

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão

Beatriz Bito de Souza

A operação urbana consorciada na cidade sustentável

São Paulo

2015

Beatriz Bito de Souza

A operação urbana consorciada na cidade sustentável

Trabalho de Monografia Jurídica apresentado ao Curso de Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica de Sustentabilidade, como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista Direito, na área de Direito Ambiental, sob orientação da Professora-Orientadora Lúcia Reiszewitz.

São Paulo - SP

Fevereiro de 2015

## **RESUMO**

O presente trabalho acadêmico, na área de direito ambiental, busca analisar a evolução da legislação brasileira no que tange à valorização e proteção do meio ambiente, em especial, decorrente das interferências urbanísticas na cidade.

Assim, serão abordados os principais aspectos da cidade urbana e sua gestão para melhor atingir as garantias concedidas à sociedade pela atual Constituição Federal de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, apresentar-se-á um estudo do principal texto normativo urbanístico – a Lei Federal nº 10.527, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade, o qual traz diretrizes para a promoção das políticas públicas urbanas, com atendimento especial ao bem estar da coletividade e do equilíbrio ambiental.

Para tanto, referida norma traz diversos instrumentos aptos a solucionar os problemas mais variados das cidades urbana, de modo a ordenar o uso do solo, implementar o desenvolvimento das cidades, dentre outros.

A matéria principal aqui discutida será o instrumento jurídico e político da operação urbana consorciada, prevista no Estatuto, a qual trata das intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, para alcançar, em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Palavras-chave

MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL – CIDADES – GESTÃO PÚBLICA URBANA – INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO DAS SOCIEDADES – ESTATUTO DA CIDADE – OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
1.1 A interferência dos seres humanos no meio ambiente .....	7
1.2 O meio ambiente natural e artificial .....	8
1.3 O fomento da atividade urbanística.....	9
<b>CAPÍTULO 2 – PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL</b> .....	12
2.1 A proteção jurídica do meio ambiente artificial: a cidade sustentável .....	12
2.2 O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) .....	14
2.3 Instrumentos de política pública urbana.....	15
<b>CAPÍTULO 3 – A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA</b> .....	18
3.1 Breve histórico do instituto: as operações urbanas .....	18
3.2 O conceito trazido pelo Estatuto da Cidade e sua função .....	19
3.3 Dimensões jurídicas do instituto .....	20
3.4 Disciplina e desenvolvimento da operação urbana consorciada .....	22
3.4.1 Competência.....	22
3.4.2 Conteúdo da lei e plano de atuação .....	23
3.5 Participação da sociedade.....	27
3.6 O certificado de potencial adicional construtivo .....	29
3.7. Operações urbanas consorciadas interfederativas .....	31
<b>CAPÍTULO 4 – A EXECUÇÃO E EFEITOS DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA</b> ..	32
4.1 O regime diferenciado.....	32
4.1.1 A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edílicas.....	32
4.1.2 Regularizações .....	33
4.1.3 A concessão de incentivos a operações urbanas.....	33
4.3 A implementação das operações urbanas consorciadas na cidade de São Paulo .....	34
<b>CONCLUSÃO</b> .....	37
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	39

## INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001, constitui um marco na legislação ambiental e, em especial, na urbanística. Mais de onze anos após a atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, referida norma é inserida no ordenamento jurídico brasileiro para estabelecer as diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano, com o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como para garantir o bem-estar de seus habitantes.

Trata-se de medida extremamente necessária diante do alto crescimento da população brasileira e, principalmente, a busca por melhores condições de vida nas cidades. Por muitos anos, a falta de normas específicas para a correta implantação e desenvolvimento das áreas urbanas fez surgir diversos problemas sociais como a falta de moradia adequada; ambientais como a degradação maciça de rios e florestas, dentre outros.

Deste modo, o Estatuto da Cidade é inserido no dia a dia da Administração Pública, com destaque para a administração municipal, afim de solucionar problemas até então não encarados pela sociedade, seja pelo total desconhecimento da matéria ou pela insuficiência de recursos financeiros.

Assim, a atividade de fomento das cidades passa a relacionar-se com a ideia de desenvolvimento sustentável, de modo a garantir, de maneira contínua, uma excelente infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, bem como o correto saneamento ambiental para as presentes e futuras gerações. Também é necessário garantir a gestão democrática da cidade por meio da participação da população e demais interessados na formulação, execução e acompanhamento dos planos e programas de desenvolvimento urbano.

Para tanto, a legislação federal em comento traz alguns instrumentos de política urbana aptos a concretizar o pleno desenvolvimento da cidade. No presente trabalho, busca-se a análise do instrumento jurídico da operação urbana consorciada.

Trata-se de medida urbanística destinada a implementação de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal com o objetivo de alcançar melhorias sociais e

valorização ambiental em determinada área demarcada, a qual necessite de transformações urbanísticas estruturais para melhor atender ao interesse público.

Tal instrumento possui, como diferencial, a inclusão da participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados na elaboração e implementação da operação urbana consorciada – daí sua nomenclatura.

O próprio Estatuto da Cidade – em seus artigos 32 à 34-A – elenca o conteúdo e operacionalização do instrumento, todavia, o estudo aprofundado de seu desenvolvimento é necessário, diante da similaridade do instrumento com outros institutos de direito administrativo e, também, urbanístico.

Deste modo, o presente estudo apresentará, em um primeiro momento, o âmbito de inserção da operação urbana consorciada, no que tange à proteção do meio ambiente artificial com foco nas áreas urbanas cada vez mais crescentes no país e no mundo.

Com isso, será possível entender a dimensão e importância da Constituição Federal de 1988, bem como do Estatuto da Cidade para garantir a implementação de diretrizes satisfatória de controle e ordenação dos espaços urbanos habitáveis.

A partir disso será possível aferir o contexto desta operação urbana específica, sua disciplina e desenvolvimento, conforme a legislação aplicável. Será exposto, então, os novos métodos do urbanismo inserido pelo Estatuto da Cidade, consistente em um novo modelo de participação, gestão e comunicação, com especial atenção para a participação popular e o compartilhamento de decisões públicas.

Por fim, busca-se enfrentar a problemática sócio-jurídica atinente às operações urbanas consorciadas, a partir da análise dos modelos já implementados na cidade de São Paulo, com o exame de seus vícios e perspectivas a melhoria da implementação de novas políticas públicas.

## CAPÍTULO 1 – O MEIO AMBIENTE E O CRESCIMENTO URBANO

### 1.1 A interferência dos seres humanos no meio ambiente

O meio ambiente pode ser conceituado cientificamente como o “conjunto dos agentes físicos, químicos, biológicos e dos fatores sociais susceptíveis de exercerem um efeito direto ou mesmo indireto, imediato ou a longo prazo, sobre todos os seres vivos, inclusive o homem”<sup>1</sup>.

Não é outro o posicionamento adotado pela legislação federal brasileira e doutrina majoritária<sup>2</sup>. Em 1981, com a promulgação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto, mais conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente, o poder legislativo brasileiro introduziu a definição de meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (artigo 3º).

Da mesma forma, as leis e normas estaduais e municipais subsequentes trouxeram conceitos idênticos ou similares para definir o chamado meio ambiente. Tal definição mostrou-se extremamente importante visto que, após o crescimento desenfreado da população mundial, bem como do grande aumento do desenvolvimento industrial e tecnológico, o meio ambiente, por sofrer impactos muito mais significativos do que em épocas mais distantes, necessitou de ampla proteção.

Isto acontece pois, o meio ambiente – como conjunto de elementos que sustentam a vida em todas as suas formas – sofre, diariamente, as consequências da intervenção dos seres humanos. Trata-se de medidas necessárias ao desenvolvimento humano, as quais são impossíveis de supressão total, todavia, devem ser contidos o máximo possível.

