



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

À

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Eduardo Tuma

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 156/2020

Senhor Presidente,

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa acerca do Projeto de Lei nº 203/2020, de iniciativa do Poder Executivo, que aprova a etapa de encerramento da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima, encaminho a essa Presidência as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Na oportunidade, renovo-lhe meus protestos de apreço e consideração.

IVAN TEIXEIRA DA COSTA BUDINSKI

Chefe de Gabinete da Casa Civil



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Teixeira da Costa Budinski, Chefe de Gabinete**, em 19/06/2020, às 19:18, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **030047505** e o código CRC **533D9717**.



São Paulo, 16 de junho de 2020.

Ofício SGP-12 nº 156/2020

Senhor Prefeito,

Em atenção ao requerido pela Douta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, nos termos do art. 68 do Regimento Interno e nos termos do art. 32, §2º, inciso III, da Lei Orgânica do Município, encaminho a Vossa Senhoria pedido de informações sobre o Projeto de Lei 203/2020, de autoria do Executivo, que “Aprova a Etapa de Encerramento da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004 – Operação Urbana Consorciada Faria Lima.”.

A fim de instruir este ofício, encaminho cópia do pedido de informações.

Na oportunidade, renovo meus votos de distinta consideração, colocando ao seu dispor, para as informações que julgue oportunas, a Secretaria da Comissão.

Atenciosamente,

EDUARDO TUMA
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Bruno Covas
Digníssimo Prefeito da Cidade de São Paulo
Viaduto do Chá, 15, 9º Andar - ATL
CEP 01415-001 - São Paulo - SP
Tel.: (11) 3113-8350



Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Encontra-se em trâmite nesta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa o projeto de lei nº 0203/20, de autoria do Executivo, que aprova a etapa de encerramento da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

Conforme Ofício de encaminhamento, o projeto de lei visa atender ao comando da Lei nº 16.050/14 – Plano Diretor Estratégico do Município, que em seu art. 141 determina que a lei de cada operação urbana consorciada deve prever, dentre outros requisitos, as regras de transição do regime jurídico da operação para o regime jurídico ordinário da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aplicáveis ao final de cada operação.

Visando atingir os objetivos apontados, o projeto estabelece as referidas regras de transição na forma que especifica, mas, também acresce dispositivo de outra ordem prevendo a destinação dos recursos remanescentes no combate à pandemia do coronavírus, conforme § 2º do art. 1º.

Ocorre que de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, os recursos obtidos pelo Poder Público através de operações urbanas consorciadas devem ser aplicados exclusivamente na própria operação, *verbis*:

“Art. 33 Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

(...)

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;

(...)

*§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo **serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.**” – grifo nosso*

E na mesma linha dispõe o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, *verbis*:



*“Art. 142. Os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso XII do artigo anterior **serão aplicados exclusivamente na implantação do Programa De Intervencções Urbanas previsto na lei de criação da Operação Urbana Consorciada**.*

§ 1º No mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos arrecadados deverão ser aplicados em Habitação de Interesse Social no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da Operação Urbana Consorciada, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes.

§ 2º Os recursos a que se refere o § 1º deverão ser em sua origem depositados em conta específica.” – grifo nosso

Ainda no tocante à destinação de recursos oriundos da referida operação urbana, o art. 3º do projeto prevê que os valores remanescentes (que decorram de eventual arrecadação excedente aos recursos necessários ao integral cumprimento da operação urbana nos leilões de Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC) serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

Outro ponto que a matéria do projeto em análise demanda atenção relaciona-se à questão da gestão democrática da cidade. Como sabemos esta é uma das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano de matriz constitucional, conforme se depreende, por exemplo, do art. 29, XII, da Constituição Federal, o qual prevê a cooperação de associações representativas no planejamento municipal e, visando à observância de tal diretriz, o art. 17 da Lei nº 13.769/04 instituiu o grupo de gestão da operação urbana, visando definir a implementação do programa de intervenções, bem como a definição da aplicação dos recursos da referida operação.

Diante de todo o exposto, solicitamos que seja enviado pedido de informações ao Poder Executivo para que esclareça:

1. Os recursos remanescentes de que tratam o § 2º do art. 1º e o art. 3º do projeto são os mesmos?
2. A destinação destes recursos remanescentes na forma prevista pelo projeto é compatível com os dispositivos do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01 e do Plano Diretor Estratégico – Lei nº 16.050/14?
3. Há manifestação do grupo de gestão da operação urbana na elaboração do texto do projeto?



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0203-20

Esclareço que tais informações são necessárias ao seguro pronunciamento desta Comissão no projeto em epígrafe.

Saliento a importância de se enviar, junto ao ofício de praxe, cópia da folha deste pedido.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/04/2019.

Sandra Lader
Relator

APROVADO
Em 70/06/2020
PRESIDENTE

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de São Paulo,

Encaminho-lhe para as devidas providências.

João Jorge
JOÃO JORGE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa

**SÃO PAULO URBANISMO****Diretoria de Implementação de Projetos Urbanos**

Rua Líbero Badaró, 504, 16º. Andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-906

Telefone: 11-3113-7500

Informação SP-URB/DIP Nº 029938825

São Paulo, 17 de junho de 2020

SMDU/AJ

JOSE ANTONIO APPARECIDO JUNIOR

Em atendimento ao solicitado, informamos que na 44ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima realizada em 05/05/2020 os representantes foram informados do envio da proposta do referido projeto de lei à Câmara Municipal de Vereadores, cujo teor foi previamente encaminhado.

A proposta foi avaliada na ocasião e os questionamentos apresentados a partir da reunião foram devidamente encaminhados para esclarecimentos.

DENISE LOPES DE SOUZA

Diretora de Implementação de Projetos Urbanos



Documento assinado eletronicamente por **Denise Lopes de Souza, Diretor(a) de Implementação de Projetos Urbanos**, em 17/06/2020, às 15:03, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **029938825** e o código CRC **1586C9D7**.

**SÃO PAULO URBANISMO****Diretoria de Implementação de Projetos Urbanos**

Rua Líbero Badaró, 504, 16º. Andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-906

Telefone: 11-3113-7500

Informação SP-URB/DIP Nº 029940967

São Paulo, 17 de junho de 2020

SMDU/AJ**JOSE ANTONIO APPARECIDO JUNIOR**

Em complementação à informação prestada no documento 029938825, importante salientar que além da proposta do referido projeto de lei ter sido encaminhado aos representantes do Grupo de Gestão da OUCFL quando da convocação da 44ª Reunião Ordinária, houve explanação da síntese da proposta como se verifica no item "IV b." da apresentação feita na ocasião, disponível no site da SPUrbanismo no link https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2020/GGOUCFL_44a_RO_apresentacao_20

DENISE LOPES DE SOUZA**Diretora de Implementação de Projetos Urbanos**

Documento assinado eletronicamente por **Denise Lopes de Souza, Diretor(a) de Implementação de Projetos Urbanos**, em 17/06/2020, às 15:21, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **029940967** e o código CRC **13837AEF**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO****Assessoria Jurídica**

Rua São Bento, 405, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone:

Informação SMDU/AJ Nº 030016398**SMDU.GAB****Senhor Secretário**

Retornam os presentes autos com solicitação, realizada pela Assessoria Técnico-Legislativa, de resposta aos questionamentos realizados por intermédio do Ofício SGP12 n. 156/2020, da Presidência da Câmara de Vereadores (doc. 029894259).

