



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**VALDIR DE JESUS SILVA JUNIOR**

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: MECANISMOS JURÍDICOS PARA  
CONTER A FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E ASSEGURAR O DIREITO À  
CIDADE**

Salvador

2025

**VALDIR DE JESUS SILVA JUNIOR**

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: MECANISMOS JURÍDICOS PARA  
CONTER A FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E ASSEGURAR O DIREITO À  
CIDADE**

Monografia apresentada ao curso de graduação em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, como  
requisito parcial para obtenção do grau de bacharel  
em Direito.

Orientador: Prof. Ermiro Ferreira Neto.

Salvador

2025

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**VALDIR DE JESUS SILVA JUNIOR**

### **OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: MECANISMOS JURÍDICOS PARA CONTER A FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E ASSEGURAR O DIREITO À CIDADE**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,  
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Titulação e instituição:** \_\_\_\_\_

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Titulação e instituição:** \_\_\_\_\_

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Titulação e instituição:** \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2025

“As cidades têm a capacidade de proporcionar algo a todos, apenas porque, e somente quando, são criadas por todos.”

(Jane Jacobs, *Morte e Vida das Grandes Cidades*, p. 266)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ser minha força nos momentos de incerteza e meu guia em cada passo desta caminhada. Sem Sua presença, nada disso seria possível.

À minha família, meu alicerce em todos os momentos. Aos meus cachorros, companheiros silenciosos de todas as madrugadas de escrita, cuja presença me trouxe paz e conforto em meio à correria.

Aos meus amigos, que dividem comigo tantos momentos de alegria e aprendizado — do condomínio, da escola, da faculdade, de Lisboa e da vida. Agradeço por compreenderem minha ausência neste período e por continuarem presentes, cada um à sua maneira. Aos amigos do condomínio, por tantos anos de convivência, amizade e memórias que nunca se apagam; aos amigos do colégio, pelas histórias e experiências que me formaram; aos amigos da faculdade, por compartilharem os desafios e as vitórias desta etapa; e aos amigos que a vida me deu ao redor do mundo, pela parceria e inspiração.

Aos professores, desde os primeiros anos de estudo até a Faculdade Baiana de Direito, pela dedicação, paciência e compromisso em ensinar com excelência. Cada um deixou uma marca que levarei para toda a vida.

À cidade de Salvador, que me acolheu com sua luz, sua diversidade e seus contrastes. É neste solo baiano que aprendi sobre resiliência, urbanismo e pertencimento.

Aos poetas, escritores e pensadores que, por meio de suas obras, me ensinaram a olhar o mundo com sensibilidade e coragem.

## RESUMO

A presente monografia se propõe a analisar criticamente as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), concebidos para promover transformações urbanas estruturais por meio da cooperação entre o poder público e a iniciativa privada. O trabalho busca compreender em que medida a estrutura normativa e a execução prática das OUCs têm assegurado o direito à cidade ou, ao contrário, contribuído para a financeirização imobiliária. Partindo de uma abordagem histórico-conceitual, são examinados o surgimento das cidades, a consolidação do Direito Urbanístico no Brasil e a institucionalização da política urbana pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, com destaque para os princípios da função social da propriedade, da gestão democrática e da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Por meio de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, apoiada no método hipotético-dedutivo, confronta-se o desenho jurídico das OUCs com seus resultados concretos, identificando contradições entre o discurso normativo e a prática urbanística. O estudo propõe, então, mecanismos jurídicos de reequilíbrio capazes de fortalecer a governança democrática e conter a financeirização imobiliária, como a criação de conselhos gestores paritários, fundos especiais de aplicação exclusiva e o controle externo exercido pelo Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Legislativo. Conclui-se que as Operações Urbanas Consorciadas somente se legitimam quando pautadas pela transparência, pela participação social e pela prevalência do interesse público, reafirmando o compromisso do Direito Urbanístico com a construção de cidades inclusivas, sustentáveis e verdadeiramente democráticas.

**Palavras-chave:** Operações Urbanas Consorciadas; Direito Urbanístico; Estatuto da Cidade; Financeirização Imobiliária; Direito à Cidade.

## ABSTRACT

This monograph aims to critically analyze the Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) — Urban Partnership Operations — as legal and urban planning instruments established by the City Statute (Brazilian Federal Law No. 10.257/2001), designed to promote structural urban transformations through cooperation between the public sector and private initiative. The study seeks to understand to what extent the normative structure and practical implementation of OUCs have ensured the right to the city or, conversely, contributed to real estate financialization. Based on a historical and conceptual approach, the research examines the emergence of cities, the consolidation of Urban Law in Brazil, and the institutionalization of urban policy through the 1988 Federal Constitution and the City Statute, emphasizing the principles of the social function of property, democratic management, and the fair distribution of urbanization burdens and benefits. Through qualitative, bibliographic, and documentary research, supported by the hypothetical-deductive method, the study contrasts the legal framework of OUCs with their concrete outcomes, identifying contradictions between normative discourse and urban practice. It then proposes legal mechanisms of governance capable of strengthening democratic management and containing financialization, such as the creation of joint management councils, special-purpose funds, and external oversight exercised by the Public Prosecutor's Office, Courts of Accounts, and Legislative Power. The research concludes that the Operações Urbanas Consorciadas are only legitimate when guided by transparency, social participation, and the prevalence of the public interest, reaffirming the commitment of Brazilian Urban Law to the construction of inclusive, sustainable, and truly democratic cities.

**Keywords:** Operações Urbanas Consorciadas; Urban Law; City Statute; Real Estate Financialization; Right to the City.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

§ – Parágrafo

art. – Artigo

CF – Constituição Federal

EC – Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

CF/88 – Constituição Federal de 1988

OUC – Operação Urbana Consorciada

OUCs – Operações Urbanas Consorciadas

EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

MP – Ministério Público

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção

ONU – Organização das Nações Unidas

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PPP – Parceria Público-Privada

## **LISTA DE FIGURAS E QUADROS**

Quadro 01 - Diretrizes gerais do planejamento urbano com base no estatuto da cidade	18
Quadro 02 - Repartição de competências sobre direito urbanístico	22
Figura 1 - Componentes da valorização imobiliária	35

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. DAS VILAS AOS MUNICÍPIOS: A CONCEPÇÃO DA GESTÃO URBANA.....</b>	<b>5</b>
2.1. A FORMAÇÃO DAS CIDADES .....	5
2.2. O SURGIMENTO DO URBANISMO E DO PLANEJAMENTO URBANO .....	8
2.3. A INTEGRAÇÃO ENTRE O DIREITO E O URBANISMO .....	9
<b>3. O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA .....</b>	<b>13</b>
3.1. A CONSITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO.....	13
3.2. O ESTATUTO DA CIDADE .....	14
3.3. OS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES GERAIS DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.....	16
3.4. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL .....	21
3.5. O MUNICÍPIO COMO ENTE CENTRAL DA POLÍTICA URBANA .....	22
3.5.1. <i>Cidade e Município: distinção conceitual e jurídica</i> .....	23
3.5.2. <i>O fundamento constitucional da competência municipal</i> .....	23
3.6. OS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA .....	25
3.7. A COOPERAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE .....	27
3.7.1. <i>A atuação dos agentes privados na formulação e execução da política urbana</i> .....	27
3.7.2. <i>A Operação Urbana Consorciada como síntese da gestão democrática e da cooperação público-privada</i> .....	29
<b>4. A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA .....</b>	<b>31</b>
4.1. ORIGEM E ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	31
4.2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CONCEITO LEGAL .....	32
4.3. OBJETO, CONTEÚDO E FUNÇÃO .....	34

4.3.1. Dimensão econômico-financeira: a recuperação da mais-valia fundiária .....	35
4.3.2. Dimensão jurídico-social: a concretização do Direito à Cidade .....	36
4.3.3. Eficiência econômica e justiça social na cidade.....	37
4.4. REQUISITOS E EXECUÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA .....	38
4.5. ORIGEM DOS RECURSOS DAS OUCS.....	41
<b>5. O PARADOXO DA OUC: ENTRE O DIREITO À CIDADE E A GENTRIFICAÇÃO INSTITUCIONALIZADA.....</b>	<b>44</b>
5.1. O DUPLO PARADIGMA DA POLÍTICA URBANA CONTEMPORÂNEA: CIDADE-DIREITO E CIDADE-MERCADORIA .....	44
5.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REEQUILÍBRIO ENTRE O DIREITO À CIDADE E A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	46
5.2.1. Governança democrática e participação social .....	48
5.2.2. Fundo especial da operação urbana consorciada .....	50
5.2.3. Controle externo nas operações urbanas consorciadas .....	51
5.3. REFLEXÕES FINAIS SOBRE A GOVERNANÇA NAS OUCS.....	54
<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As cidades figuram entre as principais invenções da humanidade. Mais do que simples aglomerações intercaladas entre serviços, comércios, indústrias e residências, elas representam a capacidade humana de cooperação. Desde as primeiras formações urbanas na Mesopotâmia, há mais de cinco mil anos, o fenômeno urbano consolidou-se como marco de evolução social e econômica, permitindo a especialização do trabalho, a troca de saberes e a organização da vida em comunidade.

O surgimento das cidades não ocorreu por acaso: resultou de razões essencialmente econômicas e sociais. A concentração de pessoas em um mesmo espaço possibilitou ganhos de escala, de aglomeração e de inovação, tornando o ambiente urbano um espaço privilegiado para o desenvolvimento técnico e cultural. As cidades, portanto, são o reflexo mais concreto da capacidade humana de transformar o território em civilização.

Com o advento da Revolução Industrial, as cidades adquiriram uma configuração crucial na história da humanidade, tornaram-se centros produtivos e motores do desenvolvimento econômico. Após séculos de predomínio das atividades rurais, o surgimento das fábricas transformou radicalmente o modo de vida e de organização social. A necessidade de mão de obra e de mercados consumidores impulsionou um intenso êxodo rural, concentrando populações em espaços urbanos que, embora vibrantes e inovadores, também expuseram as vulnerabilidades da vida em aglomerações.

Durante esse período restou evidente a precariedade das condições sanitárias e a urgência de políticas urbanas voltadas à salubridade e ao ordenamento das cidades industriais que ali nasciam. A partir dessas experiências, surge gradualmente a consciência de que o espaço urbano não é apenas cenário da produção econômica, mas também elemento essencial da qualidade de vida, da produtividade, do bem-estar coletivo e da saúde pública.

No Brasil, o processo de industrialização e urbanização acompanharam essa dinâmica global – com um determinado atraso e peculiaridades, é claro. As primeiras normas urbanísticas brasileiras tinham caráter fragmentário e essencialmente administrativo, voltadas mais à estética e à higiene do que à função social do espaço. Somente no final do século XX, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o urbanismo passou a assumir contornos jurídico-normativos claros, fundamentando-se no princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII e art. 182, §2º, CF) e no reconhecimento do direito à cidade como dimensão do Estado Democrático de Direito (art. 182 e 183).

A Constituição conferiu aos municípios competência para promover o ordenamento territorial e a política de desenvolvimento urbano, instituindo uma estrutura federativa descentralizada em que a cidade passou a ser objeto de tutela jurídica direta e regida pelo “interesse local” (Art. 30, inc. I, CF). A política de desenvolvimento urbano foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que buscou consolidar e trazer corpo ao Direito Urbanístico brasileiro ao definir diretrizes gerais e ao criar instrumentos jurídicos capazes de operacionalizar tais princípios constitucionais.

Entre esses instrumentos, destacam-se os Planos Diretores, que orientam o planejamento territorial municipal, e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), concebidas como mecanismos de ação integrada entre o poder público e a iniciativa privada para promover a reestruturação urbana em áreas estratégicas das cidades. As OUCs, previstas nos artigos 32 a 34-A do Estatuto da Cidade, buscam concretizar os objetivos constitucionais da gestão democrática da cidade e da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização (art. 2º, II e IX, EC).

Todavia, a experiência brasileira tem revelado que, em diversos casos, a lógica da financeirização do território e da valorização imobiliária tem se sobreposto às finalidades sociais e redistributivas que inspiraram o instrumento. A assimetria entre o poder público e os agentes privados, somada à fragilidade dos mecanismos de controle e participação social, tem comprometido a efetividade dos princípios estruturantes do Direito Urbanístico nas OUCs.

Desse modo, embora concebidas como instrumentos de efetivação do direito à cidade, as Operações Urbanas Consorciadas têm se mostrado suscetíveis a desvios de finalidade que comprometem a realização de seus objetivos jurídicos e urbanísticos. A tensão entre o interesse público e o interesse econômico evidencia a necessidade de repensar os mecanismos jurídicos de controle, governança e legitimidade democrática que sustentam tais operações.

Assim, diante das contradições que serão observadas entre o desenho jurídico das Operações Urbanas Consorciadas e os seus resultados práticos, surge o problema de pesquisa que orienta este trabalho: quais mecanismos jurídicos são capazes de assegurar a prevalência do direito à cidade sobre a mercantilização das Operações Urbanas Consorciadas?

Dessa forma, o objetivo geral do presente trabalho é analisar criticamente as OUCs como instrumento jurídico-urbanístico previsto no Estatuto da Cidade, investigando em que medida sua estrutura normativa e sua execução prática têm garantido o direito à cidade ou, ao contrário, contribuído para a financeirização do espaço urbano, propondo mecanismos jurídicos

de governança e controle democrático capazes de assegurar a prevalência do interesse público nesses projetos de transformações urbanas.

Para alcançar tal finalidade, pretende-se inicialmente dissertar sobre o surgimento das cidades, a idealização das primeiras normas de salubridade urbana à criação do Direito urbanístico como matéria jurídica, para então partir a uma análise da função social da cidade e as prerrogativas conferidas ao Município para intervir na propriedade privada e no bem-estar coletivo, evidenciando o papel constitucional da política urbana como instrumento de assegurar o bem estar social. Em seguida, o estudo visa apresentar a Operação Urbana Consorciada como instrumento do Direito Urbanístico brasileiro, destacando sua natureza cooperativa entre o poder público e a iniciativa privada e seu potencial de impactar positivamente a requalificação do espaço urbano das cidades brasileiras.

Outro objetivo consiste em analisar os princípios e diretrizes gerais da política urbana previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, com especial atenção à gestão democrática e à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A pesquisa também se propõe a examinar os limites e desafios institucionais das OUCs, especialmente no tocante à financeirização do território e à fragilidade dos mecanismos de controle social, que, por vezes, resultam na prevalência de interesses econômicos sobre o interesse coletivo.

Por fim, pretende-se propor hipóteses de mecanismos jurídicos de reequilíbrio que possam fortalecer a governança democrática das operações urbanas consorciadas, como a criação de conselhos gestores que assegurem a participação democrática da população diretamente afetada, fundos especiais de aplicação exclusiva e instrumentos de controle externo. Esses mecanismos visam restabelecer o equilíbrio entre eficiência econômica que pode ser proporcionada pelo instrumento jurídico urbanístico e a política urbana, reafirmando o compromisso do Direito Urbanístico com o ideal de cidades mais inclusivas, sustentáveis e comprometidas com o bem-estar coletivo.

A monografia deste trabalho adotará a abordagem de pesquisa qualitativa, buscando aprofundar o tema por meio de uma análise teórica detalhada.

A base metodológica do trabalho será dividida em duas fases que se dividirão da seguinte forma: primeiro, será realizada pesquisa bibliográfica-documental, utilizando variadas referências teóricas da literatura acadêmica, como livros, artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, entre outras fontes, todas relacionadas ao Direito Urbanístico e Constitucional. Essa etapa permitiu a construção de um referencial teórico sólido sobre o Direito Urbanístico e a estrutura normativa das Operações Urbanas Consorciadas.

Para tanto, será aplicado o método de pesquisa hipotético-dedutivo de Karl Popper, que se baseia na formulação de hipóteses e na subsequente verificação do grau de falseabilidade ou veracidade dessas hipóteses. As hipóteses do estudo consistem em avaliar se as OUCs, tal como disciplinadas e aplicadas, têm efetivamente garantido o direito à cidade ou se, ao contrário, têm favorecido a mercantilização do espaço urbano, e se é possível identificar mecanismos jurídicos de governança e controle que restabeleçam a função pública desses instrumentos.

Por fim, a pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva, na medida em que busca examinar um tema ainda pouco sistematizado no campo do Direito Urbanístico e propor novas interpretações e soluções normativas. O trabalho não pretende esgotar o tema, mas contribuir para o debate jurídico sobre a efetividade das Operações Urbanas Consorciadas e sua compatibilidade com os princípios constitucionais da gestão democrática, da função social da cidade e da propriedade.

## 2. DAS VILAS AOS MUNICÍPIOS: A CONCEPÇÃO DA GESTÃO URBANA

Para compreender adequadamente o papel da Operação Urbana Consorciada no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, é necessário delimitar os conceitos fundamentais que estruturam a política urbana e a atuação municipal no campo do Direito Urbanístico. Antes de adentrar nos aspectos normativos do instrumento, é necessário resgatar as bases teóricas e institucionais que moldaram a política urbana e a atuação municipal, desde as primeiras experiências de ordenação territorial até a consolidação do Direito Urbanístico como ramo autônomo.

Dada a complexidade do tema, este capítulo apresenta um panorama histórico e conceitual sintético, partindo da origem das cidades e do surgimento do urbanismo até a consolidação do Direito Urbanístico como ramo autônomo. Tal abordagem fornece o suporte necessário para compreender a evolução da política urbana no cenário brasileiro e o ambiente jurídico em que se inserem as Operações Urbanas Consorciadas.