---

<sup>1</sup> In: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/vocabulario.pdf> - Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente - 2ª ed., elaborado pelo instituto brasileiro de geografia e estatística – IBGE (consulta em 24/01/2015).

<sup>2</sup> Nesse sentido, José Afonso da Silva ensina: “o ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o junto de elementos; aquelas expressas o resultado da interação desses elementos. O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (Direito Ambiental Constitucional – 7ª ed. – Malheiros Editores, 2012 – p. 20).

O Brasil, em especial, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Trata-se de um gigantesco movimento de construção da cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água, etc.

Com isso, a edição de normas jurídicas<sup>3</sup> – em seu papel primordial de organizar e administrar as condições de vida de uma sociedade – foi necessária para disciplinar o correto aproveitamento da biodiversidade na qual estamos inseridos.

Conforme será melhor desenvolvido em tópico específico, o meio ambiente é capaz de gerir-se sozinho, todavia, com a incessante atividade de exploração exercida pelos os seres humanos, a legislação urbanística foi desenvolvida com o fim surtar tais abusos desenfreados.

## 1.2 O meio ambiente natural e artificial

Com isso, os estudos científicos e doutrinários inerentes à proteção do meio ambiente propuseram, para fins de estudo, a divisão entre o chamado meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho com o intuito de facilitar a análise da matéria.

O meio ambiente urbano é objeto de estudo do Direito Urbanístico – área objeto do presente trabalho – e nele estão inseridos não só um, mas estes quatro aspectos do meio ambiente.

Neste sentido, o meio ambiente natural abrange todas as formas de vida, o meio em que vivem e os elementos responsáveis pelo seu equilíbrio. A fauna, a flora, seus ecossistemas, o solo, a água e o ar com a função ecológica que desempenham integram este aspecto.

Com isso, “a relação de inserção do meio ambiente natural no direito urbanístico ocorre por meio da proteção ao meio ambiente natural, inserido no contexto urbano seja

---

<sup>3</sup> Renato Traldi Dias destaca que a análise das políticas públicas ambientais “é uma consideração importante, pois se percebe que na seara ambiental – ainda mais que nas demais – as políticas públicas devem não só preceder os danos ambientais, como também se antecipar para disciplinar a possibilidade de ocorrência de problemas futuros, quando acompanhados de certo grau de probabilidade, independentemente da certeza científica” (Políticas públicas ambientais e seus instrumentos: a indução e direção do mercado para a sustentabilidade. Dissertação de mestrado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Orientadora: Consuelo Yoshida – p. 20).

isolando-o, dando acesso com uso limitado, proibindo o uso ou acesso e até estimulando o uso ou acesso adequados, delimitada por normas jurídica que proteja e resguarde certo aspecto ou o todo”<sup>4</sup>.

O meio ambiente artificial, então, envolve o meio e os elementos que sofreram intervenção do ser humano, transformando seu aspecto, ou essência, dando-lhe utilidade frente às necessidades do ser humano.

Assim, a definição de meio ambiente artificial parte da noção do todo (do coletivo), visto que decorre de toda a atividade humana necessária à sua sobrevivência e, em especial, a construção e manutenção das cidades.

Dentre desta esfera de atuação dos seres humanos, o meio ambiente cultural será aquele integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou se impregnou.

Por fim, o conceito de Meio Ambiente do Trabalho, diferentemente das outras divisões didáticas do Direito Ambiental, relaciona-se direta e imediatamente com o ser humano trabalhador no seu cotidiano, em sua atividade laboral exercida em proveito de outrem. Portanto, o seu conceito é abrangente.

### 1.3 O fomento da atividade urbanística

Como crescimento da população e a necessidade de promoção de seu sustento (tal como garantia de alimentação, moradia, etc.), os seres humanos se reuniram em comunidades para garantir, em especial, sua proteção.

Com isso, ao longo de milhares de anos, estas comunidades passaram a se tornar aglomerações cada vez maiores, dando origem as cidades.

Porém, durante a instalação e crescimento de tais cidades, foi necessária a supressão de vegetação, nivelamento de terreno, dentre outros, pois o meio ambiente não estava pronto para receber toda aquela movimentação.

---

<sup>4</sup> Daniela Libório Di Sarno. Direito urbanístico moderno: meio ambiente urbano e qualidade de vida – tese de doutorado em direito pela PUCSP, 2002. Orientador Adilson Abreu Dallari p. 128.

O ordenamento das cidades também era observado na introdução das primeiras cidades, mas, as consequências de sua implantação sem qualquer análise prévia, estudo ou qualquer consideração pelo meio ambiente, fez com que, o homem sofresse as consequências só agora valorizadas e respeitadas.

Cumprido ressaltar que, para o direito urbanístico, a cidade pode ser conceituada como “um centro populacional assume características de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (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 pode prover-se diretamente e por sua própria conta”<sup>5</sup>.

No Brasil, a matéria de meio ambiente apenas foi contemplada pela recentíssima Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, a qual traz em seu título VIII (da ordem social), a garantia de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (artigo 225, *caput*).

Nesse sentido, o professor Nelson Saule Júnior, ensina que “a constituição brasileira de 1988, inova o ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer pela primeira vez um capítulo específico da política urbana, que contém um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do Poder Público e de instrumentos jurídicos e urbanísticos para serem aplicados e respeitados com o objetivo de reverter o quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades, possibilitando uma condição digna de vida para a população urbana”<sup>6</sup>.

Após 10 anos da promulgação da atual Constituição Federal, o professor conclui, dentre outros, pela “necessidade dos Municípios instituírem os instrumentos urbanísticos estabelecidos na Constituição Brasileira para a promoção da política urbana, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos urbanos (do direito à cidade) das pessoas que vivem nas cidades, e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...] necessidade da instituição de lei federal de desenvolvimento urbano, visando regulamentar o

---

<sup>5</sup> Direito Urbanístico Constitucional – José Afonso da Silva, 7ª ed. – Malheiros Editores, 2012 - p. 26.

<sup>6</sup> Direito à cidade – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis / Coordenador Nelson Saule Júnior. Instituto Pólis, 1999 - p.11.

capítulo da política urbana da constituição brasileira e os instrumentos urbanísticos que para serem aplicados precisam ser regulamentados por lei federal”<sup>7</sup>.

Diante dessas ponderações, apenas em 2001, foi promulgada a Lei Federal nº 10.257, mais conhecida como Estatuto da Cidade, com o fim de criar diretrizes e instrumentos para regularização da atividade dentro dos centros urbanos, de modo que a chamada cidade sustentável possa se concretizar<sup>8</sup>.

Com isso, verifica-se que o fomento e organização da atividade urbanística nada mais é do que a elaboração de políticas públicas que antecipem os riscos inerentes à atividade humana que incide no meio ambiente<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Direito à cidade – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis / Coordenador Nelson Saule Júnior. Instituto Pólis, 1999 - p. 43/44.

<sup>8</sup> O estudo da legislação vigente será analisado no próximo capítulo.

<sup>9</sup> Neste sentido, Renato Traldi Dias – Dissertação de mestrado, pucsp Consuelo Yoshida – Políticas públicas ambientais e seus instrumentos: a indução e direção do mercado para a sustentabilidade, “quanto à elaboração das políticas públicas ambientais essa é uma consideração importante, pois se percebe que na seara ambiental – ainda mais que nas demais – as políticas públicas devem não só preceder os danos ambientais, como também se antecipar para disciplinar a possibilidade de ocorrência de problemas futuros, quando acompanhados de certo grau de probabilidade, independentemente da certeza científica de sua ocorrência p 86

## CAPÍTULO 2 – PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL

### 2.1 A proteção jurídica do meio ambiente artificial: a cidade sustentável

O crescimento da população mundial e da necessidade de produção de alimentos, vestuário, moradia, etc., fez com que a demanda pelo meio ambiente aumentasse de maneira desordenada.

