

PROGRAMA
NACIONAL DE
CAPACITAÇÃO
DAS CIDADES



**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

VOLUME 5

**OPERAÇÕES URBANAS
CONSORCIADAS (OUC)**

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Ministro de Estado
ALEXANDRE BALDY

Secretário-Executivo
SILVANI ALVES PEREIRA

Secretário Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU
GILMAR SOUZA SANTOS

Diretora do Departamento de Planejamento e Gestão Urbana – DPGU
DIANA MEIRELLES DA MOTTA

Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC
PAULO COELHO AVILA - Coordenador

Colaboradores na produção e elaboração do Caderno Técnico
CAROLINA BAIMA CAVALCANTI
CLÉO ALVES PINTO DE OLIVEIRA
LETÍCIA MIGUEL TEIXEIRA

Revisão de texto
CAROLINA DE SOUSA AQUINO
INGRID ZWICKER

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

Diretor do Programa para América Latina e Caribe
MARTIM O. SMOLKA

Elaboração do Caderno Técnico
CAMILA MALERONKA

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID

Representante no Brasil
HUGO FLOREZ TIMORAN

Housing and Urban Development Division (HUD)
JASON ANTHONY HOBBS

Projeto Gráfico e ilustrações
MARCELO VASCONCELOS ALVES JUNIOR

**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

VOLUME 5

**OPERAÇÕES URBANAS
CONSORCIADAS (OUC)**

©2017 Ministério das Cidades

É totalmente proibida a reprodução total ou parcial deste material sem a prévia autorização do Ministério das Cidades.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

Maleronka, Camila.

Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Maleronka, Camila; Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

5 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade.

102 p. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Lincoln Institute of Land Policy.

ISBN: 978-85-7958-071-0

1. Operação Urbana Consorciada. 2. Projetos Urbanos. 3. Captura da valorização imobiliária. 4. Estatuto da Cidade 5. Políticas urbanas 6. Gestão urbana. 7 Obras Públicas. 8. Mais-valias urbanas. 9. CEPAC. 10. Financiamento urbano. 11. Maleronka, Camila.

APRESENTAÇÃO

Este **Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Operações Urbanas Consorciadas** constitui o Volume 5 da coleção de “Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade”. A Operação Urbana Consorciada (OUC), definida no Estatuto da Cidade, é um instrumento urbanístico que tem como objetivo promover transformações estruturais na cidade, por meio de projetos urbanos. Além da redefinição do uso e ocupação do solo nestas áreas, esses projetos associam interesses públicos, agentes do mercado e sociedade civil em um objetivo comum. Por meio da gestão da valorização imobiliária resultante desse processo, a OUC mobiliza recursos privados para financiar investimentos em infraestrutura, sem onerar os contribuintes em geral.

O Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Lincoln Institute of Land Policy (LILP), apresentam esta publicação com o objetivo de auxiliar os governos locais na regulamentação e implementação de projetos que utilizam as Operações Urbanas Consorciadas para promover o desenvolvimento de determinadas áreas da cidade.

Alexandre Baldy
Ministro das Cidades

Martim Oscar Smolka
Associado Sênior e Diretor do
Programa para América Latina e
Caribe do LILP

Hugo Flóres Timorán
Representante do Bid no Brasil



SUMÁRIO

- 09** **Lista de Abreviaturas e Siglas**
- 11** **Introdução**
- 15** **Caracterização geral das Operações Urbanas Consorciadas**
 - a. Conceito
 - b. Fundamentos e antecedentes
 - c. Marcos legais
 - d. Por que fazer uma operação urbana?
- 39** **Regulamentação**
 - a. Introdução
 - b. OUC no Plano Diretor
 - c. Elaboração do Plano da OUC
 - d. Definição da área a ser atingida
 - e. Programa básico de ocupação da área
 - f. Programa de atendimento econômico e social
 - g. Finalidades da operação
 - h. Estudo prévio de impacto de vizinhança
 - i. Contrapartida a ser exigida
 - j. Forma de controle da operação
 - k. Incentivos
 - l. Do plano à lei da OUC
 - m. Negociação e participação social no processo de discussão do Projeto de Lei da OUC
 - n. Decreto regulamentador e normas complementares

69 Implementação

- a. Arranjo institucional
- b. Licenciamento de empreendimentos privados
- c. Gestão de contrapartidas
- d. Gestão dos CEPAC
- e. Gestão de obras e intervenções públicas
- f. Intervenções âncora e as possibilidades introduzidas pela IN 33
- g. A utilização de Parcerias Público-Privadas
- h. Controle social e participação cidadã

85 Interação da OUC com outros instrumentos e programas

- a. Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo
- b. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)
- c. Transferência do Direito de Construir (TDC)
- d. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)
- e. Consórcio Imobiliário
- f. PEUC e IPTU progressivo no tempo
- g. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

93 Tira-Dúvidas

99 Referências

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

CA: Coeficiente de Aproveitamento

CEPAC: Certificado de Potencial Adicional de Construção

CRI: Certificado de Recebíveis Imobiliários

CT: Caderno Técnico

CVM: Comissão de Valores Mobiliários

EC: Estatuto da Cidade

EIV: Estudo de Impacto de Vizinhança

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IN: Instrução Normativa

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

LPUOS: Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

MCidades: Ministério das Cidades

OODC: Outorga Onerosa do Direito de Construir

OU: Operação Urbana

OUC: Operação Urbana Consorciada

PEUC: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

SEMPLA: Secretaria Municipal de Planejamento

TDC: Transferência do Direito de Construir

ZAC: Zone D'Aménagement Concerté

ZEIS: Zona Especial de Interesse Social

ZIM: Zona de Interesse Metropolitano





INTRODUÇÃO

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento urbanístico regulado pelo Estatuto da Cidade (artigos 32 a 34) que tem como objetivo promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Este instrumento rege a elaboração e implementação de projetos urbanos, definidos a partir do interesse público e desenvolvidos de modo consorciado, isto é, combinando expectativas e objetivos do poder público e de agentes do mercado e da sociedade civil. É justamente por isso que comumente a OUC é associada à noção de parceria público privada, pois a estratégia de viabilização do projeto de cada OUC depende da articulação entre o Estado e os agentes da esfera privada.

A OUC integra o conjunto de instrumentos urbanísticos de gestão da valorização imobiliária, isto é, instrumentos que incidem sobre o valor dos terrenos e tiram partido desta incidência para viabilizar objetivos da política urbana. Dentro desse conjunto estão instrumentos como, por exemplo, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que pode ser aplicada com o sentido de reduzir a expectativa do proprietário em relação ao valor de seu terreno, ao demarcá-lo como área prioritária para a provisão de habitação social. Também neste grupo está a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) que, ao definir o coeficiente de aproveitamento básico, regula o valor do terreno correspondente ao proprietário (definido pelo CA básico) e aquele correspondente ao município (definido pela diferença entre o CA máximo e o CA básico).

Assim como a OODC, objeto do primeiro Caderno Técnico desta série, a OUC também viabiliza recursos extraordinários, aliás, esta é uma de suas características mais conhecidas: a possibilidade de geração de fontes alternativas para o financiamento urbano. Também se reconhece a crítica corrente ao instrumento, que o classifica como excludente, porque contribuiria para acirrar as diferenças intraurbanas. Neste caderno, partimos da premissa que a OUC é um meio, ou seja, seus resultados – sejam eles o aumento da capacidade de investimento do município ou o aumento da segregação socioespacial, entre muitos outros – vão depender das motivações e das opções de projeto que orientam a instituição de uma Operação Urbana Consorciada.

A OUC é um instrumento urbanístico para viabilização de projetos urbanos em parceria com o setor privado, ou seja, refere-se a intervenções planejadas em trechos do território urbano e define formas de viabilizá-las, considerando alguns requisitos mínimos.

As primeiras experiências de aplicação desse instrumento já contam mais de 20 anos, porém estão limitadas a poucos municípios. Mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade¹, Lei Federal nº de 10 de julho de 2001, este quadro não se alterou significativamente. Assim como ocorreu com outros instrumentos disponibilizados pela lei federal, a OUC foi incorporada aos

¹ Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel Todtmann (orgs.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.



planos diretores de muitos municípios brasileiros. Pesquisa publicada por ocasião dos dez anos do Estatuto da Cidade revela que, em uma amostra de 526 municípios, 71% deles traziam a previsão do instrumento em seu Plano Diretor. Entretanto, os municípios que efetivamente chegaram a regulamentar as Operações Urbanas Consorciadas em seus territórios permanecem poucos. Até 2015 eram apenas 18 operações regulamentadas em 11 municípios², de acordo com a pesquisa “Operações Urbanas no Brasil”, realizada pelo MCidades³. Essa pesquisa, juntamente com outras duas iniciativas, integra um conjunto de esforços que contribuíram para a formulação deste Caderno Técnico (CT).

A primeira delas foi um projeto sobre dois instrumentos do Estatuto da Cidade: Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operação Urbana Consorciada, realizado por meio de uma parceria entre o Lincoln Institute of Land Policy e o MCidades. Dentro desse projeto, no segundo semestre de 2010, foi realizada uma oficina nacional que reuniu especialistas nos dois instrumentos. Como resultado, foi publicado o primeiro Caderno Técnico que integra esta série: Regulamentação e Implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir⁴. Já a segunda iniciativa foi uma pesquisa contratada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2015, que se dedicou ao estudo e avaliação das operações urbanas implementadas na cidade de São Paulo, principal referência nacional sobre o tema, cuja experiência comumente se confunde com o próprio instrumento. Identificar os limites e especificidades destes casos oferece subsídios para melhor compreensão das potencialidades da OUC.

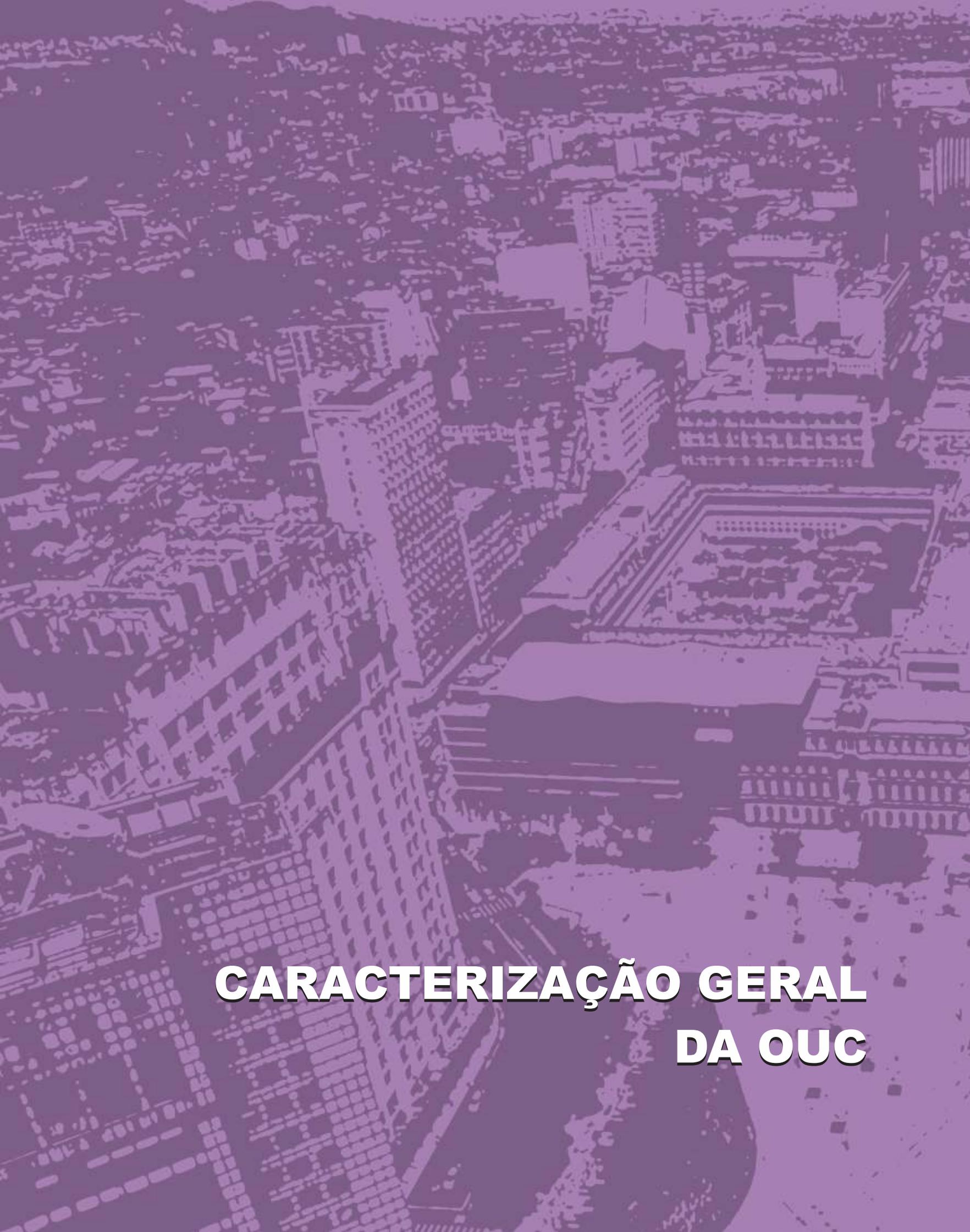
Tomando como base tais fontes e também recorrendo a outras publicações sobre o instrumento, este CT oferece subsídios para orientar os municípios sobre como e quando utilizar a Operação Urbana Consorciada. Em outras palavras, esclarece as motivações para o uso do instrumento e os passos para fazê-lo. Esta orientação vem acompanhada de exemplos de casos concretos e comentários sobre lições que a experiência acumulada até aqui pode oferecer.

O CT OUC está estruturado em seis partes, além desta introdução. A primeira traz a caracterização geral do instrumento, que explica seu conceito, relata seus antecedentes, expõe seus fundamentos e marcos legais e, por fim, esclarece as razões que justificam sua adoção. A segunda parte trata da regulamentação da Operação Urbana Consorciada, detalha o conteúdo do plano da Operação e como passar do plano à lei específica, isto é, como traduzir as intenções expressas no plano para um texto legal. Já a terceira parte se concentra sobre os aspectos de implementação da OUC, aí incluídos os arranjos institucionais necessários para implementar uma operação, as formas de gestão de contrapartidas, o licenciamento de empreendimentos, a definição de prioridades, o cronograma de obras, o monitoramento da OUC e também o regime de transição para seu encerramento. Na sequência, a quarta sessão do CT discute a interação da OUC com outros instrumentos urbanísticos e programas. Essa sessão é seguida por uma sessão tira-dúvidas e o Caderno se encerra com a parte que lista as referências utilizadas para sua elaboração.

² Campinas, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Osasco, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Bernardo do Campo e São Paulo.

³ Pesquisa – Operações Urbanas no Brasil, janeiro 2016, DEAP – SNAPU MCidades. Elaboração: Rafael Do Vale (estagiário); Coordenação: Letícia Miguel Teixeira

⁴ Furtado, Fernanda; Biasotto, Rosane; Maleronka, Camila. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília, Ministério das Cidades, 2012.

An aerial photograph of a city, likely Rio de Janeiro, showing a dense urban landscape. In the foreground, a large, modern stadium with a distinctive roof structure is visible. The stadium is surrounded by other buildings and greenery. The background shows a vast expanse of city buildings, with a hillside visible in the distance. The overall scene is a high-angle view of a major urban center.

CARACTERIZAÇÃO GERAL DA OUC



Caracterização Geral

Caracterização Geral da OUC

a. Conceito

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento urbanístico previsto na legislação brasileira para a intervenção em trechos do território que possibilita realizar projetos urbanos em parceria com o setor privado. Em outras palavras, trata-se de um instrumento de coordenação de iniciativas públicas e privadas para promover a transformação de um perímetro delimitado dentro da cidade.

Esta é a noção presente no texto do Estatuto da Cidade⁵ (EC), que define a OUC como “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” (Lei nº 10.257/2001, art. 32, § 1º).

As “intervenções” a que o texto legal se refere incluem obras públicas, provisão de infraestrutura e equipamentos sociais que serão implantados no território. Já as “medidas” são normas e regulamentos que definem parâmetros para o uso e ocupação do solo e orientam o desenvolvimento urbano também na área selecionada. É importante, contudo, sublinhar a noção de “conjunto” que o texto traz. Em outras palavras, não são intervenções e medidas aleatórias ou isoladas, mas iniciativas que se somam, estabelecem relações entre si e formam um todo coerente, ou seja, configuram um sistema orientado a um objetivo comum. Este conjunto de intervenções e medidas caracteriza o projeto urbano da OUC, citado acima.

A noção fundamental de uma Operação Urbana Consorciada é a articulação de intervenções e medidas, isto é, o planejamento combinado de obras e regulação urbanística, no sentido de viabilizar a implementação de um projeto urbano.



Ao especificar que as intervenções e medidas devem ser “coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados”, o texto da lei remete à ideia da parceria. Dessa forma, trata-se de iniciativa liderada pela prefeitura, que inclui a atuação da sociedade envolvida e interessada no projeto. É importante ressaltar que a noção de parceria não se restringe ao modelo de financiamento, mas também deve estar presente na gestão da Operação.

⁵ Lei Nacional nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm



A Operação Urbana Consorciada depende da efetivação de parcerias entre os vários agentes envolvidos, incluindo tanto a forma de financiamento, quanto a mediação dos interesses de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, tanto na etapa de planejamento, quanto durante a gestão da Operação.

A definição do instrumento pelo EC identifica os motivos que justificam a iniciativa de uma Operação Urbana Consorciada, ou seja, seus objetivos. Só é possível instituir uma OUC quando o município identifica a necessidade de promover, em um perímetro determinado, “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, ou seja, é a intenção de projeto que motiva a utilização da Operação Urbana Consorciada.

Objetivos da Utilização De Operações Urbanas Consorciadas

- ▶ Transformações urbanísticas estruturais: alterações no espaço físico e/ou em sua gestão, por meio de modificações no desenho urbano e/ou nas condições de uso e ocupação do solo, com vistas a promover pelo menos uma das seguintes situações: aproveitamento de áreas vazias e/ou subutilizadas; melhorias na circulação, acesso e fluxos; adequação e/ou aporte de infraestrutura; criação e/ou recuperação de espaços e equipamentos públicos; valorização do patrimônio cultural e da paisagem urbana e cumprimento da função social da propriedade;
- ▶ Melhorias sociais: melhoria das condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e cidadania da população diretamente afetada pela OUC, notadamente àqueles de baixa renda; promoção da inclusão social e o uso e ocupação democráticos do espaço urbano;
- ▶ Valorização ambiental: ações de recuperação, proteção e/ou melhoria do meio ambiente natural e urbano na área de intervenção e promoção de ações sustentáveis do ponto de vista ambiental, cultural, econômico e social.

Fonte: IN nº 33, de 2014, Ministério das Cidades.

Em resumo: este instrumento serve para desenvolver e implementar uma intervenção urbana negociada com a sociedade civil, que pode incluir a realização de obras e a definição de normas urbanísticas específicas, para alcançar certos objetivos da política urbana do município.

Financiamento e projeto

Outro aspecto importante da Operação Urbana Consorciada é a possibilidade de combinar projeto e financiamento. A proposição e a implementação de uma intervenção urbana nos moldes de uma OUC implica custos, na medida em que prevê a realização de obras públicas, construção de equipamentos etc; mas também gera valorizações uma vez que o valor dos imóveis aumenta em função das melhorias realizadas na área da OUC. Por esse motivo, a valorização gerada pela intervenção pode (e deve) ser utilizada como fonte de recursos para sua implementação.

A valorização gerada pela intervenção pode e deve ser utilizada como fonte de recursos para a implementação das Operações Urbanas Consorciadas.



Vale reforçar que a valorização imobiliária de que tratamos aqui é derivada da ação pública, seja pela intervenção direta na construção de obras e equipamentos, seja pela concessão de índices e parâmetros urbanísticos que permitem a construção de empreendimentos mais rentáveis. Assim, faz sentido que tal valorização retorne aos cofres públicos de modo a permitir novos investimentos em benefício da população.

Esta noção também está presente no instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Entretanto, enquanto a OODC recupera a valorização decorrente de índices urbanísticos concedidos acima do parâmetro básico de aproveitamento (Coeficiente de Aproveitamento Básico), a OUC permite recuperar também a valorização decorrente de obras públicas⁶. Outra diferença importante entre os dois instrumentos é que, enquanto os recursos obtidos por meio da OODC vão para um fundo municipal e podem ser aplicados em todo o território municipal⁷, os recursos obtidos por meio da OUC devem ser aplicados exclusivamente no programa de intervenções definidos pela OUC.

A valorização é captada como fonte de financiamento para as obras públicas e execução das demais medidas previstas na Operação⁸ por meio de contrapartidas também previstas em cada Operação. Por exemplo, se uma Operação Urbana prevê a alteração de índices urbanísticos, o proprietário beneficiado pelo aumento do coeficiente de aproveitamento de seu lote ou a pessoa interessada em usar os índices extras nesse lote deverá pagar um valor determinado que, por sua vez, financiará as intervenções previstas na Operação. Aí está uma das faces mais visíveis da parceria entre poder público e iniciativa privada possibilitada pela OUC.

6. A valorização decorrente dos índices urbanísticos concedidos e da transformação da área pela realização de obras públicas se reflete no valor alcançado pelos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) em leilão; essa lógica será detalhada na seção implementação deste Caderno.

7. Segundo o Estatuto da Cidade, art. 31, os recursos auferidos por OODC devem ser aplicados com as seguintes finalidades previstas: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, ou proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

8. Além da construção de obras e equipamentos públicos, uma operação urbana também demanda a implantação de um programa de atendimento econômico e social para a população afetada pelo projeto, o que pode implicar outros itens onerosos ao poder público, tais como uma verba destinada à locação social ou programas de educação ambiental.

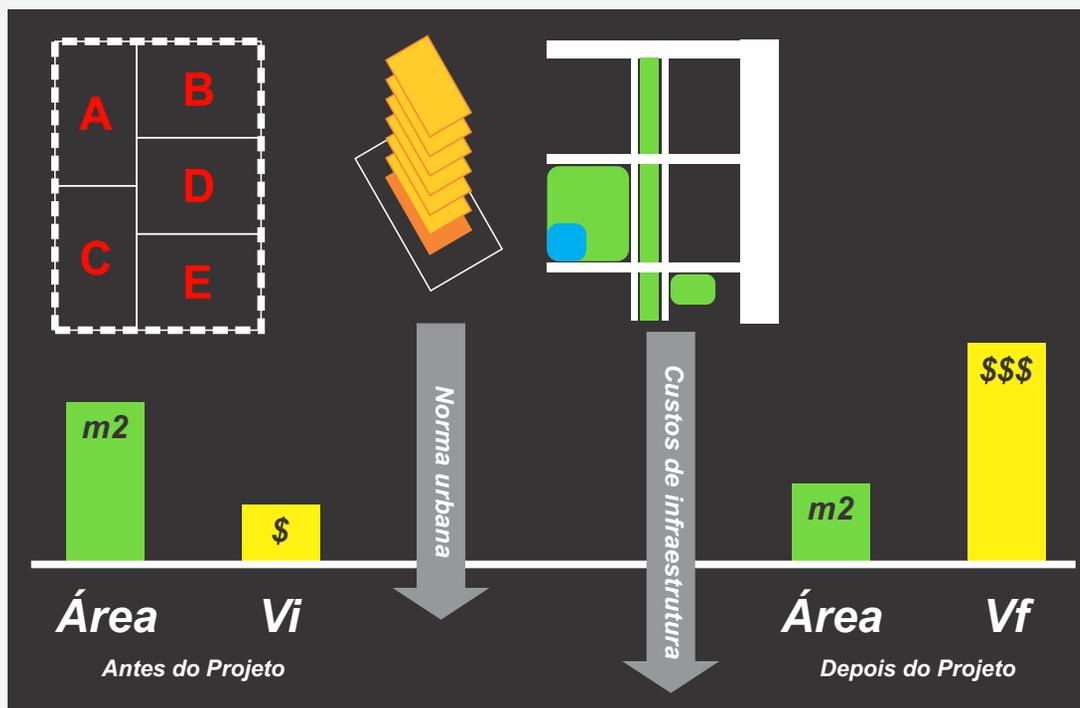


O Financiamento de Projetos Urbanos com Valorização Imobiliária

A ideia de autofinanciar um projeto urbano a partir da valorização que ele mesmo produz não é exclusiva do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada. Em geral, todos os arranjos identificados como parcerias público-privadas para viabilizar grandes projetos urbanos, de alguma maneira incorporam essa estratégia.

Por exemplo, a ZAC (*Zone D'Aménagement Concerté*), instrumento urbanístico francês que inspirou as primeiras proposições de operações urbanas, permite que o poder público atue como um incorporador imobiliário. Uma vez definida a área e o projeto de intervenção, todos os terrenos são adquiridos pelo Estado ou por organização à qual o Estado delega essa função. Essa organização – em geral uma sociedade de economia mista promove os investimentos necessários em infraestrutura e revende os terrenos à iniciativa privada, incorporando no preço dos imóveis a valorização decorrente dos melhoramentos realizados, e, desta maneira, recupera o investimento realizado na transformação da área.

Os *Planes Parciales* colombianos, inspirados no instrumento do *Land Readjustment* japonês, também são exemplos de como o instrumento viabiliza o autofinanciamento de um projeto urbano. A figura abaixo resume sua lógica: uma área bruta que pode inclusive pertencer a diferentes proprietários é reparcelada com base em um novo projeto global. Esse projeto inclui a definição de normas específicas e a implantação de infraestrutura, com a destinação de áreas públicas para sistema viário, áreas verdes e equipamentos públicos.