O apontado ofício encaminhou requerimento formulado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa – CCJLP, da Edilidade, pertinentes ao Projeto de Lei n. 203/2020, que “Aprova a Etapa de encerramento da Lei n. 13.769, de 26 de janeiro de 2004 – Operação Urbana Consorciada Faria Lima”.

Em suas considerações, a CCJLP relembra o disposto no art. 33 da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e no art. 142 da Lei n. 16.050/2014 (Plano Diretor Estratégico – PDE), pertinentes à destinação do numerário arrecadado no âmbito de operações urbanas consorciadas, bem como a diretriz de gestão democrática das cidades e o previsto no art. 17 da Lei n. 13.769/2004, que institui o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima e define suas competências. Realiza, então, três questionamentos objetivos:

1. *Os recursos remanescentes de que tratam o § 2º do art. 1º e o art. 3º do projeto são os mesmos?*
2. *A destinação destes recursos remanescentes na forma prevista pelo projeto é compatível com os dispositivos do Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/01 e do Plano Diretor Estratégico – Lei n. 16.050/14?*
3. *Há manifestação do grupo de gestão da operação urbana na elaboração do texto do projeto?*

Entrado o feito nesta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, foi o mesmo remetido à empresa São Paulo Urbanismo – SP-Urbanismo, para que informasse acerca do item 3. Em resposta, a Diretoria de Implementação de Projetos – DIP encartou ao processo a Informação SP-URB/DIP 029938825e a Informação SP-URB/DIP 029940967. Tais documentos esclarecem que na 44ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, realizada em 05/05/2020, os representantes foram informados do envio da proposta do referido projeto de lei à Câmara Municipal de Vereadores, e cientificados de seu teor. Os questionamentos realizados a partir da reunião foram devidamente encaminhados para esclarecimentos.

Relatado o necessário.

A resposta aos questionamentos realizados pela CCJLP exige alguns esclarecimentos preliminares, que ora são ofertados no presente parecer. Para a mais adequada compreensão de seus elementos, o subdividido nos seguintes tópicos: I. O Subsistema Jurídico de Direito Urbanístico, assuntos de interesse

local e plano diretor; II. O regime das Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico; III. Esclarecimentos sobre os questionamentos realizados pela CCJLP; IV. Conclusões. Passamos a nos manifestar.

I. O SUBSISTEMA JURÍDICO DE DIREITO URBANÍSTICO, ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL E PLANO DIRETOR

A estruturação do direito urbanístico em nosso país ocorre a partir das disposições fundamentais da Constituição Federal acerca do tema, especialmente as constantes no art. 30, incs. I e VIII, e no art. 182. Nos termos da Carta Magna, cabe a este ente regular o uso e a ocupação do solo e implantar a política de desenvolvimento urbano, voltada ao cumprimento das funções sociais da cidade. O plano diretor, ainda nos termos constitucionalmente estabelecidos, será o índice que permitirá aferir o cumprimento da função social da propriedade, direito individual estabelecido como cláusula pétrea pelo constituinte de 1988.

O texto constitucional atribui à União a competência de formulação de normas gerais de direito urbanístico (art. 24, inc. I), competência esta exercida principalmente por ocasião da edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001). A partir destes dois marcos normativos – a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade –, a tarefa de efetivar a função social da propriedade e garantir o bem-estar dos habitantes das cidades, sob princípios jurídicos, diretrizes de política urbana e institutos próprios, é realizada pelos planos diretores municipais e pela legislação deste decorrente.

Adotando-se a noção de “ordenamento jurídico” a partir do Direito em sentido objetivo – o conjunto de normas jurídicas –, é possível conceitua-lo como a reunião ou agrupamento de diversas facetas da realidade normativa ligadas por caracteres jurídico-formais e doutrinários ou, nos termos mais precisos apontados por BOBBIO, o conjunto dos entes entre os quais existe uma certa ordem, de modo que “não estejam somente em relacionamento com o todo, mas que exista coerência entre si”. Para o autor italiano, “pensar o direito como sistema é fornecer critérios de pertinência das normas que compõem a ordem jurídica, já que o que define um conjunto como sistema são as relações entre seus membros, ou seja, a estrutura do conjunto, pelo estabelecimento de sua pertinência ao sistema”^[1].

Na esteira do exposto por CANARIS, quando se “ordena sistematicamente” um fenômeno jurídico, realiza-se, em regra, uma afirmação sobre seu conteúdo teleológico^[2]. A sistematização de um fenômeno jurídico integra a discussão sobre a sua “essência”, auxiliando a identificação do real significado de um dispositivo jurídico. Tal condição interessa ao direito urbanístico, que labora com institutos que detêm construções doutrinárias e dogmáticas já consolidadas em outros ramos do direito – como, por exemplo, a propriedade, que é analisada sob a ótica própria do subsistema do direito urbanístico para que possa significar o conteúdo pertinente a este subsistema. Assevera, nesta linha de ideias, o referido autor:^[3]

No entanto, este processo de “determinação da essência” não é, por assim dizer, um processo de sentido único, pelo qual o objecto seja, primeiro, totalmente desconhecido e, depois, de repente, através da ordenação sistemática, se tornasse compreensível. Existe, antes, um efeito mútuo entre o conhecimento do objecto em causa e a sua qualificação sistemática. [...] Além disso – o que ainda é mais importante – só a ordenação sistemática permite entender a norma questionada não apenas como um *fenômeno isolado, mas como parte de um todo*. [...] Inversamente, o sistema sofre, através da ordenação de uma nova previsão normativa, em certas circunstâncias, um enriquecimento ou uma modificação interiores, pois o especial não é, aqui, uma mera sub-espécie, antes exurgindo como um elemento constitutivo do geral. Existe, portanto, um *processo dialéctico de esclarecimento duplo*. (grifos do autor)

Neste passo, cumpre relembrar o que alerta SILVA: o direito urbanístico objetivo tem por objeto regular a atividade urbanística, sendo normas de direito urbanístico^[4]

[...] todas aquelas que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento

dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbana.