Com isso, não restou outra alternativa senão a tomada de medidas para preservar este tão importante patrimônio ambiental afim de garantir a qualidade de vida, de modo a preservar a dignidade humana. Neste sentido, Lúcia Reisewitz destaca:

“o espaço urbano construído é o ambiente que serve como meio para a garantia da sadia qualidade de vida humana e/ou a preservação da vida em todas as suas formas. A sadia qualidade de vida humana se traduz, assim, no harmônico desenvolvimento das funções sociais da cidade para assegurar o bem-estar da população, portanto uma vida com saúde, lazer e segurança”<sup>10</sup>.

No Brasil, a legislação ambiental avançou aos poucos, sendo que tomou papel constitucional expreso somente com a promulgação da atual Constituição Federal de 1988. Com já dito, a carta magna vigente dedica um capítulo exclusivamente ao meio ambiente e sua proteção<sup>11</sup>.

Assim, verifica-se que “a constitucionalização do ambiente tem seu ponto decisivo na discussão em torno da natureza jurídica do direito ao ambiente. O direito ao ambiente é o direito fundamental que tem como objeto o bem coletivo, a integridade ambiental, notadamente, quando se cogita um verdadeiro Estado constitucional”<sup>12</sup>.

A constituição também se encarrega de disciplinar a competência legislativa para questões de proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer forma. Neste caso, foi atribuída a chamada competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23, inciso VI).

---

<sup>10</sup> Reisewitz, Lúcia. Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro – São Paulo: Editara Juarez de Oliveira, 2004 – p. 60.

<sup>11</sup> Paulo Affonso Leme Machado destaca que “a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a primeira Constituição Brasileira em que a expressão ‘meio ambiente’ é mencionada” (Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 21ª ed. – Malheiros Editores, 2012 - p. 150).

<sup>12</sup> Anízio Pires Gavião Filho em: Direito constitucional do ambiente / organizadores: Sérgio Augustin e Wilson Steinmetz – p. 52.

Com isso, tal competência consiste naquela que pode ser exercida por todos os entes da federação, desde que respeitados os limites constitucionais.

Agora, existem competências em matéria ambiental que são consideradas concorrentes como no caso de responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (artigo 24, inciso VIII), e acerca de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais (artigo 24, inciso VI).

A competência concorrente é utilizada para o estabelecimento de padrões, de normas gerais ou específicas sobre determinado tema. Prevê a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa (União, Estados e Municípios), porém, com primazia da União.

Além disso, a norma constitucional inclui o meio ambiente no rol de matérias passíveis de propositura de ação popular por qualquer cidadão que busque anular qualquer ato lesivo (artigo 5, inciso LXXIII). A proteção do patrimônio ambiental também é matéria que contempla as funções institucionais de proteção pelo Ministério Público (artigo 129, inciso III).

A importância do tema na atual constituição brasileira também é refletida no âmbito da ordem econômica e financeira do país. Consoante o artigo 170, inciso VI, a ordem econômica tem por fim assegurar a existência digna observada a defesa do meio ambiente, bem como o desenvolvimento nacional equilibrado (artigo 174).

No que tange ao direito de propriedade, inerente ao estudo do meio ambiente, visto que, na maioria das vezes, estará inserido em uma determinada propriedade, ressalta-se a tão importante determinação de que a propriedade deverá cumprir sua função social. Embora a proteção ambiental seja requisito para cumprimento da função social de qualquer propriedade, apenas a rural é expressa quanto ao seu atendimento (artigo 186, inciso II).

Ainda, dada a multidisciplinariedade do tema, a proteção ao meio ambiente também foi inserida no âmbito de proteção à saúde. Consoante o artigo 200, inciso VIII, compete ao sistema único de saúde, além de outras contribuições, “colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”. Tal referência é vista também no capítulo atinente à comunicação social (artigo 220, § 3º, inciso II).

## 2.2 O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

Em atendimento a determinação ao artigo 182 da Constituição Federal de 1988, a qual determina a fixação de diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano por lei, foi editada a Lei Federal nº 10.527 – Estatuto da Cidade – após mais de 10 (dez) anos de vigência da atual norma constitucional, em 10 de julho de 2001.

Os doutrinadores e especialistas no âmbito da área de urbanismo desenvolveram árduo trabalho para concretizar a promulgação da lei de maior importância no que tange a política urbana nacional. Todavia, Ermínia Maricato criticou o texto ao afirmar que “a lei deve ser objeto de muitos e amplos debates se, de fato, queremos vê-la aplicada em prol da justiça social. Detalhes de redação podem firmar diferentes interpretações num contexto de evidentes conflitos sociais e de tradição conservadora da maior parte dos executivos, legislativos e judiciários”<sup>13</sup>.

Porém, não há como negar a conquista alcançada com o Estatuto da Cidade. Para Paulo José Villela Lomar, “a Lei 10.257, de 10.7.2001, conhecida como Estatuto da Cidade, constitui um marco para o direito urbanístico brasileiro. Fixou novas diretrizes gerais da política urbana como normas de ordem pública e de interesse social de cumprimento obrigatório para todos os níveis de governo em todas as fases da gestão urbana, desde o processo de planejamento, passando pela implementação, até o controle e a revisão desta última. Forneceu instrumentos novos a serem manejados pelo Poder Público Municipal, dentre os quais a operação urbana consorciada; fortaleceu a ação do Ministério Público na promoção e na defesa da ordem urbanística, dos cidadãos e da sociedade civil na formulação, execução e controle das políticas destinadas ao ordenamento territorial com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Em: Brasil, cidades : alternativas para a crise urbana / Ermínia Maricato. 4. Ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2011. (p. 103). No mesmo sentido, ressalta que “É preciso mudar a concepção de plano diretor, o qual está previsto na Constituição Federal, mas que, há décadas, tem cumprido um papel ideológico mais do que instrumento de orientação da gestão e dos investimentos. O grande desafio do planejamento incluído é encarar a gigantesca escala do problema da moradia, do transporte público e da sustentabilidade ambiental. Em particular, o desconhecimento do problema da moradia como questão central fundiária e imobiliária em qualquer plano urbanístico ou gestão urbana, releva a iniquidade do urbanismo no Brasil, verdadeiro campo de ‘ideias fora do lugar’” (p.118).

<sup>14</sup> Em Estatuto da cidade (comentários à lei federal 10.257/2001) / coordenadores Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz – 3ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 248.

## 2.3 Instrumentos de política pública urbana

Com o fim de executar a política de desenvolvimento urbana, através do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como da garantia de bem-estar de seus habitantes (em atendimento ao artigo 182 da Constituição Federal de 1988), a Lei nº 10.257/2001, traz, em seu capítulo II, os instrumentos em geral, passíveis de atendimento das diretrizes de política urbana.

Assim, o Poder Legislativo Federal elencou como instrumentos<sup>15</sup> os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso I), tanto quanto o devido planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (inciso II), bem como o planejamento municipal (inciso III).

Da mesma forma, o legislador se preocupou em trazer os institutos tributários e financeiros (inciso IV) aptos a atendimento das diretrizes gerais para o desenvolvimento da cidade sustentável. Os institutos jurídicos e políticos (inciso V) também foram incluídos na referida legislação.

Por fim, a norma indica os estudos necessários para preservação do meio ambiente e da sadia qualidade de vida em seu inciso VI ao tratar do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

No que tange aos gastos com a implementação dos instrumentos de política pública supracitados, o Estatuto da Cidade determinar que, com relação ao Poder Público municipal, estes devem ser objeto de controle social, garantindo a participação das comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil (v. artigo 4º, § 3º).

Diante da evidente importância de tais instrumentos, a análise específica de cada um deles é medida que se impõem tanto para o desenvolvimento e estudo do tema, quanto para o conhecimento específico de funcionamento destas medidas cujo fim é o atendimento ao interesse público de qualidade de vida nas cidades.