Lógica de financiamento dos Planes Parciales colombianos.

Fonte: Rojas Eberhard, 2015.



A área privada final resultante do projeto é menor que a área inicial. Contudo, seu valor absoluto é maior, por conta das melhorias implementadas, o que viabiliza economicamente a intervenção. No caso das Operações Urbanas Consorciadas, o meio mais utilizado para a recuperação da valorização imobiliária gerada pela atuação pública é a venda de potencial construtivo. Quando este potencial é vendido em leilões, isto é, seu preço é definido pela competição entre agentes interessados, entende-se que seu valor poderia também incorporar a expectativa de valorização da área decorrente dos investimentos que serão realizados na área.



*Lógica de
financiamento das
Operações Urbanas.*

*Fonte: Prefeitura de São
Paulo.*

b. Fundamentos e antecedentes

O desenvolvimento conceitual do instrumento OUC teve início no final da década de 1970. O tema foi abordado por Costa (1976) em texto que introduz a Operação Urbana (OU) como um instrumento para política de estruturação metropolitana como “empreendimentos de natureza imobiliária por meio dos quais o poder público assume a iniciativa do processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária que ajuda a provocar, visando a objetivos sociais e ao aumento de oportunidades para atuação da iniciativa privada” (COSTA, 1976, p. 73)⁹. Segundo essa concepção, as Operações poderiam ter um dos sete objetivos: a

9. O debate sobre Operações Urbanas em contextos metropolitanos foi reavivado com a edição da Lei Federal nº 13.089/15 (Estatuto da Metrôpole). A lei define as “Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas” como um dos instrumentos para promoção do desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas (art. 9º, inciso IV).



obtenção de áreas para usos públicos; a redução dos vazios urbanos; a liberação de novas áreas para a iniciativa privada; a produção de unidades habitacionais populares; a implantação dos equipamentos urbanos de infra e superestrutura; o aproveitamento das áreas mais adequadas às potencialidades de sua posição e sítio; e, ainda, a melhoria de condições ambientais.

Essa primeira concepção introduz a ideia de um instrumento para promoção de intervenções urbanas que utiliza a gestão da valorização imobiliária como forma de financiamento e se aproxima muito da concepção das Zonas d'Aménagement Concerté¹⁰ (ZAC) francesas, inspiração clara para as primeiras propostas de Operação Urbana no Brasil. A proposta de um sistema de Operações Urbanas no projeto do Plano Diretor de 1985 da cidade de São Paulo (ver BOX pg.21) reflete esta visão.

Entretanto, desde essas primeiras proposições conceituais até chegar a experiências práticas, o instrumento foi ajustado. Nesse processo, a alteração mais explícita diz respeito à forma de financiamento prevista. Se inicialmente as Operações Urbanas foram pensadas como amplas estratégias de gestão da valorização imobiliária, na prática, foram viabilizadas por meio da venda de potencial construtivo. Esta inflexão ocorreu a partir da experiência do município de São Paulo com as “Operações Interligadas”, instrumento precursor das Operações Urbanas que tomou como base o conceito de “solo criado”¹¹.

As Operações Interligadas paulistanas foram regulamentadas em 1986 por uma lei que possibilitava trocar exceções aos parâmetros estabelecidos pelo zoneamento pela construção de casas populares. Em 1992, a Lei das Operações Interligadas foi modificada permitindo que a contrapartida fosse paga também em dinheiro. Este instrumento inaugurou o pagamento por área adicional no contexto paulistano. Trata-se, portanto, de uma experiência precursora que abriu espaço para a adoção de outros instrumentos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a própria Operação Urbana Consorciada. Outro legado desse instrumento para experiências futuras foi a possibilidade de geração de receitas adicionais para o município.

Vê-se aí uma sequência lógica, que se afasta de qualquer elaboração conceitual e assume uma abordagem pragmática: a flexibilização da norma enseja a cobrança de contrapartidas que, por sua vez, gera recursos para o município. Esse racional foi reproduzido nas primeiras experiências de Operações Urbanas na cidade de São Paulo, deixando de lado as proposições anteriores (Maleronka, 2010). A intenção de promover intervenções estratégicas no território, com objetivos claros de transformação, foi substituída pela intenção de atrair a iniciativa privada e arrecadar recursos por meio da flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo.

10. As ZAC são instrumentos para intervenção em trechos do território nos quais o poder público assume papel propositivo, inclusive agindo como desenvolvedor imobiliário. Em mais de 40 anos de vigência, o instrumento francês foi sendo periodicamente atualizado e aperfeiçoado. Suas características iniciais – de fomento à produção habitacional por meio da flexibilização de normas – foram sendo substituídas por demandas contemporâneas e hoje o que sobressai no instrumento é a forma de gestão compartilhada que ele promove (MALERONKA, 2010, p. 67).

11. Ver p. 20 de Furtado, Fernanda; Biasotto, Rosane; Maleronka, Camila. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília, Ministério das Cidades, 2012.

Operações Urbanas na Proposta do Plano Diretor de São Paulo de 1985



Operações urbanas no Plano Diretor do município de São Paulo 1985/2000.

Fonte: São Paulo, 1985.

Em 1985, em proposta de Plano Diretor elaborada pela Prefeitura de São Paulo, as Operações Urbanas aparecem pela primeira vez territorializadas: nas áreas centrais as intervenções propostas são mais pontuais, de menor dimensão, enquanto nas periferias são previstas grandes intervenções. Ao todo foram propostas 35 Operações Urbanas, algumas delas em perímetros descontínuos. Cada uma tinha um foco diferente, que podia ser a ampliação de um parque ou a urbanização em torno de um terminal de transporte intermodal. As ações relacionadas mencionam os estudos de conjunto da área, equipamentos integrados e/ou setoriais, empreendimentos e alterações no zoneamento (SÃO PAULO, 1985).

A provisão habitacional aparece como uma das finalidades chave dessas Operações, que foram apresentadas como “uma forma inovadora de ação direta do poder público na urbanização de áreas

determinadas nas quais se pretende obter alterações importantes no padrão de uso e ocupação do solo, não só para a concretização de transformações urbanísticas objetivadas pelo Plano Diretor em pontos chave da cidade ou em seu entorno, mas também para viabilizar o assentamento programado de habitações populares em áreas que não comportariam este uso nas condições correntes do mercado imobiliário” (SÃO PAULO, 1985, p. 196). Outra proposta interessante que aparece neste documento é trabalhar as Operações Urbanas como um sistema. Isto é, além de haver níveis distintos de intervenções, haveria a possibilidade de financiamento cruzado entre Operações Urbanas deficitárias e superavitárias.

Essa proposta não chegou a ser aprovada, mas foi publicada pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) em dois volumes que contêm, além do projeto de lei, um diagnóstico da cidade de São Paulo e as propostas para o período 1985-2000 e é referência importante para as experiências subsequentes.



As primeiras Operações Urbanas aprovadas na cidade partiram então “de um princípio semelhante ao da Operação Interligada” (LEFÈVRE, 1991, p. 55), com a diferença quanto à destinação dos recursos, que, ao invés de serem empregados exclusivamente na construção habitacional, poderiam financiar também obras de outras naturezas. Mediante o exposto, é possível afirmar que nas primeiras Operações Urbanas implementadas em São Paulo a comercialização de potencial construtivo e parâmetros urbanísticos foi mais valorizada do que as transformações urbanísticas proporcionadas por meio do instrumento. Nesse sentido, a orientação original do instrumento foi desvirtuada e suas finalidades – a promoção de transformações urbanísticas estruturais, de melhorias sociais e de valorização ambiental – foram negligenciadas.

As três primeiras Operações Urbanas instituídas na cidade de São Paulo – Anhangabaú¹² (1991), Faria Lima (1995) e Água Branca (1995) – se estruturaram, sobretudo, na venda de potencial construtivo. Outros “benefícios”, como a transferência do direito de construir, a alteração de uso e a regularização de edificações também foram usadas como “moeda de troca”. Dentre elas, a Operação Faria Lima foi a que teve pronta adesão do mercado e a associação direta entre o sucesso de uma operação urbana e o interesse do mercado deve-se, em grande parte, a essa experiência.

De fato, do ponto de vista da arrecadação, ou da adesão do mercado, o seu sucesso foi inquestionável. Em sua primeira fase, entre 1995 e 2003¹³, foram aprovadas 115 propostas e arrecadados cerca de US\$ 280 milhões (Biderman; Sandroni; Smolka, 2006). Porém, é importante notar que os resultados dessa experiência são discutíveis, uma vez que seu efeito mais visível é a concentração de empreendimentos imobiliários sem a infraestrutura correspondente.

12. Depois englobada pela Operação Urbana Centro, em 1997.

13. Em 2004 a OU Faria Lima foi revisada e transformada na OUC Faria Lima, em acordo com o Plano Diretor Estratégico (2002) e com o Estatuto da Cidade (2001). A partir dessa revisão, a forma de pagamento das contrapartidas foi alterada com a adoção de leilões periódicos de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) para tal.



Operações Urbanas Simplificadas em Belo Horizonte

Adaptado de Monteiro (2014)

Assim como São Paulo, Belo Horizonte também acumula uma experiência na utilização do instrumento anterior a sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade. Tratam-se das chamadas “Operações Urbanas Simplificadas”, nomenclatura que o modelo baseado nas diretrizes das Operações Urbanas vigentes no município desde o Plano Diretor de 1996, ganhou a partir de 2010, para diferenciar-se das “Operações Urbanas Consorciadas”, orientadas segundo o Estatuto da Cidade.

Segundo o Plano Diretor de 1996, “Operação Urbana é o conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas”, art. 65, Lei nº 7.165/96, Plano Diretor de Belo Horizonte). Essa definição se assemelha à adotada pelas Operações paulistanas e, posteriormente incorporada pelo Estatuto da Cidade. Há, contudo, uma diferença relevante, introduzida no parágrafo único do mesmo artigo que traz a definição do instrumento: a possibilidade de que uma Operação Urbana seja proposta não só pelo Executivo, mas por “qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse” (BELO HORIZONTE, 1996).

A Operação Urbana simplificada, especificamente o art. 66, Lei nº 7.165/96, destina-se a viabilizar intervenções urbanísticas de caráter local, produção de moradias, construção de equipamentos públicos, entre outros objetivos, a partir da contrapartida aportada pelo ente privado, a qual é calculada em função dos benefícios conferidos a este pelo poder público. Ressalta-se que toda Operação deve ser motivada por interesse público e que parâmetros urbanísticos diferenciados a serem estabelecidos pelo instrumento apenas podem ser atribuídos a um terreno a partir de estudos que atestem a capacidade de suporte da localidade a uma maior densidade construtiva e populacional. Novos parâmetros urbanísticos e as obrigatoriedades do ente privado são descritos em lei específica que estabelece o regime de Operação Urbana Simplificada.

Entre 1996 e 2010, foram instituídas, em Belo Horizonte, doze Operações Urbanas sob este modelo. Operações estas que, muitas vezes, acabaram sendo utilizadas para a flexibilização de parâmetros construtivos, sobretudo no que concerne ao aumento do coeficiente de aproveitamento, em troca de intervenções, em sua maioria, pontuais, de requalificação urbanística. Nem todas as doze operações urbanas legalmente aprovadas foram desenvolvidas, mas algumas delas tiveram repercussões positivas na requalificação de espaços públicos por viabilizarem obras de intervenção em centralidades urbanas.

Ressalta-se que o projeto de lei encaminhado pelo Executivo Municipal à apreciação da Câmara de Vereadores em 2015 aprimora o instrumento. A nova redação da normativa urbanística dispõe que o objetivo das operações urbanas simplificadas é alcançar a qualificação de uma unidade de vizinhança, por meio de transformações urbanísticas locais, melhorias sociais e valorização ambiental.



Apesar da constatação de que, nessas primeiras décadas de aplicação do instrumento, a Operação Urbana se afastou de sua concepção original, a noção de parceria para promoção de transformações urbanísticas prevaleceu. As experiências evidenciam que é possível interferir na dinâmica de desenvolvimento imobiliário, direcionando-a no sentido desenhado pelo instrumento e recuperando a valorização decorrente da ação pública.

Assim, se consolidou a noção de que é possível conceber projetos levando em conta sua capacidade de geração de valor que pode ser usada como forma de financiamento para viabilizar intervenções urbanas. Novos modelos, como o utilizado na Operação Urbana Porto Maravilha, em que o financiamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) entra como catalisador da intervenção, se basearam na capacidade de mobilização de recursos demonstrada por essas primeiras experiências.

Sua avaliação crítica também levou à proposição de regulamentações complementares, como a Instrução Normativa nº 33, publicada pelo Ministério das Cidades em 2014, que especifica as características que habilitam uma Operação Urbana a acessar recursos do FGTS. Destarte, as possibilidades trazidas pelo instrumento são muito maiores do que aquelas identificadas pelo mercado imobiliário. Resta ao poder público desenvolver procedimentos para direcionar o interesse privado segundo suas intenções, e não o contrário. Incorporar a questão social, integrar os diversos interesses presentes no território e consolidar um modelo de gestão compartilhado são orientações que visam aperfeiçoar o instrumento, explorando-o em toda sua potencialidade.

c. Marcos legais

A OUC foi regulamentada em nível nacional pelo Estatuto da Cidade. Além desta lei, duas outras regulamentações definem o marco normativo em nível nacional para a aplicação do instrumento: a Instrução Normativa nº 401 da CVM (2003) e a Instrução Normativa nº 33 do Ministério das Cidades.

A OUC no Estatuto da Cidade

O instrumento ratificado pelo Estatuto da Cidade partiu da concepção paulistana de Operações Urbanas, trazendo inovações significativas, no sentido da gestão democrática da cidade e da valorização do projeto urbano. É relevante também a nomenclatura que o instrumento assume. A Operação Urbana passa a se chamar “Operação Urbana Consorciada” (OUC). Além de uma possível recuperação da referência francesa da ZAC¹⁴, o adjetivo “consorciada” reforça a ideia da associação dos parceiros, expressa no artigo 32 e obrigatória como controle social no artigo 33. Os acréscimos na definição dos objetivos da OUC – “transformações urbanísticas estruturais” e “melhorias sociais” – também não são supérfluos. A partir dessa regulamentação, o objetivo da Operação deve estar bem fundamentado e os impactos sociais da intervenção, equacionados.

14. A tradução direta do “concerté” francês para “concertada” em português geraria um duplo sentido indesejável por conta do homônimo “consertada”.



A Operação Urbana Consorciada foi regulamentada em nível nacional pelo Estatuto da Cidade em 2001. É um dos instrumentos indicados pela lei federal no grupo “institutos jurídicos e políticos” (art. 4º) e destacado em uma seção específica, a seção X: “Das Operações Urbanas Consorciadas”.

Esta seção é composta por três artigos que estabelecem o marco regulatório geral para o instrumento. Resumidamente, o primeiro (art. 32) traz a definição do instrumento e identifica algumas das medidas possíveis de serem adotadas mediante uma OUC. O segundo estabelece a necessidade de um plano prévio e traz a maior novidade da regulamentação nacional que é a exigência de uma “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil” (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inciso VII, Brasil). Finalmente, o último artigo trata da possibilidade de emissão de CEPAC no âmbito da Operação. Além desses, o Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, introduziu o artigo 34A, que trata de Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas (Lei nº 13.089/2015, Brasil).

Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM) e OUC Interfederativas

Baseado em Meyer; Grostein (2010)

A Operação Urbana Consorciada Interfederativa introduzida no Estatuto da Cidade pelo Estatuto da Metrópole tem como base a Zona de Interesse Metropolitano (ZIM), proposta no Plano Plurianual do Estado de São Paulo 2004-2007 e cujo conceito está desenvolvido no livro “A Leste do Centro” (Meyer; Grostein, 2010). De acordo com as autoras, a ZIM “é uma proposta catalisadora de oportunidades de desenvolvimento urbano localizadas em trechos onde se conjugam redes de infraestrutura urbana de caráter metropolitano e 'trechos de cidade' que possuem aspectos, usos e funções de natureza local” (pp. 297-298).

A articulação entre escalas de planejamento é, portanto, uma das premissas da ZIM, que viabilizaria a proposição e implementação de projetos urbanos de caráter metropolitano. O caráter metropolitano das intervenções estaria relacionado não apenas à sua abrangência territorial (podendo, por exemplo, incidir em mais de um município), mas também à articulação de escalas territoriais e administrativas, isto é, refere-se à coordenação de ações de diferentes esferas de governo: municipal, estadual e federal.

Outro aspecto relevante na conceituação da ZIM diz respeito à natureza das intervenções: o instrumento seria adequado a programas urbanos que contemplam não apenas questões locais, mas principalmente questões sistêmicas de grande escala, tais como zonas de atividades logísticas, estações de transporte intermodal, edifícios e equipamentos construídos para a realização de importantes eventos culturais e esportivos.

Passando à análise detalhada dos artigos que definem a OUC no Estatuto da Cidade, o artigo 32 estabelece que: “Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de Operações Consorciadas”, ou seja, a proposição de uma operação urbana deve obrigatoriamente tomar como base o Plano Diretor municipal. Por isso se diz que toda Operação Urbana deve estar prevista no Plano Diretor.



As disposições do Plano Diretor devem ser a base para a proposição das Operações Urbanas Consorciadas.

Em seguida, o texto legal define o que é uma Operação Urbana Consorciada. A definição do Estatuto da Cidade é muito similar à da Lei da Operação Urbana Faria Lima (Lei nº 11.732/1995, art. 1º, São Paulo). Enquanto a última menciona um “conjunto integrado de intervenções coordenadas pela prefeitura [...] com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental”, segundo o Estatuto da Cidade:

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 (Lei 10.257/2001, art. 32, § 1º, Brasil).

Dessa forma, a lei nacional assumiu a redação da lei paulistana introduzindo o objetivo de “transformações urbanísticas estruturais” e adjetivando as melhorias almejadas pela operação como “sociais”. São inserções pontuais que reforçam o caráter de projeto das Operações e precisam que os objetivos da intervenção urbana motivem a proposição de uma Operação¹⁵.

Para alcançar tais objetivos, o Estatuto prevê a possibilidade de que sejam estabelecidas três medidas, a saber:

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 à 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 (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013) e (Lei 10.257/2001, art. 32, § 2º, Brasil).

15. A definição de OUC pelo Estatuto da Cidade está comentada na p. 24 deste Caderno Técnico.



Vale notar que o texto da lei nacional não limita as medidas que podem constar de uma OUC a essas três, pois ressalta que essas poderão ser previstas “entre outras”. Ainda assim, as três medidas especificadas são bastante abrangentes. A primeira delas compreende todos os parâmetros usualmente definidos no zoneamento pelas normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e pelas normas de edificação (código de obras e similares). Já a segunda, prevê a possibilidade de regularização edilícia. A terceira, inserida por uma alteração legislativa de 2013, destaca a concessão de incentivos às chamadas “tecnologias verdes”, ou seja, o uso de alternativas construtivas que incorporem o conceito de sustentabilidade ambiental.

É importante considerar o artigo 32 integralmente, isto é, como sublinhado na conceituação do instrumento. Não se trata de prever medidas aleatórias, mas de medidas que façam sentido dentro do conjunto proposto pela OUC para alcançar seus objetivos, que, por sua vez, devem estar alinhados à estratégia geral de desenvolvimento urbano, definida pelo Plano Diretor.

Dando sequência à leitura integral da regulamentação do instrumento pelo Estatuto da Cidade, o artigo 33 estabelece que a OUC deve ser aprovada por lei específica, a qual deve incluir o plano da Operação. Este artigo também detalha o conteúdo mínimo deste plano, listando oito elementos que serão detalhados na seção “Regulamentação” deste Caderno:

- I – definição da área a ser atingida;*
- II – programa básico de ocupação da área;*
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;*
- IV – finalidades da operação;*
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;*
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;*
- VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)*
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;*
- VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013) (Lei 10.257/2001, art. 33, Brasil).*

Dois parágrafos completam este artigo. O primeiro estabelece que os recursos obtidos por meio da Operação devem ser aplicados exclusivamente na própria OUC e o segundo estabelece que a regulamentação de uma OUC se sobrepõe a outras regulamentações, anulando licenças expedidas em desacordo com o plano da OUC, a partir do momento em que é aprovada a lei específica.



A OUC é definida por um conjunto de intervenções e medidas desenhado para que sejam alcançados determinados objetivos de transformação urbana, que por sua vez devem estar alinhados à estratégia do Plano Diretor. Esse conjunto de intervenções e medidas se consubstancia em um plano que integra a lei específica que aprova a OUC. A área atingida é um dos elementos do plano, assim como programa de atendimento à população afetada e o programa de ocupação da área. Devem ser considerados integrantes da área da OUC tanto os lotes nos quais podem ser concedidos benefícios para os proprietários, normalmente integrantes de um perímetro previsto em lei, quanto quaisquer espaços destinados a receber investimentos previstos no plano da OUC. Assim, os recursos auferidos pela OUC devem ser aplicados exclusivamente no plano da OUC, e não exclusivamente no perímetro da OUC. Embora sutil, essa diferença pode ser relevante quando o plano da Operação prevê objetivos a serem alcançados em áreas não necessariamente coincidentes com as dos lotes sujeitos a transformação.

O último artigo que trata especificamente da OUC no Estatuto da Cidade diz respeito aos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). Aqui, como na definição do instrumento, a lei nacional tomou como referência a Lei da Operação Urbana Faria Lima, que, em 1995, propôs a emissão de CEPAC – um título público, que possibilitaria transparência na definição das contrapartidas e antecipação dos recursos para investimento na Operação.

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 (Lei 10.257/2001, art. 34, Brasil).

É importante esclarecer que a utilização de CEPACs é apenas uma possibilidade e não uma obrigação, sendo possível prever outras formas de contrapartida, de acordo com as características da Operação. Esse assunto é abordado mais detalhadamente no Capítulo que trata da Regulamentação da OUC.

A instrução normativa nº 401 da CVM

Não há, na lei nacional, nenhuma menção especificando o formato do CEPAC, ou qualquer recomendação no sentido de que sejam operacionalizados como valores mobiliários, isto é, como títulos financeiros regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)¹⁶. Ainda assim, a regulamentação nacional forneceu as bases legais para que cada município possa emitir tais certificados no formato que julgue adequado, inclusive como títulos mobiliários. A regulamentação complementar do CEPAC, como valor mobiliário, foi instituída em 2003, pela Instrução Normativa nº 401 da CVM. Essa instrução dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de CEPAC e se baseia no Estatuto da Cidade e na lei federal que regula o mercado de valores mobiliários (Lei nº 6.385/1976, Brasil), ou seja, tem validade nacional. Portanto, quando o município optar por emitir CEPAC na forma de valor mobiliário, deve seguir os procedimentos estabelecidos pela CVM. Sob este formato, o CEPAC oferece mais segurança ao investidor, pois seu lastro está validado por uma instância de controle.

A Instrução Normativa 401 estabelece os procedimentos para a emissão e distribuição de CEPAC, garantindo transparência nas negociações e controle da utilização dos recursos. A norma está organizada em onze partes, a saber:

1. Do âmbito e finalidade
2. Dos CEPAC
3. Do registro da Operação Urbana Consorciada para negociação de CEPAC no mercado de valores mobiliários
4. Das informações periódicas e eventuais
5. Do cancelamento do registro de operação
6. Da fiscalização da aplicação dos recursos
7. Do prospecto
8. Do registro da distribuição pública de CEPAC
9. Das infrações e penalidades
10. Da multa cominatória
11. Das disposições gerais

As duas primeiras partes trazem definições fazendo referência ao texto do Estatuto da Cidade. Já a terceira, relaciona os elementos necessários para registrar uma OUC na CVM, condição para que os CEPAC possam ser negociados no mercado de valores mobiliários. Aí são apontados itens específicos referentes ao mercado financeiro, como o prospecto da Operação, e também requisitos legais, como o Plano Diretor aprovado, a lei específica da OUC com a previsão do CEPAC e o respectivo decreto regulamentador.

16. A CVM é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, que fiscaliza, normatiza, disciplina e desenvolve o mercado de valores mobiliários no país.



Na parte que trata das informações periódicas e eventuais, a CVM exige que sejam publicados relatórios trimestrais sobre o andamento da Operação e que qualquer proposta de alteração legislativa sobre a OUC seja prontamente comunicada à CVM. Em seguida, a norma define quando termina a Operação – para a CVM é quando todas as intervenções previstas estiverem concluídas – e o procedimento para cancelar o registro da OUC junto à CVM, após seu término. A instrução também trata da fiscalização da aplicação dos recursos, imputando ao município a contratação de uma instituição para executar esta incumbência.

O prospecto da OUC é tratado na sétima parte da norma. Este é o documento que contém os dados básicos sobre a Operação e a quantidade total de CEPAC que poderá ser emitida. É um documento que visa informar possíveis investidores sobre as características do título ofertado, incluindo a indicação dos riscos que incidem sobre o título. Parte integrante do prospecto é o estudo de viabilidade da Operação, que tem como conteúdo mínimo o valor de mercado dos imóveis contidos no perímetro da OUC, efeitos das intervenções sobre os imóveis, análise da demanda por adicionais de construção na área, estudo de impacto ambiental e de vizinhança, e forma de determinação da quantidade máxima de CEPAC que poderá ser emitida no âmbito da Operação.