### 2.1. A FORMAÇÃO DAS CIDADES

A gênese das primeiras cidades remonta ao período da Revolução Neolítica, a qual assinalou uma transformação paradigmática nos padrões de existência humana. Conforme enfatiza o professor Maarten Bosker (2022), da Universidade de Rotterdam, este intervalo temporal foi determinante para a transição de comunidades nômades, baseadas na caça e coleta, para sociedades sedentárias, centradas no cultivo agrícola e na domesticação de animais. Nessa mesma linha, Charles C. Mann (2011), em artigo publicado pela *National Geographic*, observa que a primeira manifestação substancial dessa nova estrutura sociocultural ocorreu na suméria, datada de cerca de quatro milênios antes de Cristo.

Sob a ótica do arqueólogo australiano Gordon Childe (1950), esse processo inicial de urbanização foi catalisado por alterações climáticas ao término da Era Glacial. Essas mudanças teriam favorecido o desenvolvimento de técnicas agrícolas rudimentares. Esse avanço possibilitou a consolidação de estruturas embrionárias de poder e a formação de organizações sociais incipientes. As comunidades, contudo, permaneciam intensamente dependentes de recursos naturais circunvizinhos, sobretudo da proximidade de rios, fator vital para sua sobrevivência.

Esses aglomerados agrícolas rudimentares evoluíram, ao longo de milênios, para núcleos urbanos mais complexos, expandindo-se progressivamente para demais regiões do

globo. Essas expansões influenciaram de maneira substancial a configuração espacial e política das primeiras sociedades humanas organizadas (CHILDE, 1950).

Apesar de inúmeras transformações que se operaram ao longo dos seis milênios que separam as antigas cidades mesopotâmicas das metrópoles contemporâneas, um elemento permanece inalterado: as cidades continuam a se constituir como epicentros de trocas – não apenas mercantis, mas também culturais, educacionais, políticas e econômicas –, mantendo-se como polos dinâmicos de oportunidades e possibilidades (JACOBS, 2011).

A relevância dos núcleos urbanos apenas se intensificou com o passar dos séculos. De acordo com o Relatório Mundial das Cidades, publicado no ano 2022, produzido pela Organização das Nações Unidas, projeta-se que, até 2050, cerca de 68% da população global residirá em áreas urbanas ou urbanizadas. Este documento da ONU não apenas sublinha a importância histórica e contemporânea das cidades, mas também as posiciona como motores propulsores de desenvolvimento, inovação e progresso tecnológico. Assim, as cidades são reiteradamente concebidas, por historiadores e urbanistas, como espaços de efervescência cultural e ideológica, desempenhando um papel insubstituível na trajetória evolutiva da humanidade.

É inegável, portanto, que as cidades se consolidaram como espaços centrais de organização da vida em sociedade. Como exposto acima, inicialmente, sua conformação decorria de fatores naturais, religiosos e econômicos. Já em etapas posteriores, contudo, o crescimento urbano passou a ser impulsionado por transformações sociais mais complexas, como o advento do capitalismo e da industrialização (SOUZA, 2005). Essa transição marcou a passagem de uma urbanização espontânea e desordenada para a necessidade de instrumentos racionais de ordenação do espaço, inaugurando a discussão sobre o planejamento urbano e as normas de regulação do uso do solo das cidades.

As cidades, como se viu, precedem em muito o advento da industrialização. No entanto, foi precisamente com o capitalismo e a Revolução Industrial que os núcleos urbanos passaram a experimentar um crescimento exponencial, convertendo-se em espaços cada vez mais complexos e dinâmicos (SOUZA, 2005).

Lefebvre (2011), filósofo francês e autor da tese sobre o direito à cidade, ressalta que as cidades, por sua própria essência, congregam mercados, capital disponível, centros de geração de riqueza e, sobretudo, um reservatório de força de trabalho, elemento que se revelou crucial para o desenvolvimento das indústrias.

Nesse panorama, Lefebvre (2011) argumenta que a instalação das primeiras fábricas dependia intrinsecamente da proximidade com áreas urbanas preexistentes, devido à necessidade de recursos materiais e humanos. Sob o prisma marxista que permeia sua obra, assinala que as concentrações urbanas passaram a refletir as aglomerações de capital. A partir de então, a indústria não apenas se beneficiou das cidades, mas também passou a modelá-las, criando novos centros urbanos, vilas operárias e conglomerados industriais de diversas proporções (LEFEBVRE, 2010).

Na Europa, onde os centros urbanos já possuíam uma longa tradição histórica, a chegada das indústrias moldou profundamente o espaço urbano, frequentemente provocando desestruturas culturais, arquitetônicas e históricas. Esse processo evidenciou um modelo de expansão econômica que priorizava a acumulação de capital e o desenvolvimento industrial em detrimento da qualidade de vida, deixando como herança problemas que ainda ecoam no planejamento urbano contemporâneo: habitações precárias, degradação ambiental e intensificação das desigualdades (BENEVOLO, 2001).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2021) observa que a primeira onda de urbanização foi impulsionada pela Revolução Industrial, que, marcada por inovações tecnológicas, maior produtividade agrícola e crescente demanda por mão de obra fabril, constituiu um motor primordial para o desenvolvimento econômico. Contudo, com o crescimento exponencial da população urbana iniciado pela Revolução Industrial no século XVIII, o planejamento territorial das cidades tornou-se uma necessidade urgente.

Leonardo Benevolo (2001), em sua obra sobre a história da arquitetura moderna, destaca que a Revolução Industrial manifestou uma ambiguidade inerente. Enquanto alguns autores a retratavam como uma era áurea, promotora de progresso econômico e avanços tecnológicos sem precedentes, outros a concebiam como uma época sombria, marcada por desigualdades profundas, precarização das condições laborais e uma urbanização desordenada. Essa dualidade, emblematicamente capturada por Charles Dickens (2001) em “Um Conto de Duas Cidades”, permanece como um reflexo eloquente das contradições inerentes a esse período transformador da história.

Aquele foi o melhor dos tempos, foi o pior dos tempos; aquela foi a idade da sabedoria, foi a idade da insensatez, foi a época da crença, foi a época da descrença, foi a estação da Luz, a estação das Trevas, a primavera da esperança, o inverno do desespero; tínhamos tudo diante de nós, tínhamos nada diante de nós, íamos todos direto para o Paraíso, íamos todos direto no sentido contrário — em suma, o período era em tal medida semelhante ao presente que algumas de suas mais ruidosas autoridades

insistiram em seu recebimento, para o bem ou para o mal, apenas no grau superlativo de comparação.

Sob essa ótica, torna-se evidente que a Revolução Industrial representou um marco decisivo na expansão dos grandes aglomerados urbanos, evidenciando a premente necessidade de uma gestão mais eficiente do crescimento das cidades, de modo a assegurar que seu desenvolvimento ocorra de forma sustentável, inclusiva e ordenada. Frente à desorganização inerente ao crescimento descontrolado, emergiu o planejamento urbano como um esforço deliberado para estruturar e ordenar os processos de expansão citadina, em meio ao caos social instaurado pelo êxodo rural em massa, característico da Revolução Industrial.

Assim, a partir do século XIX, principalmente na Europa, observa-se uma transformação profunda nos padrões de ocupação e uso do solo, que impôs ao poder público a necessidade de implementar operações urbanísticas urgentes. Essas iniciativas visavam suprir serviços essenciais, como saneamento básico, e conter a expansão desenfreada das cidades industriais. Nesse sentido, é justamente nesse contexto de reorganização socioeconômica que se delineia o arcabouço teórico que relaciona o homem ao ambiente urbano — o que, contemporaneamente, denominamos urbanismo. Tal disciplina emergiu a partir da percepção de pensadores e governantes acerca da imprescindibilidade de regulamentar o espaço urbano para garantir melhores condições de vida à população.

## 2.2. O SURGIMENTO DO URBANISMO E DO PLANEJAMENTO URBANO

O urbanismo, portanto, consolida-se como um campo científico destinado a estudar, interpretar e solucionar as problemáticas enfrentadas pelos conglomerados urbanos, buscando equilibrar o progresso econômico com a preservação da saúde e do bem-estar humano, além de promover o uso racional do espaço: um recurso escasso. Conforme ressalta o historiador e arquiteto italiano Leonardo Benevolo (2001), a história do urbanismo é relativamente recente e encontra um de seus marcos iniciais na promulgação de legislações como o *Public Health Act*, aprovado na Inglaterra em 1848. Essa norma visava regular o abastecimento de água potável, o saneamento de esgotos, a drenagem de terrenos alagadiços e a abertura de vias públicas, respondendo aos desafios impostos pela insalubridade das cidades industriais britânicas.

Nas palavras de Benevolo, essa preocupação inicial com condições mínimas de salubridade evoluiu paulatinamente para um corpo normativo mais abrangente, que passou a incluir aspectos como densidade demográfica, parâmetros para loteamentos e diretrizes construtivas. No início do século XX, no contexto de efervescência das discussões urbanísticas,

emergiu a teoria urbanística funcionalista, que priorizava a organização das cidades com base em sua funcionalidade, rejeitando um esteticismo meramente higienista. Esse movimento culminou, em 1928, na fundação do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), uma iniciativa pioneira que congregou arquitetos, urbanistas e outros especialistas para debater o planejamento urbano e propor soluções inovadoras às demandas sociais e estruturais oriundas da urbanização intensificada pela era industrial.

Entre os frutos mais notáveis do CIAM está a célebre “Carta de Atenas”, redigida em 1933 sob a liderança de Le Corbusier, influente arquiteto francês. Esse manifesto definiu os princípios basilares do urbanismo moderno, organizando as funções essenciais das cidades em quatro categorias: habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito. A “Carta de Atenas” destacou a relevância de um planejamento urbano integrado, pautado pela funcionalidade e pela eficiência, com vistas ao bem-estar coletivo. Suas propostas, como a separação de usos, a racionalização dos transportes e a valorização de áreas verdes, exerceram profunda influência nas práticas urbanísticas do século XX, moldando as discussões contemporâneas sobre a qualidade de vida nos espaços urbanos.

### 2.3. A INTEGRAÇÃO ENTRE O DIREITO E O URBANISMO

Assim, a cidade cresceu — cresceu em grandeza e em miséria, em graça e em disenteria — como poetizou Vinicius de Moraes, ao retratar a ambiguidade das urbes modernas:

Não cresceu? Cresceu muito! Em grandeza e miséria. Em graça e disenteria. Deu franquia especial à doença venérea. E à alta quinquilharia. Tornou-se grande, sórdida, ó cidade. Do meu amor maior! Deixa-me amar-te assim, na claridade. Vibrante de calor!

O lirismo de Vinicius antecipa o paradoxo que o urbanismo moderno buscou enfrentar: o crescimento acelerado e desordenado das cidades e a conseqüente necessidade de lhes conferir racionalidade e função social. O Direito Urbanístico, por sua vez, emerge como o instrumento jurídico capaz de converter essas diretrizes técnicas em comandos normativos e coercivos do Poder Público.

Dessa forma, o Direito Urbanístico é definido como o ramo jurídico que reúne princípios e normas destinados a orientar a atuação do Poder Público na ordenação do espaço urbano, disciplinando o uso do solo, os instrumentos de política urbana e as relações entre interesses coletivos e privados no território das cidades. José Afonso da Silva (2025) o conceitua como produto das transformações sociais, voltado a fornecer ao Estado o arcabouço legislativo necessário para ordenar a realidade em benefício da coletividade, respeitando o princípio da legalidade e a função social da propriedade.

Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2015) observa que o Direito Urbanístico pode ser analisado sob dois critérios distintos: o material, correspondente ao conjunto de normas que disciplinam a ocupação e uso dos espaços habitáveis; e o substancial, que o reconhece como ramo do Direito Público, responsável por sistematizar princípios e instrumentos voltados à harmonização das funções do ambiente urbano e à promoção da qualidade de vida da coletividade. Essa dupla dimensão evidencia que o Direito Urbanístico não apenas organiza juridicamente o espaço urbano, mas também, com base no texto constitucional, projeta uma finalidade eminentemente social (CARMONA, 2015), qual seja, assegurar condições dignas de vida nas cidades (art. 182, da Constituição Federal de 1988).

Assim, o urbanismo, enquanto campo científico de análise, planejamento e intervenção no espaço urbano, encontra no Direito a sua forma normativa e coercitiva. O que no plano urbanístico se traduz em diretrizes técnicas ou em ideais de organização espacial, no âmbito jurídico se converte em comandos obrigatórios, vinculantes para o próprio Poder Público e para os administrados. É justamente essa integração que transforma o urbanismo em Direito Urbanístico: um corpo normativo capaz de conferir juridicidade às propostas de ordenação territorial e bem-estar do cidadão, estabelecendo deveres, impondo limites ao direito de propriedade e criando instrumentos que possibilitam tanto a execução de políticas públicas quanto a repressão de condutas contrárias à função social da cidade.

Essa integração entre o Direito e o Urbanismo, contudo, não deve ser compreendida apenas sob a ótica funcional da regulação estatal do espaço urbano, mas também a partir de sua natureza jurídica própria. Nesse sentido, José Roberto Fernandes Castilho (2021) identifica três características fundamentais que definem o Direito Urbanístico como ramo do Direito Público.

A primeira é a sua natureza patrimonial, uma vez que a norma jurídico-urbanística incide diretamente sobre o bem — e não sobre a pessoa —, configurando uma obrigação *propter rem*. Isso significa que os deveres e limitações urbanísticas acompanham o imóvel, independentemente de quem seja o titular do domínio. Tal característica é expressamente reconhecida no art. 6º do Estatuto da Cidade, segundo o qual a transferência do imóvel implica a transmissão automática das obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, sem interrupção de quaisquer prazos.

A segunda característica é o caráter discriminatório do Direito Urbanístico. Diferentemente de outros ramos do Direito Público, ele não se aplica de forma uniforme ou geral, mas sim de maneira diferenciada, considerando as peculiaridades físicas, ambientais, históricas e socioeconômicas de cada zona da cidade. Assim, não há normas urbanísticas

universais: cada ente municipal deve construir suas próprias diretrizes de planejamento, refletidas nos planos diretores e nas legislações de uso e ocupação do solo, de modo a atender às especificidades locais.

Por fim, Castilho (2021) aponta o caráter empírico e dinâmico do Direito Urbanístico. Por estar intrinsecamente ligado à realidade mutável das cidades, trata-se de um ramo jurídico que precisa evoluir junto com o espaço urbano. Suas normas não podem ser rígidas ou estanques, devendo adaptar-se continuamente às transformações sociais, econômicas e territoriais. É justamente essa característica que explica a obrigatoriedade da revisão periódica dos planos diretores a cada dez anos, prevista no art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade — instrumento que assegura a atualização constante das políticas urbanas e reforça a natureza dinâmica do Direito Urbanístico.

Ao reunir essas três dimensões: I) patrimonial; II) discriminatória; e III) empírica. O Direito Urbanístico se consolida como um sistema jurídico, uma verdadeira ponte que articula a técnica urbanística à prática estatal. Em outras palavras, ele opera como ponte entre o saber técnico voltado à promoção de uma vida urbana mais digna e a prática administrativa, dotando de força legal as opções de planejamento e assegurando sua concretização por meio de mecanismos administrativos, tributários e judiciais.

No Brasil, trata-se de um ramo ainda recente e em processo de consolidação. Victor Carvalho Pinto (2010) observa que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representaram marcos fundamentais ao Direito Urbanístico. Especialmente o Estatuto da Cidade, ao sistematizar princípios e instrumentos da política urbana. Ainda assim, a legislação brasileira continua marcada pela fragmentação e pela falta de sistematização, o que dificulta a institucionalização de um verdadeiro Código de Urbanismo. Na prática, planos diretores frequentemente carecem de densidade técnica e acabam funcionando mais como declarações políticas do que como instrumentos normativos eficazes de transformação da cidade.

A experiência internacional revela estágios mais avançados de integração entre o Direito e o Urbanismo. Em países como França, Itália e Espanha, existem Códigos de Urbanismo que oferecem unidade e clareza quanto ao conteúdo dos planos, aos direitos e deveres dos proprietários e à participação da sociedade. Isabel Moraes Cardoso explica que a Ley de Suelo espanhola de 2007, por exemplo, vinculou a ordenação do solo ao direito à habitação, à sustentabilidade ambiental e ao combate à especulação imobiliária, prevendo instrumentos de redistribuição de mais-valias urbanísticas e políticas de regeneração urbana (PINTO, 2010).

Portanto, essa comparação evidencia que, embora o Brasil tenha avançado com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade, o Direito Urbanístico ainda ocupa um espaço periférico dentro da dogmática jurídica. Falta-lhe maior sistematização, difusão acadêmica e fortalecimento institucional. Contudo, sua importância é inegável: sem a integração entre Direito e Urbanismo, o espaço urbano permanece refém de lógicas de mercado e de interesses privados, em detrimento da justiça social e da sustentabilidade. Fortalecer o Direito Urbanístico no Brasil constitui passo essencial para assegurar cidades mais inclusivas, ordenadas e democráticas.

Essa contextualização histórica e conceitual sobre o direito da cidade abre caminho para a análise do Direito Urbanístico em sua vertente normativa no ordenamento jurídico brasileiro atual. No próximo capítulo, examinam-se sua base constitucional, a competência para legislar sobre a cidade e os instrumentos jurídicos que servirão como formas de efetivação da política urbana de uso e ocupação do solo previstos pelo Estatuto da Cidade, com especial atenção às operações urbanas consorciadas, a fim de compreender seus limites, potencialidades e a forma como se inserem na política urbana nacional.