A somatória de elementos como princípios e institutos próprios e da finalidade específica de sua atuação faz caracterizar um subsistema jurídico-urbanístico, estruturado a partir do art. 182 da Constituição Federal^[5], passando pelas determinações da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e pelos planos diretores e legislações urbanísticas destes decorrentes, em nível municipal. Cumpre, neste passo, tecer considerações mais pormenorizadas sobre a importância dos planos diretores.

Para tanto, inicialmente é preciso lembrar que os denominados “planos urbanísticos” são elaborados por intermédio do processo de planejamento urbanístico, caracterizando-se como o registro do conjunto consolidado de medidas que visam a objetivos determinados e fins pretendidos em termos de desenvolvimento urbano. A atividade promovida pelo Poder Público, em parceria com a sociedade, de diagnose da situação do sítio urbano a ser planejado e de prognose sobre a evolução futura dos processos urbanísticos resulta em um instrumento chamado “Plano Urbano”, ou “Plano Urbanístico”.

No momento da realização do planejamento urbanístico o Poder Público detém um quadro de situações físicas, sociais e ambientais do Município que são condicionantes das definições de destinações urbanísticas do território, e que serão consolidadas no futuro plano. Também influenciarão nesta final conformação o regramento jurídico já incidente e as diretivas colhidas nos necessários processos de participação dos interessados. Tais elementos balizarão, em termos de valor e de fato, o planejamento urbanístico a ser realizado, devendo as decisões técnicas e de cunho estruturante do plano dele resultante refletir tal condição. De fato, o respeito a tais elementos estruturantes proporcionará que o futuro plano urbanístico possua as condições mínimas de cumprir as funções que lhe são acometidas.

Por outro lado, haja vista o caráter eminentemente cogente da legislação urbanística, o plano urbanístico veicula posicionamentos e decisões em matéria de desenvolvimento urbano que terão intensa repercussão econômica e social no Município e, a depender da importância econômica e populacional da cidade, em sua região de entorno. O planejamento urbanístico, desta forma, apresenta-se como um processo técnico instrumentado, que manifesta sua utilidade na implementação de suas disposições pelas leis urbanísticas correspondentes. Para JOSÉ AFONSO DA SILVA^[6],

na medida em que este processo [de planejamento] tende a consubstanciar-se em planos é que permite afirmar que o planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos; e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva (...).

A instrumentalidade da função de planejamento é confirmada, no plano jurídico, pelo princípio da reserva de plano, que assim é conceituado por CARVALHO PINTO^[7],

O princípio da reserva de plano é o que garante institucionalmente que as diversas demandas setoriais sejam coordenadas pelo órgão de planejamento. Ele consiste na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas. A coordenação entre as limitações e obras públicas demandadas pelos diversos órgãos setoriais é operacionalizada pela exigência de que constem no plano urbanístico. (...)

O princípio da reserva de plano é o que permite a articulação entre o ordenamento jurídico e o planejamento. Este opera não tanto pela imposição de obrigações aos agentes públicos e privados, mas pela proibição de ações não planejadas. O que se exige é que as ações sejam decididas após cuidadosa ponderação das alternativas e avaliação de seus efeitos.

Complementa o mesmo autor que tal princípio foi consagrado pela Constituição Federal no art. 182, § 2º (obrigatoriedade do Plano Diretor), que estatui o regime da propriedade urbana^[8], evidenciando o caráter preponderante deste instrumento urbanístico no arcabouço jurídico-normativo do direito urbanístico.

Importa destacar que, independentemente do que se pretenda considerar como matéria típica de Plano Diretor^[9], suas disposições representam a síntese formal do mais intenso e relevante processo de

planejamento implementado pelo Município, realizado com a finalidade regular o meio ambiente urbano por longo período de tempo^[10]. Com efeito, é no momento da formulação do Plano Diretor que o Município observará seu território como um todo, e, consideradas as já apontadas condicionantes sociais, físicas e jurídicas, elaborará o planejamento integrado para que sejam realizadas as funções sociais da cidade, e garantido o bem-estar de seus habitantes. Desta forma, a lei que torna exigíveis suas disposições constituirá, *a priori*, especial repositório técnico-jurídico de decisões fundamentais e obrigatórias à política de desenvolvimento urbano, consistindo seu regramento em referência de observância obrigatória ao Poder Executivo e Poder Legislativo local, seja qual for a corrente político-partidária conjunturalmente hegemônica. E o plano diretor deverá prever os territórios nos quais poderão ser implantadas as operações urbanas consorciadas, e quais suas principais características no Município. O Projeto de Lei n. 203/2020 vem cumprir, exatamente, a determinação do PDE de que as operações urbanas consorciadas paulistanas deverão ter um regramento de encerramento, e endereça as questões específicas de tal condição no tocante à Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

II. O REGIME DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO ESTATUTO DA CIDADE E NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

Em nosso país, as operações urbanas surgiram com o escopo de repartir a valorização gerada pela combinação de investimentos públicos e privados e, assim, viabilizar intervenções estratégicas em trechos urbanos determinados. Para tanto, as disposições ordinárias da lei de zoneamento poderiam ser alteradas, de modo a serem atingidas mais perfeitamente as finalidades pretendidas pelo plano urbanístico do instrumento.

Ao longo da década de 1.990, a cidade de São Paulo contou três operações urbanas: a Operação Urbana Anhangabaú (Lei Municipal n. 11.090/1991^[11]), posteriormente transformada, com seu perímetro ampliado, na Lei da Operação Urbana Centro (Lei Municipal n. 12.349/1997^[12]), a Operação Urbana Faria Lima (Lei Municipal n. 11.732/1995^[13]) e a Operação Urbana Água Branca (Lei Municipal n. 11.774/1995^[14]) – note-se, por oportuno, que todas ainda estão vigentes, embora a Operação Urbana Faria Lima e a Operação Urbana Água Branca tenham sido modernizadas (hoje, inclusive, são “operações urbanas consorciadas” – veremos o que tal inserção significa abaixo). Tais operações urbanas foram operacionalizadas, prosseguindo, tendo por base a compra e venda de exceções à legislação ordinária, basicamente buscando reproduzir a configuração urbana presente em regiões análogas. No tocante à redistribuição da valorização produzida pela utilização do instrumento e custeada pelas contrapartidas financeiras ofertadas pelos particulares, as operações urbanas apontadas não apresentaram um rol de intervenções que, por si, fosse capaz de caracterizar um programa coordenado de obras públicas, que se consubstanciassem em um plano ou projeto de desenvolvimento urbano.

