

# Operação Urbana Consorciada, Insegurança Jurídica e Segregação Sócio Espacial: o Caso de Niterói/RJ

**Jorge A. Martins**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro*

## Resumen

Operación Urbana Consorciada es un instituto de derecho urbanístico brasileño promulgado en 2001 en la Ley Federal 10.257, bajo la influencia de dos matrices teóricas: la francesa y la angloamericana. El instituto actúa por primera vez en 2009 en la ciudad de Río de Janeiro, en el área portuaria, en el proyecto "Porto Maravilha", con más de 800 hectáreas. En 2013 los mismos emprendedores, por una parte, replicaron este proyecto en el área central del municipio vecino, Niterói, con la finalidad de generar al gobierno ingresos de alrededor de mil millones de reales con la venta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac) de 1.200.000 m<sup>2</sup>, y por otra, financiar la campaña electoral de 2012. Se pretende demostrar cómo este caso se aleja del referencial teórico del instituto, por subvertir su finalidad. Finalmente, el gobierno municipal, para diluir la resistencia al proyecto, limitó el potencial constructivo al 60% de lo permitido en el Plan Director, induciendo así el costo *per cápita* de la infraestructura a casi el doble en relación a aquel potencial máximo, además de mostrar la inseguridad jurídica. Por este motivo, mantenerse en el área quedaría muy difícil para aquellas familias con ingresos mensuales de hasta 2 salarios (40% de la población actual del área), evidenciándose que la elitización del área central de la ciudad no sería el mero impacto social del emprendimiento, sino la verdadera finalidad de la propia iniciativa de los socios privados del gobierno municipal.

**Palabras clave:** derecho urbanístico, economía urbana, operación urbana consorciada, seguridad jurídica, segregación socioespacial.

## Abstract

"Consortium Urban Operation" is an institute of Brazilian urban planning law, which was enacted in 2001 by Federal Law 10.257, under the influence of two theoretical matrices: French and Anglo-American. In the city of Rio de Janeiro, the first time the institute is applied is in 2009, in the port area, in the project "Porto Maravilha", with more than 800 hectares. In 2013, the same entrepreneurs replicated the project in the central area of the neighboring municipality, Niterói, in order to generate to the government, whose 2012 electoral campaign was financed by them, a revenue of around R\$ 1 billion by sale of Certificates of Additional Building Potential (Cepac, in portuguese) of 1,200,000 m<sup>2</sup>. It is intended to demonstrate how this case distances itself from the theoretical reference of the institute, by subverting its purpose. After all, the municipal government, in order to reduce the social resistance to the project, limited the building potential to 60% of what is allowed in the Master Plan, thus inducing the per capita cost of infrastructure to almost double that maximum potential, in addition to legal uncertainty. For this reason, staying in the area would be very difficult for those families with a monthly income of up to 2 wages (40% of the current population of the area), showing that the elitisation of the central area of the city would not be mere social impact of the development, but the true purpose of the initiative of the private partners of the municipal government.

**Keywords:** urban law, urban economics, "Consortium Urban Operation", legal security, socio-spatial segregation.

*Fecha de recepción:*  
16 de marzo de 2017.

*Fecha de aceptación:*  
6 de julio de 2017.



## Resumo

Operação Urbana Consorciada é instituto do direito urbanístico brasileiro positivado em 2001 na Lei Federal 10.257, sob influência de duas matrizes teóricas: francesa e anglo-americana. Na cidade do Rio de Janeiro a primeira vez em que se aplica o instituto é em 2009, na área portuária, no projeto “Porto Maravilha”, com mais de 800 hectares. Em 2013 os mesmos empreendedores replicaram o projeto na área central do município vizinho, Niterói, com a finalidade de gerar ao governo, cuja campanha eleitoral de 2012 foi por eles financiada, receita em torno de R\$1 bilhão com a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac) de 1.200.000 m<sup>2</sup>. Pretende-se demonstrar como esse caso distancia-se do referencial teórico do instituto, por subverter sua finalidade. Afinal, o governo municipal, para diminuir resistência ao projeto, limitou o potencial construtivo a 60% do permitido no Plano Diretor, induzindo, assim, o custo per capita da infraestrutura a quase o dobro em relação àquele potencial máximo, além de insegurança jurídica. Por esse motivo, manter-se na área ficaria muito difícil para aquelas famílias com renda mensal de até 2 salários (40% da população atual da área), evidenciando-se que a elitização da área central da cidade não seria mero impacto social do empreendimento, mas a verdadeira finalidade da iniciativa dos parceiros privados do governo municipal.

**Palavras-chaves:** direito urbanístico, economia urbana, Operação Urbana Consorciada, segurança jurídica, segregação sócio espacial.

## Introdução

Apresenta-se neste trabalho a análise crítica do projeto de lei da Operação Urbana Consorciada Área Central de Niterói, do interesse do governo municipal e de seus financiadores de campanha em 2012 (Andrade Gutierrez, Odebrecht e OAS), com a finalidade de mostrar como subverte a finalidade do instituto. Para isso, primeiramente apresenta-se revisão teórico-conceitual para, em seguida, apresentar o caso.