### 3. O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA

A contextualização histórica e conceitual apresentada no capítulo anterior evidenciou que as cidades, ao longo do tempo, se consolidaram como centros de organização da vida social, política e econômica, demandando instrumentos racionais de ordenação territorial. No Brasil, contudo, esse processo se estruturou de forma tardia e fragmentada, sobretudo quando comparado a países que, desde o início do século XX, já haviam sistematizado suas normas em códigos de urbanismo.

Somente com a Constituição Federal de 1988 a política urbana foi definitivamente alçada ao patamar constitucional, inaugurando uma nova etapa na institucionalização do Direito Urbanístico no Brasil. Esse movimento foi reforçado em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade, diploma infraconstitucional que, embora não se configure como um verdadeiro Código de Urbanismo, representa um marco na consolidação dos princípios constitucionais da política urbana e no desenvolvimento de instrumentos voltados à gestão democrática das cidades.

É a partir desses marcos normativos que se desenvolve a análise a seguir.

#### 3.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

A mobilização política em torno do direito urbanístico no Brasil ganhou força a partir das discussões sobre o direito à cidade, intensificadas durante a redemocratização e a convocação da Assembleia Constituinte de 1988. Nesse contexto, movimentos sociais e entidades civis desempenharam papel estratégico ao inserir as demandas de reforma urbana na pauta constitucional. Inspirados pela obra *Le droit à la ville*, de Henri Lefebvre, defenderam uma concepção de cidade mais inclusiva, democrática e participativa (ALVAREZ, 2023). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) destacou-se como o principal articulador desse processo, dando coesão a uma agenda urbana que até então permanecia dispersa.

Conforme observa Gabriel Alvarez (2023), a atuação do MNRU foi determinante para que o texto constitucional incorporasse princípios e diretrizes estruturantes da política urbana. É inegável que esses movimentos lograram êxito ao consolidar no ordenamento jurídico constitucional a ideia de cidade orientada pela justiça social, pela inclusão e pela função social da propriedade. Nessa mesma linha, Janaína Rigo Santin (2013) sublinha que a pauta da reforma urbana ultrapassou o mero ativismo popular, alcançando o centro do debate constituinte e assegurando a inserção do Capítulo II do Título VII da Constituição, denominado Da Política

Urbana. Foi nesse momento que os arts. 182 e 183 consagraram a função social da propriedade e da cidade como fundamentos do ordenamento urbanístico brasileiro.

A partir daí, outro importante passo foi a consolidação do Município como ente federativo central na política urbana, em razão da proximidade com as dinâmicas sociais e territoriais que configuram o espaço urbano no dia a dia. Dessa forma, a Constituição de 1988 atribuiu às municipalidades a competência político-administrativa para disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo (art. 30, VII), bem como para elaborar planos diretores como instrumentos de efetivação da política urbana (art. 182, §1º).

Nessa mesma direção, José Afonso da Silva (2025) enfatiza que o Direito Urbanístico se constitui como ramo jurídico autônomo a partir da Constituição, que pela primeira vez fixou normas gerais sobre ordenação territorial (arts. 21, IX; 25, §3º; e 30, VIII), desenvolvimento urbano (art. 182), preservação ambiental (arts. 23, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225) e planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182).

Todavia, a constitucionalização do tema, embora decisiva e louvável, mostrou-se insuficiente para garantir a efetividade plena da política urbana. A Constituição de 1988 lançou as bases principiológicas do Direito Urbanístico, mas deixou ao legislador infraconstitucional a tarefa de detalhar e operacionalizar seus instrumentos. Essa escolha resultou em um quadro de fragmentação normativa, no qual as normas urbanísticas se dispersam, sem a organicidade de um verdadeiro Código de Urbanismo.

Como observa José Afonso da Silva (2025, apud Federico Spantigatti), a Constituição representa um avanço inegável, mas o Direito Urbanístico brasileiro ainda não alcançou uma unidade substancial de princípios e normas, permanecendo conectado apenas por um critério material — o da temática urbana. Essa realidade contrasta com a experiência de países como França e Espanha, que, desde meados do século XX, consolidaram códigos de urbanismo capazes de articular, de forma sistemática, os fundamentos, competências e instrumentos da política territorial.

A Constituição de 1988, entretanto, abriu caminho para que essa unidade normativa pudesse se concretizar futuramente. Foi com base nesse novo marco constitucional que se tornou possível a elaboração de uma lei infraconstitucional destinada a regulamentar, de maneira abrangente, as diretrizes da política urbana — o que se materializou, anos depois, com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, tema da subseção a seguir.

### 3.2. O ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição Federal de 1988, ao inaugurar a política urbana no ordenamento jurídico brasileiro, estabeleceu em seu art. 182 que o desenvolvimento urbano deveria ser executado, em suma, pelo Poder Público municipal “conforme diretrizes gerais fixadas em lei”, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Assim, o constituinte originário reconheceu a necessidade de uma lei específica que regulamentasse as diretrizes constitucionais e desse concretude ao direito urbanístico. Essa remissão expressa à futura norma infraconstitucional gerou, portanto, uma lacuna proposital, destinada a ser preenchida por uma legislação que sistematizasse os princípios, competências e instrumentos da política urbana.

Foi nesse cenário de expectativa legislativa que o senador Pompeu de Souza (PMDB-DF) apresentou, em 1989, o Projeto de Lei nº 181, posteriormente transformado no PL nº 5788/1990 (SANTIN, 2013). A tramitação, contudo, foi lenta e conturbada, o texto permaneceu por mais de uma década paralisado na Câmara dos Deputados, evidenciando as resistências políticas e os intensos conflitos de interesse que cercavam a regulamentação da política urbana — especialmente entre movimentos sociais e o setor imobiliário. Somente após sucessivas revisões, amplos debates e forte mobilização da sociedade civil organizada, o projeto foi finalmente aprovado e transformado na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passo fundamental rumo a consolidação do Direito Urbanístico brasileiro (SANTIN, 2013).

Janaína Rigo Santin (2013) afirma que essa legislação infraconstitucional representou um marco na regulação da política urbana brasileira ao consolidar instrumentos inovadores, como as operações urbanas consorciadas e a regulamentação dos planos diretores obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes garantindo a implementação efetiva dos princípios constitucionais da política urbana, estabelecendo um elo normativo entre os ideais da Constituição de 1988 e a prática administrativa dos municípios.

Logo em seu artigo inaugural, a Lei nº 10.257/2001 — autodenominada Estatuto da Cidade — afirma-se como o instrumento destinado a materializar os ideais constitucionais previstos nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal. O dispositivo estabelece normas de ordem pública e interesse social, voltadas à regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Apesar das intensas pressões exercidas pelo mercado imobiliário durante sua elaboração, o Estatuto foi promulgado com o propósito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme o art. 2º, assegurando o direito à cidade, a sustentabilidade urbana e a ampla participação popular na formulação e execução das políticas de desenvolvimento urbano.

Cumprido ressaltar, contudo, que não se trata de uma demonização do setor imobiliário brasileiro, afinal, grande parte do desenvolvimento urbano depende da iniciativa privada. No entanto, é necessário reconhecer que a consolidação de um verdadeiro Direito Urbanístico jamais seria tarefa simples, justamente por sua natureza pública e pelo fato de interferir e impor limites aos interesses privados. A atuação estatal no espaço urbano inevitavelmente gera tensões entre o interesse coletivo e o direito privado de propriedade. De um lado, o proprietário tende a buscar a máxima exploração econômica de seu imóvel, especialmente diante da escassez e do alto valor da terra urbana, de outro, a vida nas cidades requer especial proteção e que o uso do solo atenda a uma função social, pautada no equilíbrio do desenvolvimento econômico e do meio ambiente urbano.

José Afonso da Silva (2025) realçou em seu manual de Direito Urbanístico que o Estatuto da Cidade surge como um importante divisor de águas ao impor limites da atuação do poder público sobre o privado e disponibilizar uma gama de instrumentos jurídico-urbanísticos para a efetivação da atuação estatal sobre a cidade. Ao estabelecer parâmetros normativos claros para o exercício do poder público, o Estatuto assegura segurança jurídica tanto ao Estado quanto aos particulares, reforçando o princípio constitucional da legalidade segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF).

Trata-se, portanto, de uma norma que não apenas restringe, mas também legitima a intervenção pública e democratiza a atuação do planejamento urbano, traduzindo em termos jurídicos o equilíbrio entre liberdade individual e interesse coletivo que sustenta o próprio ideal de cidade previsto na Constituição. Janaína Rigo Santin (2013) afirma que o Estatuto da Cidade pretende garantir o desenvolvimento qualitativo, em que, mesmo com o crescimento da população e o desenvolvimento econômico do município não haja comprometimento da memória histórica, da qualidade de vida e do meio ambiente das atuais e futuras gerações.

### 3.3. OS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES GERAIS DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

A política de desenvolvimento urbano, inserida no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988, assume natureza de direito fundamental de caráter coletivo, voltado à promoção do bem-estar, da justiça social e do equilíbrio ambiental nas cidades. Essa política pública é concebida como um programa de ação governamental voltado à ordenação dos espaços habitáveis, abrangendo tanto o planejamento quanto a gestão urbana, e buscando compatibilizar o desenvolvimento econômico com o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do território.

Nessa linha, Rodrigo Oliveira Salgado (2014) sustenta que a essência principiológica da disciplina jurídico-urbanística é a regulação econômica do espaço urbano, transcendendo o aspecto puramente econômico para abranger dimensões ambientais, sociais e de bem-estar coletivo. Para o autor, não há vida econômica sem regulação, e no âmbito do Direito Urbanístico essa regulação se manifesta principalmente na função social da propriedade, na limitação do uso privado em prol do interesse público e na garantia da segurança jurídica das relações jurídicas urbanas.

Inspirando-se em Octavio Ianni (apud SALGADO, 2014, p. 170), o autor recorda que “planificar é, ainda que fragmentariamente, negar a realidade presente”, destacando a diretriz intervencionista e política da matéria, que visa transformar a estrutura econômica e social das cidades. Sob essa ótica, a atividade urbanística revela-se uma expressão típica da intervenção estatal no domínio econômico privado, cuja finalidade é assegurar o direito à cidade e promover o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a função social do território urbano. Dessa forma, os princípios urbanísticos ganham sentido prático ao atuarem como parâmetros de racionalização da vida econômica e de promoção do bem comum no espaço urbano.

O direito à cidade, por sua vez, é o conceito central do pensamento urbanístico contemporâneo, traduz-se no direito de todos os cidadãos a usufruírem de um espaço urbano democrático, inclusivo e sustentável. Inspirado em autores como Henri Lefebvre e incorporado ao discurso jurídico pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, esse direito não se limita ao acesso à moradia, mas abrange o direito à mobilidade, ao lazer, ao meio ambiente equilibrado, à cultura e à participação nas decisões urbanas. Trata-se, portanto, de um direito que transcende o individual e reflete a dimensão coletiva e solidária da vida urbana, impondo ao Estado o dever de garantir condições equitativas de acesso à cidade e seus benefícios.

Já a função social da propriedade representa o pilar normativo que redefine o sentido da titularidade dominial no Estado Democrático de Direito. Longe de ser um direito absoluto, a propriedade urbana deve atender à sua função social, isto é, cumprir sua utilidade coletiva, conforme os parâmetros fixados pelo plano diretor e demais instrumentos da política urbana. O art. 182, §2º, da Constituição e o art. 39 do Estatuto da Cidade deixam claro que o exercício do domínio está condicionado ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, de modo que a propriedade se torna um instrumento de justiça espacial, e não apenas de apropriação privada.

Reforçando os princípios constitucionais, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, consolidou um conjunto de diretrizes gerais da política urbana, que se configuram como

verdadeiros princípios operacionais para a materialização do Direito Urbanístico. Esses princípios funcionam como parâmetros de interpretação e execução das políticas públicas, vinculando o Poder Público e orientando a atuação dos legisladores, administradores e agentes privados.

Como observa José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 30), o legislador buscou, por meio dessas diretrizes, “nortear os legisladores e administradores, não somente lhes indicando os fins a que se deve destinar a política urbana, como também evitando a prática de atos que possam contrair os referidos preceitos”.

Embora o art. 2º do Estatuto da Cidade reúna uma ampla variedade de comandos, é possível agrupá-los segundo a proposta do próprio Carvalho Filho (2013) em cinco categorias principais, as quais revelam a abrangência e a interdisciplinaridade do Direito Urbanístico: diretrizes governamentais, sociais, econômico-financeiras, relativas ao solo urbano e jurídicas. Cada uma dessas categorias é detalhada na tabela autoral a seguir, permitindo uma análise sistematizada dos principais comandos normativos previstos no Estatuto da Cidade.

**QUADRO 01 – DIRETRIZES GERAIS DO PLANEJAMENTO URBANO COM BASE NO ESTATUTO DA CIDADE**

<b>Categoria de diretrizes</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Finalidade e observações</b>
<b>Governamentais</b>	a) Planejamento do desenvolvimento das cidades e das atividades econômicas do Município (inc. IV);	Diretrizes que dependem de ação direta do Poder Público. Visam assegurar planejamento, infraestrutura e sustentabilidade na gestão das cidades
	b) Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos (inc. V);	
	c) Integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais (inc. VII);	
	d) Promoção de padrões de produção de bens e serviços e de expansão urbana ajustados à sustentabilidade ambiental, social e econômica (inc. VIII);	
	e) Proteção do meio ambiente (inc. XII);	
	f) Igualdade de condições entre agentes públicos e privados nos empreendimentos e atividades concernentes ao processo de urbanização (inc. XVI).	
<b>Sociais</b>	a) Direito a cidades sustentáveis, que assegurem o acesso à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte e serviços públicos (inc. I);	Diretrizes voltadas à inclusão social e à democratização da cidade. Promovem o direito à cidade, a
	b) Participação democrática de coletividades e associações na formulação e fiscalização de planos e programas de desenvolvimento urbano (inc. II);	

	c) Cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade civil (inc. III);	participação popular e a equidade urbana.
	d) Distribuição equitativa de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inc. IX);	
	e) Realização de audiências prévias em empreendimentos com impactos negativos ao meio ambiente ou conforto urbano (inc. XIII).	
<b>Econômico-financeiras</b>	a) Compatibilização dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira com os objetivos da política urbana, privilegiando investimentos de interesse social (inc. X);	Diretrizes que visam à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, e ao uso do sistema tributário como instrumento de equidade urbana.
	b) Recuperação de investimentos públicos que valorizem imóveis privados (inc. XI).	
<b>Relativas ao solo urbano</b>	a) Ordenação e controle do uso do solo, prevenindo usos inadequados, poluição, retenção especulativa e sobrecarga da infraestrutura (inc. VI);	Diretrizes que buscam garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do solo urbano, evitando distorções especulativas.
	b) Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (inc. XIV).	
<b>Jurídicas</b>	a) Simplificação dos atos legislativos e normas edilícias relativas ao uso e ocupação do solo, com vistas a reduzir custos e aumentar a oferta de lotes e unidades habitacionais (inc. XV).	Diretrizes voltadas à efetividade normativa e segurança jurídica, garantindo coerência e racionalidade ao sistema urbanístico.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Carvalho Filho (2013, p. 30 – 33).

Essa sistematização das normas diretivas do Direito Urbanístico brasileiro, apresentada no quadro acima, é fundamental para a compreensão do caráter multidimensional da matéria, principalmente por se tratar de uma área que possui diversas interligações com campos que transcendem o pensamento jurídico, alcançando áreas como a engenharia, a economia e o urbanismo *stricto sensu*. O Direito Urbanístico, portanto, articula dimensões políticas, sociais, econômicas e jurídicas em torno de um mesmo objetivo: assegurar a função social da cidade e da propriedade, por meio da regulamentação da atividade urbana.

Cada uma das cinco categorias apresentadas no quadro anterior evidencia que a política urbana, para além de um conjunto de normas técnicas e construtivas, constitui uma política pública estruturante de curto, médio e longo prazo, cuja aplicação cotidiana orienta a atuação do Poder Público e condiciona o comportamento dos agentes privados na produção e transformação do espaço urbano. Ao se observar o conjunto das diretrizes, percebe-se que elas não operam isoladamente, mas se interligam em um sistema de coordenação e cooperação. As

diretrizes governamentais e jurídico-institucionais estabelecem uma atuação estatal integrada, planejada e racional sobre o uso e a ocupação do solo, enquanto as de natureza social e econômico-financeira asseguram a redistribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, concretizando o ideal de equidade urbana.

Nesse contexto, os princípios e diretrizes da política urbana cumprem uma função de vinculação e integração federativa, reforçando o pacto cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Devem, portanto, ser observados por todos os entes federativos, bem como pelos particulares que atuem, direta ou indiretamente, na transformação do território urbano.

Leandro Teodoro Andrade (2019) observa que, embora o Estatuto da Cidade constitua a legislação nacional que orienta a política urbana a ser executada principalmente pelos municípios, a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência da União para dispor sobre normas gerais de Direito Urbanístico (art. 24, I) e para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento (art. 21, IX).

José Afonso da Silva, por sua vez, destaca a tímida atuação dos Estados na seara urbanística, uma vez que lhes é atribuída a competência concorrente com a União para legislar sobre Direito Urbanístico (art. 24, I, CF). Essa competência permite aos Estados intervir em suas regiões administrativas, além de lhes conferir a atribuição expressa de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com vistas à integração da execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º da CF). A atuação estadual também pode ocorrer de forma suplementar, por meio de planos urbanísticos de âmbito regional.

