

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Programa de Pós-Graduação em Administração

Escola de Administração

José Sérgio Motta Fernandes

CEPAC

Instrumento de captação de recursos financeiros para
investimentos em infra-estrutura urbana

Porto Alegre (RS)

2007

José Sérgio Motta Fernandes

CEPAC

Instrumento de captação de recursos financeiros para
investimentos em infra-estrutura urbana

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do Título de Especialista em Gestão de Negócios Financeiros.

Orientador: Prof. Ivan Antonio Pinheiro

Porto Alegre RS

2007

“Em um momento quando as instituições financeiras nacionais se mostram cada vez mais vigorosas e sofisticadas, com investidores ávidos por novos produtos, ao mesmo tempo em que o poder público evidencia dramática escassez de recursos, o Cepac surge como uma alvissareira alternativa que permitirá conciliar os interesses de ambos segmentos, sem os conflitos implícitos nas modalidades de financiamento público tradicionais.”

Prof. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque

RESUMO

Devido a reconhecida incapacidade estatal de promover os gastos necessários para redução das diferenças existentes entre a demanda de infraestrutura e serviços públicos e a capacidade para provê-los, busca-se novas formas de financiamento, principalmente, via iniciativa privada. O instrumento das operações urbanas foi definido pela lei federal brasileira do Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana que permite à administração pública municipal, através de parcerias com o setor privado, realizar transformações estruturais em setores territoriais definidos, com recursos provenientes do setor privado. A lei nº. 11.079/2004 regulamentou no Brasil a Parceria Público Privada, prevendo o compartilhamento de riscos e a instituição de uma série de garantias.

Este trabalho, no entanto, não tem como objetivo comentar minuciosamente a Lei das Parcerias Público Privadas. O objetivo nesta oportunidade, é tão somente, situar de forma concisa e modesta um dos instrumentos de contratação pública – a outorga onerosa e a transferência do direito de construir - através da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, engendrados especialmente para fomentar o investimento da iniciativa privada em infra-estrutura sem aumentar ou criar impostos novos e sem qualquer acréscimo no passivo financeiro do município, sendo determinantes para a sustentabilidade das cidades e matéria obrigatória da gestão urbana contemporânea.

Palavra Chave: Cepac; Operação Urbana; Certificado de Potencial Adicional de Construção.

ABSTRACT

Because of the well-known incapacity of the State to reduce the existing differences between the demand for infrastructure and public services and the capacity to provide them, new ways of financing have been tried, mainly via private enterprises. The instrument of the urban operations was defined by the Brazilian Federal Law of Estatuto das Cidades (Statute of Municipalities) as an instrument of urban policy that permits the municipal administration, through partnerships with the private sector, to realize structural transformations in defined territorial sectors, with financial resources proceeding from the private sector. The law nº 11.079/2004 has regulated in Brazil the Public-Private Partnership, sharing the risks and establishing some guarantees.

This work doesn't aim to deeply comment on the Law of Public-Private Partnership. The objective in this opportunity is only to highlight in a modest and concise way one of the instruments of public contracts – the onerous grant and the transference of the right to build – through the emission of Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, engendered especially to foment the investment of the private enterprise in infrastructure without raising or creating new taxes and also without any liability increase for the municipality, being determinant to the sustainability of the municipalities and an important subject of the contemporary urban administration.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	07
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1	PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – PPP	11
2.1.1	Contexto Mundial	11
2.1.1.1	Regulamentação Consentida – França	12
2.1.1.2	Iniciativa de Financiamento Privado no Reino Unido	14
2.1.1.3	Contribuição de Melhorias no Canadá	15
2.1.2	Cenário Brasileiro para implantação das PPPs	16
3.	METODOLOGIA DA PESQUISA	20
3.1	NATUREZA DA PESQUISA.....	20
3.2	ABORDAGEM DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	20
3.3	CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE PESQUISA.....	20
4	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA	22
4.1	CONCEITO	22
4.2	ESTATUTO DA CIDADE	25
4.2.1	Conteúdo e possibilidades	25
4.2.2	Plano Diretor	28
4.2.3	Operação Urbana Consorciada no Estatuto da Cidade	29
4.3	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	31
4.4	TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	33
4.5	CERTIFICADO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO ...	33
4.5.1	Conceito	34
4.5.2	Fundamentos de Legalidade	36
4.5.3	Instrumento de planejamento por parte do poder público	39
4.5.4	Instrumento de recuperação das externalidades	40
4.5.5	Riscos do Instrumento e garantias legais	42
4.5.6	A utilização do CEPAC em desapropriações	43
4.5.7	Obstáculos à implementação do CEPAC em São Paulo	45
4.5.8	Oportunidades negociais para os Bancos de Investimento	50
5	CONCLUSÕES	53
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
	GLOSSÁRIO	58

1. INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1980, o endividamento público tornou-se a grande preocupação da gestão pública brasileira, especialmente após acordo firmado com o FMI em meados de 2001, onde estabeleceu-se como regra o controle da relação da dívida líquida do setor público sobre o Produto Interno Bruto (PIB).

Numa realidade de contingenciamento orçamentário e dos compromissos de superávit fiscal, fica clara a necessidade da participação privada neste esforço de elevação de investimentos. Neste contexto, o Governo Federal colocou em discussão o Projeto de Lei das Parcerias Público-Privadas – PPP que permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infra-estrutura viária ou elétrica.

Os principais resultados do desequilíbrio das conta públicas demonstram o quão assustador foi o crescimento do endividamento público interno, não só entre 1994 e 2005, mas especialmente nos anos que antecederam tal período. Este crescimento, refletido de maneira intensa sobre as contas públicas, foi o fato gerador de grande ineficiência na condução do Estado nos últimos anos, tornando os gastos públicos não apenas insuficientes no que diz respeito ao seu volume monetário, mas especialmente na sua abrangência aos setores primordiais da economia.

As dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios foram tema de artigo de autoria do Professor Marcos Cintra¹:

“As prefeituras brasileiras encontram-se falidas. Muitos dos mais de 5,5 mil municípios brasileiros nunca vivenciaram um descompasso tão grande entre suas demandas e a disponibilidade de recursos para atendê-las. As exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e o quadro financeiro de muitas cidades restringem a ação dos prefeitos.”

¹ Artigo: O Cepac é alternativa para as Prefeituras, Jornal da Tarde - 06.03.01

A crise urbana, por sua vez, apresenta-se como um ponto de suporte para embasar a discussão sobre a capacidade e os meios do Estado cumprir com suas funções tradicionais. Trata-se de uma crise com contornos igualmente complexos e de difícil solução, uma vez que, em matéria de urbanismo, o Brasil nunca passou por um período tão complicado quanto ao que vive atualmente, menos pelo ineditismo e mais pela escala de desafios

O dado mais ilustrativo dessa crise é que, até os anos 50, mais de 60% da população morava no campo, situação essa que se inverteu nos anos seguintes, resultando em que, atualmente, considera-se que mais de 80% dos brasileiros vivem em cidades. O mais grave é que não houve apenas um aumento da concentração de pessoas, mas principalmente um crescimento demográfico significativo, dado que a população brasileira mais que triplicou nos últimos cinquenta anos. Logo, cabe às políticas públicas não apenas satisfazer as demandas de uma sociedade mais urbana, mas fazê-lo para um contingente cada vez maior de pessoas.

Para dar suporte às diversas formas de parceria pública privada no âmbito local, os municípios, através dos seus Planos Diretores, podem utilizar alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei, 10.257/01), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Essa lei buscou romper, pelo menos em tese, com a tradição vigente na gestão pública brasileira como um todo, e urbanística, em particular, de que os ônus são coletivos e os bônus são privados.

O Estatuto da Cidade incorpora claramente a idéia de parceria entre os setores público e privado com vistas à construção de cidades sustentáveis e isso fica evidente já no art. 2º, que aponta as diretrizes gerais da política urbana, entre as quais destaca-se a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, entre outros.

A proposta de securitização do direito de construir, os Cepac's (Certificados de Potencial Adicional de Construção), cria mais uma alternativa e poderá servir de

novo paradigma de financiamento público. Em geral, o governo custeia seus gastos com a arrecadação e impostos extraídos de toda a coletividade, mas os benefícios acabam sendo absorvidos de forma diferenciada por alguns segmentos privados. Todos pagam, mas poucos usufruem. A valorização imobiliária é um exemplo típico. O governo investe em obras urbanas com recursos de toda a comunidade. Mas a valorização beneficia apenas os proprietários localizados na área que recebeu os investimentos do governo.

Com o Cepac's, os direitos adicionais de construção gerados por alterações no zoneamento só poderão ser exercitados mediante a apresentação destes certificados previamente adquiridos no mercado financeiro. Essa proposta de securitização soluciona dois problemas:

1. transferência para a coletividade de parte dos benefícios e lucros gerados por investimentos públicos que, até agora eram totalmente absorvidos por grupos específicos do setor privado;
2. geração de recursos para financiamento não tributário dos gastos públicos.

Enquanto a análise desse novo instrumento urbanístico possui opiniões desfavoráveis, no que diz respeito aos direitos dos detentores dos referidos títulos; a sua inconstitucionalidade; e ao controle da aplicação dos recursos auferidos com a sua venda, seus idealizadores afirmam representar um precioso instrumento de obtenção de recursos para a execução de projetos de investimento inadiáveis em infra-estrutura urbana e na solução de aflitivos problemas sociais, em parceria com o setor privado, sem aumentar ou criar impostos novos e sem qualquer acréscimo no passivo financeiro do município.

Por meio desta análise serão apresentados os principais obstáculos para o desenvolvimento desse instrumento de provisão de infra-estrutura pública em nosso país e a possibilidade dos Bancos de Investimento capitanearem a colocação desses títulos no mercado financeiro. Os investimentos em infra-estrutura no Brasil continuam abaixo do necessário para o desenvolvimento econômico sustentado,

mas os gastos públicos estão limitados pela restrição fiscal, o que estimula o interesse por instrumentos que possam ampliar o gasto privado no setor.

Nesse contexto, a **problemática** que dá origem a este estudo está ligada à escassez de recursos para os investimentos públicos no Brasil, haja vista o esgotamento de suas fontes baseadas na arrecadação de impostos, repasses governamentais e linhas de financiamento externo e interno, fruto do baixo crescimento econômico que reduz a arrecadação tributária e o endividamento público que impede a contratação de operações de longo prazo.²

O **objetivo principal** do estudo é analisar a viabilidade dos instrumentos de Operação Urbana, notadamente através da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, como forma alternativa ao financiamento público para os investimentos em infra-estrutura urbana.

Para a consecução deste objetivo principal é necessário estabelecer alguns **objetivos específicos** que permitam compor o entendimento acerca deste novo paradigma de financiamento de investimentos públicos:

- Demonstrar a pertinência do cenário brasileiro (desestatização) para implantação das Parcerias Público Privadas;
- Conceituar e caracterizar as Operações Urbanas Consorciadas, notadamente os Certificados de Potencial Adicional de Construção;
- Mensurar o nível de interesse dos investidores e do mercado de capitais; e,
- Mapear os principais desafios enfrentados por São Paulo, como um dos municípios pioneiros na utilização do instrumento;
- Portfolizar a coordenação e fiscalização da emissão do CEPAC pelas Instituições Financeiras.

A escassez de estudos similares ao que está sendo proposto é o que **justifica** o desenvolvimento deste trabalho, de interesse tanto para estudantes e profissionais do mercado financeiro, como para gestores e técnicos do meio urbano.