Adicionalmente, a instrução normativa regra as distribuições públicas de CEPAC. A distribuição pública é o procedimento que antecede o leilão. A cada distribuição pública, podem corresponder um ou mais leilões. Segundo a norma, cada distribuição deve contemplar uma obra ou um conjunto de obras. Somente se autoriza uma nova distribuição após comprovada a utilização dos recursos nas obras atreladas à distribuição anterior. Cada distribuição é acompanhada de um suplemento, documento mais sintético que o prospecto, que identifica as intervenções previstas a cada distribuição. A instrução normativa também estabelece que os recursos auferidos com CEPAC devem ser aplicados necessariamente vinculados às seguintes finalidades¹⁷:

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

Finalmente, a norma descreve o que é considerado infração nos procedimentos relacionados à emissão e distribuição de CEPAC, define as penalidades correspondentes e, ainda, uma multa diária, caso os prazos para divulgação das informações periódicas e eventuais não sejam cumpridos. As disposições gerais encerram a instrução normativa, ressaltando os procedimentos aplicáveis e a forma de comunicação entre município, CVM e detentores de CEPAC.

17. A estas mesmas finalidades está vinculado o uso dos recursos obtidos por meio da OODC e também o direito de preempção, de acordo com o Estatuto da Cidade.



Trata-se de uma regulamentação razoavelmente extensa, que trata de aspectos relacionados ao funcionamento do mercado financeiro e também de aspectos específicos da regulamentação e gestão da OUC. Na prática, além de regular as transações de CEPAC, a observância das regras definidas pela CVM também estabelece uma espécie de monitoramento da OUC, tanto pelos relatórios periódicos obrigatórios, quanto pelas normas que vinculam o uso dos recursos às distribuições de CEPAC.

Instrução normativa nº 33 do Ministério das Cidades

Em 2014, o Ministério das Cidades editou uma instrução normativa que também se refere às Operações Urbanas Consorciadas. A Instrução Normativa nº 33 (IN 33)¹⁸ regulamenta a aquisição, pelo agente operador do FGTS, de cotas de fundos de investimento imobiliário (FIIs) e de fundos de investimento em direitos creditórios (FIDCs), de debêntures e de certificados de recebíveis imobiliários (CRIs), que possuam lastro em Operações Urbanas Consorciadas. Trata-se, portanto, de uma norma que regula a possibilidade de atuação do FGTS como investidor institucional de OUCs, de forma a catalisar o processo de transformação de determinada área .

Os critérios e procedimentos para utilizar tais recursos estão descritos no Anexo I da IN 33, que está estruturado em nove capítulos, cujo conteúdo é apresentado de modo resumido no quadro a seguir.

18. A Instrução Normativa nº 33, de 17 de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades, foi alterada pela Instrução Normativa nº 13, de 10 de maio de 2016.



Principais pontos - IN 33/2014

CAPÍTULO 1 - DAS DEFINIÇÕES	Traz esclarecimento de agentes e conceitos gerais ligados ao tema. São especificadas as finalidades das OUC, apresentadas no item 1.1 Conceito, deste Caderno.
CAPÍTULO 2 - DOS ASPECTOS GERAIS	Estabelece aspectos formais para contratação e remuneração dos serviços.
CAPÍTULO 3 - DAS CONDIÇÕES FINANCEIRAS	Define a taxa de retomo mínima e outras questões, remetendo às resoluções 681 e 702 do Conselho Curador do FGTS.
CAPÍTULO 4 - DOS REQUISITOS BÁSICOS DAS PROPOSTAS	Introduz requisitos adicionais que a OUC deve observar para se habilitar a acessar os recursos do FGTS, como sua inserção urbana, as modalidades das intervenções que podem ser financiadas e a comprovação da viabilidade econômico-financeira da Operação.

► Os recursos somente poderão ser aplicados em empreendimentos de habitação, saneamento básico e infraestrutura;

► Os empreendimentos propostos devem estar de acordo com as diretrizes da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, além de prever a utilização de pelo menos 20% (vinte por cento) do valor arrecadado com contrapartidas em habitação de interesse social no perímetro da OUC, incluindo investimentos em equipamentos comunitários em empreendimentos habitacionais ou equipamentos públicos destinados prioritariamente à população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade, seja de moradores ou de frequentadores do perímetro da operação urbana consorciada; as propostas devem respeitar o disposto no Plano Diretor municipal, nas legislações urbanísticas, de patrimônio cultural, de meio ambiente, de acessibilidade, entre outras;

► Os empreendimentos propostos para a OUC deverão apresentar plena funcionalidade após sua conclusão e garantir o imediato benefício à população;

► Deverá ser comprovada a viabilidade econômico-financeira para a OUC como um todo.

CAPÍTULO 5 - DAS CONDIÇÕES DE ENQUADRAMENTO E DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA OUC	Relaciona a documentação a ser apresentada pelo tomador.
---	--

Para enquadramento:

► Vinculação ao conceito de OUC (Estatuto da Cidade) - promoção de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental;

► Necessidade de previsão legal de Operação Urbana Consorciada no Plano Diretor municipal e em lei específica na forma do artigo 32 do Estatuto da Cidade e com os itens mínimos do EC;

Para Qualificação:

► Área de intervenção;

► Finalidades de OUC;

► Programa básico de ocupação: parâmetros urbanísticos, programa de obras públicas, cálculos de potencial adicional, cronograma físico-financeiro, adequação do estoque imobiliário à infraestrutura;



- ▶ Detalhamento da viabilidade econômico-financeira: estimativa de valorização, compatibilização entre obras, expectativa de valorização e valor das contrapartidas, metodologia de conversão e equivalência de direitos de construir, forma de cobrança das contrapartidas, regulamentação CVM, estimativa de emissão de títulos e valor mínimo de cada título;
- ▶ Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela OUC (no mínimo 10% do valor arrecadado deve ser destinado à implementação desse programa);
- ▶ Forma de gestão e controle social da OUC;
- ▶ Plano de gestão dos empreendimentos apoiados.

CAPÍTULO 6 - DAS MODALIDADES

Estabelece as modalidades de intervenções que podem ser custeadas com recursos do FGTS: habitação, saneamento e infraestrutura urbana;

▶ **Habitação:** Destina-se à produção de unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos, à urbanização de assentamentos precários e à melhoria de imóveis urbanos em condições inadequadas da habitabilidade, destinadas à população com renda familiar mensal de até R\$ 3.600,00; inclui: equipamentos comunitários, uso misto e imóveis para locação social (exceto bolsa aluguel);

▶ **Saneamento:** destina-se à realização de obras e serviços de saneamento básico, incluindo abastecimento de água; esgotamento sanitário; coleta e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais, de acordo com a Instrução Normativa nº 11/2012 e com as Leis nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010, quando for o caso;

▶ **Infraestrutura:** destina-se à realização de obras e serviços para implantação, ampliação, recuperação, modernização e/ou adequação de sistemas de transporte e mobilidade urbana, implementação de obras de adaptação de vias e espaços públicos urbanos à acessibilidade universal, bem como implantação, ampliação, recuperação, modernização e/ou adequação de infraestrutura urbana (iluminação pública, mobiliário e outros);

▶ **Questões relevantes:** a composição de custos engloba: levantamentos e/ou estudos, projetos, serviços preliminares, imóveis (regularização, compra e/ou desapropriação), indenização de benfeitorias, obras, trabalho social e comunicação;

▶ **Para as modalidades saneamento e infraestrutura:** devem ser oferecidas soluções habitacionais alternativas dentro do perímetro da OUC para as famílias de baixa renda envolvidas em processos de remoção e/ou reassentamento.

CAPÍTULO 7 - DO ACOMPANHAMENTO

Define os procedimentos para o monitoramento das operações contratadas.

▶ O agente operador enviará relatórios semestrais com dados básicos sobre: relação das propostas enviadas por modalidade, justificativa das propostas selecionadas com critérios de admissão e eliminação, relação das propostas não enquadradas (por modalidade) e relação das propostas contratadas, incluindo os dados sobre os empreendimentos.

CAPÍTULO 8 - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Traz regras para novos aportes relativos à OUC da Região do Porto do Rio.

CAPÍTULO 9 - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Dispõe sobre proposta orçamentária anual e o tratamento de casos omissos e, define que o disposto na IN aplica-se às Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas (art. 34-A, Lei 10.257/01)



d. Por que fazer uma operação urbana ?

De modo geral, a intervenção localizada em uma zona específica da cidade se justifica em áreas nas quais as regras comuns de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo não resultam no processo de transformação delineado pelo Plano Diretor. Isto pode ocorrer tanto em regiões que estão passando por um processo de esvaziamento e deterioração, quanto em áreas identificadas para mudança de uso e alocação de novas funções. São casos em que as ações individuais, de transformação lote a lote, possivelmente não levarão aos resultados planejados. Para impulsionar um processo de transformação, é necessária uma ação externa, com regras e intervenções específicas que conduzam aos objetivos almejados. Um exemplo de ação externa é a proposição de uma OUC.

A OUC é o instrumento que possibilita tratar especificamente uma determinada área da cidade. Neste sentido, possibilita a articulação entre escalas de planejamento, para que as diretrizes definidas pelo Plano Diretor sejam materializadas por meio de um projeto urbano de escala intermediária. Adicionalmente, a instituição de uma OUC constitui uma oportunidade para articular uma estratégia de financiamento à intervenção propriamente dita por meio da gestão da valorização imobiliária mobilizada pela intervenção. Nessa lógica, pelo menos dois aspectos devem ser considerados: a capitalização das expectativas e a internalização de externalidades¹⁹.

As expectativas são um componente importante dos preços imobiliários. É comum, por exemplo, em negociações de compra e venda serem considerados atributos futuros da área em que o imóvel está inserido. Em uma Operação Urbana, o poder público pode tirar partido das expectativas criadas em torno do projeto, usando instrumentos adequados. Considera-se que o CEPAC, por ser negociado em leilões, poderia ter o valor das expectativas de transformação da área em seu preço, ou seja, a expectativa de valorização decorrente dos investimentos a serem realizados na área reverteria em recursos para viabilizar os próprios investimentos. Assim, estar-se-ia usando o instrumento para capitalizar as expectativas geradas pela OUC.

A internalização de externalidades é outra oportunidade da qual a OUC tira proveito. O processo de produção da cidade gera uma série de externalidades, positivas e negativas, de modo mais ou menos disperso. A proposição de uma OUC concentra a geração de externalidades positivas em uma área delimitada. Por exemplo, a construção de um parque, a melhoria de um acesso viário ou a construção de uma estação de metrô tendem a gerar externalidades positivas para os imóveis que estão em sua área de influência. Tais externalidades se refletem no valor dos imóveis e, conseqüentemente, no valor em que os empreendedores estarão dispostos a pagar pelas contrapartidas para poder investir na área. Assim, calibrar as contrapartidas, considerando as externalidades positivas geradas pela OUC significa internalizá-las.

19. São chamados externalidades os fenômenos que ocorrem quando o valor de um lote é afetado (positiva ou negativamente) por algo que ocorre em outro lote, sem que haja uma transação entre eles. Isto é, uma atividade que ocorre em outro terreno imputa custo ou benefício a terceiros sem que estes recebam ou paguem por tais impactos.



Não se pode, contudo, perder de vista os objetivos que motivam a instituição de uma OUC, quais sejam, promover:

1. Transformações urbanísticas estruturais;
2. Melhorias sociais; e/ou
3. Valorização ambiental.

Os três objetivos devem ser observados simultaneamente para que se justifique a aplicação do instrumento. Um objetivo pode se destacar em relação aos outros, dependendo da natureza do projeto e das diretrizes do Plano Diretor que a OUC segue, mas é necessário que todos estejam sempre identificados.

Podemos tomar como exemplos os projetos notadamente de transformação urbanística estrutural como a conversão de uso de uma área industrial que já perdeu sua função, o adensamento nas proximidades de um sistema de transporte público ou a ocupação organizada de uma nova frente urbana. Já um projeto que privilegia a melhoria social pode incluir a provisão de equipamentos públicos ou a urbanização de favelas. Ainda, a implantação de um parque ou a renaturalização de um curso d'água têm por trás o objetivo principal de valorização ambiental. Esses exemplos simples deixam claro que a motivação de uma operação urbana é uma intenção de transformação do território que deverá ser viabilizada por meio de uma lei específica.

Uma área onde incidem regras específicas não é uma área de exceção. Dessa maneira, não se trata de excepcionar as normas vigentes, mas de definir normas que permitam alcançar os objetivos da Operação. A excepcionalização da norma, por si, não é um atributo de viabilidade de uma Operação Urbana. Para que seja viável, é preciso, por um lado, que o conjunto previsto de intervenções e medidas seja visto como positivo e atrativo para possíveis investidores e interessados em empreender na área e, por outro lado, que os recursos possíveis sejam efetivamente auferidos como contrapartida por tais medidas em volume suficiente para bancar as referidas intervenções.

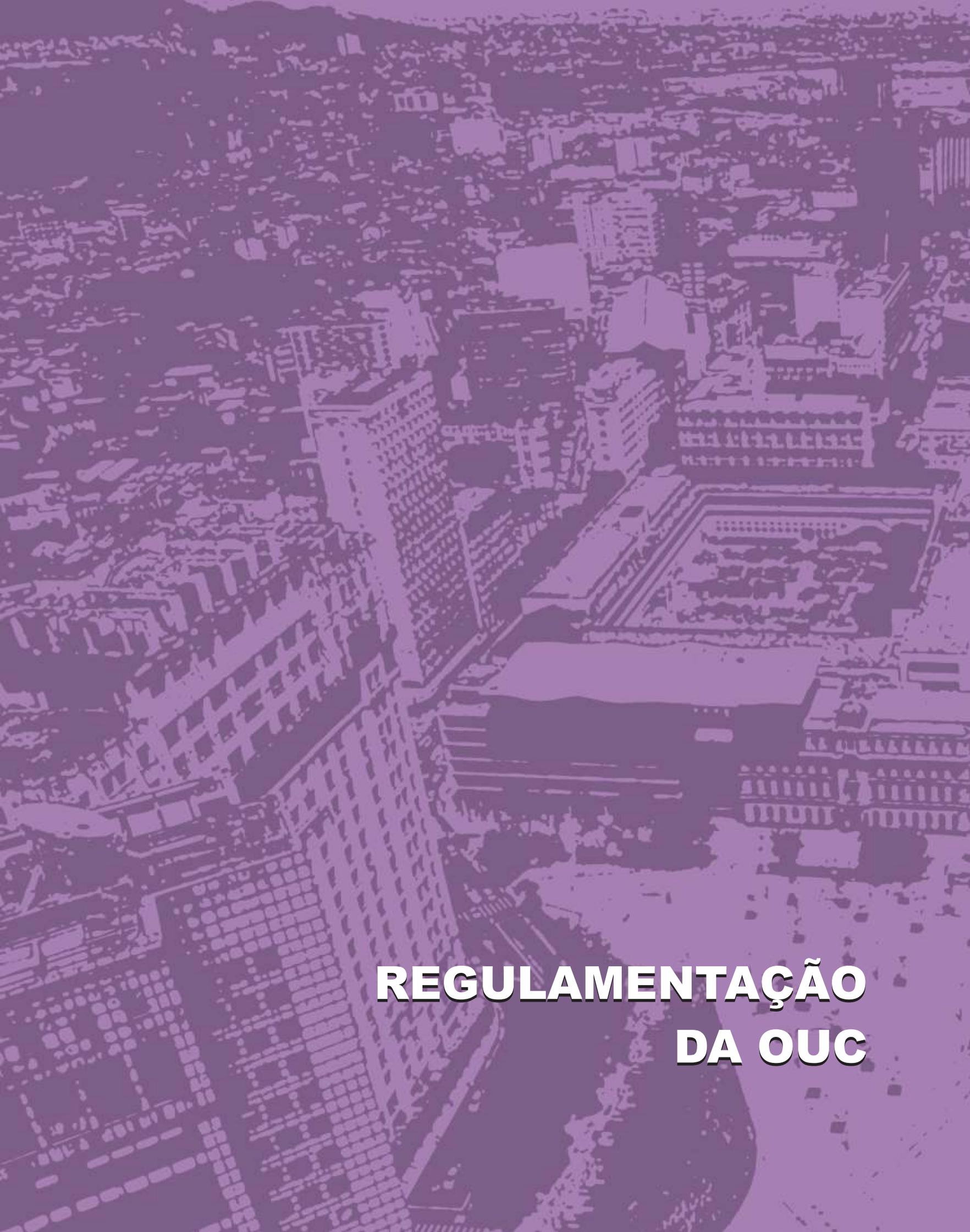
A viabilidade de uma OUC não decorre da excepcionalização da norma urbanística, mas do fato de que o nível de interesse da parte privada no projeto seja suficiente para gerar as contrapartidas necessárias para financiá-lo, no todo ou em parte, permitindo o alcance dos objetivos da Operação.



A OUC é um instrumento bastante flexível que pode ser utilizado por qualquer município em que haja a intenção de promover uma intervenção localizada em uma determinada área, considerando os três objetivos destacados acima e, desde que alinhada às diretrizes definidas pelo Plano Diretor. Por exemplo, é possível instituir uma OUC em área de expansão urbana, cobrando contrapartida pela mudança de uso e investindo o recurso obtido na Operação (por exemplo, para provisão habitacional ou de equipamentos públicos). Essa é uma situação frequente em muitos municípios, independentemente de seu porte.



Contudo, o formato de OUC mais conhecido, isto é, aquele que prevê o adensamento de determinadas áreas e utiliza o CEPAC como meio para pagamento da contrapartida por potencial construtivo depende da ocorrência de pelo menos três condições simultâneas: (i) demanda por potencial construtivo adicional, (ii) cultura de se construir e morar em edifícios altos, e (iii) um mercado imobiliário relativamente descentralizado, capaz de promover competitividade nos leilões de CEPAC. Também é necessário observar se o município dispõe dos recursos técnicos e humanos necessários à implementação de uma OUC – equipe capacitada para planejar e gerir. Tais condições, em geral, estão presentes apenas em cidades de maior porte.



REGULAMENTAÇÃO DA OUC



Regulamentação

Regulamentação da ouc

a. Conceito

Regulamentar uma Operação Urbana Consorciada requer, antes de tudo, clareza sobre os objetivos que se pretende alcançar por meio da intervenção. Uma vez definidos os objetivos, o Estatuto da Cidade define as linhas gerais do instrumento e como regulamentá-lo.

b. OUC no Plano Diretor

A instituição de uma OUC depende da aprovação de uma lei específica. Contudo, o primeiro requisito para sua regulamentação é sua compatibilidade com o Plano Diretor. De acordo com o Estatuto da Cidade, toda proposição de Operação Urbana deve estar baseada no Plano Diretor do município. Assim, a visão integral da cidade deve indicar a pertinência de uma intervenção pontual. Esta indicação pode ser mais ou menos detalhada, conforme o caso. Por exemplo, é possível que o Plano Diretor demarque perímetros de Operações Urbanas a desenvolver e estabeleça diretrizes para elas. Outra possibilidade é que o Plano Diretor apenas indique a região na qual poderá ser proposta uma operação urbana, cujo perímetro e diretrizes serão definidos por estudos específicos, a serem desenvolvidos posteriormente.

É importante lembrar que as Operações Urbanas Consorciadas constituem um entre vários meios para se atingir os objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano expressa no Plano Diretor. Trata-se de um instrumento para atuação localizada em uma escala intermediária e a articulação entre escalas de planejamento, o que constitui um desafio para as administrações municipais. Entende-se que o próprio processo de elaboração (ou revisão) do Plano Diretor deve identificar áreas que demandem uma intervenção pontual, bem como os objetivos gerais dessa intervenção. Por isso, apesar de não ser um requerimento obrigatório, recomenda-se que o Plano Diretor avance nas diretrizes para a adoção de Operações Urbanas Consorciadas no município, no sentido de garantir a coerência entre as diretrizes gerais de ordenamento territorial, na escala da cidade, e os projetos específicos de transformação urbana, na escala do bairro ou região.

Recomenda-se que o Plano Diretor estabeleça diretrizes para as Operações Urbanas Consorciadas previstas visando a coerência entre as diretrizes gerais de ordenamento territorial, na escala da cidade, e os projetos específicos de transformação urbana, na escala do bairro ou região.





Plano Diretor e Operações Urbanas Consorciadas

Exemplos de Osasco e Fortaleza

Osasco e Fortaleza contam, cada uma, com três Operações Urbanas Consorciadas aprovadas em seus territórios (entre 2000 e 2011). São contextos e intervenções bastante diferentes, que trazem exemplos de como o Plano Diretor pode se articular com a proposição de uma OUC.

O Plano Diretor de Fortaleza define o instrumento OUC conforme o Estatuto da Cidade e estabelece como objetivo geral para sua aplicação: “promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano” (Lei nº 62/2009, art. 242, Fortaleza). Além disso, indica cinco áreas prioritárias para sua aplicação, relegando à lei específica de cada OUC a definição dos perímetros de cada operação, deixando aberta a possibilidade da adoção de perímetros descontínuos com vistas a “viabilizar a captação e a aplicação de recursos entre territórios diferenciados do ponto de vista de valorização imobiliária e da problemática socioambiental” (Lei nº 62/2009, art. 244, Fortaleza).



Já o Plano Diretor de Osasco apenas cita a Operação Urbana Consorciada como um dentre vários instrumentos mediante os quais o município deve implantar sua política pública de desenvolvimento físico e ambiental, sem detalhá-la (Lei nº 125/2004, art. 12, Osasco). Em seguida, recomenda sua utilização em intervenções de revitalização urbana que estabelece como ações prioritárias que “se incorporarão ao Programa de Revitalização Urbana e Incentivo às Atividades Econômicas, de abrangência maior, e deverão conter, entre outros, os objetivos, os parceiros e os instrumentos legais especificamente articulados para cada área de intervenção” (Lei nº 125/2004, art. 19, Osasco).

Assim como no caso de Fortaleza, Osasco também indica regiões para essas intervenções, porém, além de nomeá-las, traz um mapa com demarcações.

Áreas de revitalização - PDDU Osasco/SP

Fonte: Prefeitura de Osasco



Articulação entre as escalas de planejamento

Fonte: Adaptado de Ingallina, 2008

Por exemplo, ao projetar como vai abarcar o crescimento urbano estimado para um determinado período, o Plano Diretor pode identificar regiões aptas a comportar essa demanda por meio de renovação ou expansão urbana, isto é, por meio do adensamento de áreas já ocupadas ou pela incorporação de áreas novas. Em ambos os casos, se justificaria a implementação de uma OUC, porém, com parâmetros e diretrizes muito diferentes que redundariam em consequências em termos da estruturação do município radicalmente opostas. Este tipo de opção deve ser feita no âmbito do planejamento geral da cidade, isto é, no Plano Diretor. Já a elaboração do plano da Operação Urbana, ao detalhar o modelo de ocupação e sua viabilidade, também pode retroalimentar o Plano Diretor, estabelecendo a articulação entre as escalas comentadas acima.

Uma Operação Urbana Consorciada só será exitosa se equacionar seus aspectos urbanísticos e suas potencialidades econômico-financeiras e depende não só de um mercado ativo, mas também de um direcionamento público da transformação. Por exemplo, se uma cidade opta por desenvolver determinada área, utilizando a Operação Urbana, nesta área haverá estímulos, incentivos, parâmetros e obrigações específicas para a produção imobiliária. Em compensação, poderá ser necessário também restringir ou controlar a atividade imobiliária em outras partes dessa cidade, afinal os recursos são finitos. Assim, não se pode pensar em uma Operação Urbana Consorciada sem pensar na estratégia de desenvolvimento urbano do município como um todo. Por esse motivo, uma Operação sempre deve estar prevista no Plano Diretor do município.

c. Elaboração do Plano da OUC

Uma vez prevista no Plano Diretor, cada Operação Urbana Consorciada deverá ser objeto de um plano específico. Este plano deve contemplar tanto aspectos físico-territoriais, que são as regras para transformação dos espaços públicos e privados abrangidos pela operação, quanto os meios para viabilizar tal transformação, ou seja, aspectos econômico-financeiros. Lembrando sempre que os meios de financiamento devem vir das contrapartidas exigidas daqueles que serão beneficiados pela operação. Vale sempre lembrar que não se trata de um projeto urbano qualquer, mas de uma proposta que responda a determinados problemas urbanos, identificados pelo Plano Diretor e que conte com a participação dos envolvidos e interessados, tanto na fase de elaboração e regulamentação, quanto no período de implementação.



O plano de uma Operação Urbana Consorciada é, portanto, um projeto complexo, que não se limita a definir as transformações físicas do espaço, mas deve considerar seus impactos sociais e ambientais e uma estratégia de viabilidade. Sua elaboração requer o trabalho de uma equipe multidisciplinar que alie conhecimentos jurídicos, econômicos, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, entre outros.

Desde sua proposição no Plano Diretor, uma OUC está sujeita à discussão pública e deve ser submetida a processos participativos de planejamento. Recomenda-se a realização de consultas e oficinas públicas ao longo de todo o processo de desenvolvimento do plano da OUC. É importante considerar que a intervenção proposta por meio de uma OUC deve ser boa para a cidade e não apenas para a região específica na qual a Operação incide. Por isso, a participação de vários setores da população deve ser estimulada. Envolver a comunidade e instituições com atuação local desde o princípio só tem a acrescentar ao desenvolvimento do plano, conferindo-lhe credibilidade e também contribuindo para preservá-lo de eventuais interferências ou alterações intempestivas.

O processo de elaboração deve observar os oito elementos previstos pelo Estatuto da Cidade como conteúdo mínimo do plano que deve integrar a lei de cada OUC. A seguir, cada um deles será detalhado separadamente. Contudo, não se deve perder de vista a interdependência que tais elementos guardam entre si. Por isso, o processo de elaboração do plano da OUC deve considerar simultaneamente vários aspectos do plano, levando em conta condicionantes econômicos e ambientais durante sua elaboração e revisando o projeto quantas vezes forem necessárias para alinhar os interesses da população local e dos investidores potenciais à estratégia do município.