Todavia, é no âmbito municipal que a política urbana alcança sua efetividade prática. A Constituição de 1988 atribui ao Município a competência para executar, disciplinar e fiscalizar a política de desenvolvimento urbano (art. 182, CF), não de forma meramente suplementar, mas como ente dotado de competência própria e plena (SILVA, 2025). Cabe ao Município estabelecer a política de desenvolvimento urbano e promover o adequado ordenamento do seu território por meio do plano diretor, instrumento básico dessa política (art. 30, VIII, CF).

Dessa forma, é por meio da cooperação entre as três esferas administrativas e da participação dos particulares que se concretiza a função social da cidade e da propriedade. Contudo, deve-se reconhecer que a atuação municipal ocupa posição proeminente nesse processo, uma vez que é no território local que se operacionalizam os instrumentos jurídicos da política urbana e se materializam as transformações concretas do espaço urbano.

### 3.4. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

José dos Santos Carvalho Filho (2013) observa que a identificação da competência legislativa e administrativa sobre o Direito Urbanístico no Brasil não é tarefa simples. Primeiramente, porque o país adota um sistema federativo, no qual os três níveis de governo possuem autonomia política, administrativa e normativa. Em segundo lugar, o autor destaca que a legislação jurídico-urbanística brasileira carece de unidade substancial, encontrando-se dispersa em diversos diplomas constitucionais, legais e infralegais, o que exige uma leitura sistemática para a correta delimitação das competências.

Com base na Constituição Federal de 1988, observa-se que o direito urbanístico se insere no campo das competências legislativas concorrentes (art. 24, I), cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados e Municípios o exercício da competência legislativa concorrente ou suplementar e competência executiva. Ademais, o art. 30, incisos I e VIII, confere aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, reforçando a sua centralidade na gestão da política urbana.

Para melhor delimitar a distribuição de atribuições entre os entes federativos, José dos Santos Carvalho Filho (2013) propõe uma sistematização das matérias que competem a cada um destes, conforme o texto constitucional:

**QUADRO 02 – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SOBRE DIREITO URBANÍSTICO**

<b>Entidade federativa</b>	<b>Principais competências</b>	<b>Fundamento constitucional</b>
<b>União</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos.</li><li>2. Fixar princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.</li><li>3. Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.</li><li>4. Legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico.</li><li>5. Editar normas com as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano.</li><li>6. Editar lei reguladora da atuação municipal para adequação do solo urbano ao plano diretor.</li></ol>	Art. 21, IX, XX e XXI; art. 24, I e §1º; art. 182, caput e §4º, CF/88
<b>Estados</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Legislar sobre normas urbanísticas regionais, suplementando a legislação federal.</li></ol>	Art. 24, I e §2º; art. 25, §§1º e 3º, CF/88

	<p>2. Estabelecer planos urbanísticos de ordenação do território estadual de forma genérica.</p> <p>3. Instituir planos e normas urbanísticas em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas.</p>	
<b>Municípios</b>	<p>1. Suplementar a legislação federal e estadual urbanística, quando couber.</p> <p>2. Promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.</p> <p>3. Estabelecer a política de desenvolvimento urbano, observadas as diretrizes da lei federal.</p> <p>4. Elaborar o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.</p> <p>5. Exigir a adequação da propriedade imobiliária ao plano diretor municipal.</p> <p>6. Aplicar medidas punitivas urbanísticas: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação sancionatória.</p>	<p>Art. 30, II e VIII; art. 182, caput, §§1º e 4º, CF/88</p>

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Carvalho Filho (2013, p. 20 – 24).

A partir dessa repartição de competências, constata-se que, embora o direito urbanístico decorra de um modelo cooperativo e descentralizado, o Município assume posição de protagonista na formulação e execução das políticas urbanas. Além do mais, é ele quem atua de forma direta sobre o território e a vida cotidiana dos cidadãos.

### 3.5. O MUNICÍPIO COMO ENTE CENTRAL DA POLÍTICA URBANA

A Constituição Federal de 1988, ao consolidar o Direito Urbanístico como ramo autônomo do direito brasileiro, conferiu ao Município papel de destaque na execução da política de desenvolvimento urbano. O protagonismo municipal, portanto, decorre do reconhecimento de que é no espaço local que se manifestam, de maneira mais imediata, as demandas sociais, econômicas e ambientais relacionadas ao uso do solo e à ordenação das cidades.

A Constituição Federal, nesse sentido, no seu artigo 30, funda o princípio da predominância do interesse local, segundo confere ao Município a competência para dispor sobre todas as matérias que afetem, de modo direto e imediato, a vida urbana de sua coletividade. Cabe destacar, contudo, como observado por Wilcinete Dias Soares e Marcello

Espinosa (2013), o interesse local não é exclusivo do Município, pois nenhum interesse municipal deixa de refletir, ainda que indiretamente, nas esferas estadual ou nacional.

Compreender o alcance dessa competência exige, inicialmente, distinguir os conceitos de cidade e município. A partir dessa distinção, torna-se possível examinar os fundamentos constitucionais da atuação municipal, sua autonomia dentro do modelo cooperativo federativo e, por fim, sua responsabilidade pela implementação dos instrumentos da política urbana, entre os quais se destacam as operações urbanas consorciadas.

### **3.5.1. Cidade e Município: distinção conceitual e jurídica**

Embora muitas pessoas assim considerem, Município e cidade não são termos sinônimos. De forma simplificada e definitivamente simplista, para fugir dos longos debates teóricos, podemos dizer que a cidade corresponde ao espaço físico e social onde se desenvolve a vida urbana, enquanto o Município constitui o ente político-administrativo autônomo integrante da Federação brasileira, responsável pela gestão e ordenação desse território.

O Município assume a condição de ente federativo e órgão gestor do governo local, sendo a base da descentralização política e administrativa. Diferentemente da União e dos Estados, o Município configura-se como a instância de poder mais próxima do cidadão, dotada de competências próprias para decidir sobre os assuntos de interesse imediato da coletividade (SILVA, 2025). Essa descentralização reflete um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois permite que as comunidades locais participem diretamente da formulação das políticas públicas e do controle da gestão urbana.

No Brasil, o Município é a menor unidade territorial com governo próprio, compreendendo tanto a zona urbana, a zona de expansão urbana, quanto a rural, independentemente do número de habitantes. Pode, inclusive, ser composto por mais de uma cidade, núcleo urbano e/ou distrito, mantendo-se, porém, subordinado ao distrito-sede, o qual concentra a administração municipal.

Sob o ponto de vista jurídico, a autonomia municipal está assegurada pelos arts. 29 e 30 da Constituição Federal, que conferem ao Município auto-organização, autogoverno e autoadministração.

### **3.5.2. O fundamento constitucional da competência municipal**

Na visão de Soares e Espinosa (2013), para além da questão do planejamento urbano, a Constituição Federal de 1988 foi também inovadora ao promover uma das mais profundas transformações do pacto federativo brasileiro, ao elevar o Município à condição de ente

integrante da Federação, dotado de autonomia política, administrativa e financeira. Essa inovação constitucional rompeu com o modelo mais centralizado das constituições anteriores e consolidou a descentralização político-administrativa como eixo estruturante da organização territorial do Estado brasileiro.

Para os autores, a Carta Magna de 1988 representou um marco histórico ao conferir ao Município o status de pessoa política, com competências próprias e independentes das demais esferas de governo (SOARES e ESPINOSA, 2013). Tal avanço, expresso nos arts. 1º e 18 da Constituição Federal, incluem o Município na composição da República Federativa do Brasil, e nos arts. 29 e 30, disciplinam os elementos essenciais de sua autonomia. Para os autores, a nova repartição de competências “deu ênfase à descentralização administrativa” (SOARES e ESPINOSA, 2013), assegurando ao ente local um espaço de atuação direta na gestão dos interesses comunitários.

Essa estrutura de competências, conforme analisam Soares e Espinosa (2013), assenta-se em um tripé constitucional:

- i. a auto-organização, concretizada pela promulgação da Lei Orgânica Municipal, que estabelece a estrutura interna do poder local;
- ii. o autogoverno, exercido mediante a eleição de prefeito e vereadores, que materializa a soberania popular na esfera municipal; e
- iii. a autoadministração, manifestada na capacidade de gerir receitas, serviços e políticas públicas de interesse local, nos termos do art. 30 da Constituição.

O fundamento dessa autonomia repousa na criação do princípio da predominância do interesse local, expressamente reconhecido no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal de 1988, que atribui aos Municípios a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Ambos os incisos servem como verdadeiros princípios da atuação municipal, pois estabelece, que compete aos Municípios dispor sobre todos os assuntos que afetem de modo direto e imediato a vida urbana da coletividade, cabendo-lhes, ainda, suplementar a legislação federal e estadual quando necessário à sua aplicação no plano local.

Como ensina Dirley da Cunha Júnior (2021), a repartição constitucional de competências se orienta pela lógica da predominância: à União cabem as matérias de interesse nacional; aos Estados, as de interesse regional; e aos Municípios, as de interesse local.

A competência municipal abrange, portanto, tanto a função legislativa — para editar normas sobre assuntos locais — quanto a função administrativa, que inclui a organização dos serviços públicos e a ordenação urbanística do território. No âmbito do Direito Urbanístico, essa prerrogativa assume relevância especial, pois é no espaço municipal que se concretizam as políticas de habitação, mobilidade, saneamento e uso do solo.

Conforme ensina José Roberto Fernandes Castilho (2021, p. 112 – 113), o Município constitui o ente federativo dotado de autonomia política e administrativa, integrando o Estado, e seu território abrange áreas urbanas, zonas de transição e territórios rurais. Na lição do autor, a cidade, por sua vez, representa qualquer assentamento populacional denso e complexo que se desenvolve dentro desse território, expressando o espaço socialmente produzido pela ação humana.

A cidade é, portanto, o objeto dinâmico que será estudado pelo Direito Urbanístico, enquanto o Município, representa o sujeito institucional competente para exercer a sua regulação. Através da competência constitucional que lhe foi conferida, o Município atua como mediador entre os princípios constitucionais e as transformações concretas do espaço urbano. Portanto, sua função é dupla: planejar o desenvolvimento urbano conforme as diretrizes gerais da União e, simultaneamente, adaptar essas diretrizes às peculiaridades locais, garantindo a efetividade do direito à cidade, ideal preconizado por Henri Lefebvre.

### 3.6. OS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA

Após a explanação acerca das diretrizes gerais da política urbana brasileira, cabe adentrar no tema de natureza mais prática: os instrumentos urbanísticos. Enquanto as diretrizes representam os fundamentos orientadores da atuação do Poder Público e dos agentes privados na promoção do bem-estar urbano e na efetivação do direito à cidade, os instrumentos urbanísticos correspondem aos mecanismos operacionais utilizados para a concretização dessas diretrizes.

Na lição de José Afonso da Silva (2024, p. 355), os instrumentos de atuação urbanística são “os meios e medidas de que se serve o Poder Público para executar as atividades urbanísticas”. De modo semelhante, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 79) define tais instrumentos como “todos os meios que servem ao Poder Público e às comunidades interessadas para dar concretização às diretrizes gerais”, classificando-os em instrumentos gerais e especiais.

Para Carvalho Filho (2013), os instrumentos jurídicos são divididos em gerais e especiais, sendo os primeiros aqueles que atendem às necessidades de toda e qualquer cidade, possuindo linhas básicas e de aplicação ampla, elencados no art. 4º do Estatuto da Cidade (Lei

nº 10.257/2001). Já os instrumentos especiais são normalmente empregados pelos governos municipais para lidar com situações específicas de ordenação territorial, em razão de sua proximidade com a realidade local. Carvalho Filho ressalta, contudo, que esses instrumentos também podem ser adotados ou previstos por outros entes da Federação, desde que observadas as diretrizes gerais da política urbana nacional.

A leitura do Estatuto da Cidade revela a amplitude do rol de instrumentos de política urbana, que abrange mais de trinta mecanismos distintos, distribuídos entre dimensões administrativas, urbanísticas, tributárias e orçamentárias. Entre eles, destacam-se o plano diretor, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, o direito de superfície, o direito de preempção, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as operações urbanas consorciadas, entre outros.

Importa salientar que o rol previsto no art. 4º do Estatuto da Cidade não é taxativo, mas exemplificativo, permitindo que os entes federativos criem instrumentos de política urbana adequados às suas especificidades territoriais, desde que compatíveis com as diretrizes gerais estabelecidas pela legislação federal (CARVALHO FILHO, 2013). Uma decisão acertada do legislador, pois essa característica confere flexibilidade e atualidade ao sistema jurídico-urbanístico, permitindo-lhe acompanhar as transformações urbanas e os novos desafios de gestão das cidades.

Entre todos os instrumentos, o que possui maior destaque é o plano diretor, mencionado tanto na Constituição Federal (art. 182, § 1º) quanto no Estatuto da Cidade (arts. 39 a 42). Trata-se do instrumento-mor do Direito Urbanístico, funcionando como norma fundante e diretriz estruturante da aplicação dos demais mecanismos de intervenção. Como observa Daniela Cota (2013), o Estatuto da Cidade reforça o plano diretor como o alicerce e instrumento básico da política urbana brasileira, servindo de referência para os demais instrumentos que serão aplicados a prática jurídico-urbanística. Assim, mesmo que diversos instrumentos dependam de legislação específica para sua implementação, todos devem fundamentar-se nas diretrizes gerais fixadas pelo plano diretor.

Janáina Rigo Santin (2013) ressalta, ainda, a heterogeneidade do rol de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, que combinam medidas tradicionais e já consolidadas com mecanismos inovadores introduzidos pela legislação de 2001. Entre estes últimos, destaca-se a Operação Urbana Consorciada (OUC), que será objeto de análise no

capítulo seguinte por representar uma das formas mais sofisticadas de concertação jurídico-urbanística entre o Poder Público e a iniciativa privada.

### 3.7. A COOPERAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade inaugurou um novo paradigma na formulação dos instrumentos e diretrizes da política urbana brasileira ao reconhecer a importância da descentralização da competência de fazer a política urbana e que a efetivação do direito à cidade e das funções sociais do espaço urbano dependem da ação conjunta do Poder Público, da iniciativa privada e da sociedade civil. Além do mais, a cidade é fruto de uma ação conjunta entre eles.

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o próprio Estatuto da Cidade acertadamente consagraram essa concepção cooperativa, ao reconhecer que a gestão do território urbano deve harmonizar interesses econômicos, sociais e ambientais em torno do bem-estar coletivo. Com a constitucionalização do direito à cidade e à busca do bem-estar social, a política urbana brasileira contemporânea passou a ser concebida não apenas como um conjunto de ações estatais, mas como um processo de corresponsabilidade entre múltiplos atores, no qual o ordenamento jurídico atua como mediador entre o interesse público e a iniciativa privada — cabendo ao Estado o papel de assegurador dos direitos fundamentais e garantidor da função social da cidade e da propriedade.

#### **3.7.1. A atuação dos agentes privados na formulação e execução da política urbana**

Dessa forma, logo em seu artigo 2º, incisos II e III, o legislador estabeleceu como diretrizes da política urbana a gestão democrática da cidade e a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização. Nessa dinâmica, como observa Camila Rocha Cunha Viana (2014), o Estatuto da Cidade representa a superação do modelo autoritário e unilateral de atuação estatal em matéria urbanística, substituindo-o por uma administração, na visão da autora, dialógica e concertada. Essa mudança inaugura na gestão urbana duas concepções complementares de parceria entre o poder público e o setor privado: a gestão democrática da cidade, voltada à participação social na formulação das políticas urbanas, e a cooperação público-privada, direcionada à implementação compartilhada dos instrumentos de política urbana.

O autor Luís Alberto Húngaro (2015, p. 34-35) reforça o binômio da participação dos particulares na implementação das transformações urbanísticas ao distinguir dois grupos de

agentes privados: de um lado, os particulares diretamente interessados, que englobam usuários, moradores e proprietários afetados pelas intervenções; de outro, os investidores privados, responsáveis pela viabilização financeira e técnica das operações urbanas.

#### *3.7.1.1. A gestão democrática e o controle social da política urbana*

Nessa perspectiva, o controle democrático da política urbana é exercido por meio da participação popular nos processos de formulação, deliberação e acompanhamento das políticas de requalificação urbana, assegurando legitimidade social às decisões públicas e reforçando o caráter coletivo da produção do espaço urbano.

A gestão democrática é assegurada pelo art. 43 do Estatuto da cidade ao dispor sobre mecanismos participativos, tais como a criação de órgãos colegiados, a realização de debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre temas urbanos, a iniciativa popular de projetos de lei e a elaboração de planos urbanísticos. Esses instrumentos, como observa Rocha Cunha Viana (2014), reafirmam o mandamento essencial da política jurídico-urbanística brasileira, segundo o qual a Administração não pode nem deve administrar sozinha, reforçando o ideal de que o planejamento urbanístico é do cidadão e para o cidadão.

O cidadão, por sua vez, passa a ser chamado a participar ativamente da formação da decisão administrativa, utilizando os instrumentos de controle social previstos na legislação urbanística. Para a autora, o controle social constante e permanente tem o condão de assegurar maior democratização e efetiva satisfação das aspirações coletivas, uma vez que a Administração Pública, sendo instrumento de concretização dos direitos fundamentais e da justiça espacial, deve constituir-se em um dos primeiros espaços de institucionalização da participação popular, tornando-se, assim, não apenas executora de políticas, mas instância de escuta e de deliberação democrática (VIANA, 201).