A Operação Urbana Faria Lima foi a inspiração para o texto que institui o instrumento da operação urbana consorciada no Estatuto da Cidade. Se a lei paulistana determina que tal se constitui em um “conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura [...] com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental” (art. 1º), o Estatuto da Cidade dispõe que 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” (art. 32) - a lei nacional assumiu a redação da lei paulistana, com a adição do objetivo de “transformações urbanísticas estruturais”, bem como adjetivando as melhorias almejadas pela operação como “sociais”. Os acréscimos na conceituação do instrumento não são supérfluos, uma vez que permitem concluir que os objetivos de sua utilização devem estar perfeitamente fundamentados, da mesma forma que os impactos urbanísticos e sociais da intervenção devem ser considerados e equacionados.

A lei federal, ainda, acolhe a mais importante criação paulistana, os certificados de potencial adicional de construção - CEPAC (art. 7º da Lei da Operação Urbana Faria Lima e art. 34 da Lei n. 10.257/2001), e

adota uma nova nomenclatura: operação urbana, na conceituação proposta pela lei federal, passa se chamar-se “operação urbana consorciada”. Além de uma possível recuperação da referência francesa das *zone d'aménagement concerté* (ZAC), o adjetivo “consorciada” valoriza a ideia da associação entre o setor público e o setor privado, bem como o controle social. Observa-se, destarte, que o instrumento previsto no Estatuto da Cidade parte da concepção paulistana de operações urbanas, mas traz inovações significativas, das quais a mais relevante é o papel protagonista do projeto urbanístico que deverá ser por si implantado.

Prosseguindo, o Estatuto da Cidade, no “caput” do art. 32, determina que lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. Há, desde o primeiro instante, uma informação relevante: o instrumento urbanístico é veiculado por intermédio de lei em sentido estrito. Mais que isso, tal lei deverá ser “baseada” no plano diretor, pelas razões já expostas neste parecer - é um diploma jurídico que terá por objetivo implantar o planejamento urbanístico globalmente idealizado para o município e positivado pelo plano diretor, ainda que em condições especiais. As ideias subjacentes as tais determinações parecem evidentes: vedam-se as alterações pontuais do planejamento urbanístico desvinculadas do diploma legal que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e, mais que isso, torna-se incontestável a assertiva que o instrumento tem por último desiderato implementar o plano diretor, e não lhe retirar eficácia enquanto instrumento principal da política de desenvolvimento urbano. Nesta linha de ideias, a decisão, em sede de Repercussão Geral, prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 607.940-DF:

Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

Em sua evolução, a noção das finalidades das operações urbanas revelou dois polos distintos: o de ser um instrumento de arrecadação antecipada de recursos por intermédio de alienação do potencial construtivo adicional, com a finalidade de financiar investimentos do setor público, e o de se caracterizar como veículo de implantação de um projeto urbanístico, voltado à transformação ou requalificação do tecido urbano. Seja por questões práticas, seja por amadurecimento dos conceitos subjacentes à atuação estatal no planejamento e desenvolvimento dos municípios, o Estatuto da Cidade, sem olvidar a necessidade de utilizar a operação urbana para captar recursos disponíveis no setor privado para a viabilização de seu programa, privilegiou a ideia de conceituação de um instrumento de implantação de planejamento urbanístico ao território da cidade, com seus elementos mínimos previstos no art. 33.

As finalidades próprias de qualquer operação urbana consorciada, desta forma, apresentam-se como maneiras de, num planejamento urbanístico coerente com as disposições gerais do plano diretor (ou da lei de zoneamento dele decorrente), fazer cumprir o dever do município de dar função social à propriedade imobiliária urbana. Para tanto, a lei de operação urbana consorciada proporá para o seu território de abrangência as soluções urbanísticas que mais sejam adequadas ao seu desenvolvimento urbano em um nível de detalhamento maior que o previsto na lei do plano diretor ou de zoneamento, identificando as obras de infraestrutura necessárias, a quantidade e qualidade do adensamento construtivo e habitacional do perímetro de intervenção, os mecanismos de incentivo à reprodução de aspectos urbanísticos desejados e de desestímulo ou mesmo vedação a padrões urbanísticos e atividades compreendidas como não adequadas ao território em discussão etc.

O *caput* do art. 33 do Estatuto da Cidade expressa que o diploma normativo veiculará seu projeto urbanístico (na dicção legal, “plano de operação urbana consorciada”), cujo programa é exposto em seus incisos e parágrafos. Não é ocioso ressaltar que este conteúdo mínimo poderá ser adaptado e complementado de acordo com a política de desenvolvimento urbano de cada município, sendo razoável e consoante com as funções afetas pela Constituição Federal e pelas constituições estaduais ao plano diretor que cada diploma normativo desta espécie insculpa o modelo de instrumento que mais adequadamente atenda às necessidades da cidade que regula - com efeito, pouco sentido faria atribuir ao plano diretor a importante função de ser o índice de aferimento de cumprimento da função social da propriedade se não fosse possível adaptar e complementar os comandos trazidos na lei nacional que é o Estatuto da Cidade, que, conforme já exposto, se consubstancia como o diploma que veicula as normas

gerais de direito urbanístico editadas pela União (art. 24, I c/c § 1º da Constituição Federal). Em outros termos, tanto neste como em outros instrumentos considerados de previsão obrigatória nos planos diretores pela Lei n. 10.257/2001 (como o direito de preempção e a outorga onerosa de potencial construtivo), o que traz o Estatuto da Cidade são noções, alinhamentos mínimos e suficientes a permitir a sua caracterização nos planos diretores dos municípios – no Município de São Paulo, o art. 141 do PDE cumpre esta tarefa, e traz diversos elementos de conteúdo mínimo das leis de operação urbana não previstos na legislação federal.

A entrada em vigor da lei da operação urbana consorciada, e este é um ponto relevante para fins de encaminhamento deste parecer, impõe ao Poder Público o dever de implantar o projeto urbanístico por ela veiculado. De fato, sendo obrigatório ao Poder Público o planejamento positivado em lei, a operação urbana consorciada desencadeia uma série de providências obrigatórias no corpo da Administração Pública, tendentes a promover a execução da novel legislação - desde ajustes simples, como anotações e apontamentos burocráticos de registro e encaminhamento, até medidas complexas, como as demandadas para a emissão dos CEPAC.

Mais que providências *interna corporis*, contudo, o principal fenômeno advindo da entrada em vigor da lei da operação urbana consorciada no tocante à obrigatoriedade da observância de suas disposições é a vinculação da atuação administrativa em termos de implantação de políticas de desenvolvimento urbano no perímetro da intervenção. Uma vez que o programa de intervenções da operação urbana consorciada abrange, além da questão urbanística em si considerada, os aspectos econômicos e sociais a qualificar ou transformar na área afetada, o seu projeto urbanístico representa uma série de decisões administrativas preordenadas, um plano de observância obrigatória pelo Poder Público. Desta forma, a análise administrativa sobre a pertinência de se instalarem novas unidades de saúde, equipamentos de educação ou lazer etc. no perímetro de abrangência da operação urbana consorciada deverá tomar como elemento de convicção o programa de intervenções da lei, que poderá, inclusive, descartar *a priori* a implantação de determinados equipamentos ou infraestruturas ou, ao contrário, determinar que tais sejam construídos utilizando-se o numerário arrecadado com a comercialização de potencial construtivo adicional. A característica da obrigatoriedade implantação do programa de intervenções pelo Poder Público, ainda, gera o efeito negativo de inibir a atuação administrativa - por si ou em consórcio com o setor privado - que contrarie as suas disposições, ao mesmo tempo em que representa a justa expectativa, por parte dos investidores, da atuação pública na região (justa expectativa, desde já aponte-se, que normalmente representa mui relevante fator de ponderação na decisão de investir ou não na própria operação urbana).