² artigo Os Cepac's da Av. Faria Lima, Jornal da Tarde - 12.02.94, autor: Prof. Marcos Cintra.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão definidos e caracterizados as diversas fontes financiadoras das parcerias e como elas se organizam em vários países. Esse aspecto é tão amplo quanto o próprio tema das parcerias, pois não existe um arranjo e formato único de parceria e, tampouco, um único esquema financeiro típico para cada tipo de intervenção. Na maioria das situações, o resultado final é o somatório de vários arranjos simultâneos

2.1 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PPP

2.1.1 Contexto mundial

Nos últimos anos, o setor público, em diversos países, premido pela necessidade de viabilizar investimentos em contexto de restrição fiscal, encontrou nos arranjos de parceria público-privada o mecanismo eficiente na provisão de serviços públicos.

Os complexos problemas urbanos de metrópoles em outros países, da França ao Reino Unido, de Xangai ao Canadá, podem ser minimizados com a atenuação na rigidez da regulamentação do uso do solo e com a aceitação pelos governos municipais de parcerias com a iniciativa privada, flexibilizando o trato do bem público.

Assim, temos:

- a) exceções a disposição da legislação reguladora no uso de solo urbano;
- b) parceria Poder Público – iniciativa privada no desenvolvimento da infraestrutura urbana.

A seguir, serão detalhados exemplos como o da França, com as Zonas de Regulamentação Consentida – *Zone d'Aménagement Concerté* – ZAC, que permitem

exceções ao Plano de Ocupação do Solo com incentivos à participação da iniciativa privada.

A iniciativa de Investimento Privado no Reino Unido – PFI conduz a iniciativa privada para a responsabilidade pelos investimentos nas construções e pela operação no ciclo de vida da prestação de serviço público.

Em Xangai, o Poder Público e a iniciativa privada, por meio de consórcios cooperativos, implantam infra-estrutura em áreas governamentais.

O Benefício Compartilhado constitui-se em um mecanismo para a realização de infra-estrutura de transporte público em Toronto, onde o setor privado, beneficiário do empreendimento, participa com diferencial de tributação para suportar parte do investimento.

Nos Estados Unidos, proprietários se consorciam, cedendo área para o Poder Público implantar propostas urbanísticas, tendo como contrapartida a outorga onerosa do direito de construir.

2.1.1.1 Regulamentação Consentida – França

Os planos urbanísticos de Paris devem ser compatíveis com o Plano Diretor de Regulamentação Urbana da Região – SDAU, lei de ocupação do solo constituída por: Plano Diretor e Plano de Ocupação do Solo.

O SDAU, responsabilidade do Prefeito e do Conselho Regional, foi inicialmente estabelecido em 1965 para controlar a expansão parisiense, definindo estratégias de ocupação do solo, desenvolvimento do sistema viário e proteção ambiental.

O Plano de Ocupação do Solo determina o traçado das vias de circulação, a Taxa de Ocupação do Solo, as zonas reservadas para utilidade pública e as áreas não “aedificandi”.

Os Projetos de Interesse Geral e as Operações de Interesse Nacional permitem ao Prefeito autorizar exceções às disposições do Plano de Ocupação do Solo, fazendo prevalecer o interesse coletivo em nome do Estado.

As Zonas de Regulamentação Consentida – ZAC são zonas em que uma entidade pública decide intervir para realizar arranjos e melhoramentos de áreas, notadamente aquelas em que vise cessão ou concessão.

Portanto, operações de interesse público aprovadas pela comunidade, mesmo que excedendo ao Código de Urbanismo, podem ser realizadas pelo Prefeito.

Atendendo às vocações locais, as ações podem ocorrer dentro das seguintes possibilidades:

- a) efetivação direta por órgão governamental;
- b) concessão a uma entidade de economia mista;
- c) participação com recursos da iniciativa privada.

As Zonas de Regulamentação Consentida, permitindo exceção ao Plano de Ocupação do Solo viabilizam, por meio do Plano de Interesse Geral e Operação de Interesse Nacional, a expansão urbana para zonas sub-aproveitadas, possibilitando o projeto de renovação urbana de 750 hectares do Paris – La Defense, preservando a uniformidade e a beleza arquitetônica da Paris, urbanizada no século XIX pelo barão Georges Eugenes Haussmann.

Ocupado em 1960 por pequenas indústrias e habitações modestas, o Paris – La Defense a partir de 1978, transforma-se em padrão internacional, combinando qualidade de vida, dinamismo econômico e dimensão cultural, acolhendo mais de mil empresas em quatro milhões de metros quadrados de escritório de alto padrão, habitações, áreas de lazer e infra-estrutura com tecnologia sofisticada.

2.1.1.2 Iniciativa de Financiamento Privado no Reino Unido

A iniciativa introduzida em 1992 pelo governo britânico de financiamento privado *Private Finance Initiative* – PFI marca significativa evolução nos dispositivos da produção, utilização e administração de empreendimentos públicos sustentáveis e os conseqüentes serviços, submetendo-os à disciplina do mercado.

Com o PFI, no setor imobiliário se mesclam as atividades e os espaços, estimulando o Estado na provisão de infra-estrutura e serviços, subordinando atividades governamentais à agregação do capital privado, desenvolvendo técnicas para esta complexa parceria.

O PFI busca interessar o setor privado na responsabilidade pelo investimento nas construções e pelo ciclo de vida dos serviços que fluem através da operação, com a constituição de consórcios.

O processo PFI para a construção sustentável e provisão de serviço público pode ter os seguintes desdobramentos:

- a) Os requisitos para o PFI definir riscos e quantificar o custo do ciclo de vida do empreendimento podem implicar em elevada margem para provisão;
- b) A transferência do risco para o setor privado, pode se constituir em um ato contencioso e problemático na parceria, resultando em alto encargo para o setor público.

A Iniciativa de Financiamento Privado – PFI, apesar das resistências e obstáculos em seu processo de implementação, tem beneficiado o Estado com a racionalização proveniente da parceria com a iniciativa privada em Manchester, Sheffield, Hereford, Worcester, Redditch e Kidderminster, entre muitas outras cidades britânicas.

2.1.1.3 Contribuição de Melhorias no Canadá

Para o Metropolitano de Toronto, o financiamento na construção da infraestrutura de transporte público requer iniciativas que assegurem políticas apropriadas para as áreas servidas pelo melhoramento.

A Contribuição de Melhorias, *benefit sharing*, constitui-se em um mecanismo alternativo em que o setor privado complementa o investimento tradicional pelo Estado.

A base do *benefit sharing* é o retorno para a entidade pública de uma parte da valorização da propriedade como consequência da influência exercida por novo transporte público.

Os proprietários de imóveis nas proximidades do sistema recebem benefícios na forma de:

- a) valorização de terrenos com o incremento na densidade de ocupação do solo;
- b) valorização na venda de unidades residenciais;
- c) melhores aluguéis para propriedades comerciais;
- d) redução na demanda de estacionamentos.

Os mecanismos desses financiamentos para o Metropolitano de Toronto são baseados no princípio de que 50% da valorização imobiliária podem ser captadas por meio da cobrança de *benefit sharing* nos novos empreendimentos beneficiados.

O Estado ainda necessita obter a totalidade dos recursos para financiamento, mas a receita corrente na cobrança de *benefit sharing* é utilizada para pagar parte do capital e encargos financeiros do novo sistema de transportes.

A área beneficiada, definida por meio da política de transporte público implementada pela municipalidade, terá encargos tributários aplicados para os empreendimentos localizados a até oitocentos metros da nova estação.

Apesar da complexidade na verificação e monitoramento das zonas de influência nas áreas envolvidas, os usos comerciais que desfrutam de maiores benefícios são os mais onerados, principalmente quando é disponibilizado o acesso direto.

O encargo *benefit sharing* deve ser aplicado para os beneficiários na valorização dos aluguéis e preços de venda como os escritórios, comércio de varejo e conjuntos residenciais.

O uso institucional que recebe financiamento público, o uso industrial e os bairros residenciais de baixa densidade tem isenção deste encargo tributário.

Os proprietários de prédios já existentes, embora também recebam os benefícios da vizinhança do novo empreendimento público, não necessitam pagar o encargo tributário.

O encargo *benefit sharing* será corrigido anualmente pela inflação e atualizado a cada cinco anos com base em avaliação e estudos detalhados.

2.1.2 Cenário Brasileiro para a implantação das PPP's

No Brasil durante o período imperial adotou-se um modelo patrimonial clássico, pouco voltado para o desenvolvimento econômico e social e caracterizado pela circunstância de o detentor do poder gerenciar a coisa pública como se sua fosse, havendo uma subordinação do poder público a interesses principescos. A economia na época era eminentemente agrícola e o café era o principal produto de exportação. E apesar da demanda crescente, não havia infra-estrutura suficiente para se adequar às necessidades da época, posto que até a chegada das ferrovias o transporte se processava de modo difícil e demorado no lombo dos burros.

Mesmo após a proclamação da República e tomada do poder pelas oligarquias, não se verificaram alterações substanciais na forma de administrar. Mudanças só ocorreram após Getúlio Vargas tomar o poder com a Revolução de 1930, pelas reformas que puseram o Brasil agrário e semi-colonial no caminho do desenvolvimento industrial. Isso porque, após a crise da bolsa de Nova York de 1929 que desencadeou a mais terrível crise da história do capitalismo mundial foi adotado um modelo de estado de forte intervenção na economia, o que acabou financiando o desenvolvimento nacional.

Como exemplo deste intervencionismo, foram criados o Conselho Nacional do Café, o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. Foram criadas também a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, empresas de capital misto, para impulsionar a exploração das riquezas minerais do subsolo brasileiro.

O governo Vargas criou ainda, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que mais tarde seria transformado no BNDES, fundado no sentido de prover o financiamento do programa de crescimento e modernização da infra-estrutura do país, e a Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.), encarregada de explorar, em caráter monopolista, diretamente ou por suas subsidiárias, todas as etapas da indústria petrolífera, exceto a distribuição.

Durante a ditadura militar, mais empresas estatais foram criadas: Usiminas, Correios e a família “BRÁS”: Eletrobrás, Siderbrás, Telebrás, Nuclebrás e Portobrás, através de empréstimos estrangeiros, o que fez com que a dívida externa e a inflação subissem a patamares inimagináveis.

Apesar de ser o dono de muitas estatais, face ao enorme endividamento e à escassez de disponibilização de recursos, percebeu-se que o Estado não tinha mais condições de gerar o desenvolvimento e desempenhar a contento as competências que a Constituição da República de 1988 lhe atribuiu, de investir nas áreas de saúde, educação, moradia, segurança e previdência social (essenciais). Constatou-se, portanto, que os motivos que levaram ao desenvolvimento do Estado

Intervencionista no Brasil não mais estavam presentes e não se coadunavam com a Carta Constitucional promulgada em 1988.

Surge no Brasil, então, uma nova concepção de Estado, intermediária entre a filosofia liberal e a intervencionista, calcada nos princípios da subsidiariedade e da livre iniciativa. Por tal concepção, de acordo com **SOUTO**³ (apud Oliveira, 2006) onde a presença estatal não fosse necessária, **“a privatização é o caminho; onde se impuser tal presença, há que se repensar o modo de gestão da atividade, terceirizando, concedendo, ou permitindo sempre que o particular se revelar mais eficiente”**. (grifo nosso)

Um dos mecanismos utilizados por esse Estado Subsidiário é a desestatização, que segundo o citado **professor**⁴ é:

“ (...) a retirada da presença do Estado de atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada (princípio da livre iniciativa) ou de setores em que ela possa atuar com maior eficiência (princípio da economicidade); é o gênero, do qual são espécies a privatização, a concessão, a permissão, a terceirização e a gestão associada de funções públicas.”