#### *3.7.1.2. A cooperação público-privada como instrumento de reurbanização*

Para Vianda (2014), a segunda dimensão da atuação concertada entre o Poder Público e a iniciativa privada manifesta-se na chamada cooperação público-privada, que, no campo do Direito Urbanístico, não se confunde com a parceria público-privada de natureza contratual. Trata-se, antes, de uma forma institucional de colaboração que poderá ser técnica, financeira ou operacional, voltada à execução compartilhada das políticas urbanas e à efetivação dos objetivos de requalificação e modernização do território.

Historicamente, essa modalidade de cooperação tinha como finalidade precípua o financiamento de obras e infraestruturas públicas que o Estado, isoladamente, não possuía

condições financeiras de executar, recorrendo, portanto, a mecanismos de investimento privado. Porém, com o amadurecimento institucional e a consolidação do paradigma da governança urbana, entretanto, essa cooperação passou a assumir caráter multidimensional, superando o papel meramente econômico para abarcar também a transferência de conhecimento técnico, científico e tecnológico, indispensável à modernização das práticas de planejamento e à execução eficiente das políticas urbanas.

Como observa Húngaro (2015), o desenvolvimento de infraestrutura e a requalificação de áreas urbanas degradadas tornaram-se instrumentos de efetivação do direito à cidade e de concretização da função social da propriedade, exigindo arranjos colaborativos capazes de integrar investimentos privados e finalidades públicas.

Rocha Viana (2014) sustenta que o direito urbanístico contemporâneo se caracteriza pela consensualidade e pela adoção de uma administração de natureza dialógica. Nesse modelo, a condução das políticas urbanas não deve decorrer de uma imposição unilateral, seja ela do Poder Público ou do setor privado, mas de uma atuação cooperativa entre ambos. A autora destaca, ainda, a importância de fomentar uma sinergia entre as esferas pública e privada na formulação das políticas urbanísticas, substituindo a lógica de um urbanismo autoritário e centralizador por uma perspectiva de urbanismo concertado e participativo.

Essa postura unilateral, inclusive, é objeto de crítica pela autora, que observa estar tal paradigma sendo progressivamente questionado, uma vez que o Estatuto da Cidade se fundamenta nos princípios da concertação e da participação popular, conforme disposto em seu artigo retrocitado.

Portanto, ao enxergar o urbanismo, enquanto disciplina empírica e interdisciplinar, que exige a sua atualização contínua de métodos e instrumentos de intervenção sobre o território. Nesse contexto, o setor privado desempenha papel relevante na concepção e implementação de reformas urbanas, aportando recursos, técnicas e soluções que ampliam a capacidade de gestão do poder público e viabilizam a concretização de projetos estruturantes.

### **3.7.2. A Operação Urbana Consorciada como síntese da gestão democrática e da cooperação público-privada**

A atuação concertada, todavia, não implica a abdicação da primazia estatal na condução da política urbana, mas sim a afirmação de um novo modelo de governança cooperativa, em que poder público e iniciativa privada se associam sob parâmetros de interesse coletivo e de legalidade urbanística.

Nessa lógica, tanto a cooperação público-privada quanto a gestão democrática configuram dimensões complementares da política urbana, capazes de alinhar eficiência técnica e responsabilidade social, permitindo que o Estado alcance de forma mais estável e efetiva os objetivos de requalificação territorial e sustentabilidade e urbana.

É justamente nesse ponto de convergência que surge a Operação Urbana Consorciada (OUC), que representa a expressão institucional mais desenvolvida dessa lógica colaborativa. A OUC integra, de modo simultâneo, a gestão democrática e a cooperação público-privada. Ao articular essas duas dimensões, deliberativa e operacional, a OUC traduz a concertação jurídico-urbanística como mecanismo de efetivação do direito à cidade, simbolizando a transição entre o planejamento participativo e a execução compartilhada das políticas urbanas. A partir deste ponto, o Capítulo 4 será dedicado a examinar de forma aprofundada a natureza jurídica, os elementos estruturais e os mecanismos de funcionamento da OUC, analisando seu papel como instrumento de concertação e de reestruturação urbanística, bem como suas potencialidades e limites na realidade brasileira

#### **4. A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA**

A Operação Urbana Consorciada (OUC) constitui um dos mais inovadores instrumentos da política urbana brasileira, mesmo que tenha havido poucas experiências práticas e poucos estudos acadêmicos sobre o tema, afirma Thiago Quintão Riccio (2015). A OUC foi introduzida e nacionalizada pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) como meio de promover intervenções estruturais em porções específicas do território urbano. Prevista nos artigos 4º, inciso V, alínea “p”, e 32 a 34-A do referido diploma, a OUC combina instrumentos jurídicos, financeiros e urbanísticos com o objetivo de viabilizar transformações urbanas de interesse público, mediante a cooperação entre o poder público e os agentes privados.

Contudo, a ideia de coordenação e concertação de esforços entre Estado e iniciativa privada para requalificar áreas urbanas não é uma inovação contemporânea. Conforme destacam José dos Santos Carvalho Filho e Cristiana Fortini (2008), o instrumento da Operação Urbana possui raízes em experiências anteriores, que, sob outras denominações, já buscavam conciliar a ação pública e a iniciativa privada na execução de projetos de reestruturação territorial.

Assim, antes de examinar sua disciplina normativa e suas implicações jurídico-urbanísticas, é imprescindível apresentar uma breve contextualização histórica e conceitual do instituto, identificando seus antecessores e fundamentos evolutivos, a fim de compreender o papel que a OUC desempenha no sistema brasileiro de gestão urbana.

##### **4.1. ORIGEM E ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

A origem das Operações Urbanas Consorciadas antecede o próprio Estatuto da Cidade e a Constituição Federal, remonta à década de 1980, quando a cidade de São Paulo começou a buscar diferentes formas de reurbanização. Dessa forma, com inspiração em outras cidades do mundo, a cooperação entre o poder público e a iniciativa privada para a reestruturação urbana foi um método eficaz encontrado pela capital paulista. Conforme observa José Afonso da Silva (2025), instrumentos semelhantes às atuais OUCs foram introduzidos ainda em 1986, com a criação das chamadas Operações Interligadas, instituídas pela Lei Municipal nº 10.209 do Município de São Paulo/SP e posteriormente aperfeiçoada em legislações e operações subsequentes.

Entre 1986 e 1992, as administrações municipais paulistanas passaram a instituir instrumentos urbanísticos que possibilitassem o compartilhamento de responsabilidades e investimentos. As Operações Interligadas e as primeiras propostas de Operações Urbanas

delinearam os contornos do modelo que mais tarde seria consolidado pelo Estatuto da Cidade: de um lado, a flexibilização de parâmetros urbanísticos, como o zoneamento e o chamado solo criado; de outro, a definição de perímetros específicos para intervenção conjunta entre o poder público e agentes privados, com financiamento baseado na valorização imobiliária.

São Paulo, portanto, consolidou-se como o laboratório pioneiro das operações urbanas brasileiras. Experiências emblemáticas ocorreram em áreas como o Centro, o Vale do Anhangabaú, Faria Lima, Água Branca e Água Espraiada, cujas práticas serviram de referência para a formulação normativa posterior da OUC.

Importante salientar também que, como destacam Carvalho Filho e Cristiana Fortini (2008), a utilização desse instrumento não se restringe a um único espectro político. Diversas gestões municipais, de Paulo Maluf a Luiza Erundina, adotaram o modelo, o que evidencia sua vocação técnica e pragmática, voltada à melhoria e à requalificação urbana, independentemente de orientações ideológicas. Essa pluralidade demonstra que a OUC é, antes de tudo, um mecanismo de gestão e financiamento urbano, cuja eficácia depende mais da forma como é aplicada do que da coloração política do governo que a executa.

#### 4.2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CONCEITO LEGAL

A Operação Urbana Consorciada é elencada no inciso V, alínea “p”, do rol de instrumentos jurídico-urbanísticos do artigo 4º, do Estatuto da Cidade, e é conceituado pelo artigo 32 da mesma lei, *in verbis*:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Brasil, 2001)

Segundo Marina Toneli Siqueira e Carolina Silva e Lima Schleder (2022), as OUCs configuram um instrumento que ao mesmo tempo serve ao planejamento territorial, é um eficaz método para a captação de recursos para transformações urbanísticas, baseados no princípio do compartilhamento dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano entre o público e o privado.

De forma similar, as autoras Thaís Rebouças e Laila Mourad (2019, p. 231-257) destacam que as OUCs se aproximam de parcerias público-privadas e são destinadas à recuperação, renovação e reabilitação de áreas delimitadas nas cidades. A viabilidade econômica dessas operações decorre da geração de receitas tanto para o poder público quanto

para os investidores privados, mediante o mecanismo do solo criado, que possibilita a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

Já para Daniela Cota (2010), a operação urbana consorciada permite ao poder público viabilizar “projetos urbanísticos especiais” em parceria com a iniciativa privada, normalmente por meio da flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo, desde que preservado o interesse coletivo. Além disso, as propostas de aplicação do instrumento devem ser legitimadas por canais de participação democrática, reforçando sua natureza concertada.

Paulo José Villela Lomar (2014, p. 255), por sua vez, destaca que a OUC compreende um conjunto de intervenções que podem envolver a modificação do sistema viário, a ampliação de espaços públicos, a requalificação de infraestruturas urbanas, o adensamento populacional planejado, a produção de habitação de interesse social e a reurbanização de áreas degradadas — sempre com vistas à reorganização territorial e à melhoria das condições de vida urbana.

Já Karlin Olbertz (2011, p. 71) destaca o caráter procedimental e financeiro do instrumento, definindo-o como “um empreendimento urbano capitaneado pelo poder público municipal, desenvolvido em parceria com a sociedade civil e financiado, no todo ou em parte, pelas contrapartidas oriundas da execução de um plano urbanístico flexível, orientado cumulativamente à transformação estrutural, à valorização ambiental e à promoção de melhorias sociais”.

Em síntese, observa-se que, embora a doutrina conceitue a Operação Urbana Consorciada sob diferentes prismas: ora como instrumento de planejamento e captura de recursos, ora como mecanismo de renovação urbana de natureza cooperativa, ou ainda como arranjo procedimental e financeiro de execução compartilhada. Todos convergem quanto à sua essência: a atuação coordenada entre poder público e iniciativa privada para promover transformações estruturais no território urbano.

A decomposição do termo “Operação Urbana Consorciada” auxilia ainda na compreensão de sua essência. Conforme o Dicionário Michaelis, “operação” designa o conjunto de ações e atividades coordenadas para alcançar determinado resultado; “urbano” refere-se ao que é próprio da cidade; e “consorciado” exprime a ideia de cooperação entre sujeitos distintos em torno de um objetivo comum.

Da conjugação entre o sentido etimológico das palavras que compõe o termo, a definição legal e as interpretações doutrinárias, percebe-se que a Operação Urbana Consorciada constitui um instrumento jurídico-urbanístico de intervenção planejada no território urbano, que exige

lei específica, objetivos estruturais definidos e cooperação ativa entre o poder público e a iniciativa privada.

Dessa forma, extrai-se que a sua finalidade transcende a execução de uma mera obra de infraestrutura pública ou parceria contratual: trata-se de um mecanismo de reorganização espacial, voltado à valorização ambiental e à promoção de melhorias sociais como dimensões indissociáveis da transformação da cidade. É, portanto, um dos instrumentos mais relevantes do Estatuto da Cidade, por viabilizar intervenções estruturais que conciliam planejamento urbano, governança democrática e cooperação público-privada.

#### 4.3. OBJETO, CONTEÚDO E FUNÇÃO

O objeto da Operação Urbana Consorciada é a transformação urbanística de uma área delimitada da cidade, mediante a implementação de um conjunto de ações jurídico-urbanísticas previamente estabelecidas em lei. Dessa forma, como se pode observar, diferentemente de uma obra pública convencional, que se configura como bem público dotado de finalidade em si mesma, a Operação Urbana Consorciada não se resume a um bem ou prestação isolada. Trata-se de um conjunto de ações jurídico-urbanísticas previamente determinadas em lei, que serão aplicadas exclusivamente sobre uma determinada área da cidade, que, em virtude da sua natureza complexa, de ordem conceitual, social e econômica, possui requisitos próprios que transcendem os parâmetros ordinariamente aplicáveis às obras públicas tradicionais.

Nesse sentido, como observa Karlin Olbertz (2011, p. 2011), o objeto da OUC corresponde a uma área delimitada do espaço urbano, cujas características específicas demandam a aplicação de disciplina própria e a adoção de medidas de intervenção diferenciadas. Em linha semelhante, Toshio Mukai (ANO, p. 2019) destaca que a Operação Urbana Consorciada deve ser compreendida como instrumento de implementação de um projeto urbano integrado, voltado a uma área definida da cidade e estruturado para promover transformações urbanísticas de caráter estrutural.

A função da Operação Urbana Consorciada deve ser compreendida a partir de sua dupla dimensão: por um lado, constitui um mecanismo jurídico de concretização das diretrizes constitucionais da política ambiental-urbana, voltado ao pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade, por outro lado, configura-se como um instrumento econômico-financeiro de captação e redistribuição da mais-valia fundiária decorrente da ação do poder público.

Conforme José dos Santos Carvalho Filho (2013), a OUC tem como finalidade a promoção de transformações estruturais no espaço urbano, compreendidas como intervenções

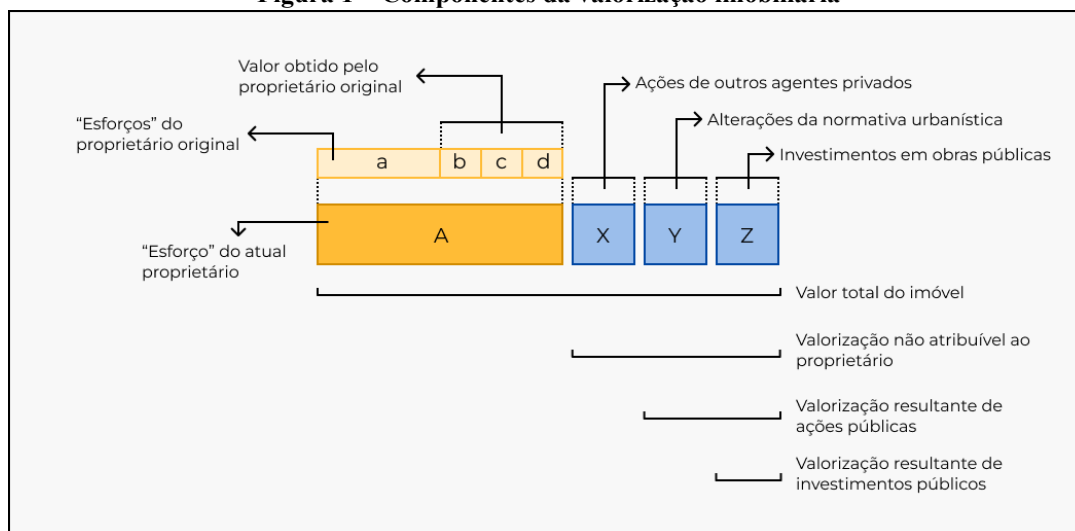
de grande porte capazes de alterar significativamente a morfologia e a funcionalidade de uma área previamente delimitada em lei municipal própria. O autor traz como exemplos a implementação de serviços públicos, o calçamento de ruas, o adequado escoamento de esgoto, enfim, uma alteração de infraestrutura pública com o intuito de beneficiar todos que usam a área afetada e, conseqüentemente, a cidade.

#### 4.3.1. Dimensão econômico-financeira: a recuperação da mais-valia fundiária

Na dimensão econômico-financeira, a OUC cumpre papel essencial no compartilhamento de custos e na internalização da valorização imobiliária produzida pela ação estatal. Conforme destacam autores como Luiz Fernando Massonetto (2001) e Thiago Quintão Riccio (2012), a lógica do instituto repousa na ideia de que os benefícios urbanísticos gerados pela intervenção pública, notadamente o aumento do potencial construtivo e a melhoria da infraestrutura urbana, não devem ser apropriados exclusivamente pelos agentes privados que estão ao redor da área que sofreu intervenção, devendo retornar, ao menos em parte, à coletividade por meio de contrapartidas financeiras ou por meio de obras e estudos técnicos de interesse público.

Nesse sentido, Martim O. Solka (2014, p. 10) destaca que a recuperação de mais-valias fundiárias refere-se à reversão à comunidade dos ganhos patrimoniais decorrentes de obras públicas, uma vez que tais ganhos não resultam do investimento direto dos proprietários, mas da ação coletiva do Estado. O autor, com base em quadro originalmente elaborado por Fernanda Furtado (Figura 1), propõe uma leitura ampliada do conceito, demonstrando que a mais-valia deve ser compreendida como um produto social e, portanto, passível de redistribuição equitativa.

**Figura 1 – Componentes da valorização imobiliária**



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Furtado (apud SOLKA, 2014, p. 10).

Conforme o esquema proposto por Fernanda Furtado e adaptado por Martim O. Solka, o valor total do imóvel é representado pela soma  $A + X + Y + Z$ , sendo A relativo ao “esforço” do proprietário atual — isto é, aos investimentos diretos realizados sobre o bem; X, às ações de outros agentes privados, como empreendimentos vizinhos que repercutem positivamente sobre a valorização da área; Y, às alterações da normativa urbanística, que ampliam o potencial construtivo ou modificam o uso do solo; e Z, aos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos.