Também merece destaque o fato de que o projeto urbanístico da operação urbana consorciada – isto é, a implantação de seu programa de intervenções - é sindicável pela sociedade, que atuará não só em seu controle (inc. VII do art. 33 do Estatuto da Cidade), de previsão obrigatória na lei específica, como também por todos os canais pertinentes à gestão democrática das cidades. O controle pode incluir a participação da sociedade na definição das prioridades de implantação do programa de intervenções da operação urbana consorciada, bem como na avaliação da eficiência dos gastos da Administração no desiderato de realizar tal implantação. Relaciona-se, assim, sem dúvida, com a implantação do plano preordenado para a área.

Prosseguindo, dentre os elementos mínimos que compõe o regramento das operações urbanas consorciadas está a exigência de definição da área a ser atingida (art. inc. I do Estatuto da Cidade e art. 141, incs. I e II do PDE), por um motivo evidente: a operação urbana consorciada é um instrumento urbanístico destinado a transformar ou requalificar trechos do tecido urbano. De fato, uma das principais vantagens estratégicas do instrumento é a possibilidade de regular de forma excepcional e temporária, o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, normatização esta possibilitada, por sua vez, por um planejamento específico para o território que se pretende transformar. Tal vantagem, evidentemente, somente pode ser auferida se houver uma delimitação precisa de onde tais disposições poderão ser aplicadas.

Poderá a lei específica, ainda, tal como ocorre em São Paulo, criar áreas que, a despeito de não integrarem o perímetro de intervenção do instrumento (onde vigerão os parâmetros específicos da operação urbana), receberão investimentos referentes à implantação do programa de intervenções da

operação urbana consorciada, isto é, poderão utilizar recursos próprios da conta específica da operação urbana consorciada para obras e serviços ligados ao programa de transformação ou qualificação urbanística do instrumento ^[15]. Tal possibilidade não contraria o § 1º do art. 33 do Estatuto da Cidade, uma vez que tal somente veda a aplicação dos recursos das contas específicas das operações urbanas consorciadas em objetos estranhos ao seu programa. O tema tem importância, no Projeto de Lei n. 203/2020, especialmente no tocante às justificativas referentes à remessa do excedente da conta específica da Operação Urbana Consorciada Faria Lima do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, o que acontecerá – observe-se desde já – caso todas as intervenções previstas na lei encontrem-se já implantadas.

De fato, a legislação federal prevê como elementos obrigatórios das leis de operação urbana o seu programa básico de ocupação (art. 33, inc. II) e finalidades da operação (art. 33, inc. IV). No PDE, estas exigências são mais detalhadas: o art. 141 determina que a lei traga a “finalidade da Operação Urbana Consorciada” (inc. III), sei “plano urbanístico” (inc. IV), o “programa básico de intervenções urbanas articulado com as finalidades da Operação Urbana Consorciada e com o seu plano urbanístico” (inc. V), e o “programa de atendimento econômico, social e habitacional para a população diretamente afetada pela operação” (inc. VII).

Todos estes elementos, por sua vez, representam a descrição do que pode ser definido como o “programa de intervenções” da operação urbana consorciada. Como bem asseverado por LEVIN, o programa básico de ocupação da área deve prever as modificações do espaço físico previsto na lei específica da operação urbana consorciada como área de intervenção, tais como as modificações propostas no sistema viário e de transporte coletivo, o plano de construção de habitações de interesse social na área, as melhorias no sistema de saneamento básico, as obras de drenagem e contenção de enchentes, a criação de espaços públicos de lazer e de construção de parques, bem como as desapropriações necessárias à implantação do programa de intervenções ^[16]. Para CARVALHO FILHO, trata-se do programa “de maior amplitude em relação à operação urbana por indicar qual o projeto urbanístico a ser desenvolvido na respectiva área da cidade”, devendo “retratar as bases do projeto, ou seja, o que o município pretende alcançar e os meios a serem empregados para esse fim” ^[17].

Mais que um compilado de obras e intervenções, ou a declaração formal de quais os objetivos a serem alcançados com a utilização do instrumento da operação urbana consorciada, estes dispositivos ganham importância se observados no tocante à dinâmica da implantação do projeto veiculado pela lei especial. De fato, a conjugação destes dois elementos - o programa de intervenções trazido na lei e seus objetivos declarados - constitui, por um lado, um verdadeiro roteiro para avaliação do cumprimento dos desideratos da implantação do programa da operação urbana consorciada, auxiliando tanto em seu controle social como no controle interno e externo da Administração Pública realizado por órgãos como controladorias, Ministério Público, tribunais de contas etc. e, por outro, estabelece uma verdadeira programação de investimentos a realizar pelo Poder Público, necessária à atração da iniciativa privada para adesão aos termos da operação urbana consorciada ^[18]. Mais que isso, balizam a expectativa dos investidores tendo em vista a transformação da área, atraindo de maneira mais ou menos intensa os adquirentes de potencial construtivo adicional oferecido em cada caso.

No tocante à forma de controle da operação, as referências trazidas no Estatuto da Cidade (art. 33, inc. VII) e no PDE (art. 141, inc. XIV) não se constituem como modalidade de controle externo da Administração Pública, e sim de determinação de estabelecimento de grupo institucional, que conta com a participação da sociedade civil, com poderes de fiscalização e de proposição de aprimoramentos e estabelecimento de prioridades no tocante à implantação do programa de intervenções da lei ^[19]. Trata-se, em síntese, de um órgão colegiado que tem a função de acompanhar a implantação da operação urbana, e auxiliar a promoção da eficiência urbanística do instrumento veiculado pela lei específica.

III. ESCLARECIMENTOS SOBRE OS QUESTIONAMENTOS REALIZADOS PELA CCJLP

Estabelecidas as premissas da resposta a ser ofertada à Edilidade nos dois itens anteriores, é o momento de responder aos questionamentos realizados pela CCJLP:

1. Os recursos remanescentes de que tratam o § 2º do art. 1º e o art. 3º do projeto são os mesmos?

Cumpre, inicialmente, colacionar os dois dispositivos citados do Projeto de Lei n. 203/2020:

Art. 1º Fica aprovada a etapa de encerramento da Operação Urbana Consorciada Faria Lima - OUCFL, consistindo no conjunto de medidas cabíveis ao esgotamento do estoque de potencial construtivo adicional licenciado para o perímetro, bem como na disciplina de transição para o regramento urbanístico ordinário do território, nos termos do artigo 141 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico.