Considerando o limite constitucional traçado para a atuação interventiva estatal, na busca de um Estado eficiente, com menos custos e melhores resultados, capaz de atrair recursos privados para o desenvolvimento, ocorreram diversos processos de reforma nos governos do Presidente Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Essa tendência pôde ser percebida em algumas emendas constitucionais e com a grande produção de leis de temas econômicos, como: energia (Lei nº. 9.247/96), telecomunicações (Lei nº. 9.472/97), e petróleo (Lei nº. 9.478/97), com a criação das respectivas agências reguladoras; defesa da concorrência (Lei nº. 8.884/94); concessões e permissões (Lei nº. 8.987/95), além, da Lei 8.031/90, que instituiu o Programa Nacional de Privatização.

³ SOUTO, Marcos Juruena Villela, Direito Administrativo da Economia. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003 pág. 129

⁴ SOUTO, Marcos Juruena Villela, Direito Administrativo da Economia. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003 pág. 147

Tais reformas possibilitaram a transformação do papel do Estado: em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passam a ser de fomento, planejamento, regulação e fiscalização. E é nesse cenário, calcado no princípio da subsidiariedade e no modelo de Estado Gerencial, que se insere mais uma forma de desestatização, qual seja, esse novo mecanismo de contratação pública denominado de Parceria-Público-Privada.

Nas palavras do professor argentino **LAROSA**⁵ (apud Oliveira, 2006), qualquer contratação pública que envolvesse gestão e financiamento de infraestrutura ou prestação de serviço público, no fim será pago por alguém, que não é outro senão o particular, seja na qualidade de contribuinte, seja na qualidade de usuário, de modo que não existiriam serviços ou obras que fossem realizados de forma gratuita, ainda mais os de grande vulto. Além disso, tendo em vista que a realização de obras e serviços públicos transcende o mero interesse comercial e envolve o interesse público cuja gestão o estado tem como sua atribuição fundamental, o planejamento para o desenvolvimento de infra-estruturas deveria ficar a cargo da Administração Pública. Isto porque, apesar de não serem antiéticos, os interesses que existem no âmbito público e no privado são diferentes, já que o primeiro busca assegurar a satisfação do bem comum e o segundo pretende a obtenção do lucro comercial. Ainda segundo o professor, já teria sido provado na história que a melhor forma de realizar obras e serviços seria utilizando técnicas que repartissem adequada e equitativamente os riscos entre o setor público e o privado.

Tais entendimentos encontram-se consubstanciados na Exposição de Motivos anexada ao projeto de lei que culminou na lei nº. 11.079/2004, pois a idéia de se importar esse mecanismo, que teria alcançado grande sucesso em diversos países como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, surgiu, pois permitiria ao Estado contratar, mesmo com a indisponibilidade imediata de recursos financeiros, já que o financiamento seria privado, aproveitando-se ainda da eficiência de gestão privada, para suprir as demandas nas áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico e transportes.

⁵ LAROSA, Javier Guiridlian, Contratación Pública y Desarrollo de Infraestructuras (nuevas formas de gestión y financiación) 1º Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2004 – pág 20.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Esse capítulo tem por objetivo relatar o procedimento metodológico que foi utilizado para a realização dos objetivos da pesquisa (GIL, 2002).

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

Este estudo constitui uma pesquisa aplicada, já que objetiva gerar conhecimentos práticos dirigidos à solução de problemas específicos relacionados à escassez de recursos públicos para investimentos na infra-estrutura urbana das cidades.

3.2 ABORDAGEM DO PROBLEMA DA PESQUISA

Em referência à forma como foi abordado o problema, este estudo teve uma abordagem qualitativa, já que a partir da fundamentação teórica da Operação Urbana e da identificação dos aspectos relevantes para sua análise, apresentou e analisou situações para sua aplicabilidade, exigências legais, riscos e atratividade ao parceiro privado.

A abordagem qualitativa da pesquisa se faz presente ao longo do trabalho, desde o momento em que são destacados os aspectos relevantes para o estudo dos instrumentos de Operação Urbana e dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (análise documental), passando pela forma como foi analisada a implantação das Operações Urbanas Água Espreada e Faria Lima, em São Paulo (estudos de caso).

3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DA PESQUISA

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é exploratória e descritiva. É exploratória na documentação do estudo de caso, já que para a descrição deste

utiliza as fontes bibliográficas que recolhem as experiências com os instrumentos (GIL, 20002). É uma pesquisa descritiva, pois na documentação das experiências prioriza a descrição das características e aspectos relevantes dos instrumentos, como base para sua análise.

Cabe ressaltar que a principal técnica de coleta de dados empregada neste estudo baseou-se nas informações obtidas de meios escritos, livros, jornais, artigos e documentos das instituições encarregadas da gestão dos instrumentos de Gestão Urbana na cidade de São Paulo, e especialmente por seu caráter pioneiro no uso das ferramentas. Igualmente, os casos foram selecionados por seu caráter pioneiro no uso das ferramentas, como também por conveniência para a coleta dos dados.

A intenção principal do estudo é apresentar o atrativo das Operações Urbanas Consorciadas, notadamente quanto a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, como instrumentos para obtenção de recursos e convocar o interesse privado na dinâmica urbana. A escolha do instrumento e da experiência da implantação na cidade de São Paulo, deveu-se, primeiramente, à sua condição pioneira no emprego dos instrumentos, à característica fundamental de ter incorporado estes no âmbito municipal para cumprir com metas estruturadas em sua gestão e planejamento urbano e à capacidade dos mesmos para arrecadar recursos financeiros.

4. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Para dar suporte as diversas formas de parcerias público-privada no âmbito local, os municípios, através dos seus Planos Diretores, podem utilizar alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Essa lei buscou romper, pelo menos em tese, com a tradição vigente na gestão pública brasileira como um todo, e urbanística em particular, de que os ônus são coletivos e os bônus são privados.

Neste capítulo buscaremos demonstrar que o Estatuto da Cidade incorpora claramente a idéia de parceria entre os setores público e privado com vistas à construção de cidades sustentáveis e isto fica evidente já no art. 2º, que aponta as diretrizes gerais da política urbana, entre as quais destaca-se a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultada a valorização de imóveis urbanos, entre outros (incisos III, IX e XI, respectivamente).

4.1 CONCEITO

Operação Urbana Consorciada, originalmente denominada Operação Urbana, é um instrumento urbanístico que excepciona a Lei de Uso e Ocupação do Solo e é utilizada para requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infra-estruturas urbanas, por meio de Intervenções, em áreas da cidade onde haja interesse imobiliário com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística. Permite à municipalidade outorgar, de forma onerosa, Direitos Urbanísticos Adicionais a uma área urbana delimitada.

A Operação Urbana autoriza o Poder Público Municipal a conceder, dentro de um perímetro definido em lei própria, índices e parâmetros urbanísticos adicionais àqueles previstos na legislação ordinária de uso e ocupação do solo, em troca de Contrapartida a ser paga pelo interessado.

Cada Operação Urbana é criada por meio de lei específica, sujeita à aprovação por quorum qualificado pela Câmara Municipal (aprovação por um mínimo de três quintos dos vereadores). A lei autorizativa descreve o perímetro da Operação Urbana, confere direitos e responsabilidades às partes envolvidas, define os critérios de financiamento da Operação Urbana e estabelece um programa de Intervenções que serão custeadas com as Contrapartidas. Os recursos advindos das Contrapartidas são considerados recursos extra-orçamentários, depositados em uma conta bancária vinculada a cada Operação Urbana, não se confundindo, portanto, com o caixa geral da prefeitura e devem, obrigatoriamente, ser aplicados nas intervenções dentro dos limites estabelecidos na própria lei.

As Operações Urbanas têm origem no conceito de "solo-criado", desenvolvido por urbanistas a partir de meados da década de 70. O solo criado pressupõe a existência de um Coeficiente de Aproveitamento, de maneira a eliminar as diferenças econômicas entre regiões que o Zoneamento instituiu. A partir desse coeficiente – originalmente equivalente a uma vez a área do terreno – aquilo que fosse construído a mais seria considerado solo criado.

As diretrizes gerais da política urbana constantes do Estatuto da Cidade e relacionadas às Operações Urbanas Consorciadas são as seguintes:

- cooperação entre os diferentes níveis de governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade;
- ordenação e controle do uso do solo;
- justa distribuição de benefícios e ônus;
- adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos;
- recuperação dos investimentos do Poder Público; e
- igualdade de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos.

Nesse sentido, qualquer Operação Urbana Consorciada envolve os seguintes aspectos principais, a saber: necessidade de sua criação por meio de Lei Municipal

específica, com definição da área atingida, a especificação do plano de Operação Urbana Consorciada contendo o programa básico de ocupação, o programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada, sua finalidade, o estudo técnico do impacto de vizinhança, a contrapartida a ser exigida do proprietário que se beneficiar da Operação Urbana Consorciada, as regras para as alterações dos índices de loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, regularizações de imóveis, com a emissão de CEPAC, e a forma de controle da operação compartilhado com representantes da sociedade civil.

Até a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, a engenharia financeira das Operações Urbanas previa o pagamento dos Direitos Urbanísticos Adicionais na forma autorizada em cada lei autorizativa de Operação Urbana, no momento da aprovação do empreendimento. Exigia-se que o interessado fosse detentor de um lote e que contemplasse um projeto do empreendimento. O interessado dava entrada a esse projeto nos órgãos de aprovação da Prefeitura, era feito o cálculo da contrapartida para aquisição dos Direitos Urbanísticos Adicionais e, no momento da aprovação, pagava, em dinheiro ou obra, dependendo da situação, o valor correspondente aos benefícios outorgados pela municipalidade.

Para a Prefeitura, significa dizer que os valores das contrapartidas, quando pagas em dinheiro, entravam na conta vinculada a cada Operação Urbana somente na medida em que os projetos eram aprovados tornando a execução de cada, Intervenção prevista na lei específica um processo dependente da aprovação de muitos projetos e pagamento das respectivas contrapartidas (quando envolvendo Outorga Onerosa de Direitos Urbanísticos Adicionais), tornando o processo longo e complexo. Para a cidade, significa dizer que o perímetro da Operação Urbana sofria todo o impacto de empreendimentos que se instalavam muito antes que as obras de infra-estrutura necessárias para absorver o aporte de área adicional de construção que a lei outorga.

Com a adoção dos CEPAC's, a municipalidade pretende antecipar os recursos e executar previamente as infra-estruturas necessárias para absorver a demanda por Direitos Urbanísticos Adicionais.

4.2 ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01), ao fixar diretrizes, princípios, regras e instrumentos jurídicos de política urbana, objetiva uma organização dos espaços habitáveis, como pressuposto essencial de uma convivência social saudável e democrática, utilizando-se, neste ponto, das operações urbanas consorciadas.

4.2.1 Conteúdo e possibilidades

No Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade, social e econômica dos núcleos urbanos.

