

Operações Urbanas

Um Instrumento de Recuperação da Valorização Imobiliária

Nadia Somekh

Diretora da FAU-Mackenzie

Caio A. Barbosa de Oliveira Filho

Mestrando da FAU-Mackenzie

O Conceito de Operação Urbana

O conceito de Operação Urbana foi formulado em 1985 no Projeto de Plano Diretor do Município de São Paulo na administração do prefeito Mário Covas e definido da seguinte forma: "Intervenções conjuntas dos setores privado e público, por iniciativa deste, destinadas a produzir transformações localizadas".

A operação Urbana constitui-se num plano de renovação, promovido em porções do território municipal cuja potencialidade de desenvolvimento apresenta-se modificada em razão de investimentos públicos realizados ou previstos e onde existe interesse da Municipalidade e de agentes privados na sua promoção. A oportunidade da ação está, em geral, relacionada à capacidade atribuída ao investimento público de condicionar uma zona envoltória para a intensificação de sua utilização, seja pela oferta de infra-estrutura suplementar, seja pela neutralização ou supressão de fatores de desqualificação ambiental. A viabilidade econômica da intervenção depende do interesse de investidores privados em adquirir à Prefeitura direitos adicionais à legislação municipal.

A potencialidade de adensamento traduz-se na forma de um estoque adicional de área construída atribuído ao conjunto dos lotes abrangidos pela operação urbana, excedente dos limites estabelecidos pelo zoneamento.

Esse potencial é outorgado pela Prefeitura, mediante pagamento de contrapartida financeira, aos proprietários de imóveis interessados em participar da operação através da construção ou reforma de edificações. As quantias assim obtidas destinam-se ao custeio de melhoramentos viários, obras de melhoria

urbana, à implantação de equipamentos públicos, ao ressarcimento da Prefeitura por investimentos já efetuados na área - tudo vinculado à qualificação da área abrangida pela Operação Urbana. Este é o principal instrumento de geração de recursos na Operação Urbana - concessão onerosa de exceções à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo - balizado por um estudo urbanístico, definido a partir de objetivos e diretrizes de intervenção.

A Operação Urbana requer uma lei específica que autoriza a Prefeitura a conceder sobre aproveitamento de exceções à legislação de uso, parcelamento e ocupação do solo vigente.

Após a aprovação de lei específica para cada operação, o Executivo Municipal convoca por Edital os interessados para apresentar propostas para lotes ou quadras, com sua aprovação condicionada às diretrizes e aos parâmetros urbanísticos previamente definidos na lei de sua criação, mediante contrapartida a ser fixada caso a caso.

Estas propostas podem conter solicitações quanto:

- aumento de taxa de ocupação (TO);
- à utilização de maior área edificável para o uso e localização pretendidos; (CA)
- a concessão de uso de espaço aéreo e subterrâneo de áreas públicas;
- o remanejamento de áreas públicas, desde que dentro do perímetro da Operação, não se admitindo, em nenhuma hipótese, sua redução;
- e outras solicitações características de cada Operação Urbana.

A Contrapartida, sempre superior a 60% do valor do benefício concedido, pode ser paga pelo interessado por meio:

- da implantação de infra-estrutura, de sistema viário, de Habitações de Interesse Social ou de áreas verdes; ou, através de valores equivalentes em dinheiro, sempre vinculados a estas finalidades, mediante fundo de urbanização específico para cada operação.

Em certos casos, o poder público municipal pode, se necessário, promover a expropriação de áreas, mediante pagamento pelos proponentes, do justo valor das despesas dela decorrentes.

A Exposição de Motivos da Operação Urbana Faria Lima

Na exposição de Motivos da Operação Urbana Faria Lima ressalta que:

"A Zona Sul, como toda a cidade de São Paulo, não tem uma política adequada de ocupação formulada a partir da correta utilização de seu sistema viário."

Como resultado tem-se o crescimento espontâneo e desordenado com o agravamento de diversos problemas na região, destacando-se os de aumento de favelas, piora nos sistemas de transporte coletivos, de carga e particulares, e a conseqüente saturação da rede viária.

O texto destaca que o eixo principal do desenvolvimento da região Sul é a Avenida Brigadeiro Faria Lima, implantada apenas parcialmente no trecho compreendido entre a Av. Cidade Jardim e o Largo da Batata e que deverá ser complementada através da implantação de seus prolongamentos, de um lado até a Av. Pedroso de Moraes e Gastão Vidigal e de outro até a Av. Hélio Pellegrino, recém-aberta e ainda subutilizada, e ainda até a Avenida que através da Rua Funchal interligará a Avenida Eng. Luís Carlos Berrini, Presidente Juscelino Kubitschek e Cidade Jardim.