Dentre os instrumentos apontados como jurídicos ou políticos, o presente trabalho busca analisar, especificadamente, as operações urbanas consorciadas, prevista no artigo 32 do Estatuto da Cidade.

---

<sup>15</sup> Tais instrumento serão regidos pela legislação que lhe for pertinente bem como com as normas trazidas pela própria Lei nº 10.257/2001 (conforme o § 1º do artigo 4).

Todavia, cumpre abrir um parêntese para tratar de outro instrumento correlacionado e – com certeza – o mais importante para o planejamento municipal: o plano diretor.

Paulo Affonso Leme Machado conceitua o plano diretor como “um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas e jurídicas, de Direito Privado e Público, a serem levados a efeito no território municipal”<sup>16</sup>.

O plano direito – também instrumento da política urbana incluído no planejamento municipal (artigo 4º, III, a) – possui capítulo exclusivo no Estatuto da Cidade e é considerado como um “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (artigo 40, caput).

Como instrumento básico que é, o plano direito será instituído através de uma lei municipal (a qual deverá ser revista a cada dez anos – artigo 40, § 3º), sendo obrigatória apenas para as cidades: a) com mais de vinte mil habitantes; b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal; d) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; f) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (conforme artigo 41).

O seu conteúdo mínimo também é trazido pelo Estatuto em seu artigo 42. Aqui, em especial, destaca-se o inciso II, o qual expressamente indica a necessidade de inclusão das disposições dos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei.

Por fim, o Estatuto da Cidade traz outros instrumentos capazes de garantir a gestão democrática da cidade, quais sejam, a instalação de órgãos colegiados de política urbana; realização de debates, audiências e consultas públicas, dentre outros previstos no artigo 43.

A determinação de uma gestão democrática da cidade é medida de extrema importância. A participação da sociedade como um todo no procedimento de formação ou

---

<sup>16</sup> Em: Direito Ambiental Brasileiro, 21ª ed. – Malheiros Editores, 2013 – p. 447.

regularização da cidade não pode ser descartada, afinal, o estado nada mais é do que o espelho da sociedade e por ela deve agir.

Com isso, “as operações urbanas consociadas podem ser qualificadas como um ‘plano diretor’ de uma extensão específica da cidade, ou seja, uma forma de pensar e transformar a ocupação de uma pequena área urbana”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Estatuto da cidade: Os desafios da cidade justa / Organizadores: Andréa Quadrado Mussi; Daniela Gomes; Vanderlei de Oliveira Farias – Passo Fundo: IMED, 2011. P. 151

## CAPÍTULO 3 – A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

### 3.1 Breve histórico do instituto: as operações urbanas

A expressão “operação urbana” corresponde a um gênero de atuação urbanística, a qual compreende toda e qualquer alteração da realidade urbana com o fim de alterar a configuração de determinado local.

Ou seja, as operações urbanas podem abranger diversos procedimentos, tal como a demolição e reconstrução, bem como a operações de renovação e requalificação de bairros, etc.

A ciência jurídica, então, surge para regulamentar os instrumentos que efetivam estas alterações, que vão desde a própria elaboração do plano direito até a aplicação do instrumento urbanístico, de modo a disciplinar a sua atuação operacional e sua finalidade urbanística.

No que tange a tais instrumentos, José Afonso da Silva faz alusão, em um primeiro momento, a duas operações urbanas: a integrada e a interligada. A operação urbana integrada seria o conjunto de intervenções e medida urbanísticas com o fim de transformar e melhorar determinada área delimitada por lei, as quais seriam realizadas sob a coordenação do Poder Público em conjunto com a participação dos particulares<sup>18</sup>.

A operação urbana interligada, por sua vez, seria aquela voltada à solução de problemas em favelas. A diferença principal entre as alegadas operações urbanas supracitadas está no fato de que, nesta última, o conjunto de atuações e intervenções na área (tal como a concessão de benefícios, flexibilização de índices de parcelamento do solo, etc.) é subordinado à construção de habilitação social.

Todavia, com o advento do Estatuto da Cidade, o renomado autor supracitado, passou a referir-se apenas a operação urbana consorciada, como o conjunto dos dois modelos acima mencionados<sup>19</sup>.

Com isso, verifica-se que a expressão “operação urbana” corresponde a um sinônimo de intervenção urbanística, a qual exige a vocação de um instrumento para sua execução.

---

<sup>18</sup> Em Direito Urbanístico Brasileiro, 7ª ed. – Malheiros Editores, 2012, p. 329.

<sup>19</sup> José Afonso da Silva, Direito Urbanístico Brasileiro, 7ª ed. – Malheiros Editores, 2012, p. 368.

Deste modo, considerando o termo “operação” trazido pela legislação, é necessária a presença de um instrumento previamente definido.

### 3.2 O conceito trazido pelo Estatuto da Cidade e sua função

Como visto, o Estatuto da Cidade elenca em seu artigo 4º, inciso V, alínea *p*, a operação urbana consorciada como um instrumento jurídico e político apto a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Assim, traz em seu Capítulo II (dos instrumentos da política urbana), Seção X (das operações urbanas consorciadas), o seguinte conceito para o instituto (artigo 32 § 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.

Trata-se, então, de um instrumento jurídico, no sentido propriamente dito de fenômenos atinentes ao Direito, quanto um fenômeno político, uma vez que serve para a instrumentalização da política urbana.

A doutrina, em um primeiro momento, busca uma caracterização da operação urbana consorciada a partir das noções principais de intervenção, coordenação e parceria. Todavia, não se pode afastar os desdobramentos trazidos pelo conceito legal, no que tange às noções de intervenção jurídica, planejamento municipal e ordenação público-privada.

A análise de todos estes desdobramentos supracitados é necessária para a fiel compreensão do instituto das operações urbanas consorciadas.

Neste sentido, é possível extrair alguns elementos do instituto: a preservação do direito de construir em favor dos proprietários; a intervenção urbana realizada pelo poder público (diante da autorização de modificações do regime urbanístico); elevação dos potenciais dos terrenos; aplicação dos recursos financeiros no financiamento da intervenção<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Carlos Ari Sundfeld em Direito de construir e novos institutos urbanísticos. Revista de pós-graduação em direito PUC-SP - p. 39.

Assim, como intervenção urbanística que é, a operação urbana consorciada exige da consideração de diversos fatores e medidas a serem tomadas pelos agentes públicos e privados, diante de sua alta complexidade.

O professor Vicente de Abreu, indica que “a característica básica deste instrumento urbanístico como via de execução de operação urbana determinada, com convergência de interesses (públicos, sociais e particulares), reduz o comprometimento da receita pública do Município e amarra todas as contrapartidas e recursos colhidos à aplicação na própria operação urbana consorciada”<sup>21</sup>.

Tal complexidade fica evidente diante da necessidade de um plano específico para seu atendimento, o qual contará com o planejamento de medidas, recursos, planejamentos dentre outras medidas excetuadas aquelas trazidas pelo plano diretor.

Com isso, verifica-se que, enquanto o plano diretor organiza e planeja a ordenação das cidades de uma forma geral, as operações urbanas consorciadas permitem a adoção de ações específicas em regiões que necessitem de tratamento diferenciado, sem que seja necessário alterar o plano diretor. Deste modo, busca este instituto implementar a melhor política urbana de melhoria social, estrutural e ambiental.

A modificação dos parâmetros urbanísticos imprime à operação urbana consorciada a característica de ordenação. Como visto, a ordenação do solo é a disciplina que determina o destino de cada espaço habitável de uma cidade para definir a maneira de como será utilizada.

Necessários destacar que a associação entre o Poder Público e a parceria privada é uma das principais características da medida – mesmo que também sejam observadas em outros institutos de direito administrativo – visto que, em primeiro lugar, haverá a participação da população em geral na formulação e até no controle da operação e, em segundo lugar, a participação da iniciativa privada na própria execução da operação urbana consorciada (daí a expressão que adjetiva esse tipo de operação urbana consorciada).