Elaboração do Plano da OUC

Fonte: Elaboração própria



Sinteticamente, as finalidades ou objetivos da Operação indicam um recorte territorial e determinam o programa de ocupação da área. O programa inclui obras e intervenções – ou seja, gastos e investimentos – e parâmetros urbanísticos específicos, que ao beneficiar proprietários, geram contrapartidas a serem exigidas no âmbito da Operação, que são os recursos que vão custear a implementação da OUC.

A relação entre os benefícios urbanísticos e a capacidade da nova infraestrutura instalada e, também, a relação entre o custo dos investimentos e os recursos arrecadados com as contrapartidas definem a viabilidade da operação. Sem esquecer que todas as definições de projeto devem sempre amparar as finalidades da operação, isto é, o que motivou a definição do projeto em primeiro lugar.



Lógica esquemática do desenvolvimento de um plano de uma OUC baseada no adensamento de uma determinada área



Fonte: Elaboração própria

A elaboração do plano de uma OUC deve se desenvolver como um ciclo, no qual as características do projeto informam suas possibilidades que, por sua vez, subsidiam as decisões de projeto. O raciocínio pode ter como ponto de partida qualquer um dos elementos do plano, mas deve passar por todos os outros para ser validado e revisado até que se chegue a um resultado coerente.

O exemplo sugere esquematicamente a aplicação dessa lógica a um projeto que prevê o adensamento de uma área. Partindo-se de uma densidade meta, estima-se a quantidade de metros quadrados de construção (potencial construtivo) necessária para acomodá-la. Esta quantidade deve ser qualificada, isto é, suas características devem ser pensadas levando em conta a vocação e as atividades que podem ser instaladas na área.

Então, se identificam os terrenos nos quais tal adensamento se realizaria, definindo o desenho urbano dessas áreas e os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação que orientariam sua transformação. Com essas informações de projeto, é possível estimar as contrapartidas exequíveis que, por sua vez, indicam os investimentos que a área pode vir receber a partir da implementação da Operação. A infraestrutura resultante de tais investimentos indica a capacidade de suporte da área e o adensamento que ela poderia comportar. Se este for diferente da densidade meta usada como premissa para o desenvolvimento do plano, há que se revisá-lo, percorrendo novamente o ciclo, até que se chegue a um equilíbrio entre a proposição de transformação e as possibilidades de implementação.



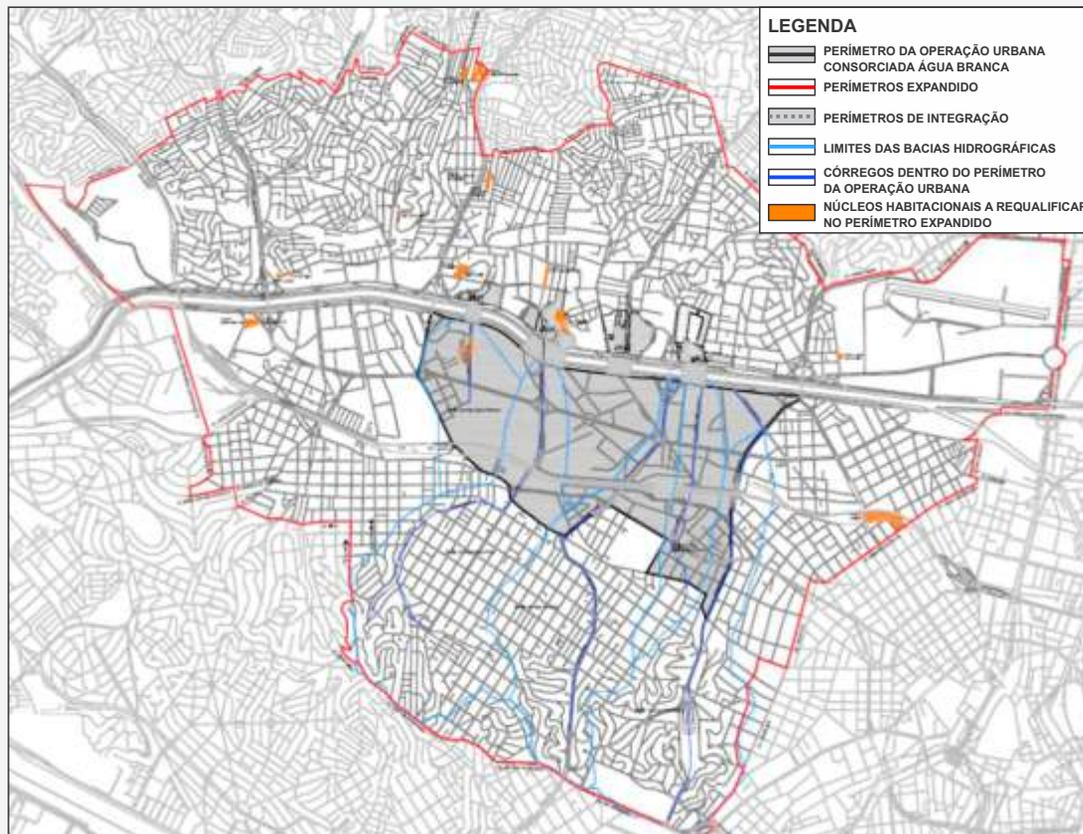
d. Definição da área a ser atingida

Sempre levando em conta o objetivo da transformação pretendida, cada OUC deve delimitar um perímetro no qual incidirão suas regras específicas. O perímetro da Operação é definido a partir do estudo da área e da abrangência que se pretende dar ao projeto de transformação, ou seja, a área de influência de uma OUC é estabelecida considerando os objetivos de transformação previstos.

Por exemplo, se a finalidade da OUC é a conversão de uso de determinada área, seu perímetro será definido a partir da identificação das áreas que apresentam características comuns de uso e ocupação (morfologia) da zona que se pretende modificar; ou ainda, no caso de uma OUC em área de expansão urbana, a demanda projetada da cidade por novas áreas, quantidade de terreno necessário para atender a demanda, somada aos condicionantes físicos e ambientais que irão definir a área da Operação.

O perímetro de uma OUC pode ser definido pelo Plano Diretor. Recomenda-se, contudo, que este apenas indique uma ou mais áreas nas quais se propõe o estudo de Operações Urbanas e, além disso, que a definição precisa dos perímetros seja feita posteriormente, quando da elaboração do plano da OUC, com base em estudos e diagnósticos específicos. Isso porque, sobre o perímetro da Operação incidirão tanto regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, quanto as intervenções previstas (obras públicas e equipamentos) o que o Estatuto da Cidade chama de programa básico de ocupação da área. Apenas no momento da elaboração do plano da OUC serão conhecidas e estudadas as implicações técnicas das intervenções, assim como as especificidades do território. Por isso, não faz sentido predefinir o perímetro exato das Operações no Plano Diretor, pois a escala de projeto adequada para ajustar tal definição é a escala do plano da Operação.

Perímetro Descontínuo ou Perímetro Expandido



*Perímetro
Expandido da OUC
Água Branca, em
São Paulo*

*Fonte: Prefeitura de
São Paulo*

Sempre levando em conta as diretrizes gerais do Plano Diretor e os objetivos específicos da OUC, é possível que uma Operação estabeleça perímetros descontínuos, ou ainda perímetros com características distintas, com setores onde os recursos são mobilizados e setores de influência onde parte dos recursos serão aplicados.

A Operação Urbana Consorciada Água Branca (Lei nº 15.893/2013, São Paulo) é um exemplo desta segunda alternativa. A opção pela adoção de um perímetro expandido teve duas motivações principais: uma relacionada ao sistema de drenagem da área e outra relacionada à questão habitacional.

A Operação está localizada em uma região sujeita a inundações, cuja solução depende de intervenções na cabeceira dos corpos d'água que cortam a área. Já no que diz respeito à questão habitacional, optou-se por incluir no programa de atendimento à população afetada a requalificação de núcleos habitacionais na área de influência da OUC. Essa solução permitiria atender um número maior de famílias, construir novas unidades dentro do perímetro da OUC ou limitar o atendimento aos poucos núcleos existentes dentro do perímetro da OUC.



e. Programa básico de ocupação da área

O programa básico de ocupação da área define tanto as regras de transformação dos espaços privados – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo – quanto as intervenções públicas previstas em uma OUC. Tais definições devem refletir as intenções de transformação do território, isto é, as finalidades da OUC. É também durante o processo de desenvolvimento do programa de ocupação da área que se estabelece a primeira hipótese de ocupação da área. Tal hipótese permitirá aferir a viabilidade técnica e econômica da Operação, isto é, se haverá capacidade de suporte para a demanda projetada e se os recursos passíveis de serem auferidos por meio do projeto são suficientes para financiar as intervenções almejadas.



O programa básico de ocupação da área deve levar em conta a viabilidade técnica e econômica da transformação proposta, ou seja, não se trata de desenhar um plano de massas identificando as obras públicas, mas de desenvolver um projeto de intervenção urbana que resulte em um processo de transformação exequível.

Para que se possa elaborar um programa consistente de ocupação da área, é necessário basear-se em diagnósticos completos, que incluam, pelo menos, levantamentos físicos e geomorfológicos, considerando uso e ocupação do solo, infraestrutura instalada e equipamentos públicos e sociais existentes; levantamentos socioeconômicos, que indiquem o perfil da população que vive na região, inclusive com o mapeamento de assentamentos precários e da população em áreas de risco, quando for o caso. Também é preciso entender como a área da OUC se articula com o resto da cidade, as principais conexões e as relações funcionais estabelecidas no território.

A primeira hipótese de ocupação para a OUC deve ser elaborada considerando, de um lado, os condicionantes identificados nos diagnósticos e, de outro, as finalidades da intervenção. Por exemplo, se o diagnóstico identificou alguma fragilidade ambiental no território e a proposta da OUC era intensificar o uso do solo, o programa de ocupação da área deve prever que a transformação se concentre em determinados setores, preservando aqueles em que se identificou tal fragilidade.

O resultado desta primeira hipótese de ocupação da área deve ser um plano de massas, com a identificação das áreas de transformação e a indicação das principais obras e investimentos previstos na OUC. Com base nesta hipótese, são realizados os estudos de viabilidade da OUC. Os estudos de viabilidade devem se concentrar em pelo menos dois aspectos:

1. Capacidade de suporte da infraestrutura; e
2. Factibilidade econômico-financeira da intervenção

Em relação à capacidade de suporte, deve-se avaliar se a infraestrutura instalada e projetada é suficiente para atender à demanda atual e futura da OUC. O grau de profundidade dos estudos de capacidade de suporte vai depender do nível de complexidade de cada OUC. Devem



ser observadas não apenas as capacidades das redes de água, esgotamento sanitário, drenagem e energia, dos espaços e equipamentos públicos, mas também do sistema de transporte, considerando a mobilidade e acessibilidade da área frente à demanda futura. Tais análises devem fazer parte do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) a ser elaborado para a OUC, que será abordado mais detalhadamente a seguir.

Já no que diz respeito à factibilidade econômico-financeira da OUC, o potencial de transformação da área e as contrapartidas que tal transformação gerará devem ser confrontados com o custo das obras e demais investimentos previstos pela OUC. Para tanto, devem ser realizados orçamentos prévios e estimativas de custos das obras e intervenções, bem como estudos do potencial de mercado da região, considerando cenários de valorização imobiliária e as respectivas contrapartidas a serem exigidas em função do processo mobilizado a partir da intervenção.

Os estudos de mercado realizados para informar o potencial de arrecadação de uma OUC devem considerar as características do mercado local, sua capacidade produtiva, bem como a capacidade de absorção dos produtos imobiliários a serem ofertados.



Conteúdo do programa básico de ocupação da área, segundo a IN 33

A IN 33 orienta que o programa básico de ocupação da área de uma OUC tenha pelo menos cinco componentes, sendo que os dois primeiros compõem o chamado plano de massas, com a identificação dos parâmetros urbanísticos que levarão a determinada morfologia dos empreendimentos privados e também das obras e intervenções previstas. A análise de viabilidade do programa de ocupação é endereçada pelos três componentes seguintes, que, junto com a estimativa de custos deve acompanhar o programa de obras e informar os estudos de capacidade de suporte e de factibilidade econômica da OUC.

- I. Parâmetros urbanísticos definidos para a área de intervenção, contendo definições de uso e ocupação do solo, inclusive coeficientes de aproveitamento, gabaritos, taxas de ocupação e permeabilidade e demais índices relevantes;
- II. Programa de obras públicas: descrição das intervenções previstas, com a estimativa de custos e discriminação das etapas de implementação, quando for o caso;
- III. Cálculo de potencial adicional de construção em relação ao coeficiente básico definido para a OUC e/ou seus diferentes setores;
- IV. Cronograma físico-financeiro com base na estimativa de custos;
- V. Comprovação da adequação do estoque imobiliário calculado - vinculado ao exercício de direitos de construção adicionais - à capacidade de infraestrutura e à densidade populacional esperada, conforme art. 28, § 3º do Estatuto da Cidade, contemplando minimamente questões sobre mobilidade urbana e transporte, mercado imobiliário local, saneamento ambiental, oferta dos serviços e equipamentos públicos urbanos e acesso à moradia digna.



O estudo de massas é, portanto, um meio para que sejam estimadas áreas construídas, quantidades de unidades imobiliárias e suas características. Contudo, o plano deve considerar não apenas “o que cabe” ou o que seria desejável em termos paisagísticos, mas também o que é factível do ponto de vista do mercado. Uma hipótese de ocupação morfologicamente interessante, mas que levará 300 anos para ser apropriada pelo mercado local, não é uma hipótese factível.

Assim, o programa básico de ocupação da área deve ser revisto e calibrado à luz dos estudos de capacidade de suporte e dos estudos de factibilidade econômico-financeira até que se possam equacionar todas as variáveis de projeto. A avaliação custo-benefício é fundamental para a sustentabilidade da intervenção ao longo do tempo. Por isso, o programa básico de ocupação da área deve ser desenvolvido a partir de uma hipótese de ocupação, hipótese essa que deverá ser testada e revisada até que se chegue ao programa de ocupação que orientará a implementação da OUC.

f. Programa de atendimento econômico e social

O Estatuto da Cidade exige que o plano da OUC conte com um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela Operação. Tal programa deve compor o programa básico de ocupação da área. São dois elementos que se relacionam e se informam mutuamente, na medida em que tanto a caracterização da população afetada varia conforme o desenho do programa básico de ocupação da área, quanto seu atendimento gera necessidades de investimentos específicos que também condicionarão as possibilidades de desenho do programa. Por isso, o programa de atendimento à população afetada não deve ser considerado como um apêndice da intervenção, mas sim como um dado de projeto.

O primeiro passo para desenvolver o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela Operação é identificar quem será objeto deste programa. A IN 33 diferencia a população local da OUC, formada por todos os moradores e trabalhadores da área da OUC, da população diretamente afetada pela OUC, que seriam “proprietários, moradores e trabalhadores da área da OUC”. Sem dúvida, todos esses públicos serão afetados pela intervenção. Contudo, o programa de atendimento deve se concentrar naquelas pessoas mais vulneráveis, para as quais o processo desencadeado pela intervenção pode gerar impactos negativos, notadamente aqueles decorrentes do processo de transformação e valorização da área.

Nesse sentido, devem ser consideradas especificamente as pessoas e atividades que serão desalojadas por conta das desapropriações necessárias à consecução das obras públicas e outras intervenções previstas na OUC. Em relação a este público, há que se distinguir os que são proprietários formais de imóveis na região, da população residente em assentamentos precários. Os primeiros, uma vez indenizados nos termos legais, possivelmente terão condições de optar por permanecer ou adquirir outro imóvel na região. Já o segundo grupo, ainda que receba uma indenização, o montante dificilmente será suficiente para garantir sua permanência na região via mercado. Portanto, o atendimento a esse público deve ser prioritário em qualquer OUC.



Também há que se considerar a expulsão de pessoas e atividades em função do processo de valorização que a área sofrerá a partir da proposição da OUC. Aqui também há que se distinguir a população mais vulnerável daqueles que encontram alternativas no mercado para se realocar.

Para correta caracterização dos vários públicos a serem considerados no programa de atendimento econômico e social da população afetada pela OUC, devem ser utilizados os diagnósticos realizados para a elaboração do programa básico de ocupação da área e, quando necessário, realizados outros estudos e levantamentos específicos. Essa leitura do perfil socioeconômico da população da OUC confrontada com a projeção da população futura que virá para a região a partir da implementação do projeto conformará as bases para a proposição do programa de atendimento à população afetada.

A IN 33, publicada pelo MCidades, estabelece algumas diretrizes para ações do programa de atendimento à população afetada pela OUC. Segundo esta regulamentação, o programa deve conter ações que:

I. Privilegiem a permanência da população local por meio da ampliação das condições de acesso desta população à moradia digna, ao trabalho e aos serviços públicos.

II. Viabilizem as unidades habitacionais necessárias para atender toda a população deslocada pelas intervenções e/ou que habite em áreas de risco, tais como a compra de imóveis para habitação de interesse social; a composição de recursos com programas habitacionais federais, estaduais ou municipais; a implementação de locação social, entre outras.

III. Reservem imóveis e/ou áreas exclusivas para habitação de interesse social, preferencialmente através da instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), especialmente no caso de OUCs que contenham vazios urbanos ou em áreas de expansão.

IV. Prevejam o investimento de, no mínimo, 10% do valor arrecadado com as contrapartidas para implementação das ações componentes do programa de atendimento econômico e social. (Instrução Normativa nº 33, 2014, Ministério das Cidades).



Reserva de Recursos para Investimentos Específicos

Algumas Operações Urbanas adotaram a estratégia de “carimbar” uma parte dos recursos arrecadados para determinados investimentos.

Em São Paulo, a Lei da OUC Faria Lima (2004) e uma revisão da Lei da OUC Água Espreada (2011) estabelecem que no mínimo 10% dos recursos de CEPAC sejam destinados à habitação de interesse social (HIS). Já a Lei da OUC Água Branca (2003), na mesma cidade, estabeleceu um mínimo de 22% para HIS, sendo que 35% de tais recursos deverão ser obrigatoriamente utilizados para compra de terrenos para provisão habitacional. O último Plano Diretor aprovado na cidade (2014) estabelece que em todas as novas Operações se observe a destinação obrigatória de no mínimo 25% dos recursos arrecadados para HIS. Já no Rio de Janeiro, a OUC da Região do Porto do Rio prevê que um percentual mínimo de 3% dos recursos advindos da venda de CEPAC sejam destinados à recuperação do patrimônio histórico.

Essas medidas são válidas no sentido de garantir que durante o processo de implementação da Operação, determinados investimentos não sejam relegados a um segundo plano, em favor de outros que eventualmente tenham mais visibilidade política ou outros interesses que os impulsionem. Contudo, o montante de recursos a ser destinado a cada investimento varia de acordo com as finalidades da Operação. Assim, estabelecer, a priori, um percentual mínimo, pode configurar um óbice à consecução dos objetivos da OUC. Também é importante ter em conta que os limites mínimos legais muitas vezes se convertem em limites máximos na prática, o que também pode contrariar o plano da Operação. Assim, recomenda-se que, quando se julgue necessário “carimbar” recursos em uma OUC, os percentuais sejam calibrados tomando como base o programa básico de ocupação da área e os estudos de viabilidade que o amparam. Também não se devem menosprezar as instâncias de gestão e controle da Operação. Um projeto urbano implementado no médio ou longo prazo deve contar com algum grau de flexibilidade para que seus gestores possam responder a imprevistos e mudanças de cenário.

g. Finalidades da operação

Os objetivos gerais de qualquer OUC foram definidos pelo Estatuto da Cidade. Todas as Operações propostas e instituídas no país devem visar: transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. São objetivos bastante amplos, que asseguram o caráter integral dos projetos de Operação, isto é, que as propostas de OUC sejam concebidas considerando aspectos urbanísticos, ambientais e sociais.



Quando da elaboração do plano de uma OUC, as finalidades da Operação devem ser especificadas, sempre observando as diretrizes colocadas pelo Plano Diretor.



O Plano Diretor oferece as primeiras indicações sobre as finalidades de uma OUC. Tais indicações podem ser explícitas, por meio do estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento da Operação, ou implícitas, deduzidas a partir da inserção urbana da OUC e das diretrizes gerais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial da cidade. Por exemplo, se o Plano Diretor de um determinado município tem como diretriz o adensamento residencial de áreas centrais e, ao mesmo tempo, prevê uma OUC em área de expansão urbana, a finalidade desta OUC não deverá ser o adensamento residencial, mas a ocupação ordenada do território com baixa densidade, ou direcionada a usos não residenciais que façam sentido naquela localidade. Por outro lado, se este mesmo Plano indicou uma OUC em uma região central, então a finalidade será de promover o adensamento residencial.

A concepção de uma OUC pode partir de uma finalidade principal e contar com finalidades subsidiárias, retomando o exemplo acima: o adensamento residencial de um bairro central é a finalidade principal, e, subsidiariamente, propõe-se o incremento de áreas verdes para garantir a qualidade ambiental para os novos moradores e a inclusão residencial nos novos empreendimentos para garantir a mistura social. Também é possível que uma OUC tenha uma finalidade que abarque os três objetivos previstos pelo Estatuto. Tomemos como exemplo, a finalidade de converter uma zona industrial em zona mista, considerando que os grandes lotes antes ocupados por indústrias serão reparcelados segundo um plano comum e gerarão, assim, áreas verdes, equipamentos públicos e novas conexões viárias que beneficiarão o conjunto da cidade, endereçando vários objetivos a partir de uma única finalidade.

É importante atentar que a definição das finalidades de uma OUC não é um exercício retórico ou abstrato, muito pelo contrário, são elas que fornecerão os insumos para o desenvolvimento do programa básico de ocupação da área. Por isso, as finalidades de cada OUC devem ser discutidas e acordadas com a população. Pelo mesmo motivo, não é possível definir as finalidades de uma OUC sem considerar um horizonte temporal para que tais finalidades se cumpram. Um projeto que se pretenda implementar em 15 ou 20 anos tem condicionantes muito distintos de uma intervenção cuja expectativa é que se realize em 3 ou 5 anos.

h. Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

O plano de uma OUC também deve obrigatoriamente contar com um Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). O EIV é um dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade e sua aplicação não se restringe a projetos de Operação Urbana, mas a qualquer empreendimento considerado gerador de impacto, isto é, que tem o potencial de gerar externalidades onde se instala.

O EIV é um estudo completo, que analisa o impacto do projeto sobre vários aspectos, como especifica o texto do artigo 37 do Estatuto da Cidade:



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.*

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do poder público municipal, por qualquer interessado (Lei nº 10.257, de 10/07/2001, art. 37).

A partir dos impactos identificados no EIV, são propostas medidas de prevenção, mitigação e compensação. Essas medidas têm um amplo espectro e podem incluir desde a adoção de sinalização especial durante a realização de obras, até soluções que garantam a permanência de determinado grupo populacional, ou, ainda, a preservação de bens de valor histórico e a qualidade ambiental. Além disso, o EIV informa o programa básico de ocupação da área e o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela Operação, que, por sua vez, pode conter medidas de prevenção, mitigação e compensação.

Vale lembrar que as medidas propostas pelo EIV podem corresponder a investimentos suplementares. Portanto, deve-se voltar com frequência ao projeto para ajustar medidas, intervenções às contrapartidas e investimentos a fim de garantir a viabilidade e a sustentabilidade da Operação Urbana Consorciada.

Dependendo das dimensões e características da Operação, pode ser necessária a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Segundo a resolução CONAMA 001/1986, projetos urbanísticos acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental estão sujeitos a um licenciamento ambiental via EIA. O escopo do EIA abrange, em grande medida, o conteúdo do EIV.



Nos casos em que o EIA é obrigatório, admite-se que o EIV seja substituído pelo EIA.

i. Contrapartida a ser exigida

As contrapartidas a serem exigidas no âmbito de uma OUC são estabelecidas em função dos benefícios previstos no programa de ocupação da área. Aqui é importante ter em conta que uma definição retroalimenta a outra. Isto é, a precificação dos benefícios permite estimar o recurso disponível para investir, o que, por sua vez, definirá os investimentos possíveis dentro do escopo da Operação Urbana.



Uma OUC pode prever o pagamento de contrapartidas em dinheiro, em obras, em outros investimentos requeridos pela intervenção ou em CEPAC.

Não existe contrapartida melhor ou pior. Cada município deve definir a forma de cobrança de contrapartida que faça mais sentido dentro de seu contexto.

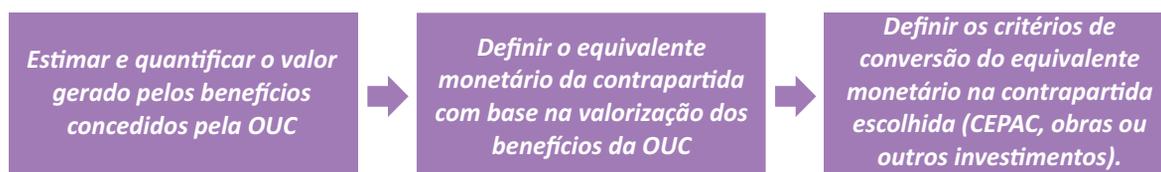


O CEPAC pode ser uma boa solução porque possibilita a antecipação de recursos, mas inviável para determinados municípios, devido a sua gestão complexa e a um custo operacional alto. Por outro lado, a contrapartida em obras pode ser vantajosa quando se trata de uma Operação que prevê intervenções relativamente pequenas e pulverizadas no seu território, mas inadequada quando há a necessidade de executar uma infraestrutura de maior porte. Do mesmo modo, a contrapartida financeira por meio uma fórmula de cálculo pode ser mais simples e fácil de implementar. Pode acontecer, entretanto, de os recursos demorarem muito para entrar no caixa da prefeitura, porque serão arrecadados conforme a aprovação dos projetos, um a um, e não de forma concentrada, como ocorreria num leilão de CEPAC.