§ 1º As modificações previstas nesta lei não consistem alteração do projeto urbanístico da operação urbana consorciada, tendo por escopo normas de procedimento e de estruturação do instrumento jurídico-urbanístico vigente.

§ 2º Os recursos remanescentes da operação de que trata esta lei deverão ser empregados no combate à pandemia do coronavírus, bem como na implementação de ações sociais, habitacionais e de infraestrutura em áreas de vulnerabilidade.

Art. 3º Na hipótese do montante arrecadado pelos leilões de CEPAC realizados com a finalidade de custear o Programa de Investimentos previstos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima exceder o numerário necessário ao seu integral cumprimento, os valores remanescentes da conta vinculada prevista no artigo 16 da Lei nº 13.769, de 2004, serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB.

§ 1º A medida prevista no “caput” deste artigo será realizada nos termos do regulamento, garantida a execução integral das obras constantes no Programa de Investimentos previsto pela Lei nº 13.769, de 2004.

(...)

RESPOSTA: Sim. O regulamento definirá exatamente em que condições o numerário excedente será destinado ao FUNDURB, considerando-se, em qualquer hipótese, a necessidade de estar garantida a execução das obras constantes no programa de Investimentos da Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

2. A destinação destes recursos remanescentes na forma prevista pelo projeto é compatível com os dispositivos do Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 20.257/01 e do Plano Diretor Estratégico – Lei n. 16.050/14?

RESPOSTA: A medida é totalmente compatível como Estatuto da Cidade e o PDE. Os argumentos em defesa desta assertiva serão desenvolvidos em duas linhas principais: a necessidade de observância do programa de intervenções da operação urbana, e a necessária transitoriedade do seu regramento específico.

a. Da necessidade de observância do programa de intervenções da operação urbana consorciada

Como asseverado acima, a identificação do território elegível a transformação por intermédio de uma operação urbana consorciada é realizada a partir dos elementos de informação trazidos no plano diretor, sendo a instituição dos mecanismos jurídico-urbanísticos tendentes à obtenção dos resultados desejados veiculada por intermédio de uma lei específica. Tanto o plano urbanístico da operação urbana quanto sua instrumentação deverão salientar a importância da conjugação de esforços entre o setor privado e o Poder Público para a realização de uma transformação pontual do território.

Esta conjugação de esforços tem, evidentemente, várias interfaces. Do ponto de vista de sua viabilidade econômico-financeira, espera-se que a regulação proposta equilibre a oferta de vantagens urbanísticas locacionais ao empreendedor privado (acessíveis mediante contrapartida financeira) com uma listagem de intervenções capazes de atrair ainda mais investimentos para a área. Desta forma, a transformação

urbana desejada – que tem por finalidade última fazer cumprir as funções sociais da cidade naquele território - será financiada pelo setor privado, seja por intermédio da aquisição do potencial construtivo adicional previsto para a área (o denominado “estoque”), seja pelos investimentos diretos realizados no território, em seus empreendimentos privados. Cabe ao Poder Público, reiterar-se, promover a implantação do programa de intervenções da lei da operação urbana, que deverá ser capaz de resolver as questões sociais e de infraestrutura do seu perímetro.

Fácil perceber, nesta linha de ideias, que o “consorciamento” entre o Poder Público e o setor privado envolve uma análise da necessidade da região-alvo da operação urbana receber de novos investimentos para obter a transformação urbanística desejada, tanto por parte do Município (que assim dimensionará o programa de intervenções), quanto do setor privado, que avaliará a viabilidade de realizar empreendimentos no local. Mostra-se também evidente, assim, que a definição do programa de intervenções é essencial para a avaliação, por parte dos investidores e incorporadores, do interesse em aderir ou não à operação urbana. Em uma operação urbana consorciada com alienação de CEPAC em bolsa de valores, as regras e procedimentos que vincularão a atuação dos dois setores neste mister serão consolidados no prospecto da operação urbana, e fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários[20].

Neste passo, o que se pretende afirmar é que, para o setor privado, empreender na área da operação urbana é decisão adotada após a ponderação entre os riscos vislumbráveis no tocante à efetiva transformação urbanística proposta e as possíveis vantagens advindas de sua implantação, avaliáveis principalmente em razão dos instrumentos de transformação urbana trazidos na legislação e pelo possível impacto de seu programa de intervenções. Assim, para os investidores, há uma justa expectativa de que o programa de intervenções veiculado na operação urbana consorciada seja o rol de investimentos estruturais a ser realizado na região em médio prazo. No tocante ao risco referente às intervenções a serem realizadas no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, assim reza seu prospecto:

Fatores de Risco das Intervenções

As Intervenções (vide págs. 48), especialmente as obras, projetos e desapropriações, podem ser revistas e alteradas ou até mesmo não serem realizadas por razões de ordem política, econômica, técnica, ambiental, urbanística, social ou jurídica. As obras e projetos podem ser modificados por alterações nas políticas públicas da Prefeitura, do Governo do Estado ou do Governo Federal, como, por exemplo, a previsão de uma nova linha de Metrô pelo Governo do Estado dentro do perímetro da Operação Urbana, obrigando a adaptação das Intervenções previstas.

Razões de ordem pública ou econômica podem exigir a modificação das Intervenções inicialmente propostas, como, por exemplo, em razão de os custos efetivos demonstrarem-se muito superiores aos estimados quando da elaboração dos projetos, em razão da avaliação judicial de um imóvel ser muito superior à avaliação administrativa, situação que pode inclusive ocasionar a desistência dessa desapropriação.

As obras e projetos podem ser alterados por razões de ordem técnica de engenharia, geológica ou hidrológica, dentre outras, ou em virtude de interesse público. As Intervenções podem ser ainda modificadas ou canceladas por razões de ordem ambiental, especialmente porque cada intervenção precisa de licença ambiental específica, que pode não ser concedida ou então exigir alterações ou, ainda, exigir compensações para aprovação de sua execução.

Como o Município de São Paulo, inclusive a região da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, encontra-se em constante transformação, questões de ordem urbanística também podem demandar alterações nas Intervenções previstas. Questões de ordem social também podem exigir alterações, especialmente em relação ao atendimento dos atuais moradores das favelas, que podem exigir acréscimo nas unidades de HIS a serem construídas.