O instrumento Operação Urbana, já previsto no artigo 152 da Lei Orgânica do Município, objetiva, através de sua mecânica de funcionamento, a participação conjunta do Poder Público e da iniciativa privada, onde o poder Público estabelece, através de lei específica, os objetivos e as diretrizes urbanísticas para que a ocupação e o desenvolvimento de uma área região da cidade sejam efetuados de forma adequada e, ainda, fixa os incentivos que induzem a iniciativa privada a participar na contrapartida para o fornecimento dos recursos técnicos e financeiros necessários à viabilização da Operação.

O texto ressalta ainda que a Operação Urbana foi proposta de forma a garantir que a introdução e integração de diversos melhoramentos viários na Marginal do Pinheiros e nos Bairros de Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia e Vila Funchal sejam complementadas pela adoção de uma política de adensamento e ocupação do solo na região, compatível com a maximização do uso das redes de infra-estrutura, de transportes e de serviços, que serão implementadas juntamente com o novo sistema viário.

A área de intervenção com 450 ha (4.500.000 m²) foi definida por perímetro subdividido em áreas direta e indiretamente beneficiadas pela implantação de melhoramentos públicos. A área diretamente beneficiada foi subdividida em 5 subperímetros, de forma a possibilitar a adoção de incentivos diferenciados visando à indução de usos mais adequados à valorização ambiental em cada subperímetro.

Os recursos necessários à realização da Operação Urbana serão fornecidos pela iniciativa privada em contrapartida da mudança dos parâmetros urbanísticos referentes a aproveitamento, uso e ocupação do solo, a exemplo da forma adotada na Operação Urbana Anhangabaú, cuja experiência foi incorporada na elaboração deste projeto. A Exposição de motivos aponta que os objetivos e as diretrizes da Operação Urbana Faria Lima bem como os meios, recursos, incentivos e gestão da operação necessária à sua viabilização compõem a Lei de forma auto-explicativa, cabendo destacar, tão somente pela inovação, os seguintes aspectos:

- forma de tratamento dos desapropriados, possibilitando não só uma forma mais justa para avaliação e pagamento de seus imóveis como também a criação de condições para que possam participar da valorização da região e, ainda, para continuarem morando na mesma, em novas habitações especialmente construídas, se assim preferirem;
- Criação de certificados de potencial adicional de construção - CEPAC - como forma de obtenção prévia de recursos destinados à realização do programa de investimentos;

- destinação de 10% do total arrecadado na Operação para construção de habitações de interesse social.

No texto do projeto de Lei a operação urbana é apontada com sendo de relevante interesse público, pois, além de sua abrangência e diversidade de aspectos positivos, estabelece condições para que não só os proprietários de imóveis contidos na área de intervenção não tenham seus direitos prejudicados como também e principalmente toda a população paulistana seja beneficiada pela introdução de melhorias e incorporação de espaços ao Patrimônio Público sem a utilização de recursos orçamentários.

O Mecanismo da Operação Urbana Faria Lima

A Operação Urbana Faria Lima foi proposta pela iniciativa privada desde a gestão de Jânio Quadros (1986-88). Como o prolongamento da Avenida Faria Lima não foi considerado prioritário pela administração de Luíza Erundina (1989-1993), o Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara Municipal em 1993 e aprovado em 1995 na gestão Paulo Maluf.

A Lei da Operação Urbana Faria Lima criou um novo mecanismo, o CEPAC, ou Certificado de Potencial Adicional de Construção. O referido instrumento permite captar recursos anteriormente à execução das obras previstas, através da venda prévia de potencial construtivo adicional, além do permitido pela Legislação de Zoneamento.

A Operação Urbana Faria Lima, cujo perímetro total encerra aproximadamente 450 ha, situa-se na região sudoeste do Município de São Paulo, a mais dinâmica do ponto de vista do mercado imobiliário de alto padrão, para usos residenciais e não residenciais. A justificativa técnica da lei foi o prolongamento da Avenida Faria Lima, conectando-a de um lado e às Avenidas Bandeirantes e Hélio Pellegrino, e de outro, com a Avenida Pedroso de Moraes no Alto de Pinheiros. A Operação Urbana Faria Lima visa à criação de uma via paralela à Marginal Pinheiros, atual eixo de alta valorização, com a intenção de aliviar a saturação da rede viária da região sudoeste.