TIPO DE CONTRAPARTIDA	VANTAGEM	DESvantAGEM
OBRAS	Reduz a necessidade de contratos para obras públicas	Dificuldade de viabilizar obras de maior porte, que requerem a contrapartida de mais de um empreendimento.
FINANCEIRA (EM DINHEIRO)	Simple conversão e fácil entendimento.	Recursos são arrecadados aos poucos, na medida em que os empreendimentos são licenciados.
CEPAC'S	Possibilidade de se antecipar a arrecadação e capturar valorização decorrente da expectativa de transformação da área via leilão.	Complexidade de gestão. Custo operacional alto.

Seja qual for a natureza da contrapartida, seu equivalente monetário deve ser calculado para que não haja um descompasso entre o valor do benefício recebido e o valor da contrapartida devida. O valor monetário calculado como contrapartida é, portanto, a referência para convertê-la na realização de obras ou outros investimentos.

Fluxo de atividades para definição do valor da contrapartida





O cálculo da contrapartida se faz a partir da estimativa de valorização dos imóveis. Para isso, são necessárias duas informações: primeiro, o valor de mercado dos imóveis antes da Operação e, em segundo lugar, uma estimativa da expectativa de valorização, que deve considerar:

1. O total da área de construída adicional que a área poderá receber;
2. Os incentivos urbanísticos para os imóveis;
3. Os possíveis usos e o que se quer viabilizar na área da Operação;
4. O padrão construtivo previsto.

Uma vez estimada a valorização dos imóveis proporcionada pela OUC, há que se definir como será normatizada a contrapartida, isto é, em que situações se aplicará e como será calculado o valor a ser pago por cada interessado em usufruir dos benefícios proporcionados pela Operação.

Uma forma relativamente simples de se estabelecer o valor da contrapartida é baseá-la em laudos de avaliação imobiliária que considerem as duas situações, isto é, que estimem o valor residual do terreno com e sem o uso dos benefícios previstos pela OUC²⁰. Outra alternativa é prever uma fórmula de cálculo, simplificando as variáveis.

Por exemplo, se as estimativas do potencial de valorização de uma OUC permitem concluir que o valor adicionado pela Operação é, em média, X% da receita de venda do empreendimento, é possível estabelecer uma regra em que o empreendedor deve declarar sua receita de venda estimada e pagar a contrapartida proporcionalmente. Da mesma forma, é possível estabelecer uma correlação entre a valorização adicionada pela OUC e o valor cadastral dos imóveis. Em qualquer caso, a fórmula proposta deve estar fundamentada no estudo de valorização da área da OUC. Tais estudos, contudo, são prospectivos, isto é, não se trata de cálculos exatos, mas de previsões. Assim, é preciso considerar vários cenários de valorização e adotar coeficientes de segurança para que a contrapartida exigida não inviabilize a OUC.

Essa lógica geral se aplica também à contrapartida mais usada em uma Operação Urbana Consorciada: a cobrança por edificabilidade. Esse é o modelo das Operações Urbanas paulistanas e também do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro e, ainda, da Linha Verde, em Curitiba. A contrapartida por edificabilidade se aplica quando uma das finalidades da Operação é o adensamento construtivo e populacional, portanto, quando o programa básico de ocupação prevê o incremento do potencial construtivo da área. Há um método para calcular a contrapartida por edificabilidade, chamado “terreno virtual”, que permite estimar a valorização adicionada pelo incremento de edificabilidade tomando como referência apenas o valor do terreno. Esse método parte do valor de um terreno real e calcula o valor de um terreno hipotético, equivalente ao terreno real, que seria necessário para acomodar a edificabilidade adicional.

20. As primeiras Operações, em São Paulo, utilizaram este método. O interessado era obrigado a apresentar um laudo, que a prefeitura validava ou não. Caso a prefeitura chegasse a valores muito discrepantes em sua avaliação independente, exigia-se a contratação de um terceiro laudo.

Como estimar o potencial de valorização de uma OUC

O método residual para precificação de terrenos

Inicialmente, é preciso esclarecer que os terrenos urbanos não têm valor em si, pois valem por aquilo que se pode fazer nele. Por isso, diz-se que a demanda por solo é uma “demanda derivada”: ninguém demanda solo, as pessoas demandam moradia, locais de trabalho, lazer etc. Em outras palavras, o solo é suporte para usos e aproveitamentos urbanos. Na medida em que uma OUC estabelece parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo, ela interfere no valor dos terrenos urbanos, afetando a viabilidade econômica das atividades que venham a se desenvolver em tais terrenos.

Outro conceito importante na análise do impacto da OUC sobre a valorização imobiliária é o chamado “maior e melhor uso”. Se os terrenos valem (também²¹) pelo que se pode construir sobre eles, como se valora um terreno onde há vários usos e aproveitamentos possíveis? Justamente, por seu “maior e melhor uso”, isto é, pela combinação entre aproveitamento (maior) e uso (melhor) que viabilizam a maior rentabilidade.

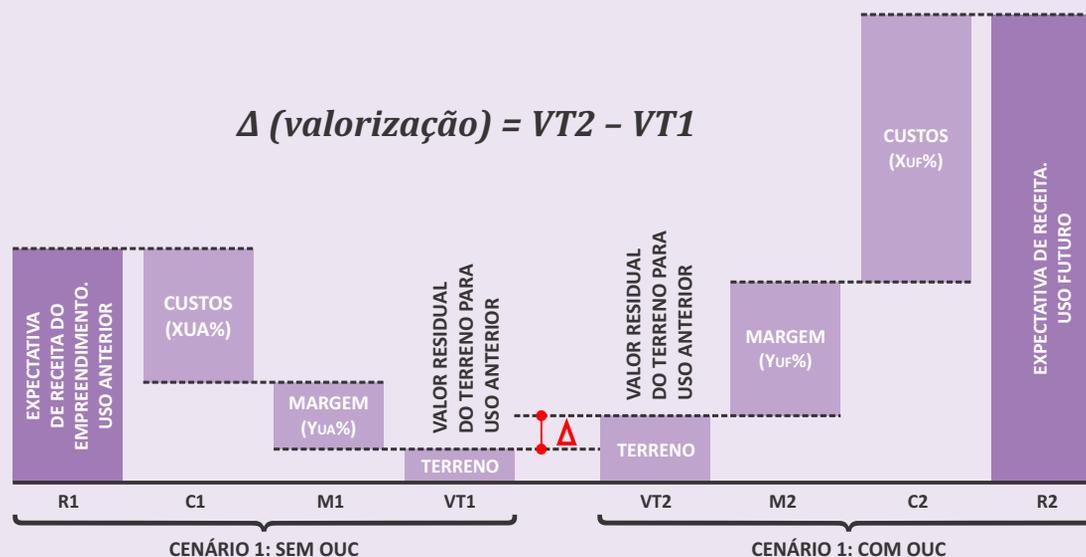
A lógica de precificação dos terrenos é chamada de “residual” porque parte-se do valor geral de venda do empreendimento, descontam-se os custos (obra, projeto, impostos etc.) e a margem do empreendedor; a sobra (ou o resíduo) é quanto o empreendedor poderá pagar pelo terreno para que seu negócio seja viável. Fica claro, portanto, que o valor do terreno é resultado de uma equação que parte do valor daquilo que se intenciona construir sobre ele.

A figura a seguir apresenta esquematicamente a lógica do método residual aplicada ao exemplo hipotético de uma OUC, que propõe a mudança de uso de uma zona. São apresentadas em espelho as estruturas de viabilidade de empreendimentos possíveis segundo a normatividade anterior (à esquerda) e, aqueles possíveis, de acordo com as normas estabelecidas pela OUC (à direita), considerando o 'maior e melhor uso' nas duas situações. O “ Δ ” destacado em vermelho na figura é justamente a valorização proporcionada pela OUC que deve ser objeto de contrapartida.

$$\Delta (\text{valorização}) = VT2 - VT1$$

Lógica do método residual aplicada a uma situação de mudança de uso

Fonte: Elaboração própria



O valor residual do terreno (VT) é resultado da Receita (R), descontados os custos (C) e a margem (M) do empreendedor: $[VT = R - C - M]$.

Para comparar os dois cenários é preciso considerar que custos e margem variam de acordo com o produto imobiliário resultado do empreendimento. O custo varia conforme as características construtivas e também de acordo com a escala dos empreendimentos. Já a margem é proporcional ao risco e considera o custo de oportunidade do empreendedor.

21. No jargão, o principal componente do valor dos terrenos urbanos é “localização, localização, localização.” Tal expressão traz a ideia de contexto urbano, ou seja, da construção coletiva da cidade que resulta em áreas mais e menos atrativas em termos de seus atributos urbanos, quais sejam, condições de mobilidade e acessibilidade, características da vizinhança, proximidade a amenidades urbanas etc.



Cálculo da contrapartida por edificabilidade pelo método do terreno virtual

O método do terreno virtual consiste em estimar a área de terreno necessária para acomodar o potencial construtivo adicional (definido pela diferença entre o coeficiente de aproveitamento básico e o coeficiente de aproveitamento máximo), considerando apenas a edificabilidade básica do terreno. Os desenhos abaixo ilustram essa lógica.

O terreno com CA básico 1,0 permite a construção de 4 pavimentos, considerando uma taxa de ocupação de 25%. Como avaliar o valor adicionado pelo CA máximo 2,0 aplicado ao mesmo terreno?

Há que se calcular qual seria a área de um terreno hipotético que permitiria a construção do dobro da área, isto é, de 8 pavimentos. Neste exemplo, o terreno hipotético teria o dobro da área do terreno original. Portanto, o terreno virtual, adicionado pela norma, é igual ao terreno real. Já se a diferença entre o CA básico e o CA máximo fosse de 1,0 para 4,0, o terreno virtual equivaleria a três vezes o terreno real.

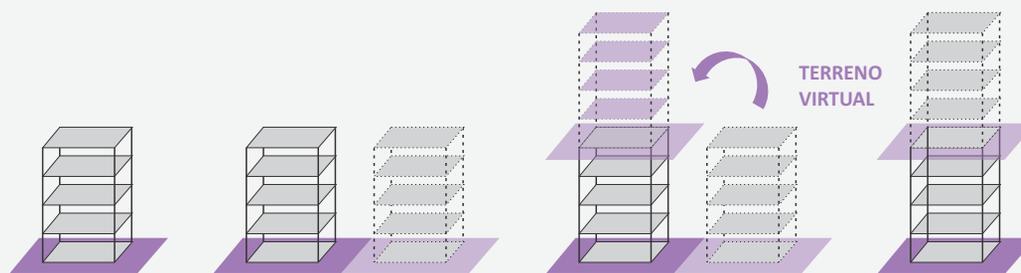


Ilustração da lógica do terreno virtual

Fonte: Elaboração própria

O valor base da contrapartida é, portanto, a área do terreno virtual multiplicada pelo valor (por m^2) do terreno real. Isso porque, para o empreendedor imobiliário, a alternativa teórica ao pagamento da contrapartida pelo potencial adicional seria a compra de um terreno maior, que possibilitasse, usando apenas o potencial básico, a mesma edificabilidade que seria possível no terreno original usando o potencial máximo, com o pagamento de contrapartida.

Como utilizar os Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC

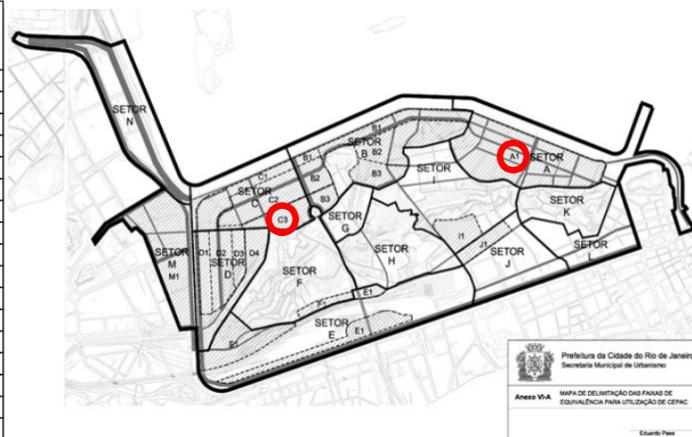
Como visto na seção Marco Legal deste Caderno, uma OUC pode prever que as contrapartidas sejam pagas por meio dos CEPAC, que funcionam como uma moeda de troca entre recursos financeiros e metros quadrados adicionais de construção. Caso se opte por este tipo de contrapartida, o plano da OUC deve estimar a quantidade de CEPAC a ser emitida no âmbito da Operação, assim como seu valor.

A quantidade de CEPAC em uma OUC depende do potencial construtivo final definido pelo programa básico de ocupação da área; quantidade de metros quadrados, ou seja, é preciso calcular o adensamento previsto em metros quadrados adicionais para depois convertê-los em quantidade de CEPAC.

Dependendo do tamanho e das características da área da Operação, pode ser necessário dividi-la em setores para estabelecer a equivalência de CEPAC e metros quadrados por área ou setor homogêneo. Assim, cada setor terá uma equivalência diferente de metros quadrados, dependendo de seu valor. Por exemplo, na OUC do Porto do Rio, no setor A1, que está de frente para o mar, é necessário o dobro de CEPAC do setor C3, para construir a mesma quantidade de metros quadrados adicionais de uso comercial. Isso porque o setor A1 tem condições locacionais melhores e é mais valorizado que o setor C3, que está mais distante.

QUADRO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO/CEPAC

SETOR	FAIXA DE EQUIVALÊNCIA	ÁREA ADICIONAL/SETOR (m²)	ÁREA NÃO RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m²)	ÁREA RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m²)
A	A1	288.020	0,4	0,8
	B1	174.411	0,5	0,8
B	B2	63.371	0,7	1
	B3	54.900	0,8	1,2
C	C1	333.039	0,4	0,8
	C2	423.775	0,6	1
	C3	52.644	0,8	1,4
D	D1	296.672	0,5	0,8
	D2	319.543	0,6	1
	D3	150.537	0,7	1,2
	D4	50.957	1	1,4
E	E1	648.308	0,4	1,2
F	F1	4.022	1	1,4
I	I1	33.041	1	1,2
J	J1	16.156	0,9	1
M	M1	1.180.105	0,4	1
TOTAL		4.089.502		



A conversão de metros quadrados em CEPAC deve ser feita mediante a adoção de fatores de equivalência que podem ser definidos por uso e setor. O quadro abaixo traz um exemplo de como estabelecer os fatores de conversão a partir da estimativa dos valores médios do metro quadrado adicional (calculado com base no método do terreno virtual).

Além de definir a quantidade, o plano da OUC deve estimar o valor do CEPAC, já que a partir dele é que serão estimados os recursos para realizar os investimentos previstos pelo programa básico de ocupação da área. A estimativa do valor do CEPAC deve ser feita com base no método do terreno virtual. E, assim como para as estimativas de arrecadação por meio de outras formas de contrapartida, há que se considerar cenários de valorização da OUC. Isso porque espera-se que o valor do CEPAC acompanhe o processo de valorização da área, afinal o título é a moeda de troca do terreno virtual, que é precificado a partir do valor do terreno real.

É importante, porém, distinguir o valor do CEPAC utilizado nos estudos de factibilidade da OUC, do valor mínimo do CEPAC, que deve ser definido para os leilões. O valor mínimo do CEPAC deve espelhar o menor valor de metro quadrado encontrado na região, uma vez que o leilão é o mecanismo que vai definir o preço efetivo de comercialização do CEPAC.



Cálculo do fator de equivalência e quantidade de CEPAC

Para calcular a quantidade de CEPAC de uma OUC, é necessário ter a previsão da quantidade de metros quadrados adicionais para cada setor homogêneo da Operação (coluna B) e o valor médio do terreno nestes setores (coluna C). Um setor homogêneo é uma região que tenha as mesmas características locacionais, que se refletem em valores imobiliários similares.

Dependendo dos objetivos e características da Operação, a quantidade de metros quadrados adicionais pode estar dividida segundo usos, como no exemplo abaixo, ou consolidada em um único montante por setor.

	Quantidade de m ² adicionais	Valor R\$/m ² (terreno virtual)	Fator de Equivalência	Quantidade de CEPAC
1. Potencial construtivo adicional residencial setor 1	600.000	500,00	1,00	600.000
2. Potencial construtivo adicional comercial setor 1	75.000	750,00	1,50	50.000
3. Potencial construtivo adicional residencial setor 2	440.000	550,00	1,10	400.000
4. Potencial construtivo adicional comercial setor 2	72.000	900,00	1,80	40.000
5. Totais	1.187.000			1.090.000

O fator de equivalência é calculado tomando como valor unitário o menor valor do metro quadrado adicional – no exemplo acima, o valor do metro quadrado adicional residencial no setor 1 – e estabelecendo as equivalências por valor a partir deste número.

Assim, o fator de equivalência para o metro quadrado comercial no setor 1 é igual a R\$ 750,00 dividido por R\$500,00; o fator de equivalência para o metro quadrado residencial no setor 2 é igual a R\$550,00 dividido por R\$500,00; e, finalmente, o fator de equivalência para o metro quadrado comercial no setor 2 é igual a R\$900,00 dividido por R\$500,00.

Uma vez obtidos os fatores de equivalência, a quantidade de CEPAC é calculada pela divisão da quantidade de metros quadrados adicionais (coluna B) pelo respectivo fator de equivalência (coluna D). O total de CEPAC da Operação será, portanto, a soma dos CEPACs calculados para cada uso e setor.

Vale notar que os valores utilizados para o cálculo dos fatores de equivalência são apenas referências e, mais importante que estarem atualizados, é refletirem as diferenças relativas internas à Operação. A definição dos fatores de equivalência se baseia em uma conta estática, que reflete os valores de metros quadrados em uma situação inicial. É importante prever se a transformação projetada pela Operação vai manter os valores relativos dos setores refletidos pelos fatores de equivalência, isto é, utilizando o exemplo acima, se o valor do metro quadrado residencial do setor 2 continuará valendo 10% a mais que no setor 1, mesmo depois de implementadas as intervenções previstas pela OUC. Se a proposta de transformação da OUC prevê, por exemplo, que os setores 1 e 2 adquiram características equivalentes, eventualmente poderia ser o caso de ajustar os fatores de equivalência calculados, levando em conta as expectativas de transformação.



j. Forma de controle da operação

O plano de uma Operação Urbana Consorciada também deve prever como será gerida a Operação após a sua aprovação. Segundo o Estatuto da Cidade, o controle da Operação deve, necessariamente, ser compartilhado com representação da sociedade civil. Para tanto, a Operação deve prever a composição da instância de controle e suas atribuições. É importante que todos os agentes de setores envolvidos e interessados na intervenção estejam representados no grupo que fará o acompanhamento da Operação.

A instância de gestão compartilhada de uma OUC pode assumir diferentes formas, entre elas:

Grupo de trabalho: de composição eminentemente técnica, se reúne periodicamente para desenvolver os projetos das obras e intervenções previstas pela OUC.

Câmara técnica: de composição eminentemente técnica, se reúne eventualmente para dirimir dúvidas de interpretação em relação aos vários dispositivos previstos pela OUC.

Conselho consultivo: de composição mista (técnica e política), se reúne periodicamente para opinar sobre o processo de implementação da OUC.

Conselho deliberativo: de composição mista (técnica e política), se reúne periodicamente para deliberar sobre o processo de implementação da OUC.

Plenário: de composição aberta: é convocado eventualmente para opinar ou deliberar sobre o processo de implementação da OUC.

Seja qual for a forma assumida por sua instância de gestão compartilhada, o controle de uma OUC inclui a fiscalização de sua implementação e o monitoramento de seus resultados. Portanto, ao definir a forma de controle da OUC, além de indicar quem serão os controladores, o plano também deve indicar o que deve ser controlado, considerando indicadores, metas e prazos para que as finalidades propostas pela Operação sejam alcançadas.



Ao exigir que toda OUC tenha uma instância de controle que conte necessariamente com a participação da sociedade civil, o Estatuto da Cidade reforça a noção de parceria presente na gênese do instrumento e abre espaço para que a participação dos vários grupos interessados na OUC seja institucionalizada. Como já mencionado, todo o processo de concepção de uma OUC, desde sua proposição no Plano Diretor, está sujeito à discussão pública e a definição da forma de controle da Operação não deve ser menosprezada no momento de elaboração do plano da OUC. A instância de gestão compartilhada de uma OUC é tão estratégica para a consecução de seus objetivos quanto a participação social durante seu planejamento.



k. Incentivos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados

Em 2013, o Estatuto da Cidade foi alterado incluindo assim, dentre as medidas que podem ser previstas por uma OUC, a “concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando à 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” (Estatuto da Cidade, art. 32, § 2º, inciso III). Relacionada a essa inserção, foi também previsto que, caso uma Operação preveja a concessão de tais incentivos, esses devem ser especificados no plano da OUC.

Características sistêmicas da formação e estruturação das cidades brasileiras – como a ocupação descontrolada de áreas ambientalmente frágeis e a segregação socioespacial, que implica grandes deslocamentos diários – imputam custos ambientais que estão no centro dos desafios a serem enfrentados pelo planejamento urbano. Nesse sentido, as OUCs podem ser uma ferramenta importante para intervir em determinadas situações e alterar a dinâmica urbana no sentido de diminuir os custos ambientais imputados pela configuração urbana. Contudo, não há uma definição precisa do que seriam as chamadas “tecnologias verdes” a serem incentivadas, nem consensos sobre qual seria a contribuição efetiva da adoção de tais soluções para a melhoria das condições ambientais urbanas.

A previsão de qualquer incentivo deve ser muito bem avaliada. Em geral, quando se fala em incentivo em Operações Urbanas, se pensa em isenção ou descontos no pagamento de contrapartidas. Não se pode perder de vista, entretanto, que as contrapartidas em uma OUC são dimensionadas em função da valorização gerada pela intervenção. Valorização esta que, se não for recuperada pelo poder público, acaba apropriada pelo proprietário do terreno. Portanto, há que se considerar se, ao incentivar determinadas práticas, não se está indiretamente subsidiando o proprietário do terreno.

Um equívoco muito comum é dimensionar os incentivos em função do custo das medidas incentivadas, perdendo de vista a noção do conjunto da intervenção. Para evitá-lo, é preciso, de um lado, dimensionar qual seria o custo do incentivo para a intervenção como um todo, isto é, do que se estaria abrindo mão para conceder incentivos a determinadas soluções. E, de outro lado, deve-se também estimar o benefício que adoção da medida incentivada gera para a cidade como um todo. Esse balanço custo-benefício é fundamental para que incentivos sejam calibrados na direção do interesse público.

l. Do Plano à lei da OUC

Uma vez definido o plano da OUC, é preciso transformá-lo em um texto jurídico, para que todas as definições comentadas acima se consubstanciem na lei específica que aprova a Operação. Elaborar uma lei que regulamente uma Operação Urbana Consorciada não é tarefa simples, uma vez que se trata de traduzir um projeto urbano em um texto legal. Em outras palavras, a intenção de transformação da área, bem como os meios previstos para tanto devem assumir a forma de texto legislativo. O produto do trabalho de elaboração do Plano da OUC será, portanto, uma lei ilustrada, com um texto amparado por quadros, mapas e desenhos anexos capazes de precisar o conteúdo do projeto desenvolvido.



Tomando-se como exemplo um plano de massa desenvolvido no programa básico de ocupação da área, deve assumir a forma de parâmetros urbanísticos. Melhor dizendo, a morfologia projetada para a área deve ser traduzida em parâmetros urbanísticos tais como: CA básico, CA máximo, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, recuos e gabarito. A diferença entre o CA máximo e o CA básico, multiplicada pelos terrenos que se deseja transformar, resultará na definição do quadro de estoques de metros quadrados adicionais disponibilizados pela OUC. Esses estoques, com base nos estudos de viabilidade da OUC, podem ser divididos por uso e setor.

Caso seja uma Operação que utilize o CEPAC como forma de contrapartida, é preciso também que na lei conste o quadro dos fatores de conversão de CEPAC em metros quadrados adicionais. A quantidade de CEPAC, os estoques e os fatores de equivalência devem ser compatíveis. Assim como os estoques, os fatores também podem ser diferenciados por uso e setor. O quadro abaixo resume as implicações da adoção de diferentes critérios para a divisão dos estoques e definição dos fatores de equivalência.

FATORES ESTOQUES	DIFERENCIADOS POR SETOR	DIFERENCIADOS POR USO E SETOR
DIFERENCIADOS POR SETOR com mínimo para determinado uso	Correspondência exata entre o número de CEPAC e o estoque disponível, com flexibilidade para que o mercado defina o uso preferencial.	Correspondência inexata entre o número de CEPAC e o estoque disponível, com flexibilidade para que o mercado defina o uso preferencial.
DIFERENCIADOS POR USO E SETOR	Correspondência exata entre o número de CEPAC e o estoque disponível, sem flexibilidade para que o mercado defina o uso preferencial.	Correspondência inexata entre o número de CEPAC e o estoque disponível, sem flexibilidade para que o mercado defina o uso preferencial.

Além dos parâmetros urbanísticos específicos, a lei deve prever e listar as intervenções previstas no programa básico de ocupação da área. Dificilmente, quando da elaboração do plano, haverá projetos detalhados das intervenções. Assim, é preciso que o texto legal considere algum grau de flexibilidade para adaptações de traçados, redimensionamento de áreas a serem desapropriadas, de modo que a lei oriente a implementação da OUC e não imponha obstáculos ou dificuldades para seu desenvolvimento.