Nesse sentido, para implementar as diretrizes gerais da política urbana (garantia do direito a cidades sustentáveis; participação popular, cooperação entre agentes públicos e privados; planejamento do desenvolvimento das cidades; proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural; produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental; recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária, entre outras), o projeto utiliza os seguintes instrumentos principais:

- a) gestão democrática: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias;
- b) plano diretor: obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF), o plano diretor passa a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto;

- c) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: a ociosidade de vastas extensões de terrenos urbanos já dotados de infra-estrutura, responsável por deseconomias como a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Previsto no art. 182, § 4º, da Constituição, como primeira penalidade pela retenção ociosa de terrenos, esse dispositivo carecia de regulamentação em lei federal para tornar-se aplicável;
- d) IPTU progressivo no tempo: segunda sanção prevista na seqüência do § 4º do art. 182, para combater a ociosidade de terrenos urbanos, o IPTU progressivo no tempo será aplicado aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%.
- e) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana. Torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária.
- f) Usucapião especial: a usucapião especial de imóvel urbano de propriedade particular constitui dispositivo auto-aplicável da Constituição. O Estatuto da Cidade, contudo, amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas.
- g) Concessão de uso especial para fins de moradia: instrumento inovador, permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição tenham a posse regularizada de maneira assemelhada aos casos de usucapião de imóveis particulares, mas sem transferência da propriedade. O dispositivo foi vetado pelo presidente da República, mas reposto pela Medida Provisória nº. 2.220, de 04 de setembro de 2001, que limita a fruição do benefício aos que satisfaziam as condições da lei na data de 30 de julho de 2001;

- h) Direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno. Torna mais flexível a utilização de terrenos urbanos;
- i) Direito de preempção: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;
- j) Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido do poder público. O mesmo deverá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel;
- k) Operações urbanas consorciadas: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre o poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial adicional de construção - CEPAC, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras;
- l) Transferência do direito de construir: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos (reduz os custos de desapropriação), para a preservação do patrimônio histórico e cultural e para a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- m) Estudo de impacto de vizinhança: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades;

- n) Consórcio imobiliário: poderá ser constituído nos imóveis alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas.

4.2.2. Plano Diretor

Se o Estatuto da Cidade é uma “caixa de ferramenta” à disposição dos municípios, a “chave” para abri-la, na metáfora de Raquel Rolnik⁶ (apud Bassul, 2002, pág. 133/144), é o plano diretor. Esse instrumento de planejamento, desmoralizado pela “crença nos milagres do planejamento”, que, especialmente nos anos 70, pautou a idéia de que a formulação de uma política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, sequer constava da emenda popular da Reforma Urbana. No entanto, em decorrência dos embates do processo constituinte, não apenas ressurgiu, como passou a constituir referência para o cumprimento da função social da propriedade urbana e agora, nos termos do art. 40 § 1º, do Estatuto da Cidade, para a elaboração das leis orçamentárias municipais; o que dá a medida de sua importância para a gestão das cidades.

Arena democrática para a qual certamente convergirão opiniões conflitantes, o processo de elaboração (ou de revisão, para muitos casos em que a lei já existe) do plano diretor deverá, em primeiro lugar, respeitar as peculiaridades locais. Não há, nem deve haver, modelos técnicos capazes de contemplar a heterogeneidade de nossas localidades urbanas. A cada qual caberá, assim, examinar criticamente as diversas abordagens possíveis e valer-se daquelas, ou inventar outras, que melhor servirem às suas realidades específicas.

Em segundo lugar, sempre de acordo com os contextos locais mais ou menos uniformes, mais ou menos complexos, devem ser buscados mecanismos

⁶ Rolnik, R. (1997). "Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas". Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 351-360.

de reflexão e expressão que permitam conhecer tanto as demandas de caráter mais específico e comunitário quanto aquelas de natureza mais abrangente. Se os representantes de um bairro, por exemplo, tiverem contato também com as demandas de outros, tenderá a prevalecer uma percepção coletiva sobre a visão fragmentada da cidade. O processo participativo obterá maior legitimidade. O plano diretor, em resumo, irá permitir que não seja retirado do Estatuto da Cidade o proveito social que a nova lei oferece.

4.2.3 Operação Urbana Consorciada no 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” (Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, § 1º).

É fundamental ressaltar que as operações urbanas, na forma com que são apresentadas no Estatuto da Cidade, não se restringem a parcerias em mega-projetos imobiliários altamente lucrativos para a iniciativa privada. A lei determina que o poder público coordene intervenções e medidas a serem implementadas na área delimitada pela Operação Urbana e remete à lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, a delimitação da área e a definição de um plano de operação urbana consorciada que contenha, entre outras exigências (art. 33):

- programa básico de ocupação
- programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação
- estudo prévio de impacto de vizinhança
- contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização das melhorias

decorrentes das modificações das normas edilícias e urbanísticas ou da regularização de imóveis

- representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação.

Esta última condição não garante a aplicação democrática do instrumento. Muitas leis orgânicas municipais e Planos Diretores afirmam os conselhos gestores participativos mas eles raramente foram implementados. O que se entende por “representante da sociedade civil” também pode variar numa sociedade na qual a cidadania é restrita. Digamos que a lei abre a possibilidade da participação, e a gestão democrática dependerá então da correlação local de forças. O estatuto da cidade remeteu, de fato, a resolução dos conflitos relativos à questão fundiária e imobiliária urbana à esfera municipal (no contexto do Plano Diretor) e se não garante, deixa alternativas para a mudança dos rumos da gestão urbana. Por exemplo, o item III do artigo 33, que exige um programa econômico e social para atender a população afetada pela operação constitui um exemplo mais positivo de mudança em que pese a indefinição sobre o destino (localização, condições) dessa mesma população.

Para “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, através de operações consorciadas “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados”, o Estatuto da Cidade, estabelece os seguintes instrumentos, entre outras medidas:

- 1- a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes;
- 2- a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente

Esses benefícios têm caráter de exceção, e sua autorização deve ser feita mediante a cobrança de “contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários e

investidores privados”. Esses recursos somente poderão ser aplicados na própria operação urbana consorciada (parágrafo 1, art. 33).

Apesar do Estatuto da Cidade afirmar que a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, essa característica de outorga onerosa com caráter especial em uma área delimitada pode contrariá-lo naquilo que é sua essência devido às características, já mencionadas, do mercado imobiliário excludente. E o artigo 34 abre a possibilidade de tornar essa característica (excludente) inevitável. Trata-se da possível emissão de CEPAC's, os certificados de potencial adicional de construção, pelos municípios, como forma de arrecadação mais rápida dos recursos oriundos da venda de benefícios.

Por essa lógica, o Poder Público define um estoque edificável “a mais” na área da operação, lançando antecipadamente no mercado financeiro títulos equivalentes ao valor total desse estoque. Evidentemente, a grande vantagem desse sistema para o Poder Público é a possibilidade de antecipação da arrecadação, que passa a ser feita independentemente do ritmo de andamento da operação.

Para aproveitar-se do direito adicional de construção na área, o empreendedor teria que adquirir CEPAC's no mercado e restituí-los à Prefeitura para poder usufruir do benefício do solo-criado.

4.3 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O conceito que instituiu os instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir desenvolveu-se inicialmente a partir da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante sua construção sobre ou sob o solo natural. Compreendia-se assim o solo criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural. Os referidos instrumentos também podem ser definidos como toda área edificável além do coeficiente de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local.

Em algumas situações as áreas adicionais criadas serão sempre um acréscimo ao direito de construir, além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei. Acima deste coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquirí-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona urbanística (MEIRELLES, 1994, p.106).

A idéia de fundo dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser esclarecida com um exemplo. Considere-se que a área total de um lote seja de 1000 m² e que cada pavimento a construir ocupe 250 m². Se o coeficiente de aproveitamento único para a cidade é de uma vez a área do terreno, por lei, poderiam ser construídos quatro pavimentos. Os pavimentos que se adicionam ao pavimento térreo, já representariam uma “criação” de solo, pois equivalem a uma área utilizável que não se situa a rés do chão. Porém, só a partir do quarto pavimento se faria efetivo a contraprestação decorrente da área adicional, por ultrapassar o estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento pactuado pela municipalidade.

Embora vários autores postulem considerações diferentes sobre as quais estabelecer a condição dos instrumentos baseados na Outorga Onerosa do Direito de Construir como uma simples restrição ao direito de construir ou como nascedouro de uma separação e independência dos direitos de construir e propriedade, o que interessa para fins desta pesquisa é ressaltar as diferentes interpretações que validam, situam e permitem a existência do conceito na esfera urbana.

Encontra-se consenso ao se afirmar que toda criação de solo adicional, realizada através dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, implica, para o beneficiário, a obrigação de dar à comunidade uma compensação, em dinheiro ou em terra, pelo excesso de construção, que geralmente determina uma sobrecarga sobre o equipamento urbano implantado e operado a expensas de todos (FIGUEIREDO, 1991). Em teoria, esta contraprestação, a cargo do beneficiário da Outorga Onerosa do Direito de Construir, deverá, preferencialmente, ser representada pela cessão à comunidade de uma área correspondente ao excesso artificial gerado, para que ali se criem áreas verdes, se instalem equipamentos

comunitários, se instituíam praças, escolas, parques, módulos de lazer ou recursos para a construção de habitação popular. E se nas condições locais for impossível a contraprestação em espaço comunitariamente útil, seria tolerada uma versão financeira, na qual o criador de solo artificial entregaria ao município uma certa quantia em dinheiro pelos metros quadrados adicionais do limite construído, recursos que deveriam ser utilizados para a construção de equipamentos comunitários e projetos de habitação de interesse social. Esta última versão é a que atualmente tem vigor em países como Estados Unidos e Brasil.

4.4 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O pressuposto básico da Transferência do Direito de Construir consiste em entender o direito de construir de um lote como distinto e separado do direito de propriedade do mesmo.

O termo Transferência do Direito de Construir é decorrente do inglês *Transfer Development Rights* e pode ser entendido, genericamente, como o processo mediante o qual os direitos de desenvolvimento imobiliário são separados legalmente das propriedades que as autoridades públicas têm objetivado proteger.

A Transferência do Direito de Construir é um instrumento que pode ser contemplado no planejamento e na gestão urbana para conseguir que o solo urbano tenha um desenvolvimento eficiente e para que exista a proteção de terrenos de alto valor público. Igualmente, são instrumentos polivalentes que podem ser utilizados em situações em que sejam requeridas alternativas para a aquisição pública de determinados recursos naturais. A única condição para seu uso é que exista, ou seja criado, um mercado viável para a venda e compra destes direitos.

4.5 CERTIFICADO DO POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO

Os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC foram criados pela Lei n. 10.257 de 10 de janeiro de 2001 (mais conhecida como “Estatuto da

Cidade”). No entanto, foi somente com a edição da Instrução CVM n. 401 de 29 de dezembro de 2003 que a CVM reconheceu ao CEPAC a sua natureza de “valor mobiliário” quando ofertados publicamente.

Em razão da novidade do instituto, muitas questões ainda buscam respostas, relativamente ao modo de utilização desses certificados e suas garantias, principalmente por parte dos investidores.

Desse modo, o presente capítulo buscará traçar os principais elementos que caracterizam e definem o instrumento, seus fundamentos de legalidade, as várias funções que podem ser atribuídas a esse instrumento de planejamento urbano, com enfoque à possibilidade de seu uso para pagamento de áreas desapropriadas pelo poder público municipal. A justificativa do enfoque à utilização do CEPAC para pagamento de áreas desapropriadas pelo poder público, ocorre em função do alto preço que poder público paga pela terra urbana, principalmente se o seu valor for discutido em processo judicial de desapropriação, fato que tem levado muitas administrações municipais a um crescente endividamento, dificultando o investimento em outras áreas.