Por outro lado, dado o grande investimento que esta nova via representava e considerando que a obra devia ampliar a grande valorização imobiliária da região lindeira, os recursos captados com a venda de potencial construtivo adicional serviriam para financiar as obras previstas, sem onerar o poder público.

A operação fixou dois perímetros distintos: uma área diretamente beneficiada, lindeira à nova Avenida Faria Lima, e uma área mais ampla, indiretamente beneficiada. A diferença entre as duas áreas é apenas operacional. Na área diretamente beneficiada, para que o processo fosse mais rápido, as contrapartidas foram fixadas previamente para cada tipo de benefício em cada um dos cinco subperímetros - Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Vila Funchal e Uberaba. Na área indiretamente beneficiada, as propostas são analisadas caso a caso. Mas na prática, como geralmente há benefícios não previstos inicialmente na área, não tem havido grandes diferenças de procedimento.

A Lei da Operação Urbana Faria Lima incentiva o remembramento de lotes. Tanto nas áreas diretamente beneficiadas como nas indiretamente beneficiadas estão previstos incentivos especiais. A área lembrada que resultar num lote de no mínimo 2.500 m² receberá de forma gratuita um adicional de área computável igual a 20% da área do lote. Além disso, em lotes superiores a 2.000 m², serão concedidos 20% de área computável gratuita se a edificação tiver no térreo áreas de circulação e atividades de uso público. Mas, para todos os casos, embora estejam previstas solicitações múltiplas que podem ser cumulativas, o limite máximo do coeficiente de aproveitamento (relação entre a área construída e a área do terreno) para cada lote é de quatro vezes a área do terreno. A lei estabelece ainda a área máxima de potencial adicional de construção a ser concedida pela Operação (1,25 milhão de m² na área diretamente beneficiada e 1 milhão na área indiretamente beneficiada).

A Contrapartida em dinheiro devia ser paga da seguinte forma: à vista ou parceladamente, sendo 15% à vista e o restante em até dez parcelas mensais consecutivas e corrigidas pela UFM (Unidade de Valor Fiscal do Município de São Paulo).

As propostas são analisadas por um grupo de trabalho da EMURB que verifica se os benefícios pretendidos permitidos pela Lei da Operação assim como o impacto da proposta na vizinhança, no sistema viário e no ambiente urbano. Se a proposta for viável, avalia-se monetariamente o benefício a ser concedido e estabelece-se o valor da contrapartida financeira a ser repassada à Prefeitura. Em seguida, a proposta é remetida à apreciação e deliberação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU - cujas reuniões são públicas. A CNLU é composta de membros do poder executivo municipal, representantes da sociedade

civil. Estes últimos pertencem sobretudo a organizações ligadas ao setor da construção, à indústria e ao comércio, sendo que somente um membro representa as associações de moradores.

O programa de investimentos previstos na lei inclui, além de obras viárias, um novo terminal de ônibus e habitações de interesse social destinadas à venda financiada para a população favelada existente no perímetro e seu entorno. Inclui também a construção de habitações multifamiliares, para venda financiada para a população residente em área desapropriada e que queria continuar na região, e aquisição de imóveis para implantação de praças e equipamentos institucionais necessários para comportar o aumento populacional decorrente da Operação Urbana. O custo previsto para essas obras é de 150 milhões de dólares, incluídos os 120 milhões para desapropriações.

Como já foi mencionado anteriormente, foi criado o CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção, um título negociável em Bolsa, que foi proposto como forma de obtenção prévia de recursos destinados à realização do programa de investimentos. O título seria lançado pela Prefeitura para cobrir os custos de desapropriação e obras públicas adicionais, que podem materializar-se em qualquer ponto da Operação. A Lei da Operação Urbana Faria Lima previa que qualquer pessoa física ou jurídica pudesse adquirir no mercado financeiro o título denominado CEPAC que poderia ser trocado por uma determinada quantidade de metros quadrados de área de Construção Computável adicional ao zoneamento, estabelecida em função da localização do lote que receberia o benefício e do uso pretendido.

A base de cálculo, o valor de equivalência, foi fixada pela CNLU em 600 Reais.