A lei de uma OUC também pode prever investimentos que não sejam obras físicas, notadamente àqueles relacionados ao programa de atendimento econômico e social da população afetada pela OUC e também medidas previstas pelo EIV. É recomendável que o texto legal seja extensivo nesse sentido, autorizando tais investimentos, para que não haja dúvidas ou margem a interpretações divergentes durante o processo de implementação da OUC.

Considerando os objetivos de transformação da área e as informações dos estudos de viabilidade da Operação, a lei da OUC também pode prever regras que visem induzir a transformação de determinados setores da OUC antes de outros, ou de certos usos. São regras relativamente simples, mas que devem ser muito bem redigidas para que tenham uma aplicação clara. É possível, por exemplo, condicionar o consumo de estoques em um determinado setor à realização de uma obra específica a fim de que determinada área seja ocupada somente quando houver condições de infraestrutura adequada. Também se pode estabelecer que o estoque não



residencial seja consumido somente na proporção do consumo do estoque residencial, em outras palavras: para que se construa um edifício de escritórios, será necessário que antes seja construído um edifício residencial. Uma regra dessa natureza teria como objetivo evitar a rápida transformação da área em um único uso, garantindo uma ocupação mista.

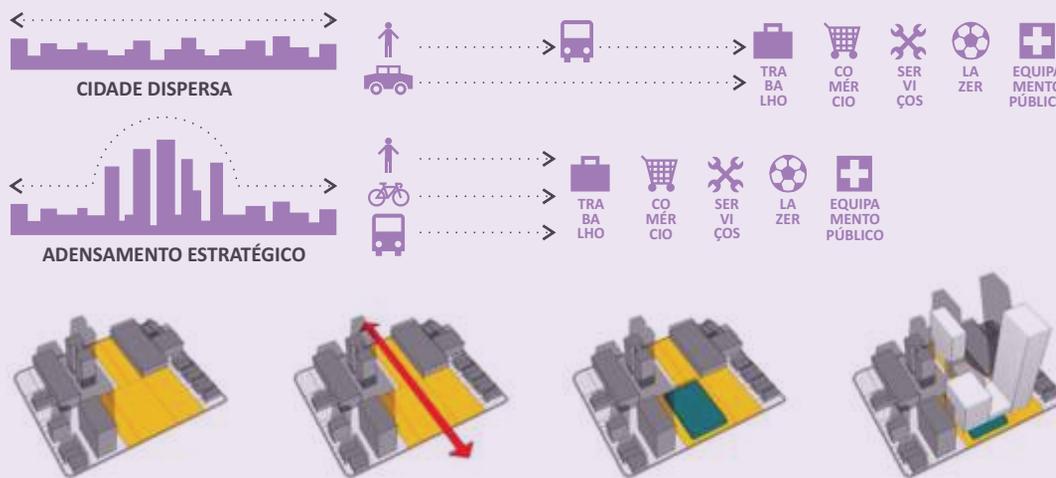
Além de prever regras específicas, a lei da OUC também deve considerar aquilo que não será regrado por ela, isto é, aspectos que serão regidos pelas normas gerais de ordenamento territorial da cidade. A compatibilização da lei da OUC com o marco regulatório geral é importante para evitar vazios normativos e insegurança jurídica. Neste sentido, também é importante prever o que deve determinar o fim da Operação e como será a transição das regras específicas da OUC para as regras gerais da cidade. Isto é, a lei que aprova a OUC deve definir o zoneamento, ou os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo que prevalecerão sobre a área uma vez finalizada a Operação.

Do ponto de vista conceitual, uma OUC termina quando suas finalidades são alcançadas. Contudo, esta pode ser uma definição bastante abstrata e, para que se autorize a transição de um regime jurídico para outro, é preciso definir parâmetros claros. A própria lei da OUC pode estabelecer metas e indicadores ou delegar esta atribuição à instância de controle da Operação. Podem ser indicadores do término de uma Operação: o consumo total dos estoques ou dos CEPAC, a realização de todas as intervenções previstas, ou, ainda, o atingimento de determinados indicadores, como a densidade populacional, cobertura vegetal, entre outros.

Do ponto de vista formal, para que uma lei perca sua vigência há duas alternativas: ou é aprovada outra lei que a revogue ou modifique, ou a própria lei deve prever seu prazo de vigência. O prazo de vigência da lei que estabelece uma OUC pode ser definido simplesmente como o período de tempo indicado nos estudos de viabilidade da OUC, ou ainda ser um prazo condicionado a determinados eventos, por exemplo: a lei pode estabelecer que suas regras tenham validade por um determinado período após certos eventos, como o término dos estoques, a venda de todos os CEPAC ou a realização de todas as intervenções.

Do plano à lei: exemplo OUC São Bernardo do Campo

(Imagens extraídas de urbsp.arq.br)



Os desenhos que integram a apresentação pública da OUC São Bernardo do Campo indicam a finalidade de promover o adensamento estratégico ao longo de áreas bem providas de infraestrutura. De acordo com as ilustrações, esse adensamento deve ocorrer em regiões parcialmente ocupadas, preferencialmente a partir do remembramento de lotes. É desejável que lotes grandes que estabeleçam conexões entre dois logradouros deixem passagens abertas ao público. O projeto também indica que os térreos dos edifícios devem ter uma ocupação voltada à rua (lojas ou estabelecimentos de serviços).

Finalmente, os edifícios nos quais o adensamento proposto se concentrará devem ser construídos sobre esse embasamento, com características especiais, as chamadas fruição pública e fachada ativa.

Essa orientação que os desenhos ilustram tão claramente foi traduzida para o texto da lei da seguinte forma no artigo 12, inciso VII:

VII - os lotes com área total superior a 5.000,00m² (cinco mil metros quadrados) obrigatoriamente também deverão:

a) destinar área à fruição pública com livre circulação de pedestres, localizadas no terreno, no pavimento térreo ou em pavimentos correspondentes à soleira de ingresso da edificação no nível dos logradouros públicos, com, no mínimo, 5,00m (cinco metros) livres, de largura, e uma altura equivalente a 2 (dois) pavimentos do empreendimento, conectando as vias públicas, desde que o imóvel conecte pelo menos duas vias públicas, devendo tal fruição pública:

1. ter tratamento paisagístico e acesso livre, pelo menos das 8h00 (oito horas) às 20h00 (vinte horas), diariamente, 7 (sete) dias por semana;

2. estar situada a mais de 20,00m (vinte metros) do cruzamento de duas vias, na hipótese de terrenos localizados em esquinas;

b) reservar 20% (vinte por cento) da área do terreno ou do pavimento térreo da edificação para o Uso Público do Terreno no Térreo, podendo ser sob pilotis, desde que o acesso seja superior a 1/3 (um terço) da largura da testada, com o mínimo de 5,00m (cinco metros) livres, podendo a fruição obrigatória ser considerada nesta área, desde que seja totalmente integrada à área de Uso Público do Terreno no Térreo; e

c) situar em solo permeável do terreno, ressalvados apenas os lotes integrantes dos subsetores 6A e 6B, pelo menos 20% (vinte por cento) da área com cobertura vegetal, exigida no inciso V, deste artigo.

Parágrafo único. Os lotes que aderirem à OUC deverão obedecer ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo específico de cada subsetor, de acordo com a sua localização, nos termos do quadro abaixo e do Anexo VIII (Lei 6.403/2015, São Bernardo do Campo)



m. Negociação e participação social no processo de discussão do Projeto de Lei da OUC

O processo de transformação de um projeto urbano – ou, da intenção de transformação de um trecho do território urbano – em lei é um processo político. Apesar de toda a técnica envolvida na elaboração do plano da OUC, a comunicação e negociação da definição dos elementos do plano durante sua elaboração são atividades tão ou mais importantes que o desenvolvimento dos aspectos técnicos do projeto. Um bom projeto, bem negociado e aprovado pela população é melhor que um ótimo projeto que a maioria das pessoas não conhece ou não é capaz de entender.



A comunicação e negociação durante a elaboração do plano são atividades tão ou mais importantes que o desenvolvimento dos aspectos técnicos do projeto de uma OUC.

Cabe ao Poder Executivo desenvolver o Plano da Operação, transformá-lo em lei e encaminhá-lo ao Legislativo. Entretanto, não se deve subestimar a instância legislativa como etapa importante do desenvolvimento de uma Operação Urbana. Assim, não se deve esperar que o projeto de lei encaminhado pelo Executivo seja aprovado sem modificações advindas do processo legislativo. Justamente porque, em muitos contextos, este é o espaço em que o projeto pode ser apresentado a um grupo ampliado e estará sujeito a todo tipo de contribuição e crítica. Neste ponto, um projeto desde o início discutido e validado com os envolvidos e interessados, aí incluídos os vereadores, estará menos sujeito a mudanças arbitrárias, oriundas de determinados grupos de pressão.

n. Decreto regulamentador e normas complementares

Depois de sancionada a lei específica que aprova a OUC, será necessária a emissão de um ou mais decretos que detalhem os procedimentos previstos pela lei. Também é possível que sejam expedidas portarias e resoluções para orientar os procedimentos previstos pela Lei da OUC.

Entre os elementos a serem regulamentados por decreto, destacam-se a operacionalização da instância de controle da Operação, os procedimentos específicos para licenciamento edilício e para pagamento das contrapartidas. Obviamente, o decreto não pode alterar a lei ou definir regras que extrapolem o que foi definido e aprovado legalmente.

No que diz respeito à instância de controle da OUC, devem ser definidas em decreto as regras para eleição ou indicação de seus representantes. Também deverão ser detalhados os procedimentos relativos à sua dinâmica de funcionamento e suas responsabilidades. Já em relação aos procedimentos de licenciamento edilício, devem ser especificados em decreto as etapas e requisitos específicos que a OUC imputa à aprovação de empreendimentos. A título de exemplo, a designação dos órgãos ou departamentos que deverão verificar a aderência dos projetos apresentados às normas estabelecidas pela OUC será estabelecida por decreto. Do mesmo modo, também é matéria de decreto o detalhamento dos procedimentos para pagamento das contrapartidas, os documentos e garantias que devem ser exigidos para tanto, e o momento em que a contrapartida deverá ser paga.



Conteúdos da regulamentação municipal		
PLANO DIRETOR	LEI ESPECÍFICA	DECRETO REGULAMENTAR
<p>Previsão do instrumento (*)</p> <p>Indicação das áreas de aplicação</p> <p>Objetivos e diretrizes gerais dos projetos a serem viabilizados por meio de OUC</p>	<p>Plano da Operação (*), contendo:</p> <p>a) Definição da área atingida (*)</p> <p>b) Programa básico de ocupação da área (*), com, no mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Parâmetros urbanísticos específicos</i> - <i>Relação de obras e intervenções</i> <p>c) Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação (*)</p> <p>d) Finalidades da operação</p> <p>e) Estudo prévio de impacto de vizinhança (*)</p> <p>f) Contrapartida a ser exigida em função da utilização dos benefícios previstos na Operação (*)</p> <p>g) Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (*)</p> <p>h) Natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados (*)</p> <p>Transição para as normas gerais de uso e ocupação do solo, após o fim da Operação.</p>	<p>Regulamentação da instância de controle da Operação (conselho gestor ou similar)</p> <p>Procedimentos de licenciamento edilício</p> <p>Procedimentos para pagamento das contrapartidas e obtenção dos benefícios previstos pela Operação</p>

(*) Conteúdo obrigatório - Estatuto da Cidade

An aerial photograph of a city, likely Rio de Janeiro, showing a dense urban landscape. In the foreground, a large, modern stadium with a distinctive roof structure is visible. The stadium is surrounded by other buildings and infrastructure. The background shows a vast expanse of residential and commercial buildings, with a hilly terrain visible in the distance. The overall scene is a high-angle view of a major urban center.

IMPLEMENTAÇÃO DA OUC



IMPLEMENTAÇÃO

IMPLEMENTAÇÃO DA OUC

A implementação de uma Operação Urbana Consorciada consiste em basicamente dois tipos de ação. De um lado, está o licenciamento dos projetos privados e, de outro, a gestão das obras e intervenções públicas. Entre ambos está a gestão das contrapartidas: arrecadadas no âmbito do licenciamento dos projetos privados e utilizadas para realização das obras e intervenções públicas. Todas as ações relacionadas à implementação de uma OUC estão sujeitas ao controle da instância de gestão compartilhada, nos termos definidos pela lei de cada Operação.

a. Arranjo institucional

O poder público municipal é o responsável pela gestão da OUC. Essa gestão – que consiste na administração dos recursos obtidos pela Operação, na condução da definição das prioridades de investimento e na mediação com a sociedade – pode ser exercida pela própria administração ou delegada a uma organização parceira. Essa organização parceira pode ser um ente da administração indireta ou uma organização da sociedade civil. Em todos os casos é preciso que as atribuições do órgão gestor sejam bem definidas nas regulamentações pertinentes e é desejável que sua atividade seja monitorada de acordo com as metas estabelecidas pelo projeto.

Também é desejável que a relação entre a organização gestora e a administração municipal seja regida por um contrato ou acordo de gestão, que estabeleça indicadores e metas a partir do plano da OUC, para que seja possível monitorar e avaliar o desempenho da Operação ao longo de seu processo de implementação. Monitoramento e avaliação são ferramentas importantes para eventuais correções de rumo durante o processo de implementação da OUC. Também fornecem elementos fundamentais para o acompanhamento da Operação pelos diversos envolvidos e interessados, no sentido de um controle social efetivo.

É importante remarcar que a estrutura de gestão mais adequada para uma OUC é antes uma decorrência das características da Operação que se propõe, do que uma definição a priori. O desenvolvimento do projeto, ao identificar e informar sobre os possíveis parceiros da Operação, indica a estrutura de gestão adequada para a intervenção que se pretende viabilizar. Assim, dependendo do porte da OUC, do tempo estimado para sua implementação e dos parceiros envolvidos, pode-se optar por uma estrutura mais enxuta, como uma comissão especial dentro do quadro da administração direta, até uma estrutura complexa, como a criação de uma empresa especificamente para este fim.

A definição do arranjo institucional que cada OUC deve adotar também dependerá das finalidades de cada Operação, seu alcance territorial e da complexidade das intervenções previstas além dos recursos técnicos e humanos de que dispõe o município. Por exemplo, não faz sentido criar uma empresa pública para gerir uma Operação Urbana que tenha um horizonte temporal de três a cinco anos e se limite a execução de poucas obras e alguns empreendimentos privados. Já uma Operação prevista para um horizonte de médio ou longo prazo, com intervenções que dependam da articulação de vários setores e até de diferentes instâncias administrativas pode justificar a criação de uma estrutura específica.



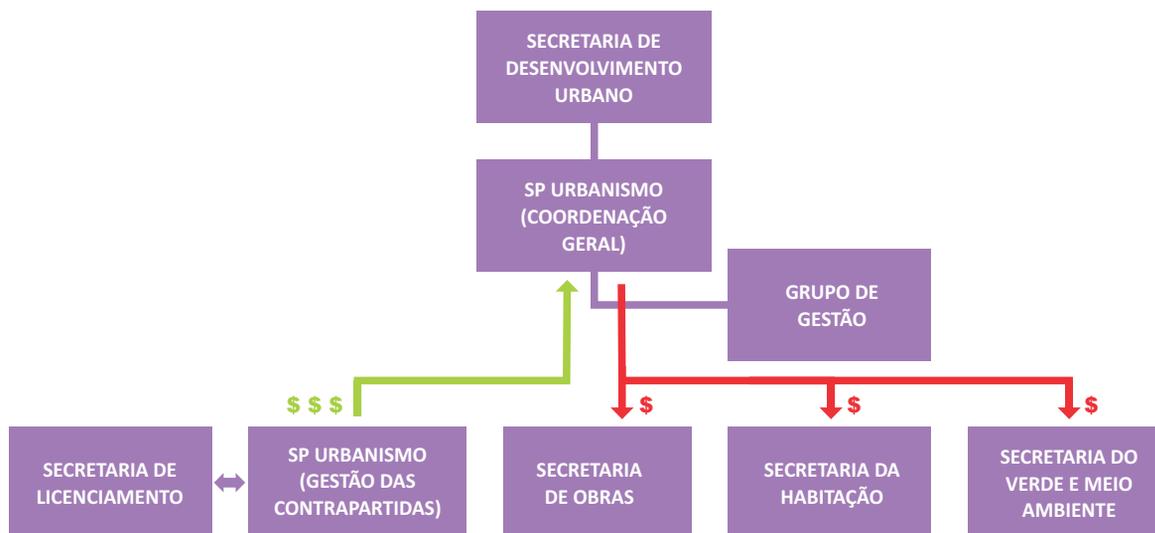
Seja como for, parece pertinente que a gestão executiva das Operações Urbanas deva ficar a cargo de uma organização externa à administração direta, de modo a conferir mais autonomia à sua implementação e, sobretudo, desvincular a gestão das Operações Urbanas do calendário eleitoral e, na medida do possível, das agendas de governo. Isso porque intervenções dessa natureza ultrapassam com facilidade o período de um governo. De maneira geral, tratam de projetos de longo prazo cujo resultado está condicionado a um desenvolvimento constante e coerente. Por isso, é interessante a criação de uma estrutura independente com vistas à gestão executiva da Operação Urbana.



Uma estrutura independente, preferencialmente com sede no perímetro da Operação, com direção autônoma e mandatos fixos descasados dos mandatos do governo municipal, pode contribuir muito para o processo de implementação da Operação.

As instâncias de gestão das OUCs vigentes no país variam consideravelmente de acordo com o contexto. Por exemplo, em São Paulo, a gestão de todas as Operações Urbanas²² está a cargo de uma única empresa pública, a São Paulo Urbanismo, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. A empresa, que coordena o grupo de gestão de cada uma das Operações, atua nas duas frentes: acompanha a aprovação dos projetos de edificações – que é concentrado na Secretaria de Licenciamento – e faz a gestão dos recursos das Operações, delegando a execução de obras e programas às secretarias competentes, como a Secretaria de Infraestrutura e Obras ou a Secretaria de Habitação.

Estrutura esquemática da estrutura organizacional para gestão das Operações Urbanas em São Paulo:



22. O município de São Paulo conta quatro Operações Urbanas vigentes: Água Espraiada, Faria Lima, Água Branca e Centro. As três primeiras têm leis específicas aprovadas após o Estatuto da Cidade.



No Rio de Janeiro, foi criada uma empresa que cuida exclusivamente da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). A CDURP centraliza todas as ações relacionadas à Operação, inclusive, responde pelo licenciamento de projetos e pela gestão do contrato com a empresa encarregada das obras e serviços na região.

Possíveis formatos institucionais para gestão de OUCs

A forma institucional adotada para gerir uma ou mais operações urbanas no âmbito de um município depende do projeto que se pretende levar a cabo e dos meios definidos para sua consecução. Destacam-se, a título de exemplo e sugestão, três possibilidades:

1. Organização interna à administração direta: um departamento ou uma comissão vinculada à Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano, Obras ou outra encarregada de assuntos relacionados ao urbanismo e gestão urbana pode se encarregar da implementação de uma operação urbana. É preciso, contudo, assegurar a capacidade e a legitimidade institucional que esta organização terá para interagir com os parceiros da operação e manter as 'regras do jogo' em caso de mudança de governo.

2. Empresa pública: pessoa jurídica de direito privado, cuja criação deve ser autorizada por lei. São constituídas com capital público e podem prestar serviços ou desenvolver atividades econômicas em que haja interesse público expresso. Têm mais flexibilidade e autonomia de ação que a administração direta. É preciso avaliar precisamente se cabe criar uma estrutura desse porte para gerir OUCs, se os recursos gerados pela Operação são suficientes para mantê-la ou se há outras fontes de recurso para este fim e qual o futuro dessa empresa quando a Operação for concluída.

3. Sociedade de economia mista: também são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação deve ser autorizada por lei. A vantagem em relação à empresa pública é que sociedade pode viabilizar a intervenção, agregando parceiros com interesses comuns no projeto. Essa alternativa pode ser interessante quando os parceiros estratégicos para o sucesso da intervenção estão claramente identificados (por exemplo, grandes proprietários da área, sejam eles particulares ou instituições; outros interessados, como demandantes pelas áreas geradas pela intervenção ou organizações de outros níveis de governo).

b. Licenciamento de empreendimentos privados

Parte importante da transformação urbana proposta por uma Operação Urbana depende da adesão do mercado imobiliário ao projeto, isto é, da construção de novos empreendimentos no perímetro da OUC que sigam as regras estabelecidas por seu plano. Um bom plano não é suficiente para despertar o interesse no desenvolvimento imobiliário em uma



OUC. É preciso também que os termos de adesão à Operação sejam claros e previsíveis, o que inclui não apenas a definição das regras específicas, mas também dos procedimentos definidos para o licenciamento de projetos em OUC.

Em princípio, não há grandes diferenças entre o licenciamento de projetos dentro e fora de uma Operação Urbana. Assim, é possível que o licenciamento em OUC siga o procedimento padrão adotado para toda a cidade. Entretanto, a Operação pode imputar a observância de regras específicas, como recuos e gabaritos diferenciados, ou ainda parâmetros que não incidam em outras áreas da cidade, como a obrigatoriedade de espaços livres de uso público no térreo dos edifícios ou a inclusão de um parâmetro de densidade residencial (número mínimo de apartamentos em função da área do terreno). Por isso, é importante que os técnicos responsáveis pela análise dos projetos estejam familiarizados com as especificidades definidas pela lei da OUC.

Adicionalmente, é preciso prever em que momento será exigido o pagamento da contrapartida e quem será responsável por tal procedimento. Esta etapa do licenciamento deve ser acompanhada de perto pelo ente gestor da OUC, que também deve manter um registro com as características dos empreendimentos licenciados para fins de monitoramento e controle da implantação da OUC. Especialmente quando a Operação prevê estoques de metros quadrados adicionais, a publicidade do consumo dos estoques é importante para que os interessados em edificar na região se situem e tenham informação sobre a disponibilidade dos estoques. Além do estoque consumido, recomenda-se a publicação do estoque em análise para que os empreendedores não sejam surpreendidos com o esgotamento da área construída adicional.

Vinculação de CEPAC a empreendimentos privados

Quando a OUC adota o CEPAC como meio de pagamento da contrapartida, há que se prever o procedimento por meio do qual o CEPAC será vinculado a um determinado empreendimento, isto é, o momento em que os títulos serão convertidos em direitos adicionais de construção. Tal procedimento pode ser uma etapa do licenciamento do projeto edilício ou um procedimento paralelo, que resulte em uma certidão a ser apresentada para obtenção da licença de construção. O CEPAC não é averbado na matrícula do imóvel. O direito outorgado por meio do título é formalizado em um documento próprio, a Certidão de Vinculação de CEPAC ao terreno, utilizada para obtenção da licença de construção do empreendimento.

Também é possível concentrar todo o licenciamento de empreendimentos privados em OUC no ente gestor da OUC. A opção por uma ou outra forma depende do grau de especificidade estabelecido pelas regras da Operação, dos quadros técnicos disponíveis no município e também do arranjo institucional montado para gerir cada Operação.

É importante ter em conta que o tempo é um componente importante para a viabilidade dos empreendimentos imobiliários. Assim, medidas que visem agilizar e simplificar o procedimento de licenciamento são desejáveis do ponto de vista do empreendedor e podem, inclusive, constituir um fator de atratividade para participação privada na Operação.



c. Gestão de contrapartidas

Há basicamente três tipos de contrapartidas que uma OUC pode definir:

1. Dinheiro
2. Obras ou outros investimentos
3. CEPAC

Tanto as contrapartidas em obras, quando as contrapartidas em dinheiro devem observar critérios e procedimentos claros para sua cobrança, de modo a conferir transparência à gestão dos recursos e credibilidade à Operação. Tais critérios e procedimentos devem ser regulamentados por decreto ou outras normas complementares que funcionam como um guia, tanto para o agente público, quanto para o agente privado. Aí se estabelecem o momento em que a contrapartida deve ser paga, a forma de pagamento e os requisitos necessários para que se considere a contrapartida quitada. Somente depois de quitada é que o interessado poderá dispor dos benefícios previstos em lei.

Por exemplo, a contrapartida em dinheiro pode ser paga em uma única vez ou parcelada. Pode ser exigido seu pagamento (total ou parcial) logo no início do processo de licenciamento ou apenas ao final. Seja qual for o procedimento adotado, sua quitação deve ser condição para a obtenção do auto de conclusão da obra.

A contrapartida deve ser integralmente paga para que o interessado se aproprie dos benefícios concedidos pela lei da OUC.



A regulamentação da contrapartida paga em obras ou outros investimentos previstos no plano da OUC – como a aquisição de terrenos ou a arborização viária, por exemplo – deve seguir a mesma orientação. Devem ser formalizados os termos de compromisso para sua execução, com a exigência de garantias para a conclusão das obras. Também deve ser documentada a equivalência entre a contrapartida paga e as obras executadas nos termos definidos pela lei da OUC. Como no caso do pagamento da contrapartida em dinheiro, deve-se condicionar a entrega das obras e investimentos à obtenção dos benefícios previstos pela OUC.

Contrapartidas pagas em terrenos podem gerar custos adicionais de manutenção e vigilância. É preciso prever tais custos e quem será responsável por eles antes de aceitar o pagamento de uma contrapartida dessa natureza.



Os recursos financeiros obtidos por meio das contrapartidas devem ser segregados em uma conta específica ou em um fundo criado especificamente para isso. A segregação dos recursos é importante para permitir o controle social e conferir autonomia à instituição gestora da OUC. Pode ocorrer que leve um tempo até que as contrapartidas arrecadadas sejam suficientes para realização das obras e investimentos previstos. Enquanto não são utilizados, os recursos obtidos podem ser aplicados no mercado financeiro. Obviamente, deve-se optar por aplicações seguras, apenas com o objetivo de proteger os recursos contra a inflação.