4.5.1 Conceito

A emissão dos certificados de potencial adicional de construção – CEPAC – é forma de financiamento de infra-estrutura e também de pagamento de obras públicas e de áreas desapropriadas, em determinado espaço delimitado da cidade, especificado em lei, o qual se denomina operação urbana.

Desse modo, podemos afirmar que os certificados e potencial adicional de construção não se constituem em instrumento urbanístico autônomo, ao contrário, são sempre vinculados a uma operação urbana especificada em lei municipal.

Referidos certificados não podem ser equiparados aos tributos, cuja cobrança é uma imposição estatal independente da vontade do contribuinte.

Com efeito, a emissão e venda do Cepac constituem forma de arrecadação voluntária de recursos, não havendo compulsoriedade prevista na lei para a compra de Cepac pelos proprietários, moradores ou investidores.

Adquiridos os Cepac, os mesmos ficam vinculados a um futuro projeto a ser edificado na área delimitada da operação urbana, podendo ser negociados livremente, até que se convertam em adicional de construir ou alteração de uso.

Na verdade os certificados de potencial adicional de construção são os veículos que operacionalizam o instituto da outorga onerosa de potencial adicional de construção, quando tiver previsão para ser instituída em uma determinada operação urbana. Além disso, também são instrumentos veiculadores de autorização para modificação de usos e parâmetros urbanísticos.

Desse modo, a outorga onerosa de direito de construir, quando instituída em área delimitada como de operação urbana, será efetivada através da compra dos referidos certificados.

Em virtude da natureza de valor mobiliário, dada pela instrução 401/03 da CVM, os seus investidores tem a proteção legal da Lei Federal 7913/89, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários, o que se constituiria em verdadeira garantia aos adquirentes dos cepac, caso o município não executasse a parte que lhe cabe na operação urbana instituída pela lei municipal.

Os certificados de potencial adicional de construção não implicam endividamento do Município, portanto, sua emissão não se submete às restrições apregoadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa característica decorre do fato de sua emissão não representar qualquer direito de crédito para os adquirentes em face do poder público, pois apenas são resgatáveis em direito adicional de construir, nos moldes definidos na lei municipal, observadas as disposições gerais do Estatuto da Cidade.

Com efeito, os cepac possuem uma dupla função.

Quando utilizados pelos investidores constituem-se nas contrapartidas pela utilização de área adicional de construção e pela modificação do uso do solo, que superem os padrões estabelecidos pela legislação urbanística, respeitados os limites previstos na lei específica que criou a operação urbana.

No entanto, também podem ser utilizados pelo Município para pagamento das obras previstas no programa de intervenções da operação urbana e como forma de pagamento aos proprietários de imóveis atingidos por desapropriações, e, nessa situação, têm colocação privada.

Quando referidos certificados tiverem colocação pública, esta será realizada em bolsa de valores ou em entidades de mercado de balcão organizado, utilizando-se o sistema de distribuição de valores mobiliários a que se refere a Lei Federal nº. 6385/76.

Particulares, inclusive interessados em realizar obras públicas no local da operação, mesmo não sendo proprietários, moradores ou usuários permanentes, poderão adquirir certificados de potencial adicional de construção, quando pretenderem exercer o direito de construir além do coeficiente legalmente estipulado.

4.5.2 Fundamentos de legalidade.

A Constituição Federal de 1988 inseriu o município na estrutura da Federação, conforme preceituado nos artigos 1º e 18. Além disso, atribuiu-lhe autonomia para organizar-se e para legislar exclusivamente sobre algumas matérias (artigos 29 e 30), sem a necessidade de se submeter ao controle da União ou do Estado.

Nesse sentido, quando o art. 30 da Constituição Federal estatui que cabe ao município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e

controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, na verdade está lhe atribuindo competência exclusiva, a qual não comporta interferência nem da União nem do Estado; assim, o município, ao assumir disciplinar as regras de seu planejamento, nada mais faz do que ordenar seu território.

No mesmo diapasão, o art. 182 diz que as funções sociais da cidade devem ser descritas pelo plano diretor, elevando-o a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Não se pode olvidar que a União tem competência para legislar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento (art. 21,XX), bem como para estabelecer normas gerais de direito urbanístico (art.24, I, § 1º). Contudo, referidas normas não podem colidir com matérias de competência exclusiva dos municípios, sob pena de se macular o princípio do pacto federativo.

Neste sentido MEIRELLES⁷ afirma: *"O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses lindes, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal e incorrerá em inconstitucionalidade"*.

No que concerne à esfera estadual, não pode o Estado estabelecer normas urbanísticas para o Município.

Embora o art. 24 da Constituição Federal também atribua ao Estado competência concorrente, juntamente com a União, para legislar sobre normas gerais de direito Urbanístico, é certo que essa competência não pode interferir na competência exclusiva do município, pois referida competência restringe-se a estabelecer normas suplementares às normas gerais da União naquilo que diz respeito à ordenação de seu território *em nível supra-municipal e de coordenação* (SILVA, 1995).

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª edição, São Paulo, Malheiros, 1993, p.388.

Em conseqüência, o planejamento urbano das cidades é da competência autônoma do Município, oriunda da própria Constituição Federal.

A cidade de São Paulo, desde há muito tempo, vem tentando implantar, em tema de planejamento de seu território, as operações urbanas de que tratam o atual Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, que se qualifica como norma de caráter geral instituída pela União, a fim de disciplinar o art. 182 da Constituição Federal.

Anteriormente à instituição da operação urbana Água Espreada, as leis paulistanas 11.090/91 e 11732/95 que instituíram, respectivamente, as operações urbanas do Vale do Anhangabaú e Faria Lima, foram consideradas inconstitucionais, sendo que a operação Faria Lima, expressamente previa o instrumento cepac, nos mesmos moldes do estabelecido pelo artigo 34 do atual estatuto da cidade.

Essa inconstitucionalidade residia no fato da União ainda não ter disciplinado, de forma geral, os instrumentos que os municípios poderiam utilizar no planejamento da cidade. Isto porque a Constituição Federal embora dê autonomia ao município para disciplinar o uso e o planejamento do solo, condicionou essa autonomia à edição de uma lei federal com caráter geral, que hoje se consubstancia no Estatuto da Cidade.

Assim, com relação ao instrumento do CEPAC, a lei federal 10.257/2001, expressamente autoriza sua emissão, com as mesmas características que as pioneiras legislações paulistanas tentaram instituir.

Com efeito, pelo sistema legal brasileiro, considerando que já há autorização da União para os municípios instituírem os cepac, seus pressupostos de validade são: a existência de um plano diretor que lhe sirva de base e a exigência de que haja lei específica criando uma operação urbana em que se autorize a emissão de cepac para financiá-la.

Esses pressupostos têm origem no artigo 32 do Estatuto da Cidade que estatui que lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área

para aplicação de operações consorciadas. Assim, a lei específica tem que se basear no plano diretor, com caráter de diretrizes gerais para o desenvolvimento da cidade e, embora o plano diretor vigente à época da aprovação da operação urbana Água Espreada seja anterior à publicação do estatuto da cidade - Lei Municipal 10.676/88- nele se reconhecem características gerais, sobretudo em seu artigo 6º, que fundamentaram a edição da lei específica 13.260/2001 que instituiu a operação urbana Água Espreada.

4.5.3 Instrumento de Planejamento por parte do poder público.

Com base na breve análise do instrumento cepac, já se pode inferir que o mesmo constituiu-se em importante instrumento para o planejamento urbano por parte do poder público local.

No Brasil a tradição de se planejar cidades é bem recente, circunstância que justifica os problemas urbanos que as grandes cidades brasileiras têm enfrentado.

Na aprovação de projetos no Brasil, o município de São Paulo tem sido pioneiro na utilização de alguns instrumentos urbanísticos, como é o caso do uso do cepac, que, se utilizado com estratégia, principalmente com base na unificação de coeficientes básicos de construção em todo o território da cidade, pode orientar o mercado a investir nas áreas em que é possível a compra de coeficiente adicional.

Em nosso contexto institucional, também é importante destacar que a própria Constituição Federal de 1988 procurou salientar o papel do planejamento, constitucionalizando-o, conforme disposto no artigo 174, inserido no título que trata da Ordem Econômica.

Desse modo, o planejamento passou a ser função estatal, que vincula suas próprias atuações. Referida disposição não deve ser entendida como planejamento da economia e sim como do desenvolvimento, como forma de ação racional, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela

formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o que é perfeitamente compatível com o mercado e sua manutenção.

Tal regra não é suficiente para modificar os padrões brasileiros de planejamento, mas já é ponto de partida e de reflexão para as situações futuras, configurando-se função do Estado a ser exigida para benefício de toda a comunidade, incluindo-se o dos empreendedores, fato que serve de sustentação, para garantia dos direitos dos investidores em cepac, vale dizer, a própria constituição afirma que o planejamento é determinante para o poder público, não sendo lícito ao poder público alterá-lo no caso do setor privado nele tiver se baseado para alocar seus investimentos, como é o caso daqueles que adquirem o cepac.

4.5.4 Instrumento de recuperação das externalidades.

A utilização do instrumento cepac também tem a função de recuperar as externalidades positivas e negativas de uma operação urbana.

As externalidades consistem em falhas de mercado, ou seja, representam custos que não possuem valor para esse mercado, situando-se fora desse. As externalidades referem-se, principalmente, aos custos ambientais e sociais não internalizados no processo produtivo e de consumo e por isso não constantes de seus preços, criando uma situação irreal de formação dos mesmos e que conduz a super exploração dos recursos naturais.

Eventualmente as externalidades geradas podem ser positivas, como é o caso de exploração econômica que valoriza o meio ambiente, possibilitando o exercício de atividades de lazer, valorização que deve ser recuperada pelo poder público no caso de ter sido o responsável pelo investimento.

As externalidades no planejamento urbano referem-se à ocorrência de custos e benefícios que não são pagos ou recebidos pelos empreendedores e usuários.

São custos que não são considerados pelo empreendedor na sua decisão de empreender, o que lhes dá a característica de externos: por exemplo, a sobrecarga dos equipamentos de infra-estrutura, como rede de energia elétrica, a captação e tratamento do esgoto a ser gerado, a geração de tráfego e a demanda por equipamentos públicos. Desse modo, quando a externalidade é compensada - por exemplo, pelo valor pago pelo adicional de construção através do cepac-, causa a internalização do custo, eliminando, portanto, a sua característica de externalidade.

Em caso contrário, ou seja, no caso desses custos não serem cobertos e nem compensados, verifica-se uma utilização não racional dos equipamentos públicos, no caso a sobrecarga da infra-estrutura. Ao não considerar os custos externos, empreendedores e usuários consomem mais infra-estrutura e equipamentos do que seria desejável economicamente, reduzindo a eficiência social.

No caso da operação urbana Água Espreada a dificuldade prática foi a de medição das externalidades, não apenas pela dimensão dos problemas que envolvem a implantação de uma operação de seu porte, mas pelo fato de que muitas delas são intangíveis, qualidade de vida, por exemplo.