### 3.3 Dimensões jurídicas do instituto

---

<sup>21</sup> Urbanismo realista, Millennium Editora, 2006. p. 62.

A operação urbana consorciada tem por objeto uma área delimitada (pelo plano diretor) do espaço habitável, a qual apresente características que necessitem de intervenção estatal. Já o conteúdo desta operação urbana será o conjunto das medidas de intervenção urbanísticas próprias, a serem aplicadas no local.

As operações urbanas consorciadas propõem então uma transformação da área definida previamente no plano diretor, a qual necessita de um nova ordenação e, também, da inserção de medidas interventivas, como construção de habitações de interesse social, ampliação de sistema viário, etc.

Com isso, é possível concluir que a operação urbana consorciada – em seu modo mais puro – não compreende uma mera obra pública (diante de sua regulamentação específica), bem como ser comparada à um instrumento de regulamentação do solo e da propriedade privada, visto que esta ideia se opõe a atividade de controle urbano.

A função da operação urbana consorciada pode ser extraída de seu próprio conceito, qual seja, a promoção da urbanização de uma determinada área da cidade, mediante o atingimento de objetivos de “transformação urbanística estrutural”, “melhorias sociais” e “valorização ambiental”.

Ainda e em especial, a preocupação com a melhoria social é necessária. As transformações estruturais e outras medidas são capazes de atingir tal finalidade dos instrumentos de política urbana.

No âmbito da proteção ambiental, o instrumento também possui papel relevante, visto que, com a finalização da operação urbana consorciada, o oferecimento de bem-estar no local determinado para habitação é um direito constitucional garantido, além da própria proteção e preservação dos recursos naturais.

Por fim, a execução da operação urbana pode ser resumida nos seguintes procedimentos: planejamento, confecção de um plano, aprovação do plano como lei municipal e a sua operacionalização, mediante a participação pública e privada.

A legislação exige que a coordenação municipal e a participação da sociedade civil desde a fase da concepção do plano, até a sua operacionalização.

### 3.4 Disciplina e desenvolvimento da operação urbana consorciada

A análise aprofundada do instrumento urbanístico da operação urbana consorciada é necessária visto que, muitas vezes, o texto normativo pode trazer certas dúvidas ao leitor não habituado com a análise jurídica de tais instrumento.

#### 3.4.1 Competência

A competência para criação da operação urbana consorciada será municipal. Seja pelo teor do *caput* do artigo 32 do Estatuto ou pela determinação constitucional expressa do artigo 30, incisos I, II, IV, VIII e IX da Constituição Federal.

O instrumento tem como condição de existência e validade a elaboração de lei municipal prévia à sua implementação, diante dos diversos fatores que serão expostos abaixo. Tal determinação – de atribuir as competências urbanísticas ao Município – está relacionada as limitações e restrições da administração municipal, bem como com as condições de verbas, equipamentos e serviços municipais.

Todavia, recente alteração do Estatuto da Cidade, incluiu a possibilidade de instituir as chamadas operações urbanas consorciadas interfederativas pelo Estado, através de lei estadual específica (artigo 34-A). Com isso, as regiões metropolitanas ou as aglomerações urbanas poderão compreender área de incidência da operação.

Tal medida inserida em 2015 – com a promulgação do Estatuto da Metrópole – busca a ampliação do instrumento da operação urbana consorciada para regiões que contemplem mais de uma cidade, como o caso da chamada grande São Paulo.

Antes mesmo de tal inclusão, a doutrina<sup>22</sup> já considerava possível a participação do Estado ou da União nas operações que produzissem reflexos em interesses mais amplos do que os meramente locais, como regionais e nacionais.

---

<sup>22</sup> Operação urbana consorciada. Belo Horizonte: Fórum, 2011 p. 79 “A promoção de interesses justapostos pode resultar do acordo de vontades e da atuação concertada dos entes da Federação, que será viabilizada sobretudo por meio de dois instrumentos: os convênios e os consórcios públicos. Esses instrumentos correspondem à vontade constitucional de cooperação entre os entes da Federação, traduzida pelo que se convencionou chamar de “federalismo cooperativo”.

### 3.4.2 Conteúdo da lei e plano de atuação

Conforme o *caput* do artigo 32 do Estatuto, lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar a área para aplicação de operações consorciadas. Além disso, o artigo 33 estabelece os requisitos mínimos adicionais para a instituição de uma operação urbana consorciada.

Deste modo, em primeiro lugar, será necessária a edição de lei municipal específica para cada operação urbana, de modo a garantir a concretude do Estatuto, a qual ocorre – principalmente – com a edição do plano diretor. Além da referida lei, cada operação urbana consorciada deverá conter um plano para sua efetivação, o qual será aprovado concomitantemente com o projeto de lei de instauração da operação.

Este plano, nos termos do Estatuto deverá conter: a) a definição da área a ser atingida; b) o programa básico de operação da área; c) o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; d) a finalidade da operação; e) o estudo prévio de impacto de vizinhança; f) a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanente e investidores privados beneficiados pelas medidas previstas no artigo 32, §2º do Estatuto; g) a forma de controle da operação, e e) natureza dos incentivos a serem concedidos.

#### 3.4.2.1 Definição e programa de ocupação da área a ser atingida

A primeira exigência do artigo 33, no que diz respeito ao conteúdo do plano da operação, é a de que ele defina a área a ser atingida pelo empreendimento.

Deste modo, e em consonância com a ideia de um plano como procedimento urbanístico, a definição precisa derivar de uma visão geral da cidade com relação a todas as interferências presentes, como a segmentação dos mercados, o impacto social, etc.

Caso a área não seja delimitada previamente, não é possível dar prosseguimento a qualquer intervenção urbanística, pois o planejamento e sua execução dependem da limitação do espaço no qual serão aplicadas, perdendo sua característica de operação urbana consorciada para o conceito de qualquer intervenção local.

Da mesma forma, considerando o §1º do referido artigo, a área da operação é obrigatoriamente definida visto que os recursos obtidos com a outorga de benefícios só poderão ser aplicados na operação.

O segundo requisito é a apresentação, junto com o plano, de um programa básico de ocupação desta área previamente delimitada. Com isso, o plano deve apresentar quais os usos e índices urbanísticos serão permitidos e indicados na futura ocupação do espaço demarcado, dentre outras indicações espaciais.

Com isso, os elementos de desenho urbano servirão para incentivar determinado segmento da sociedade civil a se instalar ou a não abandonar a área da operação, de modo que esta previsão se manifesta com uma relevância extrema a operação.

#### 3.4.2.2 Programa de atendimento econômico e social para a população afetada

O requisito de apresentação de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação relaciona-se com o próprio conceito de operação urbana consorciada incluído no Estatuto, visto que a operação objetivará “melhorias sociais”. Assim, desde o início, o plano da operação deverá indicar quais serão as melhorias e como elas serão efetivadas.

Trata-se de característica e garantia plenamente atrelada aos conceitos de cidade sustentável e, por consequência, ao atendimento dos direitos e garantias fundamentais previstos constitucionalmente.

#### 3.4.2.3 Finalidades da operação

A necessidade de indicação das finalidades da operação em seu plano também é requisito mínimo para sua aprovação. A finalidade da operação deve ser entendida como a apresentação de todas as transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental que serão alcançadas com a concretização da operação.

Tais finalidades deverão atender, sempre, ao interesse público da população da cidade, a qual terá garantido seu direito de participação na tomada de tais decisões.

#### 3.4.2.4 Estudos prévios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental

Outra inovação trazida pelo Estatuto é a imposição da apresentação do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) e o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), instrumentos de política urbana do Estatuto (artigo 4º, inciso VI), no plano da operação.

Quanto ao estudo de impacto de vizinhança verifica-se que o Estatuto indica que a lei municipal definirá os empreendimentos e atividades que dependerão de sua elaboração (artigo 36), para a obtenção de “licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal”.