Na visão dos autores, essa decomposição demonstra que a valorização imobiliária é um fenômeno coletivo e sistêmico, não restrito à atuação individual do proprietário. Logo grande parte do valor de um imóvel urbano resulta de decisões e investimentos externos, em especial do poder público, o que reforça a legitimidade de mecanismos de recuperação e redistribuição da mais-valia fundiária.

Sob essa ótica, Paulo José Villela Lomar (2014, p. 250 – 293) destaca que a Operação Urbana Consorciada apresenta-se como instrumento capaz de internalizar e redistribuir os benefícios advindos dessas fontes de valorização, assegurando que parte dos ganhos obtidos com X, Y e Z retorne à coletividade, seja por meio de contrapartidas financeiras, execução de obras ou cooperação técnica. Assim, promove-se maior equidade urbana e efetiva-se o princípio da função social da propriedade, sob a coordenação e regência do Estado.

Assim, a Operação Urbana Consorciada surge como instrumento destinado a corrigir a distorção ocasionada p, ao instituir um modelo de cooperação em que poder público e iniciativa privada compartilham investimentos e riscos, garantindo que parte da valorização obtida seja revertida em melhorias urbanas, sociais e ambientais em benefício da coletividade da área delimitada pela lei.

Como bem sintetiza Solka (2014), a recuperação de mais-valias fundiárias tem como objetivo utilizar os incrementos do valor da propriedade privada provocados por intervenções do poder público para permitir às administrações municipais a arrecadação e o seu posterior aprimoramento no desempenho da gestão do uso do solo e para financiar a infraestrutura urbana e a provisão de serviços. Contudo, é preciso salientar que, conforme dispõe o Estatuto da Cidade, os recursos provenientes das operações urbanas consorciadas devem ser utilizados exclusivamente na área delimitada pela lei específica.

#### **4.3.2. Dimensão jurídico-social: a concretização do Direito à Cidade**

Por outro lado, com fundamento na leitura do art. 32, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade, o instrumento da Operação Urbana Consorciada tem como função a promoção a

urbanificação de uma determinada área de uma cidade, mediante o atendimento dos objetivos de transformação urbanística estrutural, melhorias sociais e valorização ambiental.

Nessa perspectiva, tanto a urbanificação como a requalificação inserem-se na lógica da função social da cidade, ao pressupor a intervenção planejada do Poder Público para promover a transformação de áreas degradadas sob os aspectos ambiental, social e econômico e a recuperação da estrutura física e simbólica do espaço urbano, mediante o replanejamento de usos e a valorização de equipamentos públicos (HUNGARO, 2015).

Esse processo de reurbanização, por sua vez, deve atender a melhoria social através da melhoria de infraestrutura pública básica na região como também o melhoramento ambiental que não diz respeito apenas a valorização natural, mas de oferecer o bem-estar no ambiente do espaço habitável e atingido pela operação urbana consorciada. A autora Karlin Olbertz (2011) por sua vez afirma que esses três objetivos devem ser cumpridos cumulativamente durante uma OUC.

Por essa razão, a função da OUC não pode ser reduzida à simples execução de projetos urbanísticos em regime de cooperação público-privada. Sua finalidade maior é assegurar que o processo de transformação urbana ocorra de forma planejada, participativa e financeiramente equilibrada, de modo a garantir que os ganhos privados decorrentes da valorização imobiliária revertam em benefícios coletivos, como a produção de habitação social, a ampliação de equipamentos urbanos e a recuperação ambiental.

#### **4.3.3. Eficiência econômica e justiça social na cidade**

Em síntese, à luz das disposições do Estatuto da Cidade, a função da Operação Urbana Consorciada consiste em articular os eixos jurídico, urbanístico e financeiro, de modo a conciliar eficiência econômica e justiça social na reestruturação do espaço urbano. O instrumento materializa o princípio da função social da cidade ao permitir que o desenvolvimento urbano ocorra de forma planejada, participativa e financeiramente sustentável, garantindo que os ganhos privados decorrentes da valorização imobiliária revertam em benefícios coletivos.

Assim, a função concretizadora do Direito à Cidade confere à OUC uma dimensão normativa e ética, orientada não apenas à eficiência territorial, mas também à democratização dos benefícios da urbanização, assegurando que o processo de transformação urbana contribua efetivamente para a redução das desigualdades socioespaciais e para a realização do bem-estar coletivo.

Não obstante, a experiência brasileira evidencia que esse ideal nem sempre se realiza. Diversas OUCs foram fortemente condicionadas pela lógica da expansão imobiliário violenta e pela financeirização da política urbana, favorecendo processos de gentrificação e de expulsão de populações vulneráveis. Nesse sentido, a plena realização da função da OUC depende do estrito cumprimento dos requisitos de execução previstos em lei, da observância das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e da instituição de mecanismos de governança sólidos, pautados pela participação social efetiva e pela transparência. Somente assim é possível garantir que a Operação Urbana atenda simultaneamente aos interesses públicos e privados, assegurando que os benefícios da transformação urbana não sejam capturados de forma exclusiva por agentes econômicos, mas revertam em justiça urbana e social.

#### 4.4. REQUISITOS E EXECUÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Tatiana Reinehr de Oliveira e Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2020, p. 5 - 23) evidenciam que o primeiro requisito para a realização de uma OUC é a autorização genérica para sua implementação presente no Plano Diretor do Município. A seguir, o art. 32 do Estatuto da Cidade estabelece que as operações urbanas consorciadas somente podem ser implementadas mediante lei municipal específica, elaborada com fundamento no plano diretor. José dos Santos Carvalho Filho (2013) observa que a escolha do legislador busca evitar que leis genéricas sejam utilizadas para promover alterações urbanísticas e ambientais de forma indiscriminada, o que poderia camuflar conflitos de interesse e a utilização da OUC como regime de exceção urbanística.

Assim, o Estatuto da Cidade estabelece que a lei específica que institui a Operação Urbana Consorciada deve, no mínimo, observar os elementos previstos em seu art. 33. Esse dispositivo elenca requisitos mínimos que a legislação municipal instituidora da OUC deve contemplar, de modo a assegurar um padrão básico de legitimidade democrática, transparência procedimental e previsibilidade quanto às obrigações assumidas pelo poder público e pelos particulares envolvidos.

A observância desses requisitos não configura faculdade política do legislador local, mas condição de validade da norma instituidora da OUC (CARVALHO FILHO, 2013), cuja inobservância pode ensejar o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, especialmente por violação aos princípios da função social da cidade e da propriedade, bem como à necessária conformidade com o plano diretor (art. 33, caput, Lei nº 10.257/2001).

Desse modo, a análise de cada um dos incisos do art. 33 mostra-se essencial para compreender como o legislador federal estruturou o desenho jurídico das Operações Urbanas

Consoiciadas e quais parâmetros vinculam sua implementação concreta, razão pela qual se passa, a seguir, ao exame pormenorizado do dispositivo.

Tal exigência decorre diretamente da vinculação ao plano diretor municipal, que concentra as diretrizes gerais de uso e ocupação do solo e orienta a aplicação dos instrumentos de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição Federal, reforçando a centralidade do planejamento urbanístico como condição de legitimidade das OUCs.

Em primeiro lugar, o inciso I exige a definição precisa da área objeto da operação, mediante delimitação espacial por dados cartográficos e poligonais. Tal requisito assegura segurança jurídica e transparência ao processo, ao permitir a identificação dos grupos sociais direta ou indiretamente afetados. Como assevera José dos Santos Carvalho Filho (2013), trata-se, portanto, da condição inicial para que os demais requisitos previstos no art. 33 possam ser implementados de forma coerente.

Dentre as demais exigências previstas, a legislação instituidora da Operação Urbana Consorciada deve conter um programa básico de ocupação da área (Art. 33, inc. II). Para além da delimitação exata do perímetro atingido, o plano deve apresentar, desde sua elaboração, os usos e índices urbanísticos permitidos, a localização dos equipamentos públicos e o desenho urbano proposto (OLBERTZ, 2011). Esse programa desempenha papel fundamental na orientação da reestruturação territorial, uma vez que é responsável por incentivar determinados usos do solo e induzir padrões específicos de ocupação. Por exemplo, caso o plano preveja a criação de zonas de uso misto, que combinem habitação e comércio, poderá promover a revitalização econômica da área sem afastar a população residente.

Além disso, conforme inciso III, o diploma legal deve instituir um programa de atendimento econômico e social destinado à população diretamente afetada, considerando que a OUC pode gerar impactos negativos sobre grupos que habitam a área afetada. Nesse sentido, Karlin Olbertz (2011) destaca que a legislação deve prever mecanismos de assistência e amparo social de modo a assegurar a função social da propriedade e evitar a exclusão territorial dos moradores originários.

O plano da Operação Urbana Consorciada deve também delimitar suas finalidades de forma concreta e específica (art. 33, IV), uma vez que finalidades genéricas já se encontram previstas nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. Tal delimitação é essencial para assegurar que a intervenção atenda a objetivos urbanísticos determinados, evitando que a OUC se converta em instrumento de flexibilização indiscriminada das normas de uso e ocupação do

solo (CARVALHO FILHO, 2013). Portanto, a definição das finalidades deve basear-se na área objeto da operação, observando as necessidades estruturais e coletivas da localidade.

Além disso, o inciso V do art. 33, EA, prevê como requisito é a elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento destinado a avaliar os efeitos positivos e negativos decorrentes de uma determinada intervenção urbanística. Seu objetivo é antecipar e mensurar as repercussões sobre o entorno, considerando aspectos como adensamento populacional, mobilidade urbana, infraestrutura e impactos ambientais.

Conforme Lucécia Martins Soares (2014, p. 305–321), o EIV busca identificar as repercussões que determinado empreendimento ou intervenção produzirá em uma região, constituindo um importante instrumento do Direito Urbanístico, expressamente previsto no art. 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade. Além de sua obrigatoriedade, o estudo deve ser elaborado de forma participativa e disponibilizado para consulta pública, assegurando transparência, controle social e legitimidade democrática ao processo decisório.

Ainda no art. 33 do Estatuto da Cidade, os incisos VI e VIII dispõem que a lei específica que instituir a Operação Urbana Consorciada deverá prever as contrapartidas exigidas e os benefícios concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados que se beneficiem de potenciais construtivos adicionais, modificações de índices urbanísticos e outros incentivos previstos no § 2º do art. 32.

Essas contrapartidas, que podem ser pecuniárias ou não, têm como finalidade financiar as obras de reurbanização e compensar os investimentos públicos que resultam na valorização imobiliária da localidade. Por outro lado, os benefícios concedidos pelo Poder Público configuram a contrapartida pública, voltada a estimular a cooperação da iniciativa privada e a viabilizar a captação de recursos necessários à execução da operação.

Por fim, o último elemento essencial que deve constar no plano da operação diz respeito à forma de controle que será exercida sobre a sua execução (art. 33, inciso VII, do Estatuto da Cidade). José dos Santos Carvalho Filho (2013) ressalta que, por envolver agentes dos setores público e privado, a OUC demanda um modelo de governança compartilhada, no qual o controle deve ser exercido de maneira conjunta e transparente, com participação efetiva da sociedade civil. A previsão legal reflete o princípio da gestão democrática da cidade, consagrado no art. 2º do Estatuto da Cidade, reafirmando que a participação social deve ocorrer em todas as fases da OUC.

Paulo José Villela Lomar (2014, p. 250–293), ao interpretar o texto legislativo, destaca que esses planos e estudos devem ser elaborados com efetiva participação da sociedade civil,

sob pena de esvaziamento do caráter democrático do instrumento. Para o autor, o conjunto de requisitos previstos no Estatuto reflete a natureza transformadora da Operação Urbana Consorciada, evidenciando a intenção do legislador de estimular o uso de planejamentos urbanos estratégicos e integrados, em contraposição às políticas fragmentadas que tratam os instrumentos urbanísticos de forma isolada e desarticulada.

Reitera-se, por fim, que a observância das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Municipal vigente constitui o núcleo de legitimidade de qualquer Operação Urbana Consorciada, sem o qual o instrumento perde sua coerência jurídica e urbanística.

#### 4.5. ORIGEM DOS RECURSOS DAS OUCS

Como reiterado ao longo do capítulo, as Operações Urbanas Consorciadas configuram um instrumento jurídico de cooperação mútua entre a Administração Pública e os particulares, orientado pela busca do interesse coletivo. Trata-se de um verdadeiro regime de parceria, inspirado nas Parcerias Público-Privadas e nas concessões públicas, cujo propósito é viabilizar transformações urbanas que dificilmente seriam alcançadas apenas com recursos públicos. Nesse sentido, Carvalho Filho (2013) observa que, diante do atual cenário jurídico-econômico, a consecução de determinados objetivos de natureza pública ou de melhoramentos urbanos exige a conjugação de esforços e aportes tanto do poder público quanto dos beneficiários privados.

Desse modo, as OUCs pressupõem a existência de contrapartidas recíprocas, voltadas à consecução do interesse comum. Do lado do particular — beneficiário — há uma gama de contribuições possíveis, sejam elas de natureza pecuniária ou não pecuniária. Essas contrapartidas constituem os chamados recursos da operação, que, embora usualmente compreendidos como aportes financeiros, podem igualmente se traduzir em recursos humanos ou técnicos, como a disponibilização de profissionais especializados ou a execução direta de obras e serviços (CARVALHO FILHO, 2013).

Nos termos do art. 33, § 1º, do Estatuto da Cidade, os recursos obtidos por meio das Operações Urbanas Consorciadas devem ser aplicados exclusivamente na própria área objeto da operação. Tal previsão é acertada, como destaca José dos Santos Carvalho Filho (2013), uma vez que os valores arrecadados decorrem diretamente da participação de proprietários, usuários permanentes e investidores da região beneficiada. Qualquer desvio dessa finalidade é expressamente vedado pelo Estatuto da Cidade e configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 52, V, da Lei nº 10.257/2001, em consonância com a Lei nº 8.429/1992 (Lei

de Improbidade Administrativa), ao tipificar como ilícito o emprego dos recursos obtidos em desacordo com o § 1º do art. 33.

Nesse contexto de discussão sobre recursos que irão financiar a operação, destaca-se o papel dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) como principal instrumento financeiro das OUCs. Criados pelo art. 34 do Estatuto da Cidade e regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os CEPACs materializam a principal contrapartida pecuniária dos beneficiários privados, permitindo ao Poder Público captar recursos de forma antecipada para aplicação exclusiva na área da operação. Em termos práticos, esses certificados representam o direito de adquirir potencial construtivo adicional ou de promover alteração de uso do solo em zonas delimitadas pelo plano da OUC, funcionando como mecanismo de conversão da valorização imobiliária em investimento público local.

Conforme esclarece Toshio Mukai (2019), a lei específica que institui a Operação Urbana Consorciada pode autorizar o Município a emitir determinada quantidade de CEPACs, alienáveis em leilão público ou utilizáveis diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Tais certificados representam um potencial construtivo virtual, desvinculado inicialmente de imóvel determinado, o qual apenas se materializa quando o titular do título requer a licença para construir (MUKAI, 2019). Essa característica confere ao CEPAC autonomia jurídica e financeira, tornando-o livremente negociável até o momento de sua vinculação concreta a um terreno situado na área da operação.

Na mesma linha, Vilella Lomar (2014) define o CEPAC como um título de investimento representativo do direito de utilização de potencial adicional de construção, negociável em mercado e exercitável unicamente dentro da área abrangida pela operação urbana. Sua emissão, portanto, tem por finalidade suprir a carência de recursos públicos disponíveis para o custeio das obras de reurbanização, antecipando receitas que viabilizam a execução das intervenções planejadas.

Renata Nadalin Meirelles Schirato (2014) acrescenta que a emissão dos CEPACs não é obrigatória, mas constitui um mecanismo eficiente de viabilização financeira da operação. Por meio deles, o Município pode captar receitas antes mesmo do início das obras, criando um ciclo virtuoso capaz de atrair novos investidores e acelerar a execução das melhorias urbanísticas. A autora, contudo, reconhece que o instrumento deve ser utilizado com cautela, uma vez que, ao mesmo tempo em que viabiliza a intervenção, pode suscitar riscos de financeirização do espaço urbano.

Essa crítica é compartilhada por Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira (2002), para quem o CEPAC “exacerba a lógica de mercado”, uma vez que seu valor depende da valorização imobiliária das áreas onde é lançado. Assim, os títulos tendem a ser emitidos apenas em zonas de alto interesse do capital imobiliário, fato que pode ser responsável por aprofundar desigualdades territoriais e direcionando investimentos públicos apenas para áreas já valorizadas. Segundo os autores, esse processo pode agravar a segregação socioespacial, na medida em que concentra recursos e infraestrutura em regiões economicamente dinâmicas, em detrimento das periferias urbanas.

Com base nessas ponderações, percebe-se que os CEPACs configuram uma faca de dois gumes: embora permitam a mobilização de capitais privados para a realização de obras públicas e para a redistribuição dos ganhos decorrentes da valorização imobiliária, também podem induzir a um modelo de gestão urbana financeirizada, orientado mais pela lógica do mercado do que pelos princípios da função social da cidade. Dessa forma, sua utilização deve ser pautada pela coerência com os objetivos sociais e urbanísticos delineados no plano diretor e na lei específica da operação, evitando que a arrecadação de receitas se sobreponha à promoção do desenvolvimento urbano inclusivo.