O conhecimento dessas externalidades e sua quantificação foram viabilizados, a princípio, por um estudo de adensamento populacional para a área situada dentro dos limites da operação, o que determinou, inclusive a quantidade de cepac que poderão ser emitidos dentro de seu âmbito. Referido estudo foi realizado pela empresa Tecnosan Engenharia S/C, com base em dados do ano de 2001.

Desse modo, foi com base nesse estudo que a lei específica que instituiu a operação urbana Água Espreada, lei nº. 13.260/2001, em seu artigo 9º, § 5º, estabeleceu que poderão ser emitidos cepac's até o limite de 3.250.000,00ms² (três milhões duzentos e cinquenta mil metros quadrados), que se esgotará independentemente dos limites superiores definidos para cada setor nos parágrafos 1º a 4º. Segundo referido estudo, o potencial construtivo da área que integra a operação urbana, corresponde a 4.850.000ms² (quatro milhões oitocentos e cinquenta mil metros quadrados).

Na primeira emissão da operação urbana Água Espraiada, o valor de venda de um cepac foi de no mínimo 300,00 (trezentos reais), sendo que a metragem por cepac varia de 1 a 3 metros, dependendo do setor que está inserido.

Segundo a Secretaria de Planejamento o valor de um cepac foi definido com base em estudo do mercado imobiliário da região e no valor das obras necessárias para a implantação da operação urbana, observadas as já citadas dificuldades de se valorar as externalidades que serão geradas pela operação.

No dia 31 de maio de 2006, a Bovespa realizou o quarto leilão de Cepac (Certificados de Potencial Adicional de Construção) para a Operação Urbana Água Espraiada, na zona sul da cidade de São Paulo. Foram vendidos 125.969 certificados pelo valor de R\$ 46,6 milhões para a Prefeitura investir em obras viárias e habitações populares na região.

Conforme o mais recente relatório trimestral da Caixa Econômica Federal (CEF), agente fiscalizador do Cepac, o primeiro leilão, realizado em julho de 2004 captou R\$ 30 milhões (100.000 certificados); o segundo, em dezembro de 2004, R\$ 5,2 milhões (16.899 certificados); e o terceiro, em novembro de 2005, R\$ 21 milhões (56.500 certificados). Vê-se, portanto, que os leilões de Cepac têm sido, como esperado, um importante mecanismo gerador de recursos não-tributários para o poder público municipal.

A lei que criou a Operação Urbana Água Espraiada prevê a emissão de 3.750.000 Cepac's, com montante de arrecadação esperado da ordem de R\$ 1,125 bilhão. Até o último leilão foram arrecadados R\$ 102,8 milhões, obtidos pela venda de cerca de 300 mil certificados.

4.5.5 Riscos do instrumento e garantias legais.

O município de São Paulo, quando da primeira emissão de cepac's, elaborou prospecto alertando os investidores para os riscos de se adquirir cepac's da operação urbana Água Espraiada.

Os riscos arrolados são de diversas ordens, que se resumem: a riscos de natureza jurídica, em virtude da pendência de uma ação civil pública distribuída em fevereiro de 2002, e que se encontra em grau de recurso, mas com pequenas chances de obter êxito, pois o Ministério Público já apresentou desistência da ação; riscos macroeconômicos, diretamente relacionados ao preço dos imóveis praticado no âmbito da operação; riscos da emissora, no caso o município, em virtude de eventual alteração legislativa federal, estadual ou municipal; e riscos relacionados à aceitação do cepac como investimento, pois não há como prever se o fluxo de recursos captados com as emissões de cepac's será compatível com os cronogramas físico-financeiros das intervenções urbanísticas programadas.

Não obstante os riscos anunciados, há que se considerar a proteção legal, efetiva, que possuem seus investidores, fator que influencia a aquisição dos certificados.

Como já abordado acima, em se considerando o cepac como valor mobiliário, seus investidores têm a proteção da lei federal 7913/89, que garante indenização em casos de fraude ou atos culposos de seus emissores.

Ademais, conforme já abordado também, em função do planejamento no Brasil, a partir de 1988, ser determinante para o setor público, ainda que sobrevenha alteração na legislação os investidores terão direito a ser indenizados.

Apenas em casos em que não haja ato ou omissão do poder público, no caso de catástrofes, por exemplo, é que os investidores não poderiam reclamar indenização.

4.5.6. A utilização do CEPAC em desapropriações.

De forma genérica o Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de o poder público custear obras públicas necessárias a implantação da operação urbana com

cepac, o que, em tese, engloba a idéia de que também as áreas desapropriadas para a realização dessas obras públicas possam ser indenizadas com os cepac.

E, essa possibilidade, foi detalhada pelo Decreto Municipal 44.417/2004, da cidade de São Paulo, que regulamentou a emissão dos cepac, estabelecendo que para o pagamento de desapropriações necessárias às intervenções da operação urbana consorciada, os cepac somente poderão ser utilizados diretamente após a publicação do decreto expropriatório, a avaliação administrativa ou judicial para a determinação do valor do bem e da celebração de documento comprobatório em que haja a concordância do expropriado em receber a indenização, ou parte dela, em cepac. O valor do cepac para esses casos será aquele negociado no último leilão público.

Essa nova possibilidade de custear áreas desapropriadas com cepac pode possibilitar ao poder público a construção de equipamentos públicos os quais não seriam viáveis caso tivesse de adquirir terra urbana pelo processo de desapropriação tradicional, como todas as implicações tormentosas que permeiam a fixação do valor da indenização.

Se criada estratégia que torne atraente o mercado de cepac, a concordância dos proprietários em aceitá-los como moeda de pagamento em desapropriações, será obtida com maior facilidade, observando-se que o sucesso dessa alternativa está condicionado ao sucesso da operação urbana e à credibilidade que o Poder Público oferecer aos empreendedores envolvidos na operação.

De qualquer forma, trata-se de experiência pioneira, dentro de um quadro de escassez de recursos públicos para investimentos, sobretudo em desapropriações, cujo bom êxito só poderá ser avaliado, após a execução da operação urbana Água Espreada, a qual se constituirá em verdadeiro divisor de águas no tocante às práticas de projetos de desenvolvimento urbano já experimentadas no país.

4.5.7 Obstáculos à implementação do Cepac em São Paulo

A Operação Urbana, um instrumento jurídico de intervenção urbana em grande escala através da parceria público-privado, é comumente apresentada como uma espécie de “fórmula mágica” na produção da cidade em época de crise do Estado. Defendida por lideranças políticas e renomados urbanistas como “instrumento de humanização das nossas cidades” no qual “ganhariam os pobres e ricos”, e até incorporada na proposta de Plano Diretor da cidade de São Paulo, a Operação Urbana produziu um consenso capaz de unificar esquerda e direita. Entretanto, o acompanhamento de como os processos de renovação foram realizados impõe alguns questionamentos de tal unanimidade, externados abaixo pela arquiteta e urbanista Mariana Fix (2000), no artigo “A Fórmula Mágica da Parceria – Operações Urbanas em São Paulo”:

A Operação Urbana em São Paulo surgiu após uma experiência anterior com a Operação Interligada, um instrumento que já permitia a compra de exceção à lei do zoneamento – como direito de construir além do permitido, aumento da ocupação do terreno ou instalação de atividade não prevista pela legislação –, mediante pagamento de uma contrapartida. Os recursos arrecadados eram destinados ao Fundo Municipal de Habitação, vinculando assim interesses do mercado imobiliário à produção de habitação social. Foi justamente graças a essa aparência de projeto social que a Interligada pôde driblar a oposição e ser sancionada em novembro de 1986, sem precisar da aprovação na Câmara Municipal (ainda com o nome de Lei do Desfavelamento). Isso apesar da Operação Interligada, ao contrário da Operação Urbana, ter sido muito criticada por diversos urbanistas que alertaram para as suas conseqüências: as intervenções são pontuais e casuísticas, perdendo de vista a capacidade de suporte da infra-estrutura da cidade. “O ganho social que a Prefeitura conseguirá agora com as Operações Interligadas poderá não compensar o brutal investimento que ela terá que fazer, no futuro, para corrigir os problemas de trânsito que o adensamento do centro trará”, advertiu Cândido Malta Campos Filho . Apesar de serem pontuais, os pedidos de Interligadas costumam concentrar-se na mesma região da cidade em que haja um maior interesse do mercado imobiliário, como o “setor sudoeste” em São Paulo, ou a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro. A proliferação de Interligadas nestas áreas gera a médio prazo uma sobrecarga na

infra-estrutura e uma conseqüente pressão para a realização de novos investimentos (túneis, avenidas, vias expressas etc.), muito mais dispendiosos do que as habitações sociais obtidas no primeiro momento. Como se trata de áreas ocupadas pela população com maior poder de pressão sobre o Estado, não é difícil obter os recursos necessários para novas obras drenando os investimentos de outras áreas, reforçando-se a concentração de renda. Assim, ao contrário de ser um mecanismo redistributivo ou de justiça social, como se costuma dizer, a Operação Interligada favorece a concentração de investimentos públicos e privados nas áreas de interesse do mercado.

Contudo, mesmo beneficiando o mercado imobiliário, do ponto de vista do setor privado a Operação Interligada tinha suas limitações. Seu alcance restrito ao lote resolvia o problema de um investimento isolado, como um shopping center ou um edifício residencial, mas não era suficiente para criar novas zonas “planejadas” de investimento maciço por diversos agentes privados, a chamada “renovação urbana”. Nesse sentido, a Operação Urbana, expandiu as possibilidades de venda de exceção à lei do zoneamento. O mecanismo para a obtenção de recursos é semelhante: a venda de área de construção acima do permitido pela legislação do zoneamento bem como outras exceções definidas no projeto de lei de cada Operação. A diferença é que, ao invés de os recursos serem aplicados em habitações de interesse social, são em geral destinados para obras e serviços dentro da própria área definida para a Operação. Deste modo, seus defensores argumentam que, em tese, a Operação seria autofinanciável, e as obras seriam pagas por aqueles que dela se beneficiam, resolvendo o problema do custeio de investimentos não prioritários do ponto de vista social.

Entretanto, para que a Prefeitura “participe da valorização”, como se diz, é necessário que o potencial construtivo ou outros benefícios sejam vendidos. Por isso é pressuposto que exista algum interesse do mercado imobiliário, o que faz com que as Operações Urbanas também tendam a se concentrar em regiões da cidade já privilegiadas. Podemos notar como, em São Paulo, as Operações situam-se na área de expansão do capital imobiliário, a fim de constituir ou consolidar novos centros de negócios, ou em regiões consideradas “deterioradas”, como o Centro, fazendo parte de um projeto de “recuperação”. No primeiro caso, os projetos de Operação Urbana

geralmente incluem um importante investimento inicial do Estado, para criar uma perspectiva de valorização e assim atrair os investidores privados: a chamada “âncora” ou o “projeto motor” da operação, como, por exemplo, novas avenidas, que devem ser de algum modo propícias à construção de grandes torres, shoppings e outros empreendimentos, que pelo porte ou tipo de uso beneficiam-se da compra da exceção à legislação. As avenidas que servem a este propósito nem sempre são importantes para o sistema viário, por isso são chamadas de “avenidas-imobiliárias”.