Ainda, no artigo 37, caput, “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”.

Referido artigo prossegue elencando as questões que deverão ser obrigatoriamente analisadas pelo estudo prévio de impacto de vizinhança. São elas: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público e ventilação e iluminação.

O artigo 33, inciso V, não exige a apresentação de estudo de prévio de impacto ambiental (EIA) na apresentação do plano de operação, todavia, este estudo é indispensável para a realização da operação por imposições de outros textos normativos, como a Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

#### 3.4.2.5 Benefícios e contrapartidas

Dentre os requisitos mínimos exigidos pela legislação para a validade do plano da operação urbana consorciada – o qual será acompanhará a lei específica que aprove a operação, está a necessidade de indicação da contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do artigo 32 desta Lei (redação alterada pela Lei nº 12.836, de 2013).

Referidos benefícios consistem nas medidas urbanísticas passíveis de alteração com a operação urbana consorciada, em especial: 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; 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.

O plano deve, então, prever todos os benefícios que possam surgir com a mudanças das regras supracitadas no âmbito da área englobada pela operação. Assim, aquelas pessoas que se aproveitarem dessas vantagens, bem como aquele que se beneficiem pelos incentivos decorrentes do uso das medidas sustentáveis, serão aquelas sujeitas ao pagamento da contrapartida.

Neste ponto específico, surge a dúvida quanto à similaridade entre a contrapartida da operação urbana consorciada e o tributo de contribuição de melhoria. Isto porque, este último, possui como hipótese de incidência a valorização de bem imóvel em razão de obra pública, cuja base de cálculo será a efetiva valorização imobiliária decorrente da obra, culminando com a obrigação de recolhimento do tributo pelo proprietário do imóvel valorizado.

Todavia, a contrapartida prevista no Estatuto da Cidade é devida apenas pela utilização dos benefícios previstos de alteração de uso e ocupação do solo e outras hipóteses previstas no artigo 32, sendo que o sujeito desta contrapartida será todo aquele que utilizar esses benefícios, independentemente de ser o proprietário do imóvel situado na área de operação ou não, e, por fim, seu valor será correspondente ao benefício e não a valorização do imóvel.

Neste sentido, Iara Pereira Ribeiro, ao citar Ermínia Maricato, alega que “nada indica no Estatuto da Cidade que a contrapartida deva ser necessariamente financeira, para os autos o plano direito tem competência para estabelecer outros modos de se encontrar um equilíbrio

entre o benefício concedido e a sua contrapartida, cumprindo a diretriz da justa distribuição dos benefícios e do ônus decorrente do processo de urbanização”<sup>23</sup>.

Qualquer que seja a decisão do Poder Público Municipal, é necessário que a contrapartida esteja prevista, necessariamente, no plano de operação que acompanhará a lei de instauração da operação urbana consorciada. Ainda, conforme o § 1º do próprio artigo 33, os recursos obtidos pelo Poder Público municipal com a contrapartida serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

#### 3.4.2.6 Forma de controle da operação

A exigência de indicação de formas de controle da operação, “obrigatoriamente compartilhado com a representação da sociedade civil” também é inserida pelo Estatuto da Cidade. Mais uma vez, a legislação traz determinação relacionada com a concepção de gestão democrática da cidade e, também, com o próprio conceito de operação urbana consorciada.

Além disso, este requisito traduz a necessidade de que o plano contenha previsões quanto a procedimentos e competências de gestão e controle, inclusive acerca do compartilhamento de tal controle.

Importante destacar que o Estatuto não impôs um modelo único de controle, cabendo ao Município, em sua particular gestão da operação urbana consorciada, estabelecer sua coordenação.

Este requisito se justifica pela natureza da própria operação urbana que deve ser concertada, ou seja, decorrente de acordo de vontade amplamente discutido entre os todos aqueles indicados pela lei, bem como pela necessidade de transparência e publicidade das decisões tomadas no âmbito da operação.

### 3.5 Participação da sociedade

O Estatuto da Cidade ao definir o instrumento como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público com a participação dos proprietários, moradores,

---

<sup>23</sup> Estatuto da cidade / coordenadores José Manoel de Arruda Alvim e Everaldo Augusto Cambler – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P. 693.

usuários permanentes e interventores privados incluiu uma nova característica a este novo modelo de operação urbana.

Assim, verifica-se que a previsão legal não exclui outros habitantes e usuários da cidade, fora da área demarcada para a operação, pois, inclusive, a gestão democrática da cidade é diretriz do Estatuto<sup>24</sup> (artigo 2º, inciso II e XIII) e a população como um todo deve ser convidada e incentivada a participar da formação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como a necessidade de audiência da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente ou construído, o conforto ou a segurança da população, tal como as atividades do instrumento da operação urbana consorciada.

O Poder Público deve oferecer a oportunidade de participação da sociedade civil, com a divulgação de seus estudos e plano – que já é garantido pelo princípio da publicidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal – oportunizando a apresentação de críticas e sugestões que eventualmente surjam. Caso isto não seja feito, o Estatuto, inclusive, inclui em seu artigo 52, inciso VI, a desobediência às diretrizes da gestão democrática da cidade como ato de improbidade administrativa<sup>25</sup>.

Além disso, a própria Constituição Federal, em seu artigo 58, §2º, II, prevê a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil no desempenho de qualquer função legislativa. A Constituição também dispõe que a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” é um preceito para promulgação da lei orgânica municipal (artigo 29, inciso XII).

Nesse sentido, ressalta Karlin Olbertz que “mediante a utilização destes mecanismos, os administrados exercerão seu direito de participação política e contribuirão para a melhor

---

<sup>24</sup> Além destas diretrizes, o Estatuto da Cidade exige que o processo de elaboração do plano diretor e a fiscalização da sua implementação sejam acompanhados da garantia de “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (artigo 40, §4º, inciso I). Ainda, o artigo 44 do Estatuto determina que “no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa [...] incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas”, tal como o artigo 43, inciso II, o qual prevê, “para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos: [...] II – debates, audiências públicas e consultas públicas”.

<sup>25</sup> Ressalta-se que a Lei nº 8.429/1992 (a qual dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional) não excluiu a possibilidade de ocorrerem outras tantas hipóteses que incidam nos atos de improbidade administrativa lá indicados.

decisão. Por outro lado, o processo de planejamento adquirirá legitimidade democrática. Mas tais mecanismos devem ser formalmente disciplinados em lei ou por regulamento, que estabeleça o procedimento de intervenção ou manifestação, os critérios de admissão dos participantes, o conteúdo que se pretende discutir e os limites da eficácia da discussão”<sup>26</sup>.

### 3.6 O certificado de potencial adicional construtivo

O Estatuto da Cidade ainda indica, em seu artigo 34, que 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”.

O certificado de potencial adicional de construção (CEPAC) indicado pela norma supracitada corresponde ao valor mobiliário na categoria de títulos de investimento, o qual constitui instrumento de captação de recursos financeiros junto aos investidores, sujeito ao registro e controle pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), órgão regulador do mercado de capitais.

A Lei nº 10.257/2001 autoriza, então, que a lei específica de aprovação da operação urbana consorciada indique a emissão – pelo Município – de quantidade determinada de CEPACs, alienáveis em leilão ou utilizáveis diretamente no pagamento de obras necessárias à própria operação.

Este tipo de autorização legislativa busca incentivar a aplicação de recursos financeiros no projeto, uma vez que a operação urbana exige, em algumas vezes, a realização de obras públicas que deem impulso à própria operação. Diante de comum inexistência de recursos financeiros orçamentários para implementação da operação urbana, o Poder Público, então, tem a possibilidade de utilizar-se de CEPACs como um instrumento apto a antecipar o recebimento dos recursos financeiros e/ou a delegar a empreendedores privados a tarefa de realizar os investimentos adequados com seus próprios recursos.

Os CEPACs referidos no artigo 32 do Estatuto da Cidade representa o direito à futura realização de potencial adicional de construção na área da própria operação urbana consorciada, mas com atenção aos termos autorizados pelo plano diretor municipal e pela lei

---

<sup>26</sup> Operação urbana consorciada. Belo Horizonte: Fórum, 2011 p. 88.

que autoriza a realização da operação urbana consorciada. Esta é a determinação expressa dos §§ 1º e 2º do referido artigo<sup>27</sup>.

O potencial adicional de construção pode ser comparado ao instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir previsto no artigo 28 e seguintes do Estatuto da Cidade. O plano diretor será responsável pela organização do potencial construtivo de cada área da cidade e, assim, fixará seu máximo, em atenção à área, valor histórico, interesse social, etc.

Assim como a outorga onerosa do direito de construir o CEPAC constitui uma maneira de adquirir maior potencial de construção – mas sempre dentro dos limites máximos fixados – acima do coeficiente de aproveitamento do imóvel (calculado conforme a legislação aplicável).

Necessário destacar que o CEPAC não é um título de crédito representativo de obrigação pecuniária devida pelo Município. Todavia, ele é dotado de valor econômico, diante do valor da quantidade de potencial adicional construtivo nele autorizado. Trata-se, portanto, de uma autorização municipal dada ao adquirente para realizar o potencial construtivo adicional em imóvel localizado na área demarcada da operação urbana consorciada.

Quanto às características do certificado de potencial adicional de construção, necessário destacar que a quantidade lá indicada não estará vinculada a um determinado imóvel, podendo ser entendida como um potencial abstrato, o qual somente será vinculado a determinado imóvel quando da solicitação de aprovação de projeto de edificação por seu titular.

Ainda, conforme ensina Paulo José Villela Lomar, “não têm eficácia para a relação jurídica instaurada com a emissão do Certificado quaisquer outros atos jurídicos, cláusulas, circunstâncias, termos ou condições que nele estejam expressamente consignados, pois sua única finalidade consiste em representar este potencial adicional autorizado para o fim de livre negociação desse potencial com terceiros ou seu exercício futuro perante a Prefeitura”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> § 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.

<sup>28</sup> Estatuto da cidade (comentários à lei federal 10.257/2001) – 3 ed.. – São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 283/284.

### 3.7. Operações urbanas consorciadas interfederativas

A necessidade de estabelecer diretrizes de planejamento, de gestão e de execução das funções públicas nas cidades urbana é de extrema importância como visto ao longo deste trabalho.

Em recente inovação legislativa, foi promulgada a Lei Federal nº 13.089/2015, de 12 de janeiro de 2015, a qual institui o Estatuto da Metrópole. Com isso, resta evidente a importância e eficiência conquistada pelo Estatuto da Cidade, visto que, agora, busca-se a regulamentação das áreas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, com o fim de estabelecer “normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (artigo 1º).

No que tange às operações urbanas consorciadas, referida lei incluiu (conforme seu artigo 24) o artigo 34-A ao texto do Estatuto da Cidade. Trata-se de previsão inédita que possibilita a realização das operações nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, as quais passaram a ser chamadas de urbanas consorciadas interfederativas. Todas as previsões do Estatuto da Cidade serão aplicadas neste novo instrumento, no que couber, salvo eventual contrariedade com as normas previstas neste novo texto legal.

## **CAPÍTULO 4 – A EXECUÇÃO E EFEITOS DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA**

### **4.1 O regime diferenciado**

Considerando que a operação urbana consorciada pode prever, sem prejuízo de outras medidas, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias e regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (artigo 32, §2º, I e II, do Estatuto da Cidade), é possível dizer que esta operação urbana resultará na instituição de um novo regime urbanístico diferenciado em relação ao plano diretor.

Ou seja, o plano urbanístico previamente definido pelo plano diretor para a área em que a operação urbana consorciada será implementada será flexibilizado pelo plano específico da operação, de modo que haverá um novo regime urbanístico naquela área.

Todavia, isto não quer dizer que o plano da operação poderá desvincular-se totalmente do plano diretor municipal. Com isso, o novo plano deverá tomar como base o plano diretor para melhor adequação da gestão pública urbana, como será visto abaixo.

#### **4.1.1 A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias**

O parcelamento é a divisão do solo habitável, estipulando-se a destinação de cada parcela do espaço, como para habitação, circulação, recreação, etc.

As normas gerais brasileiras de parcelamento do solo estão contidas na Lei nº 6.766/1979, que prevê duas modalidades: o loteamento e o desmembramento. A própria lei define o loteamento como “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes” (artigo 2º, §1º); já o desmembramento é “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com o aproveitamento do sistema viários existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (artigo 2º, §2º).

A alteração de uso do solo consiste na troca da alteração a qual lhe foi imposta, de acordo com as categorias previstas em lei, tal como uso residencial, comercial, industrial, etc. No que tange a ocupação do solo, para fins de alteração pelo plano da operação, traduz o modo de assentamento urbano (relação entre a localização e a quantidade de edificações permitidas no local) que será alterado.

Assim, instituída a operação urbana consorciada, é possível que o Poder Público municipal flexibilize tais índices e características supracitadas, de modo a permitir a construção e a utilização das localizações e imóveis diversos ao estabelecido inicialmente pelo plano diretor.

Por fim, há também a previsão de modificação de normas edilícias, ou seja, de normas que disciplinem o direito de construir. Com isso, o plano poderá prever normas de construção diversos daqueles que até então vigoravam para a área em foco. A generalidade da previsão não é prejudicial, uma vez que permite a adequação da operação urbana consorciada a necessidades e circunstâncias concretas, viabilizando sua ampla utilização.

#### 4.1.2 Regularizações

O inciso II, §2º, do artigo 32 traz uma previsão muito ampla, qual seja: “a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente”. Trata-se de uma permissão para a convalidação de situações jurídicas irregulares aos parâmetros de construção ou de registro, bem como de regularização fundiária, no local de aplicação da operação urbana consorciada.

O Estatuto, todavia, não trata da regularização da propriedade ou da posse do lote, mas apenas de sua construção, reforma ou ampliação. Porém, considerando que o artigo 32, §2º deixa expresso que as previsões ali contidas são meramente exemplificativas (“poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas”), reputa-se cabível a alteração de irregularidades na titulação da área.

#### 4.1.3 A concessão de incentivos a operações urbanas

A última medida que o Estatuto da Cidade explicita para a utilização no âmbito de operações urbanas consorciadas é a de “concessão de incentivos a operações urbanas que utilizem 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 desing e de obras a serem contempladas”.

Esta também recente alteração indica, mais uma vez, a relevância e interesse da sociedade (do interesse público) na preservação e manutenção do meio ambiente urbano saudável. A aplicação de novos métodos e tecnologias com o fim de preservação do meio ambiente, ainda que mais custosas do que as tradicionais, tem fundamento na garantia constitucional da saudável qualidade de vida da população atual e futura.

Com isso, então, o plano da operação, que constará na lei que lhe autorizar, poderá prever a concessão de incentivos – não delineados expressamente pelo Estatuto – para que empresas detentoras de tais tecnologias se interessem pela operação urbana consorciada e nela invistam seu conhecimento.

#### 4.2. Nulidade de licenças e autorizações incompatíveis

Por fim, o Estatuto traz, em seu artigo 33, §2º a regra de que “a partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada”.

Esta previsão mostra-se como uma medida preventiva da manutenção das circunstâncias e condição de fundamento para a instituição da operação urbana consorciada, de modo a suspender temporariamente a apreciação de projetos que possam comprometer a aplicação do plano da operação.

#### 4.3 A implementação das operações urbanas consorciadas na cidade de São Paulo

Além dos demais instrumentos urbanísticos, desde a promulgação da Lei Federal nº 10.527 de 10 de julho de 2001, as cidades têm analisado as possibilidade de aplicação dos instrumentos lá previstos para atendimento das diretrizes gerais de políticas públicas.