## **5. O PARADOXO DA OUC: ENTRE O DIREITO À CIDADE E A GENTRIFICAÇÃO INSTITUCIONALIZADA**

Da leitura do Estatuto da Cidade, extrai-se a introdução de dois novos paradigmas na política urbana brasileira: o da governança compartilhada do território que representa um ideal de direito a cidade enquanto a ideia de parceria público-privada urbana que traz uma visão da cidade mercadoria.

O espaço urbano deixa de ser compreendido apenas como produto econômico e passa a ser tratado como bem coletivo, cuja ordenação exige cooperação entre os setores público e privado e participação social efetiva. Dessa forma, o Estatuto da Cidade não apenas regulamenta a política urbana, mas institucionaliza uma nova cultura jurídica, pautada na integração entre o planejamento técnico e o ordenamento jurídico, fundamento indispensável para a efetivação do direito à cidade.

### **5.1. O DUPLO PARADIGMA DA POLÍTICA URBANA CONTEMPORÂNEA: CIDADE-DIREITO E CIDADE-MERCADORIA**

Villela Lomar (2014), apoiando-se em pesquisa de Mariana Fix (2001), destaca que apesar da OUC ser um instrumento de que busca a efetivação do direito a cidade atrelado ao processo de reurbanificação, há também o caráter potencialmente excludente de determinadas operações urbanas consorciadas, como as da Faria Lima e da Água Espraiada, que resultaram na da segregação socioespacial da população emergente. A autora observa:

“O questionamento da intervenção é dificultado justamente quando analisamos abstratamente um instrumento que é considerado um avanço, pela Esquerda e pela Direita, e o separamos da realidade brasileira, sem discutir o que significa sua implementação num país onde Estado e elite sempre se combinaram, segregando maior parte da população.”

(FIX, Mariana. Parceiros da Exclusão. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 118, apud VILLELA LOMAR, 2014)

É importante destacar que a inobservância do interesse social em uma operação urbana consorciada não se configura como mero problema técnico, mas questão essencialmente política. Se, à primeira vista, a parceria público-privada pode ser associada ao ideário neoliberal, no contexto da política de desenvolvimento urbano brasileira, a OUC se revela um mecanismo de efetivação do direito à cidade e de concretização dos princípios da reforma urbana consagrados na Constituição Federal, seja de governos da Direita como de governos de Esquerda.

Além do mais, como destacado por Daniela Cota (2013), a Operação Urbana Consorciada representa um mecanismo de coordenação público-privada capaz de mobilizar recursos de diversas origens para viabilizar intervenções urbanas de interesse coletivo. Como ressaltado em sua obra, seu propósito é aliviar o Poder Público do ônus financeiro das grandes obras de infraestrutura, redistribuindo-o de forma equânime entre os beneficiários diretos e indiretos da intervenção.

Na visão da autora, a OUC deve ser compreendida como instrumento de transformação urbanística e reabilitação urbana, apto a promover melhorias habitacionais, redistribuição de renda e inclusão social — aspectos que serão examinados na sequência deste trabalho.

A compreensão do paradoxo da Operação Urbana Consorciada exige reconhecer a coexistência de dois modelos antagônicos que se inserem na produção do espaço urbano: a cidade-direito e a cidade-mercadoria. A primeira decorre do ideário da Reforma Urbana e da construção do direito à cidade, voltado à inclusão, ao uso social da propriedade e à democratização do território. Esse paradigma, inspirado na concepção de Lefebvre, entende que a gestão do solo e das políticas urbanas deve subordinar-se ao direito à cidade e a função social da propriedade, conforme o art. 182 da Constituição Federal.

Em sentido oposto, a cidade-mercadoria emerge da lógica de financeirização e empresarialização da política urbana, na qual o território é apropriado como ativo econômico de interesse global, passível de negociação, valorização e rentabilidade no mercado imobiliário. Desse viés, a cidade é vista como uma empresa individual, tendo como busca a incessante pela produtividade e eliminar a crise fiscal e financeira enfrentada pelas gestões municipais (COTA, 2013).

Por mais que antagônicos, esses modelos se complementam na prática. Daniela Cota (2013) afirma que a política urbana contemporânea se estrutura em torno de uma dupla racionalidade: de um lado, a consolidação de um paradigma normativo pautado na justiça social e na função social da cidade; de outro, a crescente influência de práticas urbanas ancoradas na lógica empresarial e no discurso da eficiência econômica.

Cota (2013), propõe superar a leitura maniqueísta que as reduz a OUC a um instrumento de mercantilização do espaço urbano. Para a autora, o sucesso ou perversidade social das OUCs não reside em sua natureza jurídica, mas na forma como os interesses locais são pactuados e, sobretudo, na maneira como o instrumento é incorporado aos planos diretores e aos processos de gestão democrática da cidade.

Nessa linha, Ermiro Ferreira Neto (2018) analisa o fenômeno da financeirização do mercado imobiliário como um processo estrutural e inevitável da política urbana contemporânea. Para o autor, a financeirização compreende o processo de integração entre o capital financeiro e o mercado imobiliário, por meio do qual o território passa a funcionar como um ativo de investimento. Essa dinâmica transforma o solo urbano em instrumento de acumulação, subordinando o planejamento territorial à lógica da valorização patrimonial e da rentabilidade financeira.

Apesar disso, Ferreira Neto (2018) afasta uma leitura puramente negativa do fenômeno, sustentando que o desafio não é afastar o capital privado da política urbana, mas disciplinar juridicamente sua atuação. O autor propõe um meio termo, pautado na regulação do mercado imobiliário à luz do Direito Civil e da função social da propriedade.

Conforme o próprio autor conclui, as Operações Urbanas Consorciadas representam exemplo evidente dessa proposta de equilíbrio. Por exigirem lei específica baseada no plano diretor (artigo 33 do Estatuto da Cidade), as OUCs concretizam o diálogo necessário entre o Poder Público e os agentes privados. Assim, demonstram que a função social da propriedade não demanda o afastamento do capital privado, mas a sua inserção regulada no processo de planejamento urbano, justamente para captar as vantagens e reduzir as desvantagens da financeirização sobre o território.

Dessa forma, como explicar a autora, o potencial transformador da OUC depende menos de seu desenho legal e mais da capacidade institucional do município de assegurar que o planejamento urbano permaneça orientado pela função social da cidade, pelo interesse público e pela efetividade do direito à moradia e à inclusão territorial.

A capacidade institucional, portanto, deve ser vista pela ótica que o risco central das Operações Urbanas Consorciadas não reside em sua natureza jurídica, mas na fragilidade de adoção de mecanismos de controle e de governança capazes de assegurar a prevalência do interesse público sobre a lógica do mercado. Em outras palavras, na visão da autora a OUC pode atuar tanto como instrumento de democratização territorial quanto como veículo de exclusão social. É justamente nesse ponto que emerge a importância dos mecanismos de controle externo e de governança democrática, previstos no Estatuto da Cidade, que buscam institucionalizar práticas de transparência, participação e corresponsabilidade entre Estado, iniciativa privada e população.

## 5.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REEQUILÍBRIO ENTRE O DIREITO À CIDADE E A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Como discutido anteriormente na seção dedicada aos princípios do Direito Urbanístico, a atuação do Poder Público sobre a política urbana deve observar, de forma vinculante, para além das disposições na Constituição Federal, as diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade. No contexto das Operações Urbanas Consorciadas, destacam-se especialmente aquelas que traduzem o ideal de gestão democrática e cooperação, assegurando que o processo de transformação urbana se realize de maneira transparente, participativa e orientada ao interesse coletivo. Nesse sentido, merecem ênfase as diretrizes que preveem:

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

[...]

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

[...]

XI – Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

[...]

XVI – Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. (BRASIL, 2001, art. 2º, grifo do autor).

Assim, o controle e a governança das OUCs não se limitam a aspectos procedimentais, mas expressam a concretização dos próprios princípios constitucionais do Direito Urbanístico, como a função social da cidade, a sustentabilidade e o direito à participação. Essas diretrizes, portanto, constituem o alicerce normativo sobre o qual se estrutura o controle e a governança das Operações Urbanas Consorciadas.

Carlos Ari Sundfeld (2013, p. 521–542) realça a inteligência do legislador do Estatuto da Cidade ao estabelecer diretrizes gerais vinculantes para a política urbana e, simultaneamente, requisitos mínimos para a aplicação das Operações Urbanas Consorciadas, sem, contudo,

engessar o instrumento. A lei confere ao legislador municipal ampla liberdade de conformação para desenhar a OUC segundo as especificidades locais, inclusive associando-lhe outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto ou criando mecanismos próprios, desde que compatíveis com suas finalidades e limites.

Essa opção legislativa coaduna-se com o conceito normativo de OUC (art. 32, § 1º), entendido como conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando a transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em área delimitada. Como nota Sundfeld (2013), não caberia à lei federal predeterminar exaustivamente todos os benefícios ofertáveis, instrumentos aplicáveis, nem as contrapartidas exigíveis, dada a diversidade territorial e socioeconômica das cidades brasileiras.

Desse modo, benefícios, instrumentos e contrapartidas podem variar conforme o plano da operação aprovado por lei municipal, respeitados os limites estruturantes dos arts. 33 e 34 do Estatuto da Cidade, já examinados no capítulo anterior. É nesse marco que se insere o problema de pesquisa deste trabalho: identificar hipóteses de instrumentos jurídicos capazes de, ao mesmo tempo, potencializar a valorização urbana nas áreas objeto das operações e assegurar a observância das diretrizes gerais do Estatuto e da função social da cidade e da propriedade.

O objetivo, portanto, é propor instrumentos de governança que evitem a conversão da OUC em regime de exceção urbanística e preservem sua vocação de transformação territorial orientada ao interesse público. As hipóteses que seguem resultam da pesquisa bibliográfica e documental realizada e são apresentadas como hipóteses de equilíbrio entre o direito à cidade e a mercantilização do espaço urbano.

### **5.2.1. Governança democrática e participação social**

Em sua tese, Marc Bujnicki Zablich (2022) traz o conceito de empreendedorismo municipal, ao qual se vinculam as Operações Urbanas Consorciadas. Esse conceito expressa a transição do papel tradicional do poder público local para uma atuação mais estratégica e interventiva no campo econômico e urbano local. Nesse modelo, o município passa a participar diretamente de dinâmicas de mercado, utilizando instrumentos jurídico-urbanísticos como mecanismos de indução do desenvolvimento urbano e de reestruturação produtiva e territorial.

Esse fenômeno, conforme exposto no capítulo anterior, é identificado por diversos autores do Direito Administrativo a partir da década de 1980, quando a escassez de recursos públicos para a realização de obras de infraestrutura urbana levou o Estado a buscar novas

formas de gestão capazes de estimular a participação da iniciativa privada e captar fontes alternativas de financiamento para a política urbana.

Sundfeld (2013) destaca que o estado passa a ter uma faceta mais fomentadora do que propriamente intervencionista, pretendendo conciliar a liberdade com o bem comum, mediante a influência indireta sobre a vontade do indivíduo para que ele queira o que convém à satisfação da necessidade pública de que se trate, dessa forma a OUC se apresenta como uma das formas encontradas de forma concreta incentivar o melhoramento dos níveis de qualidade de vida através dessas parcerias.

Essa reconfiguração da atuação municipal exige a adoção de modelos de governança democrática, capazes de equilibrar o interesse público com as exigências do mercado (ZABLITH, 2022). Para Zablith (2022), a Operação Urbana Consorciada, por sua natureza híbrida, requer transparência decisória, participação social efetiva e mecanismos de controle compartilhado, de modo a evitar que o haja um beneficiamento de investidores privados em detrimento dos moradores e usuários.

Na prática, a consolidação da governança democrática nas OUCs depende da criação de mecanismos concretos de gestão e controle, como conselhos gestores paritários, audiências públicas obrigatórias e fundos municipais vinculados à operação. Esses instrumentos garantem que as decisões financeiras e urbanísticas sejam tomadas de forma colegiada e transparente, fortalecendo a legitimidade do processo e prevenindo distorções decorrentes da assimetria entre o poder público e os agentes privados.

Considerando que a Operação Urbana Consorciada constitui instrumento complexo, estruturado a partir da articulação de diversos instrumentos de atuação da Administração Pública a definição de um modelo adequado de governança revela-se condição indispensável para sua legitimidade e efetividade.

A adoção de estruturas claras de governança permite compatibilizar, de um lado, a dimensão econômica da cidade-mercadoria, que atrai capital privado e viabiliza projetos de reurbanização em larga escala, e, de outro, a realização do direito à cidade, assegurando direitos sociais básicos, inclusão territorial e benefícios concretos às populações que habitam, trabalham ou utilizam a área abrangida pela operação. Nesse sentido, Lomar (2014, 256 - 259) afirma:

“Por se tratar de intervenção urbana complexa, de realização a longo prazo, e exigir intensas articulações e negociações, em geral, a realização de operação urbana consorciada pressupõe uma autoridade, um órgão colegiado gestor ou uma instituição de administração indireta a ser incubido do gerenciamento do plano da operação”.

O Estatuto da cidade nesse sentido conferiu liberdade de escolha para o poder municipal podendo ser aplicadas modalidades de gestão de modo direto e indireto, dessa forma desde que o município mantenha sua posição de coordenação prevista no parágrafo 1 do art. 32 podem ser constituídas formas de gestão com maior ou menor protagonismo dos agentes privados. Para Diana Di Giuseppe (2001, p. 377 – 393) é necessário que durante todo esse procedimento – aprovação das propostas, definição e pagamento da contrapartida – seja assegurada a sua transparência.

Uma das formas, por exemplo, é dar publicidade a cada uma das propostas, isto é, divulgar, mesmo que em Diário Oficial do Município (DI GIUSEPPE, 2001), seus dados principais, como localização do imóvel, concessão pretendida, parecer técnico, e outros que se entendam necessários para seu acompanhamento pela sociedade, e também a participação de representantes de entidades, órgãos e da sociedade civil envolvidos, Para tanto, poderão ser criadas Comissões ou Conselhos responsáveis pela aprovação de cada uma das propostas, aspectos estes, sem dúvida, relacionados à questão do controle sobre a gestão da Operação Urbana.

### **5.2.2. Fundo especial da operação urbana consorciada**

A segunda hipótese capaz de assegurar a governança e a transparência durante a execução da operação urbana consorciada é a criação de um fundo municipal específico destinado à gestão financeira do projeto. Conforme observa Olbertz (2020), esse instrumento atua como um facilitador administrativo e contábil, permitindo maior rastreabilidade dos recursos e garantindo que sua aplicação ocorra de forma íntegra e transparente.

Ademais, o § 1º do artigo 33 do Estatuto da Cidade determina que todos os recursos obtidos por meio das contrapartidas dos particulares sejam aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada, vedando seu uso em áreas distintas. Nesse sentido, a autora propõe, com base no artigo 71 da Lei nº 4.320/1964, a instituição de um fundo especial voltado a acumular as contrapartidas pecuniárias obtidas em razão dos benefícios urbanísticos concedidos, bem como quaisquer outras receitas vinculadas à operação.

O artigo 71 da referida lei define que “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços”. Em termos práticos, trata-se de uma reserva de recursos públicos vinculada a uma finalidade específica, criada por lei e alimentada por receitas previamente definidas. Esses valores ficam juridicamente afetados ao objetivo determinado e não podem ser utilizados fora dessa finalidade, conferindo ao fundo um caráter de segregação orçamentária e de controle fiscal.

Aplicado às operações urbanas consorciadas, o fundo especial teria a função de isolar as receitas provenientes das contrapartidas privadas — como a venda de CEPACs, a outorga onerosa e as contribuições de melhoria —, assegurando que tais recursos sejam empregados exclusivamente nos objetivos da operação, como obras de infraestrutura, habitação de interesse social e requalificação urbana da área delimitada.

Experiências concretas demonstram a eficácia dessa hipótese. Em São Paulo, a Operação Urbana Consorciada Água Branca, instituída pela Lei Municipal nº 11.774/1995, previu em seu artigo 18 a criação do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca (FEAB), administrado por um conselho gestor responsável por deliberar sobre a aplicação dos recursos e fiscalizar sua execução. De modo semelhante, a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, implementada no Rio de Janeiro pela Lei Complementar nº 101/2009, estruturou um mecanismo de fundo vinculado que assegura a destinação dos valores arrecadados à própria intervenção urbana. Nessa operação, inclusive, a legislação determinou que 3% dos recursos obtidos sejam obrigatoriamente aplicados na preservação do patrimônio histórico e cultural da região portuária, contemplando tanto bens materiais quanto imateriais.

Embora o presente trabalho não se aprofunde na análise detalhada desses casos — por não se tratar de seu escopo específico —, eles são aqui mencionados a título ilustrativo, por representarem experiências consolidadas que evidenciam o potencial do fundo especial como instrumento de governança, transparência e afetação orçamentária nas operações urbanas consorciadas.

A conjugação dessas duas práticas, seja a criação de um fundo especial de aplicação exclusiva, como também, a previsão de percentuais destinados a finalidades públicas específicas, representa um avanço no cumprimento das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. Pois, de um lado, viabiliza a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação e acompanhamento de planos urbanos (art. 2º, II), de outro, assegura a oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados às necessidades locais (art. 2º, V).

Assim, a hipótese do fundo especial atua como mecanismo jurídico-financeiro de governança, garantindo que as contrapartidas privadas revertam efetivamente em benefícios coletivos, de modo transparente, controlado e compatível com os princípios da função social da cidade e da propriedade.