De todo modo, independentemente desses impactos, se a “âncora” funcionar e forem angariados mais recursos do que o necessário para a construção da obra, esse lucro será “dividido” entre a iniciativa privada, que ganha com a valorização dos novos empreendimentos, dos terrenos e dos imóveis, e a Prefeitura, que recupera os gastos orçamentários com a obra, podendo inclusive investir noutras regiões. Mas se der “prejuízo”, quem paga é sempre o Estado. Entretanto, mesmo no caso da Operação ser bem sucedida, o investimento inicial é público e o reembolso, se vier, é apenas a médio ou longo prazo. Como os recursos públicos são escassos (aliás, era essa a constatação inicial que justificaria o apreço pelas parcerias!), esse investimento revela-se como o contrário do que afirma ser: a priorização de obras concentradoras de renda, “não prioritárias”, em detrimento de outros investimentos em regiões da cidade menos privilegiadas .

A principal “inovação” da Operação Faria Lima foi seu sistema de venda de potencial construtivo através de um de título financeiro, o Cepac – Certificado de Potencial Adicional de Construção. Como qualquer título financeiro, seu preço oscilava conforme o mercado, na Bolsa de Valores e Futuros: poderia cair, se a Prefeitura emitir muitos títulos e não houver procura, ou subir, se a mudança de zoneamento ou algum atrativo provocar muito interesse no mercado imobiliário. Os Cepac’s serviam também para pagar a desapropriação de imóveis para obras públicas. Entretanto, esses títulos motivaram uma acirrada polêmica, sobretudo por causa da desvinculação que criavam entre a compra do direito adicional de construir e a posse do lote. Qualquer um poderia comprar o título, independentemente de ter ou não um lote na região, gerando um novo tipo de especulação imobiliária “financeirizada”. Entretanto, mesmo aprovado em março de 1995, o título não foi lançado no mercado e a Prefeitura utilizou-se de um instrumento previsto na Lei da

Operação: graças à autorização especial dada por um decreto do prefeito, as contrapartidas poderiam ser pagas em moeda corrente nacional e não em Cepac.

A Avenida Faria Lima é considerada uma etapa do “deslocamento” do centro de serviços e finanças de São Paulo, depois da Avenida Paulista. Quando a obra foi anunciada, em virtude da transformação que se previa no bairro, com a substituição de sobrados por torres de escritórios, hotéis, flats, shopping centers etc., e do número de desapropriações divulgado, os moradores da região formaram movimentos e associações para se opor à Operação e defender a “qualidade de vida” de bairros consolidados, como Pinheiros ou Vila Olímpia.

Contudo, a avenida foi construída e a Operação aprovada por unanimidade na Câmara, após os moradores terem conseguido diminuir o número de desapropriações e preservar algumas pequenas “ilhas” dentro do perímetro atingido pela lei, restringindo a altura dos novos edifícios. Outro projeto de Operação Urbana em área de expansão do capital imobiliário é aquele da Água Espraiada, que conta também com uma avenida como “âncora”. As pistas foram construídas ao longo de um córrego que atravessa o pólo empresarial da Berrini e bairros residenciais de classe média e alta, como o Brooklin. Entretanto, a principal justificativa não era viária, mas a “resolução” do problema da ocupação das margens do córrego por núcleos de favelas. No fim, serviu para valorizar a região da Berrini por meio de uma operação de “limpeza social”, com a expulsão de mais de cinquenta mil pessoas, a maior parte delas sem ter outra alternativa senão ir para outras favelas, inclusive em região de proteção ambiental dos mananciais de abastecimento da cidade.

Assim, no acompanhamento desses casos ela observa como essa forma de associação entre Estado e capital (que não é nova) é legitimada por “modernos” instrumentos de parceria. Esses instrumentos tomam como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas, e portanto forçosamente deveria assumir apenas o papel de “promotor” (ou “indutor” e “regulador”), criando as condições que facilitem a instalação da oferta de infraestrutura pela própria iniciativa privada.

Mas, enquanto tudo se passa como se o Estado tivesse finalmente se tornado praticamente desnecessário, recursos públicos são concentrados pela Prefeitura

num trecho da cidade que está sendo adaptado para a implantação dos mega-projetos imobiliários por meio da modernização da infra-estrutura, das desapropriações e expulsões. Tudo com infra-estrutura paga nacionalmente, mesmo que a médio ou longo prazo o poder público possa vir a ser reembolsado “se tudo der certo”; ou seja, custos e riscos são “socializados”.

A Operação Urbana não impede a concentração de renda, aliás encobre os seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a, enquanto poder público e setor privado descartam o restante da população para criar uma “cidade própria”. Aplicada na cidade, a Operação não se assemelha à elogiada “fórmula mágica”, onde todos ganhariam e ninguém perderia. Ao contrário, funciona como um mecanismo para que apenas uma parte da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação, afirma a urbanista.

As críticas com cunho político-partidárias, se apoiavam no fato que o CEPAC daria ao Executivo condições para modificar o zoneamento da cidade quando e quantas vezes quisesse sem a devida permissão da Câmara Municipal, ou que o simples fato de se adquirir ou possuir um CEPAC daria ao seu proprietário o direito de construir onde bem entender, destruindo o zoneamento urbano. Outra manifestação contrária apregoava que o CEPAC é inconstitucional, pois, sendo títulos financeiros, não poderiam ser criados, nem emitidos sem permissão do Banco Central.

Nada mais enganoso, como afirma o Professor Marcos Cintra⁸ (1995), autor do projeto de Lei de criação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção na cidade de São Paulo:

“Primeiro porque possuir CEPAC significa, tão-somente, deter direitos adicionais de construção em áreas ou regiões específicas cujo zoneamento tenha sido alterado de antemão pela Câmara Municipal. Portanto, em nada interfere com a Legislação atual de uso e ocupação do solo. Segundo, porque o CEPAC não é título de caráter financeiro – não representam

⁸ CINTRA, Marcos - Artigo: “O casamento de São Paulo com o Cepac”, publicado no jornal Folha de São Paulo, em 27.04.1995

obrigações financeiras, não tem valor de face, valor de resgate, ou data de vencimento. Nessas condições, estão dispensados de autorização do Banco Central para serem criados e emitidos.”

Outras críticas ao CEPAC se baseavam no fato que a Prefeitura estava vendendo o espaço aéreo que não lhe pertence. Segundo juristas especialistas em legislação urbanística, como Miller dos Reis Cristóvão Colombo (in Camargo, 1993) as leis brasileiras não permitiriam que o direito de propriedade fosse separado do direito de construir, pois o direito de construir derivaria e estaria subordinado ao direito da propriedade da terra, que incluiria automaticamente a posse do espaço aéreo da mesma propriedade. Sendo assim, através deste instrumento a Prefeitura estaria reivindicando para si a posse do céu vendendo o que não é seu.

Nesse sentido, a Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (2004 – pág. 15), afirma:

“...

Não descarto, todavia, a possibilidade de que, com a ampla aplicação dos instrumentos trazidos pela Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), venha a se firmar o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que o direito de construir, em áreas urbanas, deve ser compreendido como uma concessão de cunho juspublicista resultante das normas urbanísticas, e não mais como uma faculdade ínsita ao direito de propriedade. Hoje, considero esse entendimento prematuro. Parece que a implementação efetiva do Estatuto da Cidade apresenta potencial de gerar esse entendimento principalmente a partir do solo criado. Se o instrumento vier a ser utilizado em larga escala, abrangendo a totalidade das áreas urbanas, o coeficiente de aproveitamento básico pode, como regra, passar a ser diretamente associado ao conteúdo mínimo do direito de propriedade. A partir desse coeficiente, o direito de construir seria entendido como estando em mãos do Poder Público.”

4.5.8 Oportunidades Negociais para os Bancos de Investimento

As operações consistentes na estruturação de oferta pública para emissão primária de CEPAC para colocação no mercado doméstico, representam um novo paradigma de portfólio negocial junto ao segmento do Setor Público, através da

disponibilização de consultoria especializada para a coordenação e fiscalização da aplicação dos recursos auferidos na emissão dos Certificados.

Na qualidade de Banco Coordenador, a Instituição Financeira deverá conduzir a organização e implementação de todas as etapas necessárias ao processo da Emissão dos CEPAC, conduzindo a due diligence, em conjunto com seus consultores jurídicos e os da EMISSORA, bem como assessorando a elaboração dos documentos exigidos pela CVM em consonância com a legislação em vigor.

Além das atividades acima descritas, ficarão sob a responsabilidade do Banco Coordenador as seguintes providências referentes à Oferta:

- assessorar a Emissora no que for necessário para a realização da distribuição pública da 1ª Emissão;
- solicitar, juntamente com a Emissora, o registro da distribuição pública dos CEPAC, devidamente instruído, e assessorar a Emissora em todas as etapas da distribuição pública da 1ª Emissão;
- remeter mensalmente à CVM, no prazo de 15 (quinze) dias após o encerramento do mês, a partir da Data de Emissão e até a publicação do anúncio de encerramento de distribuição pública primária de CEPAC, relatório indicativo do movimento consolidado da distribuição pública dos CEPAC, conforme Anexo VII da Instrução CVM 400/03;
- participar ativamente, em conjunto com a Emissora, na elaboração do Prospecto e do Suplemento e na verificação da veracidade, consistência, qualidade e suficiência das informações deles constantes, ficando responsável pelas informações prestadas, nos termos do artigo 56, parágrafo 1º, da Instrução CVM 400/03, observadas as ressalvas feitas ou a serem feitas no Prospecto e/ou Suplemento no que diz respeito ao estudo de viabilidade da Operação Urbana;
- manter o Prospecto e o Suplemento à disposição do público;
- acompanhar e controlar o plano de distribuição dos CEPAC;

- suspender a distribuição dos CEPAC na ocorrência de qualquer fato ou irregularidade, inclusive após a obtenção do registro, que venha a justificar a suspensão ou o cancelamento do registro;
- comunicar imediatamente a ocorrência do ato ou irregularidade à CVM, que verificará se a ocorrência do fato ou da irregularidade são sanáveis, nos termos do artigo 19 da Instrução CVM 400/03;
- guardar, por 5 (cinco) anos, à disposição da CVM, toda a documentação relativa ao processo de registro da distribuição dos CEPAC, de elaboração do Prospecto e do Suplemento, bem como toda a documentação comprobatória de sua diligência para o cumprimento do disposto no item abaixo;
- tomar todas as cautelas e agir com elevados padrões de diligência, respondendo pela falta de diligência ou omissão, para assegurar que as informações prestadas pela Emissora sejam verdadeiras, consistentes, corretas e suficientes, permitindo aos investidores uma tomada de decisão fundamentada a respeito da distribuição pública;
- solicitar à CVM e ao SOMA, em conjunto com a Emissora, os registros necessários à realização dos leilões de venda de CEPAC da 1ª Emissão, acompanhados de todos os documentos exigidos pelas normas aplicáveis e praticar todos os atos necessários, assessorando a Emissora em todas as etapas da 1ª Emissão, visando à obtenção de tais registros;
- prestar esclarecimentos e informações aos investidores a respeito da 1ª Emissão;

5. CONCLUSÕES

A sociedade brasileira viveu épocas em que o Estado era o senhor da economia, sendo responsável pelo crescimento econômico e social do país. Num momento posterior, acreditando-se que tal sistema não era mais condizente com a capacidade da Administração Pública, optou-se pela desestatização como força motriz para a melhoria da criação e geração de empregos. O Estado ficou enxuto, e este modelo, mesmo com suas qualidades e defeitos, não foi o suficiente para satisfazer os anseios da sociedade.