Resultados até out/00

Passados 5 anos de sua sistematização (Jul/95), observou-se que até (out/00) foram protocoladas 150 propostas sendo 100 na área Diretamente Beneficiada, onde 26 foram indeferidas, em out/00 6 propostas estavam ainda em análise. Das propostas aprovadas, algumas devem ser excluídas desta análise, pois 5 são postos de gasolina, 2 hospitais e 4 somente mudança de uso.

Isto posto, observa-se que 57 propostas, na área Indireta, pleiteavam aumento de coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação. Ao passo que das 50 propostas na área Diretamente Beneficiada foram aprovadas apenas 28.

Os quadros abaixo nos mostram a quantidade de operações aprovadas, o volume total de benefícios concedidos, o benefício médio por operação e, finalmente, o percentual consumido do total disponibilizado.

Área Direta	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totais
Operações/ano	—	6	7	5	4	6	28
Área adicional (m²)	—	43.900,82	51.022,89	10.391,67	75.525,53	23.503,05	204.343,96
Adicional médio/m² por operação	—	7.316,80	7.288,98	2.078,33	18.881,38	3.917,18	7.298,00
Consumido do total	—	3,51%	4,08%	0,83%	6,04%	1,88%	16,35%

Area indireta	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totais
Operações/ano	4	12	12	7	14	8	57
Area adicional (m²)	22.650,92	46.951,87	68.864,04	25.628,61	42.575,31	152.040,56	358.711,31
Adicional médio/m² p/ operação	5.662,73	3.912,66	5.738,67	3.661,23	3.041,09	19.005,07	6.293,18
Consumido total	2,27%	4,70%	6,89%	2,56%	4,26%	15,20%	35,87%

Com base nos quadro acima podemos observar que em out/00 haviam sido consumidos 16,35% do potencial disponibilizado (1.250.000 m²) da área “Diretamente Beneficiada” e 35,87% do potencial disponibilizado (1.000.000 m²) da área “Indiretamente Beneficiada”

Parte Financeira

Com base em publicação da Secretaria do Planejamento “Operação Urbana Faria Lima”, em outubro de 2000 de onde foram extraídos os valores monetários das contrapartidas, efetuados neste período, os quais foram atualizados com base na UFIR (indexador utilizado pela PMSP) e quando não disponível foi utilizado o IGP-M, isto na ‘Indiretamente Beneficiada’; e na área “Diretamente Beneficiada” os valores foram atualizados pelo valor do CEPAC ano a ano.

A fim de compormos a tabela abaixo:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Área direta (adicional)	—	43.900,82	51.022,89	10.391,67	75.525,53	23.503,05	
Valor historico Ufir	—	20.124.691,70	15.952.308,75	4.123.150,43	25.112.164,00	5.678.356,02	
Valores em cepac	—	⁶⁶⁰ 30.492,00	⁷⁰⁰ 22.789,00	⁷⁵⁰ 5.498,00	⁷⁵⁰ 33.483,00	⁷⁵⁰ 7.571,00	
Valor atual cepac. R\$ 1.1000,00	—	R\$ 33.541.200,00	R\$ 25.067.900,00	R\$ 4.535.465,47	R\$36.831.300,00	R\$ 8.328.100,00	108.303.965,00

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Área indireta m ² (adicionais)	22.650,92	46.951,87	68.864,04	25.628,61	42.575,31	152.040,56	
Valor histórico ufir	8.584.595,23	11.413.332,84	15.785.716,04	4.552.075,73	12.062.826,81	34.861.624,85	
Valor em R\$ / 2000	6.493.387,83	10.097.375,56	14.377.630,17	4.374.999,98	11.785.381,79	37.096.255,00	
Valor atual R\$ / 2005	18.344.428,33	25.511.144,58	35.785.691,06	10.112.698,17	26.762.552,43	70.140.835,69	186.657.350,00
						Total	294.961.315,00

Com base nos quadros acima, apuramos R\$294.961.315,00 como o valor atualizado para julho/05 das contrapartidas recebidas pela Municipalidade, tanto na área Direta como na Indiretamente Beneficiada.

Com base no valor estimado de 150.000.000 de dólares para a execução da obra, o quadro abaixo converte as contrapartidas em dólar, apurando o percentual do custos que foram cobertos pelas Operações Urbanas que ocorreram nesses 5 anos.