Decisões judiciais podem impedir a execução de alguma Intervenção ou retardá-la ou, ainda, resultar em alteração de projeto, o que pode sempre ocasionar o aumento dos valores originalmente previstos para a desapropriação do imóvel ou da sua execução. Por fim, é importante ressaltar que os valores constantes nos orçamentos são estimativos e podem sofrer alterações significativas pelas razões apresentadas neste tópico, bem como pela flutuação dos preços.

As razões de risco no tocante ao programa de intervenções da Operação Urbana Consorciada Faria Lima baseiam-se em acontecimentos exógenos à sua administração, que são capazes de gerar repercussões no programa inicialmente estipulado. As hipóteses são estabelecidas com minudência, e a razão desta medida não é de difícil compreensão: é razoável supor que o planejamento dos investidores seja impactado caso o programa de intervenções seja alterado – tanto na hipótese de retirada de uma intervenção prevista como na de adição de uma originalmente não arrolada, o plano de negócios daqueles que investem na região é, potencialmente, afetado. O que se pretende afirmar é que, com base no Princípio da Justa Confiança, a manutenção das regras do jogo de uma operação urbana consorciada (que inclui a previsibilidade da implantação seu programa de intervenções, previamente estipulado) é essencial para seu sucesso – somente em tais condições se constituirão as condições necessárias para que a atuação do mercado efetivamente ocorra no financiamento da transformação do território.

Nesta linha de ideias, sob a ótica dos investidores, o objetivo da Administração Pública, em sua atuação, deve ser o de esgotar o programa de intervenções da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Na hipótese de haver numerário excedente na sua conta específica ao final desta tarefa, a inserção de novos elementos em seu programa de intervenções para que ocorresse o dispêndio de tais valores geraria uma alteração da pactuação original, o que poderia favorecer ou prejudicar os seus investidores, a depender das decisões adotadas tendo em vista o programa de intervenções original da operação urbana. Tal medida, smj, não merece ser sequer cogitada.

b. Da necessária transitoriedade do seu regramento específico.

O instrumento jurídico-urbanístico da operação urbana consorciada prevê uma regulação extraordinária para determinada parcela do território, destinada a um processo agudo de transformação, a ser realizado sob limitado horizonte temporal. Sob este fundamento, excepciona a regra de distribuição de numerário obtido por intermédio da alienação de potencial construtivo adicional vigente no Município – se, ordinariamente, os recursos arrecadados com a venda deste bem jurídico municipal são encaminhados a um fundo com caráter eminentemente redistributivo (o FUNDURB), na operação urbana consorciada é o próprio território de intervenção quem se beneficiará destes valores – trata-se do financiamento endógeno da operação urbana consorciada. Há, verifica-se, uma opção (urbanística e legal) por concentrar as despesas em infraestrutura e investimentos sociais financiáveis com a alienação do potencial construtivo adicional da operação urbana em seu próprio território, em detrimento da aplicação de tal numerário nos termos ordinariamente estabelecidos no PDE.

Pois bem. É certo que a cidade se beneficia, ainda que indiretamente, com o desenvolvimento urbano do perímetro da operação urbana consorciada. É preciso, contudo, reconhecer que a condição estabelecida pelo uso deste instrumento jurídico-urbanístico é, essencialmente, medida de caráter transitório, que deve ser adequada à promoção dos seus objetivos específicos - não por outro motivo o PDE determina que toda lei de operação urbana deverá conter, em seu texto, sua forma de extinção e o regramento de transição à legislação ordinária de zoneamento (art. 141, XVI). De fato, não é desejável, considerando-se a política de desenvolvimento urbano como um todo, que parcelas do território do município sujeitem-se, indefinidamente, a um regramento urbanístico específico, diferenciado das disposições gerais da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo.

É preciso considerar, ainda, a importância do numerário arrecadado a título de alienação de potencial construtivo adicional no orçamento de investimentos do Município na implantação da política de desenvolvimento urbano definida no PDE. Sob esta ótica, o encaminhamento destes valores excedentes arrecadados na Operação Urbana Faria Lima aos cofres do FUNDURB nada mais representa que a contribuição desta parcela do território com a política de desenvolvimento urbano do Município de São Paulo como um todo. De fato, realizada a transformação urbanística prevista pela lei, estando assim cumprida a etapa de intervenções sob incumbência do Poder Público e obtido o sucesso do plano urbanístico específico que ensejou a própria operação urbana, e havendo sobra de recursos em sua cona específica, devem ser tais redistribuídos ao resto da cidade, na forma prevista no PDE. Uma vez necessário o retorno do território à regulação ordinária da lei de zoneamento, a distribuição dos recursos arrecadados com a alienação do direito de construir além do coeficiente de aproveitamento básico dos lotes deve, também, ter o destino ordinário previsto no PDE.

3. Há manifestação do grupo de gestão da operação urbana na elaboração do texto do projeto?

Nos termos informados neste SEI pela Diretoria de Implementação de Projetos Urbanos da São Paulo Urbanismo, na 44ª Reunião Ordinária do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, realizada em 05/05/2020, houve a apresentação do projeto de lei aos representantes. A proposta foi avaliada na ocasião e os questionamentos apresentados a partir da reunião foram devidamente encaminhados para esclarecimentos (Informação SP-URB/DIP 029938825 e Informação SP-URB/DIP 029940967).

No tocante ao tema, parece ser importante destacar as disposições normativas existentes acerca do controle participativo da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Inicialmente, o PDE:

Art. 141. A lei especifica que regulamentar cada Operação Urbana Consorciada deve atender aos objetivos e diretrizes estabelecidos nesta lei e conter no mínimo:

(...)

XIV – forma de controle e gestão da operação urbana consorciada, com a previsão de um conselho gestor paritário, formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil;

Na Lei n. 13.769/2004, o regimento do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima:

art. 17 - Fica instituído o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, coordenado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, contando com a participação de órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil organizada, visando a definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana, bem como a definição de aplicação dos seus recursos.

Parágrafo Único. O Grupo de Gestão terá a seguinte composição:

(...)

O Regimento Interno do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, por fim, traz as seguintes disposições:

Art. 3º: São atribuições do Grupo de Gestão:

- I. Definição e implementação do Programa de Investimentos constantes do anexo 2 da Lei n. 13.769/2004, com as alterações introduzidas pela Lei n. 13.871/2004, bem como definição de aplicação de seus recursos;
- II. acompanhamento dos planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções;
- III. Identificar formas de atuação do Poder Público capazes de potencializar a consecução dos objetivos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima;
- IV. Elaborar e promulgar seu Regimento Interno.

Como se verifica, as atribuições do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima são exercidas nos limites e condições facultadas pelo PDE: cabe a tal grupo realizar o acompanhamento da operação urbana, auxiliando na indicação das necessidades prementes em termos de investimento e realizando o controle social de sua implantação.

Tendo em vista tais condições, o Projeto de Lei n. 203/2020, já devidamente protocolizado junto à Edilidade, foi apresentado àquele Colegiado, que teve oportunidade de realizar questionamentos e sugestões sobre seu conteúdo – material este, como já apontado, tratado no SEI n. 7810.2020/0000465-2.

IV. CONCLUSÕES

Com tais esclarecimentos, devidamente instruído o feito nesta Pasta, e respondidas as indagações realizadas pela Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa da Câmara de Vereadores, encaminhadas por intermédio do Ofício SGP12 n. 156/2020, da Presidência da Câmara de Vereadores, sugiro restituição do presente feito à Secretaria do Governo Municipal, para ciência e prosseguimento.

São Paulo, 19 de junho de 2020.

JOSE ANTONIO APPARECIDO JUNIOR

Procurador do Município – Chefe da Assessoria Jurídica

OAB/SP n. 228.237 – SMDU.AJ

[1] BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. p. 184. ÁVILA relembra que, considerados os postulados normativos como as condições de possibilidade do conhecimento do fenômeno jurídico (uma vez que apenas explicam como pode ser obtido o conhecimento do Direito), o “postulado da coerência” informa que o conhecimento da norma pressupõe o do sistema, e o entendimento do sistema só é possível com a compreensão de suas normas. (ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)**, São Paulo: Malheiros, n. 24, p. 159-180, 1999. p. 161-162).

[2] No mesmo sentido, GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 24. Esclarece o autor que não se trata de ordem de normas, conceitos, institutos, valores ou axiomas, mas de ordem de princípios gerais, que são a conexão aglutinadora de cada sistema jurídico.

[3] CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008. p. 155-157.

[4] SILVA, Jose Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 38.

[5] A Constituição Federal, na visão de BARROSO, tem normas de organização (cujo objeto é estruturar e disciplinar o exercício do poder político), normas definidoras de direitos (que geram direitos subjetivos, investindo o cidadão no poder de exigir do Estado – ou de outro eventual destinatário da norma – prestações positivas ou negativas, que proporcionem o desfrute dos bens jurídicos nelas consagrados (direitos individuais, políticos, sociais e difusos) e, finalmente normas programáticas, que traçam fins sociais a serem alcançados pela atuação futura dos poderes públicos. (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 235-237). O art. 182, nesta linha de raciocínio, se apresenta como uma espécie híbrida de norma constitucional, parecendo englobar as três características citadas pelo autor: estabelece o dever de elaborar uma política de desenvolvimento urbano pelo Estado, estatui o direito às funções sociais da cidade pelos seus habitantes e a necessidade de observar-se a função social da propriedade na legislação urbanística.

[6] DA SILVA, José Afonso. Op. Cit., p. 95. O autor se refere à hipótese de Plano Diretor que, por si, não contenha planos de atuação concreta, isto é, não veicule projetos urbanísticos. Tal situação pode ocorrer ou não, a depender do planejamento realizado e positivado pela lei do Plano Diretor.

[7] CARVALHO PINTO, Victor. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**, 3. ed., revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 205/206.

[8] CARVALHO PINTO, 2011, pp. 208 e ss.

[9] Há variações no entendimento deste conceito, conforme exposto em APPARECIDO JUNIOR, Jose Antonio. Propriedade Urbanística e Edificabilidade. Curitiba: Juruá, 2012, pp. 46 e ss.

[10] O Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01) dispõe, em seu art. 39, § 3º, que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Embora este seja um prazo máximo, a tendência dos planos diretores, especialmente em razão dos custos financeiros e das dificuldades de ordem formal e material em elaborar tal lei, é observar este interregno temporal como marco para a revisão do planejamento urbanístico como um todo – que, de resto, necessita tempo de implantação para que seja possível aferir os seus efeitos.

[11] Disponível em: <<http://migre.me/vLA3a>>. Acesso em: 17 jun 2020.

[12] Disponível em: <<http://migre.me/vLA3j>>. Acesso em: 17 jun 2020.

[13] Disponível em: <<http://migre.me/vLA3A>>. Acesso em: 17 jun 2020.

[14] Disponível em: <<http://migre.me/vLA3T>>. Acesso em: 17 jun 2020.

[15] O PDE determina, no art. 141, que a lei específica que criar a operação urbana consorciada poderá delimitar o que denomina de “perímetro expandido”, no qual serão realizados investimentos, com recursos da própria operação urbana consorciada que atendam às necessidades habitacionais da população de baixa renda e melhorem as condições dos sistemas ambientais, de drenagem, de saneamento e de mobilidade, entre outros (inc. II).

[16] LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada**: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 195.

[17] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 284.

[18] No caso de operações urbanas consorciadas que prevejam a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC para sua operacionalização, a Instrução CVM 401/2003 exige extremo rigor com este aspecto da utilização do instrumento, chegando a prever punição na hipótese de eventuais condutas da Administração Pública na implantação do programa de intervenções da operação urbana consorciada que se afastem dos expostos na fundamentação do pedido de expedição e comercialização destes títulos. Disponível em: <<http://migre.me/vLAcf>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

[19] No Município de São Paulo, o PDE, determina que as leis de operação urbana consorciada deverão conter a “forma de controle e gestão da operação urbana consorciada, com a previsão de um conselho gestor paritário, formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil” (art. 141, inc. XIV). No Município de Salvador, por exemplo, há a previsão de que as leis de operação urbana consorciada deverão conter a “forma de controle gestão da OUC, por meio de um conselho gestor paritário, composto por representantes do poder público por representantes da sociedade civil” (Lei n. 9069/2016, art. 328, inc. X). Como exemplos de municípios que remetem o tema à legislação especial, vale mencionar Rio de Janeiro, Curitiba e Florianópolis.

[20] A Instrução Normativa 400, da Comissão de Valores Mobiliários, dispõe sobre as ofertas públicas de distribuição de valores mobiliários, nos mercados primário ou secundário. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst400.html>, acesso em 18 jun. 2020.



Documento assinado eletronicamente por **José Antonio Aparecido Junior, Procurador(a) do Município**, em 19/06/2020, às 11:01, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **030016398** e o código CRC **94F73E41**.

Referência: Processo nº 6066.2020/0001871-1

SEI nº 030016398

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO****Assessoria Jurídica**

Rua São Bento, 405, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone:

Encaminhamento SMDU/AJ Nº 030016998**CASA CIVIL - ATL III****Senhora Procuradora Assessora**

Com a instrução levada a efeito nesta Pasta, restituo para ciência e prosseguimento.

São Paulo, 19 de junho de 2020.

FERNANDO CHUCRE**Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano**

Documento assinado eletronicamente por **Fernando Chucre, Secretário(a)**, em 19/06/2020, às 14:08, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **030016998** e o código CRC **B975CC48**.