Criou-se, então, a Lei de Parcerias Público-Privadas, marco legal que institui uma maior participação entre o Estado e o setor privado na área de infra-estrutura, utilizando-se de experiências internacionais, onde problemas semelhantes aos nossos já foram superados.

A pesquisa, ao longo de seu desenvolvimento, objetivou destacar os aspectos principais na implementação dos instrumentos de Operação Urbana Consorciada, através da emissão e comercialização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção. Esse estudo relaciona o embasamento teórico e sua aplicação em uma constatação prática por meio da documentação de experiências específicas.

As reflexões trazidas neste trabalho fundamentam a intervenção estatal na disciplina do uso e da ocupação do solo urbano, impondo condicionamentos e restrições ao direito de propriedade, o que tem repercussão direta no mercado imobiliário. Os condicionamentos impostos ao mercado imobiliário decorrem da necessidade de se garantir acesso à coletividade aos denominados bens públicos, materializando o princípio da função social da propriedade apregoada pela Constituição Federal.

Como já investigado, a destinação que se dá à propriedade gera externalidades que afetam toda a coletividade e culmina com o esgotamento da infra-estrutura disponível, afetando o meio ambiente urbano. Desse modo, é atribuição e dever estatal intervir no mercado imobiliário, mormente pela utilização dos instrumentos urbanísticos consagrados pelo estatuto da cidade, a exemplo da

instituição dos cepac's, de modo a controlar as externalidades positivas, geradas com recursos advindos de toda a coletividade, e extrair a devida compensação das externalidades negativas o que possibilita viabilidade social para as cidades do meio urbano.

Portanto, a Operação Urbana é um mecanismo eficiente, mas não se constitui em panacéia, solução infalível para qualquer negócio imobiliário, em sua região de abrangência. Embora estejam de acordo com a lei, dependem de uma regulamentação municipal que as favoreça. Desta forma, fica clara a importância que passará a ter a mobilização política da sociedade civil no momento da elaboração dos Planos Diretores municipais e das leis complementares, que poderão ensejar a utilização desse instrumento para revitalização urbana dentro das prioridades estabelecidas pelo Poder Público, ou ainda um estudo das demandas urbanísticas oriundas da sociedade civil.

O propósito da multiplicação dos recursos públicos torna-se cada vez mais factível com a utilização das Parceria Público-Privada. Em São Paulo, o governo comemora o sucesso dos leilões dos CEPAC's, que tem se mostrado um instrumento eficaz frente à limitação do financiamento público, atingindo desta forma a meta sempre almejada pelos gestores públicos: atender plenamente as demandas de investimento e infra-estrutura, sem com isso comprometer a estabilidade dos gastos públicos.

Ressaltamos que a prestação dos serviços de coordenação, fiscalização e emissão dos certificados (CEPAC) pelas Instituições Financeiras se mostraram altamente rentáveis do ponto de vista da relação risco/remuneração.

Por fim, do estudo depreende-se que a vontade política é imprescindível à discussão e implementação dos projetos de parceria, devendo o interesse da coletividade e o bem estar comum sobrepôr a toda e qualquer manifestação de propósito partidário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Suely M. V. Guimarães de. Reflexos do Estatuto da Cidade no Direito de Construir. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília-DF - 2004

BARROS, Maria F. L. da Rocha. O papel da legislação no desenvolvimento do Mercado de Capitais brasileiro – reflexões sobre a eficácia do sistema de regulação de valores mobiliários. Monografia ref. Sistema Financeiro. São Paulo, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de revisão 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Estatuto da cidade: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, Brasília, Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2001

CINTRA, Marcos. Os Cepacs da avenida Faria Lima. Jornal da Tarde, São Paulo, 12.02.1994. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral> Acesso em: 28.04.2007

CINTRA, Marcos. Como arrecadar sem tributar. Folha de São Paulo, São Paulo, 25.12.1994. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral> Acesso em: 28.04.2007.

CINTRA, Marcos. A importância dos Cepacs. Jornal da Tarde, São Paulo, 23.03.1995. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral> Acesso em: 28.04.2007

CINTRA, Marcos. O casamento de São Paulo com o CEPAC. Folha de São Paulo, São Paulo, 27.04.1995. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral> Acesso em: 28.04.2007

CINTRA, Marcos. A dívida da prefeitura exige criatividade. Diário de São Paulo, São Paulo, 05.05.2000. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral>. Acesso em 28.04.2007

CINTRA, Marcos. O Cepac é alternativa para as prefeituras. Jornal da Tarde, São Paulo, 06.03.2001. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral>. Acesso em 28.04.2007

CINTRA, Marcos. A Mina que Marta ainda não descobriu. Folha de São Paulo. São Paulo, 12.03.2001. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral>. Acesso em 28.04.2007

CINTRA, Marcos. A ligeireza crítica do Secretário Sayad. Folha de São Paulo, São Paulo, 16.04.2001. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral>. Acesso em 28.04.2007

CINTRA, Marcos. PT, o partido que copia. Folha de São Paulo, São Paulo, 15.12.2003. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral> Acesso em: 28.04.2007.

CINTRA, Marcos. CEPAC, PPP e investimento público. Jornal do IE. São Paulo, 28.10.2004. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral> Acesso em: 28.04.2007.

CINTRA, Marcos. Financiamento Urbano. Diário do Grande ABC, São Paulo, 23.07.2006. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/novo/geral>. Acesso em 28.05.2007.

DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio. Estatuto da Cidade: Comentários à lei Federal 10.257/2001. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

ESTRADA, Johann Dilak Julio. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir – as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como instrumentos de Gestão Urbana, 2006, 238 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Curitiba – Paraná – 2006.

FÉRES, Marcelo Andrade. As sociedades de propósito específico (SPE) no âmbito das parcerias público-privadas (PPP). Algumas observações de Direito Comercial sobre o art. 9º da Lei nº 11.079/2004. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 694, 30 maio 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6804>>. Acesso em: 14 ago. 2007.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Folha de São Paulo – Opinião, São Paulo, 17.04.2001. Disponível em <http://www.marcoscintra.org/cepac/default.asp>. Acesso em 19.05.2007

FERREIRA, João S. W. e MARICATO, Ermínia; “Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”, in OSÓRIO Leticia Marques (org.), "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras", Porto Alegre / São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Temas de direito urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. v. 2

FIX, Mariana. A “Fórmula mágica” da “parceria”: operações urbanas em São Paulo. Publicado em Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, RJ, ano 1, nº. 3 – 2000. Disponível em <http://www.marcoscintra.org/cepac/default.asp> Acesso em 14.07.2007

FREITAS, José Carlos de. Estatuto da cidade e equilíbrio no espaço urbano. Disponível em: <http://www.jus.com.br/>. Acesso em 26.06.2002.

GIL, Antonio Carlos, Como elaborar projetos de pesquisa. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? Texto extraído do livro "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Leticia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir, Ed. Revista dos tribunais, 4ª edição, 1983.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, São Paulo, Malheiros, 1993, p.388.

NETO, Francisco Maia. CEPAC – Um novo título imobiliário. Disponível em: <http://www.precisao.eng.br/fmnresp/cepac.htm> Acesso em 12.05.2007

OLIVEIRA, Paulo H. Mainier de. Parceria Público Privada: Novo Mecanismo de desenvolvimento e auto sustentabilidade dos transportes metroferroviários – 2º concurso de Monografia CBTU – A cidade nos trilhos – São Paulo - 2006

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo. Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, São Paulo, Disponível em: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/cepac Acesso em: 26/08/2007.

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo. Suplemento ao Prospecto da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – 1ª Emissão CEPAC, São Paulo, Disponível em: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/cepac Acesso em: 26/08/2007.

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo. Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, São Paulo, Disponível em: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/cepac Acesso em: 26/08/2007.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. CEPAC – Certificado Adicional de Construção: instrumento de orientação do mercado imobiliário, de financiamento de infra-estrutura e alternativa para pagamento do áreas desapropriadas no município de São Paulo. In IV Seminário Internacional da Lares – Latin American Real Estate Society – Disponível em: <http://www.lares.org.br> - Acesso em: 28.04.2007.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, 2ª edição, São Paulo, Malheiros, 1995

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo da Economia. 3ª edição Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003

Legislação consultada

Lei Federal nº 6385/76 alterada pela Lei Federal 10.303/2001 - disciplina e conceitua os valores mobiliários;

Lei Municipal 13.260/2001- institui a operação urbana Água Espraiada, em São Paulo;

Lei Municipal nº 13.430/2002 - institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo;

Lei Federal 10.257/2001 - institui o estatuto da cidade, disciplinando o artigo 182 da Constituição Federal;

Lei Federal 7913/89 - disciplina a ação civil pública que protege os investidores de valores mobiliários;

Lei Municipal 11732/95 - institui a operação urbana Faria Lima

Decreto Municipal nº 44.417/2004 - regula a emissão de cepacs no âmbito da operação urbana Água Espraiada;

Instrução CVM nº 401, de 29 de dezembro de 2003, dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de certificados de potencial adicional de construção – cepac;

GLOSSÁRIO

Alteração de Uso

alteração de uso dado a um imóvel, diverso do permitido pela legislação vigente

Áreas de Intervenção Urbana

porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, que são objeto de projetos urbanísticos específicos, nas quais poderão ser aplicados instrumentos de Intervenção, previstos no Estatuto da Cidade, para fins de 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

CEPAC

Certificados de Potencial Adicional de Construção de emissão de municípios no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas, utilizados como pagamento de Contrapartida de Outorga Onerosa, e não representativos de dívida ou crédito

Coeficiente de Aproveitamento Básico e/ou Coeficiente de Aproveitamento

índice utilizado para cálculo da relação entre a área construída e a área do terreno de um imóvel, de acordo com a legislação aplicável

Contrapartida

valor econômico correspondente ao pagamento pela aquisição de Direitos Urbanísticos Adicionais outorgados pela municipalidade

Direitos Urbanísticos Adicionais

benefícios concedidos pelo Município para autorizar o aumento da área construída de imóveis acima do Coeficiente de Aproveitamento, observados os limites máximos previstos em lei, ou permitir a modificação do uso do solo e parâmetros urbanísticos previstos para a região

Instrução CVM 401

Instrução CVM nº 401, de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública dos CEPAC

Intervenção

conjunto de ações de natureza urbanística praticadas pelo Município por meio de obras públicas e desapropriações, sendo que o custo delas inclui todas as despesas necessárias a sua realização, inclusive os gastos incorridos com projetos, emissão dos CEPAC, remuneração da EMURB, despesas com gerenciamento, terceiros contratados e taxas a serem pagas para distribuição pública dos CEPAC

Operação Urbana ou Operação Urbana Consorciada

instrumento urbanístico que excepciona a Lei de Uso e Ocupação do Solo e é utilizada para requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infra-estruturas urbanas

Outorga Onerosa

concessão pelo Poder Público de Direitos Urbanísticos Adicionais, mediante pagamento de Contrapartida

Plano Diretor

instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município

Potencial Construtivo

produto resultante da multiplicação da área do terreno pelo Coeficiente de Aproveitamento

Potencial Construtivo Adicional

área (em m²) que pode ser construída além do Potencial Construtivo, mediante pagamento da Contrapartida, que é resultante da diferença entre o Potencial Construtivo máximo previsto na Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espreada e o Potencial Construtivo estabelecido pelo Plano Diretor e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Taxa de Ocupação

Índice utilizado para cálculo da relação entre a projeção da área construída de um imóvel e a respectiva área do terreno

Zoneamento

Procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal