamento defendido no capítulo 3. Se forem utilizados com o propósito único e exclusivo de angariar recursos, eles estarão mais a mercê dos interesses do mercado imobiliário do que da coletividade. Assim, é claro que a sua finalidade principal é recuperar os recursos públicos; entretanto, esse não pode ser seu único objetivo. Eles podem ser utilizados em áreas onde a valorização imobiliária será evidente, devendo-se sempre buscar o seu aspecto social, de forma a permitir, por exemplo, que os seus recursos sejam utilizados em áreas de habitações sociais que podem ficar fisicamente unidas, ou não, ao perímetro da operação consorciada. Com relação à especulação que esses certificados possam sofrer, trata-se de consequência inerente a um título mobiliário negociado na Bolsa de Valores. Essa especulação deve ser encarada não como uma faceta maligna do CEPAC, mas como uma outra forma de atração do mercado financeiro na sua compra. Portanto, não só as pessoas que detêm posse de lotes que poderiam exercer o seu direito de construir através da compra dos certificados, mas também investidores que esperariam a valorização



desses CEPACs para posteriormente vendê-los a um preço maior. Essa lógica do mercado financeiro mobiliário, na verdade, pode constituir mais um atrativo ao investidor na compra desse título.

Analisando o argumento de que as operações urbanas não superaríamos as barreiras orçamentárias, concordamos em parte nisso. É verdade que o Estado, muito provavelmente, necessitaria elaborar e iniciar projetos “âncoras” para despertar o interesse do mercado para o financiamento da operação. Esses projetos seriam custeados com gastos que provavelmente somente seriam recuperados a médio e longo prazo; no entanto, o diferencial da operação seria justamente a recuperação desses gastos. A construção desses projetos “motores”, na verdade, seria um investimento com a espera de um retorno. Nenhum empreendimento que o estado inicie é construído sem custos; a diferença elementar que reside em uma operação urbana consorciada está justamente na possibilidade de recuperação desses investimentos. Assim, o Poder Público poderia despender uma gama alta de recursos, mas os recuperaria dentro de algum tempo.

Poder-se-ia afirmar que o município corre o risco de que as intervenções não sejam custeadas integralmente pela venda dos CEPACs ocorrendo, assim, um prejuízo quando fossem balanceados os custos e os gastos. Todavia, esse seria o risco do empreendimento, e pelo menos o Poder Público municipal recuperaria uma parte dos investimentos aplicados nas ações consorciadas, ou até mesmo um montante maior. Como vimos no capítulo 3, muitas vezes a permanência de populações de baixa renda perto do perímetro afetado pela operação pode refrear a valorização do local, mas há que se levar em conta que pode ser até interessante para o município refrear as valorizações imobiliárias em prol da consecução de benefícios sociais às populações de baixa renda. Ele poderia, em prol da não expulsão dessas pessoas, “perder” ou não recuperar o seu investimento. Isso seria uma margem aceitável de “perda”; o que não se pode aceitar, porém, são obras públicas inteiramente custeadas pelo Poder Público, sem nenhuma recuperação de sua “mais-valia”, o que, infelizmente, é o que mais ocorre na atualidade.

Com relação à deficiência do Estado em gerir uma operação dessa magnitude, é certo que ele se encontra, atualmente, abarrotado de funções, exercendo-as, no mais das vezes, de forma ineficiente. De toda forma, cada governo assume prioridades em sua gestão. Caso uma operação consorciada seja prioridade para esse governo, ele despenderá recursos, quaisquer que sejam, para efetivar esse objetivo. No entanto, deverá sempre observar as áreas essenciais à população que são a educação, saúde, segurança etc.

Assim, tendo em vista todos esses problemas, as operações urbanas consorciadas podem, sim, ser uma solução viável ao processo de urbanificação das grandes cidades. Constituindo-se uma grande inovação, podendo certamente alcançar resultados satisfatórios caso sejam aplicadas no local correto, ouvidos os interesses do mercado imobiliário e da sociedade civil.

Por fim, cremos que os malefícios advindos da instituição de uma operação urbana consorciada não superam seus benefícios. Assim, devemos, de toda forma, nos antever aos seus malefícios, procurar evitá-los e sempre prezar, primordialmente, pela participação da sociedade civil na elaboração do plano, assim, serão minimizados, ao máximo, quaisquer problemas que possam surgir. Ainda que distorções e desvios de finalidades sempre surjam, o aperfeiçoamento de qualquer instituto jurídico só pode ocorrer à medida que, em sua implementação, surjam os problemas e, com eles, se apresentem as soluções para correção e aperfeiçoamento do instituto.

Aqui nos cabe finalizar com uma ressalva importantíssima: o instrumento, do ponto de vista técnico, é muito bem pensado e, observando a natureza técnica dos demais instrumentos de política urbana, ele não pode ser considerado algo intrinsecamente nocivo.

A questão principal a ser considerada refere-se à formulação e implementação desse instrumento. Dependendo de como é construído, ele detém, sim, o poder de gerar uma sociedade menos desigual e grandes benefícios para a coletividade, mas detém, também, o poder de assegurar somente os interesses das classes dominantes, acentuando ainda mais as desigualdades que já são tão gritantes no Brasil. Assim, a questão principal a ser levada em conta refere-se mais à política do que a técnica propriamente dita.

Contudo, se esses elementos forem combinados de forma a beneficiar a coletividade, observados todos os problemas citados, as operações urbanas consorciadas serão definitivamente um instrumento inovador, benéfico e eficaz na urbanificação da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO DF. Brasília. SIEDF, 2014.

BATALLER, Maria Alba Sargatal. O estudo da gentrificação. **Revista Continentes**. Rio de Janeiro: ano 1, v. 1, p. 9-37. 2012.

BOLETIM DO OBSERVATÓRIO IMOBILIÁRIO DO DF. Brasília: SEDHAB, v. 13, jan/fev. 2014. Disponível em: <[http://www.segeth.df.gov.br/images/noticias/2014/Maio\\_2014/boletim%20observatorio%20imobiliario%20-%20bimestral%20%20n%2013%20jan%20fev%202014%20-%20sedhab%20gdf.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/images/noticias/2014/Maio_2014/boletim%20observatorio%20imobiliario%20-%20bimestral%20%20n%2013%20jan%20fev%202014%20-%20sedhab%20gdf.pdf)>. Acesso em: 3 ago. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. 3.ed. v.I. Coimbra: Livraria Almedina, 2006.

\_\_\_\_\_. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira\\_cepacfalsomilagre.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_cepacfalsomilagre.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2015.

FIX, Mariana. “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**, Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, n. 3. 2000. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia\\_Complementar/Ae03-2015.04.16-fix-FormulaMagicaParceria.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia_Complementar/Ae03-2015.04.16-fix-FormulaMagicaParceria.pdf)>. Acesso em: 5 ago. de 2015.

GREGÓRIO, Amanda Coqueiro. **Orçamento Participativo no Distrito Federal: A eficácia da implementação das prioridades do OPDF 2012/2013**. 2014. 63 f. Monografia - Universidade de Brasília, Brasília.

HUGO, Victor-Marie. **Os miseráveis**. Tradução Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Cosac & Naify, 2012. vols. 1 e 2.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**, coord. por Raquel Rolnik. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2014. 227 f. Tese de Doutorado - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação urbana consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MACEDO, Marina Michel de. **Operação urbana consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades**. 2007. 191 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

MARICATO, Ermínia, FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques. **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. 141 f. Dissertação de Mestrado - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**, 2. ed., rev. e atual. São Paulo: RT, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.