### **5.2.3. Controle externo nas operações urbanas consorciadas**

O controle externo deve ser compreendido não como um instrumento jurídico que possa ser instituído pelo Município para assegurar o cumprimento das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, mas como um mecanismo autônomo de fiscalização e responsabilização que atua fora da estrutura administrativa municipal. Trata-se, portanto, de uma instância de controles independentes, inserida no ideal dos freios e contrapesos formulado por Montesquieu, cuja finalidade é impedir o desvio de finalidade nas Operações Urbanas Consorciadas e garantir a supremacia da legalidade e do interesse público na gestão da cidade.

Sob essa perspectiva, Karlin Olbertz (2011), afirma que o controle externo se caracteriza como instrumento jurídico complementar de governança, destinado a assegurar o estrito cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais de política urbana, em especial as previstas nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e nos arts. 2º, 32 a 34 da Lei nº 10.257/2001.

A autora observa que, por envolver o manejo de recursos públicos, a transferência de potencial construtivo e a realização de obras de interesse coletivo, as Operações Urbanas Consorciadas demandam um sistema de fiscalização externo, capaz de garantir a observância do interesse público e da legalidade urbanística. Nessa linha, o controle externo deve ser exercido não apenas pelo Poder Judiciário, mas também pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas competente, cada qual dentro de suas atribuições constitucionais (OLBERTZ, 2001).

A título de exemplo para trazer uma maior concretude ao mecanismo jurídico suscitado, a Ação Civil Pública ajuizada em outubro de 2025 pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) contra o Município do Rio de Janeiro e a empresa Rock World S.A., responsáveis pela execução da Operação Urbana Consorciada do Parque Olímpico. A demanda buscou suspender as obras em face da carência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), em cumprimento aos arts. 36 e 37 do Estatuto da Cidade e aos arts. 189 e 190 do Plano Diretor Municipal (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2025).

Conforme a comunicação oficial do MPRJ, a Lei Complementar nº 284/2025, que instituiu a operação, foi promulgada sem observância dos requisitos legais e sem a realização de audiência pública idônea, violando o princípio da publicidade e impedindo o controle social sobre um empreendimento estimado em mais de R\$ 3 bilhões. Essa atuação demonstra que a importância do controle externo diante da realização das OUCs.

No caso concreto, portanto, o Ministério Público, dotado de autonomia funcional e administrativa, atuou como órgão de controle externo da atividade administrativa e protetor da

ordem urbanística, com fundamento no art. 129, II e III, da Constituição Federal e no art. 25, IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

Dessa forma, a partir desse caso concreto, resta evidente a atuação ampla que pode ser exercida de forma a controlar esse instrumento jurídico-urbanístico, seja por via judicial e extrajudicial. No caso do MP, essa atuação poderá ocorrer mediante a instauração de inquéritos civis, expedição de recomendações administrativas e propositura de Ações Civis Públicas voltadas à tutela do direito à cidade e da função social da propriedade.

Ao analisar o caso concreto, percebe-se que no campo das OUCs, o MP atua fiscalizando se o Município cumpre os requisitos legais para aprovação das operações — como a elaboração prévia do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a realização de audiências públicas e a previsão de atendimento social à população afetada, exigências expressamente previstas no art. 33, incisos II, V e VII, do Estatuto da Cidade. Assim, o MP atua não apenas repressivamente, diante de ilegalidades consumadas, mas também preventivamente, assegurando a regularidade e a transparência do processo urbanístico.

O Poder Legislativo, por sua vez, afirma Dirley da Cunha Junior (2021), exerce o controle externo de natureza política e financeira, nos termos do arts. 70 da Constituição Federal, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas. No contexto das OUCs, esse controle pode incidir sobre a aplicação dos recursos públicos, a execução das contrapartidas financeiras e a regularidade das operações envolvendo CEPACs, assegurando que as receitas geradas pela valorização imobiliária sejam revertidas em benefício coletivo, conforme determina o art. 33, § 2º, do Estatuto da Cidade. Trata-se de um controle essencialmente contábil, financeiro e de economicidade, que visa garantir a eficiência e a destinação adequada dos recursos vinculados às operações.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, desempenham papel técnico de auditoria e fiscalização externa, cabendo-lhes examinar a legalidade e legitimidade dos atos administrativos praticados no âmbito das OUCs, bem como avaliar a conformidade entre os investimentos realizados e os objetivos sociais previstos na lei que instituiu a operação. Na análise do professor Dirley da Cunha Junior (2021), extrai-se que com base no art. 71, CF, o TCU dispõe de competência tanto para auxiliar como para julgar e decidir. No caso das OUCs, essa competência implica fiscalizar desde a emissão dos CEPACs e a execução de obras urbanísticas até a destinação dos recursos ao fundo específico da operação, prevenindo desvios de finalidade e práticas de financeirização dissociadas do interesse público.

Por fim, o Poder Judiciário exerce o controle jurisdicional de legalidade, cabendo-lhe a última palavra sobre a validade dos atos normativos e administrativos que compõem as OUCs. À luz do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, é assegurado o acesso à Justiça para impugnar atos lesivos à moralidade administrativa e à ordem urbanística. Assim, o controle judicial atua como instância de correção e tutela da legalidade urbanística, garantindo que as OUCs não se convertam em instrumentos de exceção normativa, mas permaneçam subordinadas ao ordenamento jurídico e à função social da cidade.

Desse modo, observa-se que os diferentes ramos e órgãos incumbidos do controle externo exercem competências complementares e interdependentes, compondo um sistema de freios e contrapesos que visa assegurar a transparência, a legitimidade e a finalidade pública das Operações Urbanas Consorciadas. Tal estrutura é indispensável para preservar a integridade do Estatuto da Cidade e para legalidade institucional como princípio estruturante da governança urbana democrática.

### 5.3. REFLEXÕES FINAIS SOBRE A GOVERNANÇA NAS OUCS

Em síntese, os mecanismos apresentados demonstram que a efetividade das Operações Urbanas Consorciadas depende da consolidação de uma estrutura de governança capaz de articular os diversos interesses envolvidos sem comprometer a função social do instrumento. A integração entre mecanismos de controle social, instrumentos financeiros transparentes e instâncias de fiscalização externa revela-se essencial para que as OUCs deixem de ser apenas instrumentos de valorização imobiliária e se tornem verdadeiros vetores transformações urbanas estruturais.

Essa reflexão encerra o debate proposto neste capítulo, sintetizando os elementos estruturantes de uma governança urbana legítima e preparando o terreno para as conclusões gerais do trabalho, nas quais se retomam as hipóteses formuladas e se avalia sua contribuição para a efetivação do direito à cidade.

## 6. CONCLUSÕES

O presente estudo nasceu da inquietação diante do contraste entre a promessa normativa das Operações Urbanas Consorciadas e os resultados efetivamente verificados na realidade brasileira. Ao problematizar o contexto em que tais instrumentos são aplicados, buscou-se reafirmar que o desenvolvimento urbano não pode dissociar-se de sua função social, nem se submeter integralmente às lógicas de mercado que moldam o espaço das cidades contemporâneas.

Nesse contexto, a relevância jurídica e social do tema decorre de sua atualidade: em um cenário de busca por mecanismos capazes de mitigar as desigualdades urbanas, discutir a efetividade das OUCs significa refletir sobre o alcance do planejamento urbano concertado como instrumento de concretização do direito à cidade e de realização do interesse público.

O problema central deste trabalho consistiu em investigar em que medida o arranjo jurídico das OUCs tem permitido a prevalência do interesse público e quais mecanismos podem assegurar a efetividade do direito à cidade. Diante desse cenário, questionou-se: quais mecanismos jurídicos podem conter a financeirização imobiliária e assegurar a função pública das Operações Urbanas Consorciadas?

Partindo dessa indagação, delineou-se a hipótese de que é possível fortalecer a gestão democrática e reequilibrar as relações entre o poder público e o mercado por meio da adoção de instrumentos de governança, participação popular e controle externo, capazes de garantir a efetividade do direito à cidade na produção do espaço urbano.

Para verificar essa hipótese, adotou-se o método hipotético-dedutivo, considerado o mais adequado à análise crítica e comparativa do tema, permitindo confrontar o arcabouço normativo das Operações Urbanas Consorciadas com sua aplicação prática. A pesquisa qualitativa, apoiada em levantamento bibliográfico e documental, possibilitou identificar o fenômeno da financeirização imobiliária e, ao mesmo tempo, reconhecer a existência de mecanismos jurídicos capazes de mitigar seus efeitos e assegurar o caráter público do instrumento. O percurso metodológico revelou-se eficaz para demonstrar que a efetividade das OUCs está condicionada à governança e à ampliação da participação democrática, confirmando, em grande medida, a hipótese formulada no início do estudo.

Analizou-se criticamente as OUCs, verificando se sua estrutura normativa e execução prática têm assegurado o direito à cidade ou favorecido a financeirização. Esse propósito foi alcançado ao demonstrar que, embora as OUCs representem um avanço no modelo de cooperação entre o poder público e o setor privado, sua implementação ainda enfrenta

obstáculos decorrentes da fragilidade institucional verificada. Constatou-se, contudo, que a incorporação de práticas de transparência, participação e fiscalização pode restabelecer o equilíbrio entre o interesse público e o econômico.

Buscou-se apresentar a evolução histórica e teórica da formação das cidades e do Direito Urbanístico no Brasil, demonstrando como a política urbana foi institucionalizada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Esse propósito foi atingido ao se comprovar que o ordenamento urbano brasileiro evoluiu de uma regulação fragmentada para um estatuto normativo estruturante que, embora ainda não configure um verdadeiro código de urbanismo, constitui um marco fundamental na consolidação do Direito Urbanístico.

Posteriormente partiu-se para o exame da natureza jurídica, os fundamentos legais, os requisitos e a função social das OUCs. Tal meta foi alcançada ao demonstrar que essas operações configuram instrumentos voltados à promoção de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Verificou-se, entretanto, que sua aplicação prática pode ser distorcida por interesses econômicos e pela ausência de controle adequado, o que reforça a necessidade de aprimoramento institucional e transparência procedimental.

Por fim, procurou identificar instrumentos jurídicos capazes de garantir a prevalência do interesse coletivo sobre a lógica de mercantilização do espaço urbano. O estudo constatou que a criação de conselhos gestores, a operacionalização de fundos especiais e o fortalecimento do controle externo figuram como medidas eficazes para assegurar equilíbrio e legitimidade na gestão das OUCs. Observou-se, assim, que esses mecanismos contribuem para consolidar a função social da cidade e reafirmar o papel das Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos de transformação urbana democrática, sustentável e inclusiva.

Dessa forma, conclui-se que os objetivos propostos foram devidamente alcançados, ainda que este trabalho não represente um fim em si mesmo, mas o início de uma reflexão que permanece em construção. As respostas aqui encontradas abriram novas dúvidas e possibilidades de investigação, indicando que o estudo das Operações Urbanas Consorciadas exige contínuo aperfeiçoamento teórico e prático. A experiência da pesquisa revela que o caminho para cidades mais justas e democráticas depende do compromisso coletivo com transformações urbanas estruturais. E, retomando as palavras de Jane Jacobs, que inspiraram esta trajetória de pesquisa, “as cidades têm a capacidade de proporcionar algo a todos, apenas porque, e somente quando, são criadas por todos.” (2011, p. 266). Pode soar utópico, mas é, sobretudo, possível.

## REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Gabriel. **A problemática do direito à cidade: as contradições políticas do direito à cidade no urbano contemporâneo**. 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.
- APPARECIDO JÚNIOR, José Antonio; CAMARGO, Marília Formoso. **Uma aproximação da Zoné d'Aménagement Concerté – ZAC ao Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e limites**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INFORMATION SOCIETY AND LAW, 2019, São Paulo, Anais Eletrônicos.
- BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do Plano Diretor como instrumento de concretização do direito à moradia em Fortaleza-CE: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR**. 2021. 261 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.
- BASSUL, José Roberto Campos. **A constitucionalização da questão urbana**. In: DANTAS, Bruno et al. (org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Volume IV – Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 700 - 724.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- BOSKER, Maarten. **City origins**. *Regional Science and Urban Economics*, v. 94, 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 nov. 2025
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 06 nov. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 06 nov. 2025.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Por um conceito de Direito Urbanístico**. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 15-32, jul./dez. 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos; FORTINI, Cristiana. **Operações urbanas consorciadas**. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 10, n. 50, p. 243–259, jul./ago. 2008.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Convite ao Direito Urbanístico e ao Direito Fundiário**. 1. ed. São Paulo: Pillares, 2021. 424 p.

CHILDE, Gordon. **Urban revolution**. *The Town Planning Review*, v. 21, n. 1, p. 3-17, 1950.

COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte**. 2010. 430 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 15 ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

DICKENS, Charles. **Um conto de duas cidades**. São Paulo: Nova Cultura, 2001.

FARIA, Rodrigo de. **Urbanismo e municipalismo na Espanha: entre o Estatuto Municipal e a Unión de Municipios Españoles na década de 1920**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, p. 105-122, abr. 2015.

FERREIRA NETO, Ermiro. **Financeirização do mercado imobiliário: causas, consequências e instrumentos de regulação a partir da função social da propriedade**. In: *Revista Ibradim de Direito Imobiliário*, v. 1, nov. 2018, São Paulo: IBRADIM, p. 83-99.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. [S.l.: s.n.], [s.d.].

GUILHEN, Adriana. **A parceria público-privada como instrumento urbanístico: o caso do município de São Paulo-SP**. 2014. 138f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. 3. reimpr. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

LOMAR, Paulo Jose Villela. **Operação urbana consorciada**. In: DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sergio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários a Lei Federal 10.257/2001)*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MANN, Charles C. **Birth of religion**. *National Geographic*, jun. 2011.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre; São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MASSONETTO, L. F. (2003). **Operações urbanas consorciadas: a nova regulação urbana em questão**. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 17, pp. 101-118.

MICHAELIS. **Consortiado**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, [s.d.]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/consorciado/>. Acesso em: 6 jul. 2025.

MICHAELIS. **Consórcio**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, [s.d.]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/cons%C3%B3rcio/>. Acesso em: 6 jul. 2025.

MICHAELIS. **Operação**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, [s.d.]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/opera%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 6 jul. 2025.

MICHAELIS. **Urbano**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, [s.d.]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/YkPy5/urbano/>. Acesso em: 6 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **MPRJ requer suspensão de obras da Operação Urbana Consorciada do Parque Olímpico por ausência de estudos técnicos**. Publicado em: 9 out. 2025. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/web/guest/visualizar?noticiaId=199409>. Acesso em: 4 nov. 2025.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. **Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço**. 2014. 505 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **O plano diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da cidade de Fortaleza/CE**. 2006. 645 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

OECD. **A short history of urbanisation**. In: OECD (Org.). *The Metropolitan Century: understanding urbanisation and its consequences*. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLIVEIRA, Tatiana Reinehr; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Descomplicando as operações urbanas consorciadas: uma análise a partir da OUC Porto Maravilha no Rio de Janeiro**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, v. 15, n. 90, p.5 - 23, jun./jul. 2020.

ONU-HABITAT. **Relatório anual 2022**.

PINTO, Victor Carvalho (2010). **Do estatuto da cidade ao código de urbanismo**. In: Senado Federal. *Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional – 2011*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-7-do-estatuto-da-cidade-ao-codigo-de-urbanismo>. Acesso: 03 nov.2025.

REBOUÇAS, Thaís; MOURAD, Laila Nazem. **A tampa e a panela ou o casamento das Operações Urbanas Consorciadas com as Manifestações de Interesse Privado na cidade de Salvador-BA**. In: URBBBA 2016 – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa

e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2016, Salvador. Anais [...]. Salvador: ANPARQ, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/343351035>. Acesso em: 4 maio. 2025.

REBOUÇAS, Thaís; MOURAD, Laila Nazem. **Operações urbanas consorciadas e manifestações de interesse privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção**. In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 231-256.

RICCIO, Thiago Quintão. **Operação urbana consorciada: contratualização na execução da política urbana concertada**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SALGADO, Rodrigo Oliveira. **Elementos jus econômicos do direito urbanístico**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 5, p. 177–197, mar./abr. 2014.

SANTIN, Janaína. **Estatuto da Cidade e instrumentos de política urbana para valorização do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ambiental**. Revista de Direito Ambiental, v. 70, p. 195-213, abr./jun. 2013.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. **Interação público-privada no ambiente urbano: uma análise dos instrumentos jurídicos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIQUEIRA, Marina Toneli; DOEBELI, Luísa Siqueira; SCHLEDER, Carolina Silva e Lima. **Operações urbanas consorciadas em cidades de médio porte: buscando o equilíbrio nos projetos urbanos**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 14, e20210175, 2022.

SOARES, Beatriz Ribeiro. **Cidade e Município: observações sobre o poder local**. In: SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz; ELIAS, Denise (org.). Panorama da geografia brasileira. Volume I. São Paulo: Annablume, 2006. p. 75–95.

SOARES, Wilcinete Dias; ESPINOSA, Marcello. **O município na Constituição de 1988**. Revista Científica Semana Acadêmica, Fortaleza, v. 1, n. 000040, 20 ago. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/o-municipio-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: 7 nov. 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Operação urbana: direito do particular ao fomento previsto em lei**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 3, p. 521–542, abr. 2013. (Pareceres).

ZABLITH, Marc Bujnicki. **Governança de Operações Urbanas Consorciadas: uma análise crítica da Operação Urbana Consorciada Água Espreada**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.