O gestor da OUC, seja um ente da administração indireta ou um departamento da administração direta, deve manter um registro público e atualizado das contrapartidas previstas e realizadas em cada Operação. Este controle é importante para que a instância de gestão compartilhada possa efetivamente acompanhar a implementação da OUC, conferindo a suficiência dos recursos para a execução das obras e investimentos previstos.

É preciso considerar que as contrapartidas planejadas podem ser diferentes das contrapartidas realizadas. Em outras palavras, embora o plano da OUC considere contrapartidas suficientes para executá-lo, apenas durante o processo de implementação é que se conhecerá o valor efetivo de tais contrapartidas, bem como o custo das intervenções. Por isso, também é importante o monitoramento das contrapartidas desde o início da OUC para subsidiar eventuais correções de rumo e informar decisões em função dos recursos disponíveis.

d. A gestão dos CEPAC

A opção pelo uso do CEPAC como forma de pagamento de contrapartidas em Operações Urbanas Consorciadas implica uma série de procedimentos específicos. A prefeitura é responsável pela emissão dos títulos e sua distribuição é regulada pela CVM. Além da prefeitura e da CVM, a gestão do CEPAC depende da contratação de um agente financeiro intermediário, que acompanha a prefeitura na interlocução com a CVM e com o mercado e de uma instituição independente para fiscalizar a utilização dos recursos obtidos por meio dos CEPAC.

A emissão e distribuição dos CEPAC requerem a elaboração de um documento que contenha todas as informações da OUC, o chamado prospecto da Operação. O prospecto inclui um estudo de viabilidade que traz a justificativa do valor do CEPAC, de forma a garantir transparência e informação completa ao investidor, ou seja, às pessoas que vão comprar o CEPAC. Os pedidos de registro de distribuição pública de CEPAC são efetuados por meio de suplemento específico ao prospecto da Operação. O suplemento também traz a indicação das obras e investimentos a serem pagos pelos recursos obtidos pela distribuição.

Os CEPAC podem ser emitidos todos de uma vez ou por lotes. Cada distribuição de CEPAC deve estar atrelada a um pacote de investimentos, previsto no programa da Operação. Uma nova emissão só será autorizada quando comprovada a utilização dos recursos obtidos na distribuição anterior, sempre observando a quantidade total de CEPAC definida pela lei da Operação.

A prefeitura é a responsável pela emissão e distribuição primária dos CEPAC, ou seja, pela primeira venda. Nesse caso, os títulos distribuídos podem ser negociados em leilão ou em colocações privadas, quando se utiliza o CEPAC diretamente para pagar fornecedores de obras ou serviços que estão trabalhando na Operação. Uma mesma distribuição pode requerer diversos leilões para se esgotar. A cada leilão, a prefeitura estabelece um preço mínimo de negociação e o preço final de venda dos papéis é definido no processo de leilão.

O princípio por trás de um leilão é que haja competição pelo objeto leilado, ou seja, que a demanda supere a oferta. Desta maneira, a disputa entre os demandantes define o preço de venda do produto ofertado. A venda de CEPAC por meio de leilões aposta nessa dinâmica. Assim, o valor assumido pelo título nos leilões acompanharia o movimento do mercado, refletindo a dinâmica de valorização da OUC.

Lógica do empreendedor imobiliário e precificação de CEPAC

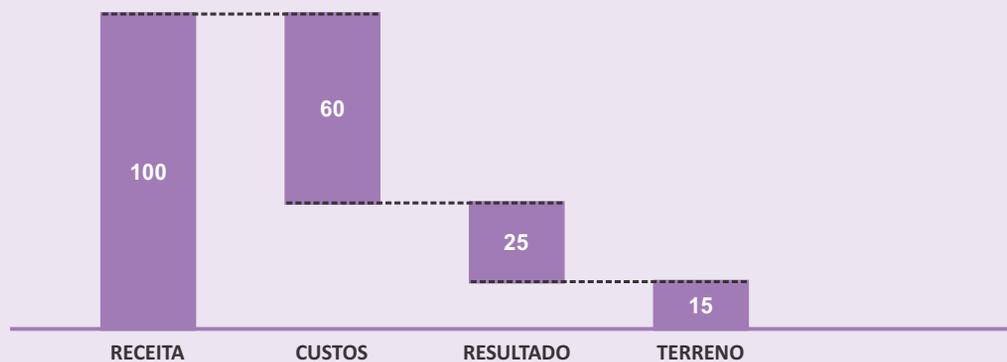
O CEPAC pretende capturar o valor econômico gerado pela intervenção, aliado ao benefício urbanístico correspondente ao potencial adicional construtivo. O preço de venda do CEPAC será definido apenas no leilão, mas é importante avaliar seu potencial de valorização para calibrar o valor mínimo do título em cada leilão.

De forma simplificada, a lógica do empreendedor imobiliário busca uma margem de lucro, ou um resultado em cada projeto. Partindo da receita total do empreendimento, são deduzidos os custos (obra, comercialização, custo financeiro, tributos e outros) e essa margem mínima, que é proporcional ao risco do empreendimento. O resíduo desta conta é o valor do terreno.

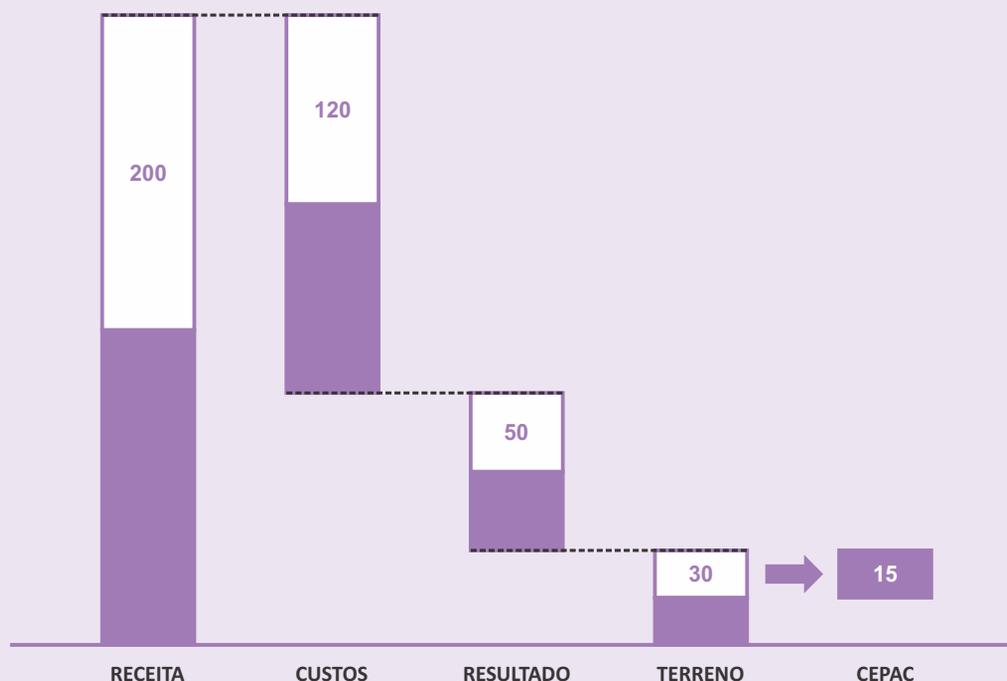
A proposição de uma Operação Urbana gera valor tanto pelo aumento do potencial construtivo, quanto pela expectativa de transformação do território. Esse valor se reflete no aumento da receita do empreendimento imobiliário. Diminuindo os custos variáveis, que crescem proporcionalmente ao aumento do potencial construtivo do empreendimento, o excedente de receita resulta na valorização do terreno, que pode ser capturada por meio do CEPAC. Como consequência, o CEPAC torna-se mais um componente na matriz de custo da incorporação, que passa então a analisar a somatória "terreno e CEPAC" e não mais apenas o custo do terreno.

Composição financeira do empreendimento imobiliário

Situação A: Sem OUC



Situação B: Com OUC





O empreendedor deve adquirir o CEPAC no leilão (distribuição primária) ou no mercado secundário e apresentá-lo à prefeitura no licenciamento do seu empreendimento para convertê-lo em metros quadrados adicionais de construção. O mercado secundário consiste em transações nas quais um detentor privado de CEPAC os negocia com terceiros. Nesse caso, a prefeitura não acompanha a compra e venda, ou seja, só terá controle sobre o uso dos CEPAC quando o empreendedor apresentar um projeto na prefeitura.

A CVM também fiscaliza a implementação da Operação: a prefeitura deve mandar relatórios trimestrais informando o andamento das intervenções e o uso dos recursos do CEPAC. Esses relatórios devem ser elaborados por uma instituição aprovada pela CVM, que fiscaliza a implementação da Operação. A manutenção dos recursos do CEPAC em uma conta bancária segregada é obrigatória. Os recursos obtidos nos leilões não se confundem, portanto, com as demais receitas da administração, mas integram o orçamento como receita municipal, não estando sujeitos à tributação.

e. Gestão de obras e intervenções públicas

A gestão de obras e intervenções públicas em uma OUC envolve basicamente a definição das prioridades da Operação, isto é, da ordem em que serão implementadas o desenvolvimento dos projetos, a contratação da execução e a gestão dos contratos. Obviamente, para que as obras e intervenções previstas sejam executadas, é preciso que a Operação tenha receita em caixa ou quando a previsão da OUC é que a contrapartida seja paga diretamente em obras nas quais haja interessados em aderir à Operação e realizar as obras previstas.

O plano da OUC pode prever um cronograma físico-financeiro da intervenção, mas tanto os custos, quanto os recursos disponíveis somente serão conhecidos quando tiver início a Operação. Nesse sentido, o próprio desenvolvimento dos projetos pode fornecer subsídios para amparar a definição de prioridades da Operação ao precisar os recursos necessários e identificar os requisitos para viabilizar cada intervenção.



Mesmo quando um agente privado executa diretamente uma obra como pagamento de contrapartida, o município deve conhecer seu custo para garantir que haja um equilíbrio entre o benefício recebido e a contrapartida paga.

A lei da OUC pode indicar as obras e ações prioritárias. Também é possível que a lei delegue a definição das prioridades à instância de gestão compartilhada ou ao órgão do poder público responsável pela coordenação da Operação. É interessante que a implementação das obras e intervenções públicas comece por itens que tenham um custo relativamente baixo, isso porque no início da Operação haverá poucos recursos em caixa. Também é preciso definir uma estratégia para a aquisição das áreas necessárias à implementação do programa de intervenções, uma vez que a área passará por um processo de valorização, sendo assim desejável que o poder público adquira as áreas por preços ainda não contaminados pela expectativa de transformação da área.



A gestão das obras e as intervenções devem prever uma estratégia de aquisição das áreas necessárias à sua execução para que o poder público não pague por essas áreas o preço apreciado pela expectativa de valorização.



f. Intervenções âncora e as possibilidades introduzidas pela IN 33

As chamadas intervenções âncora são intervenções de grande visibilidade que contribuiriam para mudar a imagem da região na qual se pretende implantar um projeto urbano, sinalizando a transformação que virá. Por exemplo, no projeto Rive Gauche, em Paris, a construção do edifício icônico da Biblioteca Nacional foi uma âncora. Já no projeto de Puerto Madero, em Buenos Aires, a Ponte da Mulher, também pode ser um exemplo de uma intervenção âncora. Em resumo, são obras públicas que precedem o investimento privado e funcionam como lastro para que outras intervenções (públicas ou privadas) se desenvolvam.

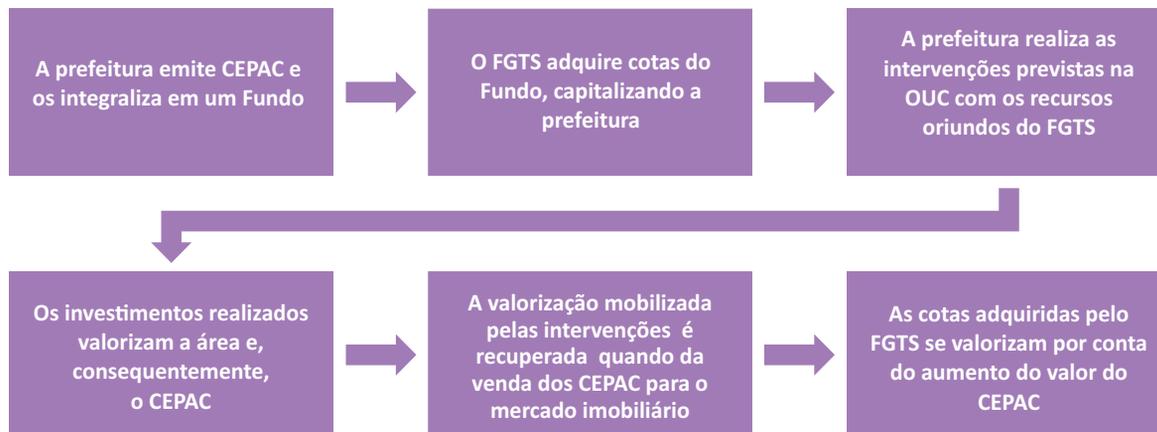
As operações urbanas brasileiras dependem da geração de contrapartidas para que sejam financiadas as intervenções; ou seja, via de regra, a adesão privada ao projeto precede qualquer intervenção. O CEPAC é um artifício que possibilita antecipar a arrecadação. Contudo, só haverá interesse nos CEPAC se os agentes privados acreditarem no projeto de transformação proposto. Nesse sentido, vale lembrar que a discussão pública do projeto, com a inclusão de vários segmentos no processo de elaboração, contribui para que a expectativa de transformação da área seja compartilhada por todos e a Operação se viabilize.

Contudo, pode ocorrer que algumas áreas nas quais o Plano Diretor indique a pertinência do desenvolvimento de uma OUC haja muita desconfiança sobre sua viabilidade, no que diz respeito à adesão dos agentes privados. Nesses casos, pode ser necessária a antecipação de investimentos ou a garantia de que determinadas obras serão realizadas para lastrear a participação privada.

Considerando tais situações, a IN 33 introduziu uma alternativa para que as prefeituras acessem recursos do FGTS para antecipar a realização de obras e investimentos previstos por uma OUC. Conforme exposto na seção Marco Legal deste Caderno, os investimentos passíveis de serem financiados por esta linha devem se enquadrar nas modalidades de habitação, saneamento ou infraestrutura urbana e, ainda, observar uma série de requisitos no sentido de garantir que os recursos sejam investidos atendendo ao interesse público.



O procedimento simplificado para investimento do FGTS em CEPAC é apresentado no esquema abaixo:



Deste modo, as prefeituras passam a contar com uma alternativa de financiamento para a OUC, que possibilita antecipar a obtenção de recursos para realizar os investimentos previstos. Esta estruturação considera que o FGTS será tão melhor remunerado, quanto mais bem-sucedida for a OUC em termos de valorização imobiliária e os investidores e empreendedores teriam um incentivo adicional para apostar na Operação.



A chancela do FGTS confere credibilidade e reduz os riscos relacionados à consecução das intervenções previstas. Por outro lado, não permite que a prefeitura recupere a valorização gerada pela OUC, a qual será revertida para o Fundo.

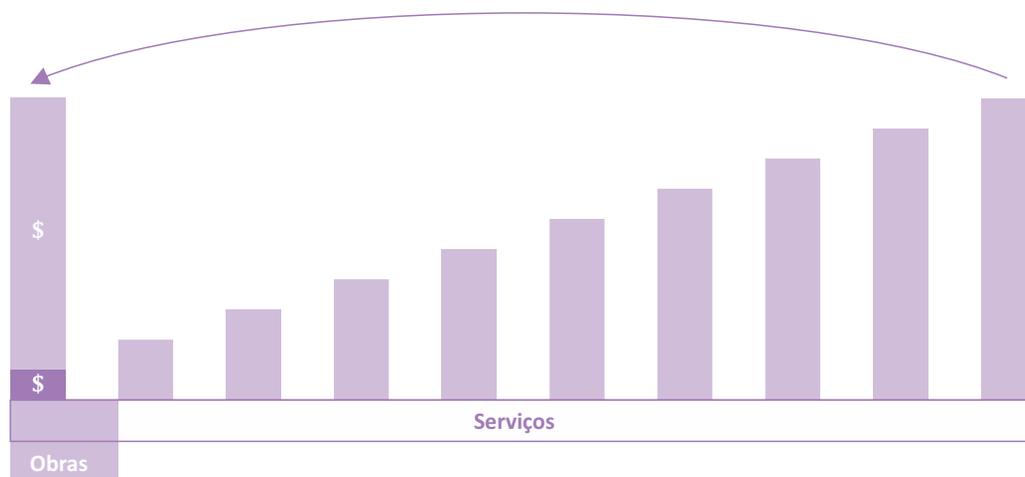
g. A utilização de Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são mecanismos de assunção de responsabilidades públicas por agentes privados e se fundamentam na noção do compartilhamento de ônus e benefícios entre as duas partes (pública e privada). Elas partem das premissas (i) de que o setor privado tem a capacidade de aportar recursos para investir em projetos de interesse público, isto é, pode alavancar recursos para viabilizar investimentos, e, também, (ii) de que o setor privado pode operar de modo mais eficiente que o setor público em determinadas atividades, o que orientaria a alocação de riscos: cada parte assumindo os riscos com os quais tem maior capacidade de lidar.

As PPPs estão reguladas por legislação federal (Lei nº 11.079/2004 e normas complementares) e se efetivam por meio de contratos de concessão de obras e serviços públicos que podem incluir a elaboração e desenvolvimento de projetos, seu financiamento, construção e operação de ativos. São contratos de grande porte (acima de 20 milhões de reais), de médio ou longo prazo, podendo variar de 5 a 35 anos. A remuneração dos contratos é baseada em indicadores de desempenho ao invés de medições baseadas em um cronograma físico-financeiro.



OUC: Obras são realizadas na medida em que contrapartidas são arrecadadas



PPP: Contrapartidas são antecipadas para garantir contrato de obras e prestação de serviços

A implementação de uma OUC por meio de uma PPP foi adotada pela primeira vez no Rio de Janeiro pela OUC Porto do Rio. Neste modelo, todas as obras e serviços previstos na Operação são objeto de um único contrato, cuja remuneração é garantida por um agente financeiro que adquire os CEPAC emitidos no âmbito da OUC. As figuras abaixo mostram simplificada a diferença entre uma OUC implementada mediante a contratação de obras, na medida em que as contrapartidas são arrecadadas e, também, uma OUC implementada por meio de uma PPP. No segundo caso, todas as obras podem ser executadas logo no início da Operação. Todavia, é preciso ter em conta que, neste modelo, parte da valorização imobiliária gerada pela intervenção será apropriada pelo agente financeiro que adquiriu os CEPAC e antecipou os recursos para a realização das obras. Assim, a opção por um ou outro modelo depende da avaliação de suas vantagens e desvantagens aplicadas a cada caso específico.



PMI e PPP

Outro aspecto relevante sobre a adoção de PPPs para viabilizar uma OUC é o procedimento de manifestação de interesse (PMI). Trata-se de um mecanismo baseado na lei federal de PPP que pode ser regulamentado por decreto (municipal ou estadual). Por meio deste dispositivo, um ou mais agentes privados são autorizados a desenvolver um projeto sem custos para o poder público com vistas à viabilização de uma PPP. Se o projeto desenvolvido for levado a cabo pelo poder público, o vencedor da licitação realizada para contratar a PPP deverá reembolsar os custos do projeto a quem o desenvolveu. A ideia por trás desse procedimento é aproveitar o conhecimento dos agentes privados para identificar oportunidades e desenhar PPPs que contribuam para melhorar a infraestrutura do país.

A iniciativa pode partir tanto do Estado, por meio de um chamamento público, como da proposta de particulares interessados no desenvolvimento de determinado projeto. Em ambos os casos, os interessados devem apresentar um escopo do estudo a ser desenvolvido. Após a avaliação do poder público sobre a pertinência da proposta, é autorizado o início dos estudos, que podem, inclusive, ser desenvolvidos concomitantemente por mais de um interessado. Recebidos os resultados, o poder público avalia se deve ou não implantar o projeto, podendo mesclar soluções de mais de um estudo desenvolvido para definir a modelagem que mais lhe convir.

É possível usar o PMI para desenvolver integralmente uma OUC ou mesmo para detalhar uma determinada obra, ou, ainda, um conjunto de obras e intervenções dentro de uma OUC. Além da identificação de oportunidades e da ampliação do entendimento sobre determinada questão, essa pode ser uma alternativa quando a prefeitura não dispõe dos recursos suficientes para desenvolver os estudos que requerem uma OUC. Entretanto, é preciso não perder de vista que sempre será necessário que a prefeitura conte com uma equipe interna com capacidade de conduzir e direcionar os estudos privados. Assim, ao final do processo, haverá um projeto não apenas economicamente viável, mas que atenda às diretrizes do Plano Diretor e às finalidades públicas da Operação, isto é, um projeto que concilie interesses privados ao interesse da coletividade.

h. Controle social e participação cidadã

O canal de participação da sociedade civil durante a implementação de uma OUC é a instância de gestão compartilhada definida no plano que integra a lei da Operação. Como dois lados da mesma moeda, espera-se que tal instância seja tão mais empoderada e atuante quanto participativo e negociado for o processo de elaboração da Operação.



Instâncias de gestão nas OUCs de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba

A forma de atender ao requisito do controle da Operação compartilhado com a sociedade civil tem variado muito conforme o contexto. Rio de Janeiro e Curitiba, nas OUCs Porto Maravilha e Linha Verde, respectivamente, optaram pela adoção de um grupo de gestão (no caso do Rio, chama-se “conselho consultivo”) composto majoritariamente por integrantes do poder público e por algumas entidades de classe, como representantes do setor da construção civil, mercado imobiliário e advogados. Nesses casos, a atribuição do grupo é tão somente acompanhar a implementação das Operações.

Já em São Paulo, mesmo antes da obrigatoriedade trazida pelo Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas contam com grupos de gestão paritários, com representantes da sociedade civil também de entidades de classe, mas que incluem associações de moradores e movimentos sociais. Além de acompanhar a implementação, os grupos de gestão das operações urbanas paulistanas têm a atribuição de definir a ordem de prioridade das intervenções a serem realizadas. A OUC Água Branca, aprovada em 2013, prevê eleições e mandatos de dois anos para os representantes da sociedade civil no grupo de gestão.

Entretanto, é importante lembrar que uma Operação Urbana Consorciada não se resolve na definição do plano, nem na aprovação da lei específica. O instrumento define regras para que se estabeleça um processo de intervenção urbana, que possivelmente levará anos para se concretizar. Necessariamente, portanto, há margem para discricionariedade ao longo da implementação de uma Operação e é possível que outros públicos – que não necessariamente participaram do processo de elaboração da OUC – passem a se interessar por sua implementação.

Assim, para que todos os interessados possam acompanhar o desenvolvimento de uma OUC, é importante que informações sobre seu andamento sejam publicadas periodicamente. Entre essas informações, destacam-se as características dos empreendimentos licenciados, as contrapartidas arrecadadas e as obras realizadas. As atividades da instância de gestão compartilhada também devem ser registradas e disponibilizadas ao público em geral.

Também é importante que haja um monitoramento permanente da Operação com o estabelecimento de indicadores que permitam avaliar se as finalidades da Operação estão sendo alcançadas e se há necessidade de ajustes ou correções de rumo. Densidade demográfica, densidade de empregos, cobertura vegetal, temperatura média, número de viagens e tempo de deslocamento da população residente são alguns indicadores que podem ser usados, dependendo das finalidades da Operação. A definição da periodicidade com que devem ser levantados também depende dos processos que estão sendo monitorados e podem ser utilizadas fontes secundárias (levantamentos e pesquisas realizados com outros objetivos e por outras instituições), como levantamentos primários, ou seja, levantamentos e pesquisas realizados no âmbito da OUC.



A instituição de uma OUC cria, concomitantemente, uma arena para discussão de problemas específicos e disponibiliza os meios para encaminhamento das soluções. Diferente do que ocorre no processo espontâneo de desenvolvimento da cidade, em uma OUC, agentes e interesses estão mais claramente identificados; conflitos tendem a aparecer com mais nitidez. O fato de uma Operação contar com recursos segregados a fortalece como arena para solução desses conflitos. Por isso, mesmo que os canais de controle social e participação cidadã formalmente instituídos não deem conta de representar todos os públicos que interagem no âmbito de uma OUC, as diferentes demandas têm aí um espaço para serem colocadas e endereçadas.



Para garantir a efetividade do controle social no processo de implementação de OUC, recomenda-se que as reuniões da instância de gestão compartilhada não sejam restritas a seus membros. Também é importante que haja um espaço institucionalizado para que o público em geral possa esclarecer dúvidas e registrar sugestões.



**INTERAÇÃO DA OUC COM
OUTROS INSTRUMENTOS
E PROGRAMAS**



INTERAÇÃO

INTERAÇÃO DA OUC COM OUTROS INSTRUMENTOS E PROGRAMAS

a. Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo (LPUOS ou Zoneamento)

As regras estabelecidas pela lei específica de uma OUC incidem sobre um recorte territorial definido e se sobrepõem à disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo e demais regulações do zoneamento estabelecidas para todo o território urbano. A lei da OUC pode alterar total ou parcialmente os parâmetros estabelecidos pela lei geral, sempre no sentido de viabilizar o projeto urbano definido segundo os objetivos da Operação.

A intervenção localizada em um perímetro do município se justifica em áreas nas quais as regras comuns de parcelamento, uso e ocupação do solo não são suficientes para que a região se transforme no sentido delineado pelo Plano Diretor. Isto pode ocorrer tanto em regiões que estão passando por um processo de esvaziamento e deterioração, quanto em áreas identificadas para mudança de uso e alocação de novas funções. São casos em que as ações individuais de transformação lote a lote possivelmente não levarão aos resultados planejados. Assim, faz-se necessária uma ação externa, com regras e intervenções específicas que conduzam aos objetivos determinados.