	Valor atualizado recebido pelas contrapartidas	Em dolar a US\$ 2,40	% do total estimado
Área Direta	108.303.965,00	45.126.652,00	30,08%
Área Indireta	186.657.350,00	77.773.895	51,85%
Total	294.961.315,00	122.900.547,00	81,93%

De posse do quadro acima se pode concluir o sucesso da operação, pois da quantidade de área adicional disponibilizada ao mercado que foi consumido ou concedido aos Agentes Privados totalizaram:

Área direta	16,35%
Área Indireta	35,87%

Ao passo que, do valor total inicialmente previsto de US\$ 150.000.000,00 foram recebidos 81,93% em apenas 5 anos.

Outro fato importante a ser observado é a maior procura pela Área Indireta que consumiu 35,87% do seu potencial e foi responsável por 51,85% do custo

estimado da implantação da Av. Faria Lima, ao passo que a área Direta consumiu apenas 16,35% do seu potencial a um custo de 30,08% do total estimado.

Verifica-se, portanto, que a baixa procura da área Direta é devido ao alto valor atribuído ao CEPAC que inviabilizaria o empreendimento por parte da Iniciativa Privada, o que levou a uma menor procura por esta área.

A título tão somente de conferência do acima exposto e, com base no valor médio atualizado das contrapartidas por m² adicional concedido pela Municipalidade temos valor de R\$ 548,80/m² de benefício para um total de 563.055,27 m² de área adicional concedida pela P.M.S.P.

Assim temos, que o valor teórico total de contrapartida seria de :

$$\mathbf{R\$ 548,80 \times 563.055,27 = R\$ 309.004.732,00}$$

o que corresponde a 128.751.971 dólares, o que representa 85,83 % do total de gasto previsto na “Operação Urbana Faria Lima” em apenas 5 anos !!!!!

CONCLUSÃO

Com base nas informações obtidas junto à Prefeitura Municipal , onde constatamos que somente foram concedidos **16,35%** do total do potencial adicional de construção a ser concedido e foi recebido a título de contrapartida **30,08%** do valor inicialmente previsto para a obra na área “Diretamente Beneficiada, em apenas 5 anos de vigência da lei.

Já na área “Indiretamente Beneficiada”, esses números são também muito bons, porém mais rigorosos, ou seja, **35,87** do total do potencial adicional de construção a ser concedido e receita de contrapartida de **51,85** do previsto na implantação da avenida.

A “Operação Urbana Faria Lima”, tinha uma duração prevista para 20 anos e o seu sucesso é tal que em 5 anos apenas, supera as expectativas e já gerou receitas de **81,93%** do seu custo total.

Bibliografia

- 200/2001 – Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento – Sempla

- Relatório Técnico produzido pelo Secovi:
Eduardo Rottmann
João Freire D'Avila Neto
José D'Avila Pompéia
Francisco Regis Nara Perez

- Bella, Lígia Moreira. **Operações Urbanas em São Paulo. Estudo de Caso Faria Lima – Berrini.** Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade Mackenzie, 1998.
- Câmara Municipal de São Paulo. **Projeto de Decreto que cria os certificados referentes à outorga de potencial adicional de construção e de alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo.** PL 01-025/94-5

- Campos-Pereira, Roberto Carlos Rocco de. **A Produção do Espaço Urbano na Nova Cidade.** Considerações sobre o papel do Estado e da Capital na configuração da Zona Sudoeste Paulista. São Paulo, TGI.2,FAU-USP, 1997.

- Diário Oficial do Município de São Paulo. **Lei da Operação Urbana Faria Lima**, nº 11.732, de 15/04/95.

- Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. **Parecer a respeito da constitucionalidade do CEPAC (artigo 7 do Projeto de lei 543/77).** Memorando SEMPLA, nº 001/94.

- Grau, Eros Roberto. **Direito Urbano.** Revista Tribunais, São Paulo, 183, cap.2.

- Meirelles, Hely Lopes. **Direito Urbanístico- Competências Legislativas.** Revista de Direito Público, 73/1995.

- Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo, Revista Tribunais, 9ª ed., 1982.

- Sempla, Secretaria Municipal de Planejamento. **Exposição de Motivos do Projeto de Lei Operação Urbana Faria Lima**, 1993.

- Silva, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** Revista Tribunais, São Paulo, 1981, nº 54 e s.

- Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo. **Um Novo Instrumento na Construção da Cidade: A Parceria entre os Setores Público e Privado**, 24/12/96.

- Sempla, Secretaria Municipal de Planejamento. **Operação Urbana Faria Lima. Tudo o que você queria saber, mas não tinha coragem de perguntar.** Fascículo, 1995.