A cidade de São Paulo, então, já segue a implantação de cinco operações urbanas consorciadas, quais sejam: Anhangabaú, Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada.

Ressalta-se que as duas primeiras operações urbanas citadas, são anteriores ao Estatuto da Cidade, e forma consideradas como operações urbanas interligadas (mas que possuem os mesmos fins da operação consorciada). A Lei Municipal nº 11.090/1991 instituiu a Operação Urbana do Anhangabaú, já encerrada, que abrangeria “um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura [...], com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanente e investidores privados, visando a melhoria e valorização ambiental da área” (artigo 1º).

A Lei nº 11.732/1995, por sua vez, instituiu a Operação Urbana Faria Lima, com os mesmos propósitos da Anhangabaú, sendo revogada pelas leis nº 13.769/2004 e 13.781/2004, que converteu a operação em operação urbana consorciada (diante da nova introdução do Estatuto da Cidade).

Com esta experiência já adquirida, não só na cidade de São Paulo, as vantagens e desvantagens do instrumento passam a ser vistas de forma mais clara.

Como exemplo, a mais antiga versão deste instrumento – a Operação Urbana do Anhangabaú – visava a revitalização da área central da cidade de São Paulo, todavia, após quatro anos de duração daquela operação urbana, apenas foi aprovada uma proposta de regularização fundiária (referente ao lote da Bolsa de Valores de São Paulo). Não houve o esperado interesse da iniciativa privada, que viabilizaria maiores transformações no âmbito do plano.

Por outro lado, a operação propiciou o incentivo à melhor conservação de construções do centro histórico de São Paulo, sendo a precursora da Lei Municipal nº 12.349/1997 (chamada de operação urbana centro).

Em análise urbanística específica Luiz Guilherme Rivera de Castro traz importante impressões das operações urbanas consorciadas aplicadas na cidade de São Paulo, veja-se:

“em relação ao processo de urbanização, as operações urbanas examinadas encontram-se na área do chamado centro expandido da cidade de São Paulo, mais especificamente no quadrante sudoeste, região da cidade que concentra as camadas de mais alta renda da população, os serviços e equipamentos urbanos mais sofisticados e especializados, além da alta conectividade proporcionada pelas infra-estruturas de transporte e

do alto nível de serviços proporcionados pelas demais redes de infra-estruturas [...]

essa é também a área onde ocorre um esvaziamento populacional relativo, com diminuição da população residente tanto em termos absolutos quanto relativos às demais áreas da metrópole, em particular as localidades mais distantes do centro. Ao privilegiar tais áreas, as operações urbanas adquirem uma dimensão metropolitana, participando do processo de reforço de um determinado tipo de centralidade metropolitana que se caracteriza principalmente pela concentração de parte significativa da população de mais altas rendas e dos setores vinculados ao crescimento das atividades terciárias articuladas ao processo de mundialização da economia”<sup>29</sup>.

Assim, é possível concluir que o instrumento da operação urbana consorciada tem obtido resultado satisfatório, mas não excelente. A implementação de tal instrumento depende, ainda, de diversos fatores ligados à já tradicional administração pública viciada, todavia, com o empenho necessário – o qual, inclusive, vem crescendo nos últimos anos - será possível extrair melhores frutos deste tão importante instrumento.

---

<sup>29</sup> Operações urbanas em São Paulo – interesse público ou construção especulativa do lugar. São Paulo, 2006 – p. 278.

## CONCLUSÃO

As operações urbanas são importante instrumento de planejamento urbano e, portanto, de políticas públicas, as quais pressupõem a parceria público-privada para a realização de transformações urbanas em determinado ambiente construído, reconhecendo-se a importância do papel do empreendedorismo imobiliário na produção do ambiente construído de modo a garantir sua sustentabilidade.

Estas transformações desejáveis pelo interesse público são principalmente compreendidas como melhorias no sistema viário e desenvolvimento urbano associado ao adensamento construtivo, embora existam outros benefícios.

Tal instrumento tem se voltado ao setor de empreendimento imobiliários com o fim de, nas formas e modos garantidos pela legislação, realizar o financiamento de obras públicas necessárias para a regularizações urbanas almejadas, através da captura de uma parte da valorização dos imóveis, proporcionado pelas obras realizadas na área de operação.

Diante da superlotação das cidades brasileiras e, em especial, São Paulo, as operações urbanas são utilizadas para inserção de verbas privadas nas obras públicas, as quais muitas vezes são deixadas de lado pelo município por falta de verba orçamentária, diante da grande procura por este setor de aquisição de potencial construtivo e permissão de usos além daqueles permitidos pelo plano direito municipal.

Daí a característica de instrumento jurídico e político prevista no Estatuto da Cidade.

Em análise totalmente estrita à esfera jurídica, o instrumento de operação urbana consorciada mostra-se eficiente para melhorar a qualidade de vida nas cidades sustentáveis. Estas chamadas parcerias com a iniciativa privada representam recurso bastante utilizado atualmente, em especial devido à grande dificuldade de atender os objetivos propostos, com poucos recursos públicos disponíveis (e muitas vezes mal administrados).

A concepção de tais instrumentos tem mudado nos últimos anos, de modo a orientar a gestão e investimentos na cidade. O grande desafio do planejamento incluyente é encarar a escala do problema da moradia, do transporte público e da sustentabilidade ambiental.

Trata-se da verdadeira política urbana a ser executada por todos os níveis de governo, a qual deve caminhar na direção da redução das desigualdades sociais e regionais a ser, portanto, promover a dignidade da pessoa humana, não discriminatória, universalista.

## **BIBLIOGRAFIA**

Estatuto da cidade: Os desafios da cidade justa / Organizadores: Andréa Quadrado Mussi; Daniela Gomes; Vanderlei de Oliveira Farias – Passo Fundo: IMED, 2011.

Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários / Coordenadores Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 / Organizadora: Liana Portilho Mattos – Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

Estatuto da cidade (comentários à lei federal 10.257/2001) / coordenadores Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz – 3ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

Estatuto da cidade / coordenadores José Manoel de Arruda Alvim e Everaldo Augusto Cambler – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana / Ermínia Maricato. 4. Ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2011.

Direito à cidade – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis / coordenador Nelson Saule Júnior. Instituto Pólis, 1999.

Daniela Libório Di Sarno. Direito urbanístico moderno: meio ambiente urbano e qualidade de vida – tese de doutorado em direito pela pucsp, 2002. Orientador Adilson Abreu Dallari.

Renato Traldi Dias. Dissertação de mestrado, PUCSP - Orientadora Consuelo Yoshida – Políticas públicas ambientais e seus instrumentos: a indução e direção do mercado para a sustentabilidade.

Direito Ambiental Constitucional. José Afonso da Silva. 7ª ed. – Malheiros editores, 2012.

Reisewitz, Lúcia. Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro – São Paulo: Editara Juarez de Oliveira, 2004.

Direito urbanístico e ambiental / coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Daniela Campos Libório Di Sarno. 2 ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Machado, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21ª ed. Malheiros Editores 2013.

Urbanismo realista / Vicente de Abreu Amadei – Campinas, SP: Millennium Editora, 2006.

Direito constitucional do ambiente / organizadores: Sérgio Augustin e Wilson Steinmetz, RS: Educs, 2011.

Alexandre Levin. Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. Tese de doutorado da PUCSP. Orientador: Márcio Cammarosano.

Operações urbanas em São Paulo – interesse público ou construção especulativa do lugar / Luiz Guilherme Rivera de Castro. São Paulo, 2006.

Operação urbana consorciada / Karlin Olbertz. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Raquel Rolnik. O que é cidade. São Paulo: Brasiliense, 1995.

Edis Milaré. Direito do Ambiente. 9ª ed. Revista dos tribunais, 2014.