Uma área onde incidem regras específicas não é uma área de exceção. Em outras palavras, não se trata de excepcionar as normas vigentes, mas de definir normas que permitam alcançar os objetivos da Operação.

Finda a OUC, isto é, uma vez alcançados seus objetivos, deve-se prever o regime de transição das regras específicas estabelecidas pela lei da Operação para a disciplina geral de parcelamento, uso e ocupação do solo. De outro modo, a lei que aprova a OUC deve definir o zoneamento ou os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo que prevalecem sobre a área, uma vez terminada a Operação.

b. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) prevê a introdução do coeficiente de aproveitamento (CA) básico, índice comum a todos os terrenos urbanos. Acima do CA básico e até os limites máximos – definidos por critérios urbanísticos – incide a cobrança de contrapartida. Dessa forma, se neutraliza a valorização diferenciada que a atribuição de índices confere aos terrenos urbanos. O valor adicional, cobrado pela possibilidade de construção além do índice básico é revertido em contrapartida para a coletividade.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento de regulação geral que, além de proporcionar recursos para o financiamento urbano, regula o mercado de solo urbano e fortalece a atividade de planejamento. Por isso, a OODC e a Operação Urbana são instrumentos complementares. Em resumo, se a outorga recupera a valorização de uma área onde há



capacidade de suporte de infraestrutura²³, revertendo fundos para investimento na cidade, a OUC possibilita a ampliação da capacidade da infraestrutura no seu recorte territorial para suportar a densidade adicional prevista a partir da recuperação da valorização imobiliária decorrente das transformações promovidas pela própria OUC. O uso combinado dos dois instrumentos reforça a noção de projeto urbano nas Operações Urbanas, isto é, a ideia de que há áreas cujo desenvolvimento demanda uma intervenção concentrada enquanto outras estão mais ou menos equacionadas, ainda que tenham capacidade de suporte para acomodar novos empreendimentos. A introdução do coeficiente de aproveitamento básico no conjunto da cidade é determinante para a coordenação dos dois instrumentos.

c. Transferência do Direito de Construir (TDC)

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é utilizada como compensação por restrições ao uso útil de um imóvel (por exemplo, no caso de imóveis tombados pelo patrimônio histórico ou de preservação ambiental) ou como alternativa à desapropriação (em vez de pagar indenização financeira, o município pode compensar o proprietário com certificados de transferência do direito de construir). Nos dois casos, o município autoriza particulares a exercerem seus direitos de construção em outros imóveis, não necessariamente de sua propriedade. Assim, cria-se um mercado de compra e venda de potencial construtivo, em que os proprietários de imóveis afetados podem transferir seus direitos a outros imóveis.

No caso de Operações Urbanas Consorciadas que tenham o objetivo de adensamento construtivo e que prevejam o financiamento por meio de contrapartidas pelo potencial adicional de construção, não é recomendado o uso da Transferência do Direito de Construir. Nestes casos, eventuais compensações ou mesmo a desapropriação podem ser pagos em CEPAC ou com os recursos advindos das contrapartidas da Operação. O uso da TDC combinada à OUC pode gerar uma competição predatória e a perda de controle pelo município sobre o potencial construtivo adicional alocado no território e a dinâmica de transformação da área.

d. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A demarcação de ZEIS em áreas de OUC tem um duplo objetivo: (i) assegurar o direito de manter a população vulnerável que já vive dentro do perímetro do projeto e (ii) promover a inclusão residencial por meio da produção de novas unidades de habitação social. Para ambos os objetivos, recomenda-se fortemente o uso combinado dos dois instrumentos, isto é, a demarcação de ZEIS dentro das áreas de Operação Urbana.

Para cumprir com o primeiro objetivo, é preciso identificar os assentamentos precários e existentes na área da OUC e em seu entorno e, também, prever que recursos da Operação sejam reservados para urbanizá-los e, ainda, ampliar a oferta de habitação adequada para os segmentos de baixa renda. Para promover a inclusão residencial, devem ser demarcados terrenos adequados à produção de empreendimentos habitacionais em quantidade suficiente para garantir que haja

23. De acordo com o Estatuto da Cidade, a definição dos coeficientes de aproveitamento máximos é matéria do Plano Diretor e deve considerar a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

mistura de renda no perímetro da OUC e que o projeto não resulte na produção de uma região segregada. Estes empreendimentos novos também servem para acomodar moradores que tenham de ser realocados por conta de obras e intervenções previstas na Operação. Da mesma forma que no primeiro caso, também deve haver previsão de recursos da OUC para investimento nesses empreendimentos.

Jardim Edith (OUC Água Espraiada) e Coliseu (OUC Faria Lima)

As Operações Urbanas paulistanas combinaram a utilização de Operações Urbanas e ZEIS desde a primeira experiência. Em 1995, a lei que aprovou a Operação Urbana Faria Lima já previu que recursos da Operação fossem utilizados para urbanizar três favelas, sendo uma delas a favela Coliseu, localizada em uma das regiões mais valorizadas da Operação e da cidade. Apesar do sucesso financeiro da Faria Lima, esta favela ainda não recebeu investimentos, tampouco foi removida. Em 2014, foi editado um decreto para desapropriação dos terrenos sobre os quais a favela está assentada e há a previsão de construção de um conjunto habitacional no mesmo lugar para abrigar as 250 famílias que vivem ali.

O Jardim Edith está localizado na esquina das avenidas Luis Carlos Berrini e Jornalista Roberto Marinho, também um dos endereços mais valorizados da cidade. A demarcação de uma ZEIS sobre a favela que existia ali foi crucial para viabilizar a construção de um conjunto com 252 unidades habitacionais, creche, unidade de saúde e restaurante-escola.



Conjunto Jardim Edith, Coordenação:
SEHAB/PMSP,
Arquitetura:
MMBB/H+F

Fonte: H+F Arquitetos

Embora a quantidade de unidades habitacionais de interesse social produzidas em OUC seja reduzida, essas experiências mostram a força que o uso combinado dos instrumentos pode ter, servindo como contrapeso à tendência “natural” do mercado de relegar à habitação social as piores localizações.



e. Consórcio Imobiliário

O Consórcio Imobiliário – também regulamentado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade em 2001 – pode ser útil para instrumentar a ação em perímetros determinados dentro de uma OUC. Trata-se de um dispositivo por meio do qual “o proprietário transfere ao poder público municipal o seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas” (BRASIL, 2001b, art. 46). Melhor dizendo, é um instrumento que possibilita a ação pública direta sobre determinada área, sem a necessidade de compra ou desapropriação.

A transferência do imóvel para o poder público, entretanto, só ocorre por solicitação do proprietário e no caso do imóvel ser considerado subutilizado ou não utilizado e, conseqüentemente, ser determinado seu parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - de acordo com parâmetros definidos no Plano Diretor correspondente- (BRASIL, 2001b, art. 5º). Isso implica na articulação do projeto Operação Urbana com o Plano Diretor. Claro que a combinação da OUC com o Consórcio Imobiliário não é válida indiscriminadamente para qualquer intervenção, mas pode ser muito útil para casos específicos, com destaque para projetos cujo objetivo é a refuncionalização de áreas ociosas (por exemplo, bairros industriais em processo de mudança de uso).

f. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) e IPTU progressivo no tempo

A aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória tem como objetivo motivar a utilização devida da propriedade urbana, de modo a garantir o cumprimento da função social da propriedade. Como seqüência da aplicação do PEUC, a finalidade do poder público municipal na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação fiscal, mas sim a de coibir a retenção especulativa de imóveis.

Áreas vazias ou subutilizadas, situadas em áreas dotadas de infraestrutura em geral, estão sujeitas ao PEUC e ao IPTU progressivo no tempo. No caso de áreas de OUC, a utilização desses instrumentos pode auxiliar a dinamizar a transformação da área, induzindo proprietários de imóveis a colocarem seus imóveis no mercado e coibindo a retenção de terrenos vazios ou subutilizados para fins especulativos dentro da Operação.



g. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

Segundo o Estatuto da Cidade, o EIV integra o conteúdo mínimo do plano da operação urbana e deve ser realizado antes da aprovação da lei. Por meio deste instrumento, se identificam os vários impactos gerados pela OUC e se estabelecem as medidas de prevenção, mitigação ou compensação de tais impactos, ou seja, o EIV também é base para a elaboração do programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela Operação.

As medidas de mitigação e compensação indicadas pelo EIV têm um espectro amplo e podem incluir desde a adoção de sinalização especial durante a realização de obras, até soluções que garantam a permanência de determinado grupo populacional, ou, ainda, a preservação de bens de valor histórico e a qualidade ambiental. Vale lembrar que tais medidas podem corresponder a investimentos suplementares. Portanto, deve-se frequentemente voltar ao projeto e ajustar medidas, intervenções às contrapartidas e investimentos para garantir a viabilidade e a sustentabilidade da Operação Urbana Consorciada.



TIRA-DÚVIDAS



TIRA-DÚVIDAS

TIRA-DÚVIDAS

1. O que é uma Operação Urbana Consorciada (OUC)? Para que serve uma OUC? Qual o principal objetivo da OUC?

Uma Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento urbanístico para viabilização de projetos urbanos em parceria com o setor privado. A OUC incide sobre uma área delimitada e deve ser aprovada por lei específica, alinhada à estratégia geral definida pelo Plano Diretor. Por meio da OUC é possível desenvolver e implementar uma intervenção urbana negociada com a sociedade civil, que pode incluir a realização de obras e a definição de normas urbanísticas específicas. Os objetivos de uma OUC são promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

2. Como funciona uma OUC?

Uma lei específica, baseada no Plano Diretor, estabelece a área de OUC e define intervenções e medidas específicas para alcançar os objetivos previstos pela Operação. Os interessados em participar da OUC, isto é, em empreender na área, devem pagar contrapartidas correspondentes às normas estabelecidas na Lei da Operação. Em geral, as Operações incluem uma estratégia de adensamento e se paga uma contrapartida por potencial adicional de construção. Os recursos obtidos por meio da contrapartida são utilizados para realizar os investimentos previstos na OUC.

3. A OUC é uma flexibilização da legislação urbanística/zonamento?

A OUC define regras específicas para determinada área que não necessariamente implicam em flexibilização do zoneamento. O que motiva a instituição de uma Operação Urbana Consorciada é uma intenção de transformação do território. Os parâmetros definidos para a área da OUC devem refletir a intenção de transformação da área, ou seja, não se trata de excepcionar as normas vigentes, mas de definir normas que permitam alcançar os objetivos da Operação.

4. Qual o impacto de uma OUC no adensamento do município?

A estratégia de adensamento do município é matéria que deve ser endereçada no Plano Diretor. Se e quando o Plano Diretor definir o adensamento concentrado de determinada área da cidade, tal intenção poderá ser viabilizada por meio de uma OUC. Por exemplo, se o Plano Diretor identifica regiões aptas a comportar a demanda futura da cidade por meio de renovação urbana, isto é, por meio do adensamento de áreas já ocupadas, a transformação de tais áreas poderá ser planejada e implementada mediante a proposição de uma OUC. Neste caso, a aplicação do instrumento permitiria que o valor gerado pelo adensamento proposto seja utilizado para financiar a infraestrutura de suporte do incremento populacional em determinada região. É importante, contudo, ter em conta que promover adensamento construtivo não significa necessariamente promover adensamento populacional e que, além do incremento de potencial de construção, é preciso combinar outros parâmetros (por exemplo, de densidade de domicílios) para que os objetivos de transformação sejam efetivamente alcançados.



5. Quais municípios devem utilizar a OUC? A OUC é uma ferramenta que serve para qualquer município?

A OUC é um instrumento bastante flexível que pode ser utilizado por qualquer município em que haja a intenção de promover, em uma determinada área, transformações urbanísticas estruturais, valorização ambiental e melhorias sociais. Observadas as diretrizes definidas pelo Plano Diretor, é possível instituir uma OUC em área de expansão urbana, cobrando contrapartida pela mudança de uso e investindo o recurso obtido na Operação (por exemplo, para provisão habitacional ou de equipamentos públicos). Essa é uma situação frequente em muitos municípios, independente do porte.

Contudo, o formato de OUC mais conhecido, isto é, aquele que prevê o adensamento de determinadas áreas e utiliza o CEPAC como meio para pagamento da contrapartida por potencial construtivo depende da ocorrência de pelo menos três condições simultâneas: (i) demanda por área construtiva adicional em determinadas localizações, pois este só tem valor quando há escassez de terrenos reais; (ii) cultura de se construir e morar em edifícios altos, garantindo que haja demanda e interesse pelo potencial adicional de construção; e (iii) um mercado imobiliário relativamente descentralizado, capaz de promover competitividade nos leilões de CEPAC. Também é necessário observar se o município dispõe dos recursos técnicos e humanos – equipe capacitada a planejar e gerir uma OUC – necessários à implementação de uma Operação. Tais condições em geral estão presentes apenas em cidades de maior porte.

6. Quais são os parceiros privados de uma OUC? Qual o papel de cada um?

O quadro abaixo relaciona os principais agentes privados envolvidos em uma OUC, seus interesses e riscos. O papel que cada um assumirá depende da negociação estabelecida no âmbito de cada OUC. É importante considerar que a construção coletiva, a gestão e o controle compartilhados de uma OUC são fundamentais para sua efetividade.



PARCEIROS PRIVADOS	INTERESSE	RISCO
Proprietários de terreno	Valorização do imóvel	
Moradores, Proprietários de imóveis existentes.	Melhora na infraestrutura da região, valorização do imóvel e entorno.	Deslocamento compulsório por conta de obras (desapropriação). Transformação indesejada das características do bairro.
Moradores, Inquilinos de imóveis existentes.	Melhora na infraestrutura da região, garantia de permanência.	Deslocamento compulsório por conta de obras. Aumento do valor do aluguel.
Moradores, População vulnerável.	Melhora na infraestrutura da região, garantia de permanência.	Deslocamento em decorrência das obras ou por pressão do mercado.
Comércio tradicional.	Melhora na infraestrutura da região, garantia de permanência.	Remoção em decorrência das obras ou por pressão do mercado.
Empresas do setor imobiliário.	Ampliação das oportunidades de mercado (áreas para incorporar, construir e vender).	Indisponibilidade de terrenos. Falta de demanda solvável.
Investidores CEPAC.	Valorização do título.	Imprevisibilidade da dinâmica de valorização.

7. Quais os recursos técnicos e humanos necessários para viabilizar uma OUC?

Para conduzir a elaboração do plano da OUC, é imprescindível uma equipe multidisciplinar, que alie conhecimento urbanístico, visão de mercado e domine aspectos jurídicos, uma vez que o plano deverá ser traduzido em texto legal. Também é necessária uma equipe apta a coordenar processos de consulta pública e participação dos interessados.

Já a implementação da OUC pode ser conduzida por setores da prefeitura que usualmente trabalham com o licenciamento de projetos e execução de obras públicas. É preciso, no entanto, que haja uma coordenação centralizada de um departamento ou órgão específico para gerir os recursos obtidos e coordenar a implementação da Operação Urbana. Também é desejável que haja uma equipe dedicada a monitorar o andamento da Operação e que faça a interlocução com a instância de controle da Operação, obrigatoriamente compartilhada com a sociedade civil.

8. Como definir a área de abrangência de uma OUC?

O perímetro da Operação é definido a partir do estudo da área e da abrangência que se pretende dar ao projeto de transformação, ou seja, a área de influência de uma OUC é estabelecida considerando os objetivos de transformação previstos. Por exemplo, se a finalidade da OUC é a conversão de uso de determinada área, seu perímetro será definido a partir da identificação das áreas que apresentam características comuns de uso e ocupação (morfologia) da zona que se pretende modificar. Ou, no caso de uma OUC em área de expansão urbana, a demanda projetada da cidade por novas áreas (quantidade de terreno necessária para atender a demanda) somada aos condicionantes físicos e ambientais definirá a área da Operação.



Sempre levando em consideração as diretrizes gerais do Plano Diretor e os objetivos específicos da OUC, é possível que uma Operação estabeleça perímetros descontínuos, ou, ainda, perímetros com características distintas: onde os recursos são mobilizados e áreas de influência onde parte dos recursos serão aplicados.

9. O que é o CEPAC? Como ocorre a comercialização do CEPAC? Como o CEPAC pode ser utilizado? Toda OUC precisa de CEPAC?

Os CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são um meio para pagamento das contrapartidas em OUC e funcionam como uma moeda de troca entre recursos financeiros e metros quadrados adicionais de construção. Foram regulamentados pela CVM como valores mobiliários. Uma vez emitidos pela prefeitura e colocados no mercado, os CEPAC podem ser negociados livremente pelo adquirente, mas apenas podem ser convertidos em direito de construir unicamente na OUC a qual correspondem. Em geral, os CEPAC são comercializados pela prefeitura em leilão, possibilitando a arrecadação antecipada dos recursos para a execução das intervenções previstas na OUC.

A utilização dos CEPAC como forma de contrapartida não é obrigatória e muitas vezes pode não ser a melhor opção pela complexidade da operação e alto custo operacional que a gestão do CEPAC envolve. Caso o município decida aprovar uma OUC sem o uso de CEPAC, é possível prever a cobrança de contrapartidas diretamente em dinheiro ou em obras. Nestes casos, toda a gestão das contrapartidas será realizada diretamente pela prefeitura. É importante que as regras de cálculo da contrapartida sejam precisas e transparentes, de modo a garantir a credibilidade do instrumento.

10. Qual a quantidade adequada de leilões de CEPAC? É melhor fazer um leilão único ou vários leilões de CEPAC? Como se define a periodicidade dos leilões de CEPAC?

A quantidade de leilões de CEPAC depende do plano da Operação. A realização de um único leilão de CEPAC se justifica pela transferência do risco do mercado imobiliário para o adquirente dos certificados, antecipando os recursos para a execução de todas as obras previstas na OUC. Contudo, a transferência do risco pode implicar em um desconto grande na precificação do CEPAC e, portanto, na viabilização de um escopo mais restrito de obras e intervenções. Por outro lado, ao optar pela realização de diversos leilões de CEPAC, o município pode agir estrategicamente, colocando CEPAC no mercado conforme a dinâmica de transformação da área, de modo a se apropriar da valorização gerada pela Operação. Nesse segundo caso, as obras e intervenções serão viabilizadas conforme a receita da Operação e sua realização pode ter um prazo mais ou menos indefinido.

A periodicidade dos leilões é definida em função do plano da OUC e das condições de mercado. Depende também da capacidade gerencial da prefeitura para colocar os títulos no mercado e executar o programa de intervenções. Cada distribuição de CEPAC deve estar atrelada a um pacote de obras e intervenções e novas distribuições somente são autorizadas quando comprovada a utilização dos recursos obtidos na distribuição anterior.

**11. Quais são os tipos de contrapartidas de uma OUC? Qual é o melhor tipo de contrapartida?**

Uma OUC pode prever o pagamento de contrapartidas em dinheiro, obras, investimentos ou em CEPAC. A melhor contrapartida depende das finalidades de cada Operação e do contexto do município, que deve ter capacidade técnica e operacional para gerenciar a contrapartida definida.

12. Como definir o cronograma de obras e as prioridades de uma OUC?

O cronograma de obras e as prioridades de uma OUC podem ser definidos no plano da Operação, isto é, aprovados por lei, ou definidos durante o processo de implementação da Operação. Em ambos os casos, deve-se considerar a disponibilidade de recursos e o processo de valorização que as intervenções gerarão para que a aquisição de imóveis necessários à implantação das obras e intervenções públicas ocorra antes que seus preços sejam contaminados pela expectativa de transformação da área.

13. Como são utilizados os recursos financeiros obtidos por meio de uma OUC?

Os recursos financeiros obtidos por meio de uma OUC (contrapartidas) devem ser depositados em conta segregada e não podem se misturar com outros recursos do município. Devem ser aplicados exclusivamente no programa de obras e intervenções da OUC, conforme as prioridades definidas no âmbito da Operação.

14. Como é realizado o controle de uma OUC?

O controle de uma OUC deve necessariamente ser compartilhado com a sociedade civil e pode assumir diversas formas: grupo de trabalho, câmara técnica, conselho consultivo, conselho deliberativo, plenário, entre outras. A forma de controle da Operação é definida no plano que integra a lei da OUC.

No caso de Operações Urbanas que utilizem os CEPAC, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também fiscaliza a implementação da Operação, por meio de uma instituição independente que acompanha a execução das obras e intervenções e a utilização dos recursos.

15. Como é o processo de participação da sociedade civil na elaboração e aprovação de uma OUC?

Desde sua proposição no Plano Diretor, uma OUC está sujeita à discussão pública e deve ser submetida a processos participativos de planejamento. Durante a elaboração do plano da OUC, devem ser realizadas consultas e oficinas públicas tanto para informar a população como para recolher subsídios para o desenvolvimento do plano. Depois de encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo, o projeto de lei da OUC também deve passar por um processo público de discussão.

16. Como é o processo de participação da sociedade civil na implementação de uma OUC?

O canal de participação da sociedade civil durante a implementação de uma OUC é a instância de gestão compartilhada definida no plano que integra a lei da OUC.



17. Como garantir a permanência da população de baixa renda residente na área afetada pela OUC?

Para assegurar a permanência da população vulnerável que reside na área de influência de uma OUC, é necessário destinar parte dos recursos para a construção de unidades habitacionais destinadas a atender as famílias diretamente afetadas. A demarcação de ZEIS também deve ser utilizada tanto para assegurar o direito de manter a população vulnerável que já vive no perímetro do projeto, quanto para promover a inclusão residencial por meio da produção de novas unidades de habitação social.

18. Qual o tempo de duração de uma OUC? Quando acaba uma OUC?

O período de duração depende das finalidades e características de cada OUC. O plano da Operação deve estimar seu período de implementação em função da transformação prevista. Do ponto de vista conceitual, uma OUC termina quando suas finalidades são alcançadas. Do ponto de vista formal, para que uma lei perca sua vigência há duas alternativas: ou é aprovada outra lei que a revogue ou modifique ou a própria lei deve prever seu prazo de validade.



REFERÊNCIAS

1. Normas e regulamentações sobre Operações Urbanas Consorciadas

- Estatuto da Cidade: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm
- Instrução CVM 401: <http://www.cvm.gov.br/legislacao/inst/inst401.html>
- Instrução Normativa MCidades 33/2014:
- <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=91&data=18/12/2014>
- Instrução Normativa MCidades 13/2016:
- <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/05/2016&jornal=1&pagina=111&totalArquivos=184>
- Página da CVM, registro de Operações Urbanas com CEPAC: <http://sistemas.cvm.gov.br/ASP/cvmwww/REGISTRO/cepac/FormcepacReg.asp?>
- Página da SP Urbanismo, Operações Urbanas em São Paulo: www.spurbanismo.sp.gov.br
- Página da CDURP, Operação Urbana Porto Maravilha, Rio de Janeiro: <http://www.portomaravilha.com.br/cdurp>
- Página da Operação Urbana Linha Verde, Curitiba: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-apresentacao/575>

2. Referências utilizadas na elaboração do CT

BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo; SMOLKA, Martim O. Large-scale Urban Interventions: The Case of Faria Lima in São Paulo. *Land Lines*, Cambridge, v. 18, nº 2, pp. 12-29, April 2006.

COSTA, Luiz Carlos. Estrutura Urbana. In: São Paulo (Estado) Secretaria de Negócios Metropolitanos. *O Desafio Metropolitano*. São Paulo, EMPLASA, 1976. Capítulo V, pp. 57-82.

FELDMAN, Sarah. 2001. Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, número 4, maio de 2001.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília, Ministério das Cidades, 2012.

H+F Arquitetos. Hereñú e Ferroni Arquitetos. Disponível em: <<http://www.hf.arq.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

INGALLINA, Patrizia. *Le Projet Urbain*. Paris, PUF, 2008.

LEFÈVRE, José Eduardo. Operação Urbana. In: *Revista Projeto*, n. 138, fev. 1991, Encarte Especial EMURB "O Resgate da Área Central", pp. 55-56.

MALERONKA, Camila. *Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulista*. Tese (doutorado), FAUUSP, 2010.



MEYER, Regina; GROSTEIN, Marta. A Leste do Centro: territórios do urbanismo. São Paulo, Imprensa Oficial, 2010.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. Espacialidades E Especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2014.

ROJAS EBERHARD, Maria Cristina. Problemática técnica y metodológica en el abordaje y montaje de Planes Parciales y proyectos urbanos. Revisión de casos. Clase presentada en el XII Curso de Desarrollo Profesional sobre Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos en América Latina. Guatemala – Guatemala 9 - 13 marzo 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

Presidente da República
MICHEL TEMER

Ministro de Estado das Cidades
ALEXANDRE BALDY

Secretário Executivo
SILVANI ALVES PEREIRA

Secretária Nacional de Habitação
MARIA DO SOCORRO GADELHA CAMPOS DE LIRA

Secretário Nacional de Desenvolvimento Urbano
GILMAR SOUZA SANTOS

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental
ANTONIO HENRIQUE DE CARVALHO PIRES

**Secretário Nacional de Transporte
e Mobilidade Urbana**
INÁCIO BENTO DE MORAIS JUNIOR

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)
JOSÉ MARQUES DE LIMA

Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)
MAURÍCIO JOSÉ ALVES PEREIRA

**Empresa Brasileira de Trens Urbanos
de Porto Alegre S.A. (TRENSURB)**
DAVID BORILLE

ISBN 978-85-7958-071-0



9 788579 580710

Apoio:



Realização:



MINISTÉRIO DAS
CIDADES