### 1. O instituto da Operação Urbana Consorciada no Brasil e sua matriz teórica

#### 1.1. Histórico: a matriz teórica internacional que influenciou o instituto da OUC no Brasil

É no contexto recessivo do período de queda da taxa de acumulação de capital do último ciclo econômico —Capitalismo Monopolista de Estado— que se desenvolveu o modelo de “parceria público-privada” (PPP) que, desde então, tem sido usado internacionalmente para financiamento de obras e serviços de interesse público e nas formulações de políticas urbanas, aparecendo associado a novos instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano.

A PPP passou a ser o paradigma de viabilização para implementação de projetos específicos de urbanização, renovação urbana e revitalização de áreas degradadas com construção e operação de infraestruturas e equipamentos coletivos. Na prática, essa tendência expressa uma concepção de urbanismo

caracterizada pela ênfase em projetos pontuais e pela flexibilidade do controle pelo setor público sobre o uso e a ocupação do espaço urbano (Cota, 2010). Essas experiências (ou modelos) de requalificação urbana acabaram por criar expectativa do administrador público quanto a otimizar a arrecadação tributária e a atrair empreendimentos potencializadores das economias locais, constituindo um meio para administrações das cidades enfrentarem a competitividade global e garantir condições para a atração de capital, em um contexto de crise fiscal e financeira (Maricato, 2000). Pois é nesse contexto em que se desenvolve o instituto da Operação Urbana Consorciada (OUC), como uma espécie do gênero PPP (“a PPP das Cidades”).

Mukai (2008) argumenta que o trabalho “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, elaborado pelo Instituto Polis, é importante leitura para aqueles que se interessam sobre o tema OUC, que teve a influência de dupla matriz político-teórica — europeia (particularmente francesa) e anglo-americana. Contudo, o modelo francês tem sido mais explorado na literatura técnica, quando, em concreto, salvo melhor opinião, teria prevalecido o modelo anglo-americano como a maior influência prática na aplicação do instituto da OUC no Brasil, apesar de ter sido preservada a origem francesa do termo. Por essa razão, elege-se prioridade para, neste artigo, abordar-se resumidamente essa influência anglo-americana da origem do instituto no Brasil.

A primeira tentativa de criação de subsídios às empresas que investissem em comunidades carentes nos Estados Unidos deu-se em 1967 com o projeto de lei do senador Robert Kennedy, não aprovado pelo Congresso, porém, logo depois, em meados da década de 1970, dois programas surgem para subsidiar a recuperação econômica de comunidades urbanas, a saber: *Community Development Block Grants* (Subsídios para Blocos de Des-

envolvimento Comunitário) e *Urban Development Action Grants* (Subsídios para Ação de Desenvolvimento Urbano) (Compans, 2005). Contudo, apenas no governo de Ronald Reagan (1981 a 1989), depois de terem começado a ser implantados na Inglaterra programas de subsídio a empresas, estes se tornariam efetivo instrumento para viabilização do interesse público, ampliando o uso de institutos fiscais para estimular a iniciativa privada e a construção civil, oferecendo-se contrapartidas em terrenos, infraestruturas e regras mais flexíveis para viabilizar empreendimentos em áreas estratégicas para o mercado. Foi quando se deu a instituição da *Urban Enterprise Zone* (UEZ), com regime jurídico-urbanístico diferenciado a partir de parcerias do poder público local com empresas privadas, para a promoção de projetos de desenvolvimento local (geralmente, renovação urbana).

O conceito de zona empresarial no Reino Unido ocorreu também em meados dos anos 1970, desenvolvido por Sir Peter Hall, então professor na Universidade de Reading e da Universidade da Califórnia, Berkeley, após observar experiências de “*freeports*” (Zonas Econômicas Especiais-ZEE) em Cingapura, Hong Kong e Taiwan. A ZEE é um território que tem leis econômicas e outras mais livremente orientadas para o mercado do que as leis comuns ou leis nacionais, que podem até ser suspensas dentro de uma ZEE. Essa categoria (Zona Econômica Especial), que está na origem da UEZ, é gênero que inclui, portanto, além destas, de alcance local e de natureza urbanística, as zonas francas, as zonas de processamento de exportação, os parques industriais, os portos francos, dentre outros. Normalmente o objetivo de qualquer espécie desse gênero é aumentar o investimento externo direto.

Entretanto, estudos empíricos norte-americanos sobre a eficácia, no longo prazo, das zonas empresariais na política urbana ainda apresentam resultados inconsistentes, mesmo após vinte anos de

observação. Estudos estatísticos usando análise de regressão são considerados susceptíveis de produzir resultados bastante válidos. Por isso, nas duas últimas décadas, uma série de economistas e analistas políticos têm analisado diversas UEZs, usando análise de regressão. Cinco desses estudos não encontraram aumento do emprego, enquanto três encontraram pelo menos um aumento temporário no emprego e na renda (Hirasuna *et al.*, 2005). Em que pese a falta de comprovação de eficácia dessas medidas anglo-americanas para uso de recursos públicos como subsídio a empresas que tratem de mitigar a pobreza urbana e/ou que gerem desenvolvimento urbano, têm estado presentes no imaginário social e no ideário político em todo o mundo até porque passaram a ser combinadas também, desde o início da década de 1990, com a PPP. Mas é na Europa que esse instituto tem sido usado em larga escala.

Na Comunidade Europeia, mais de 1.300 contratos de PPP foram assinados de 1990 a 2010, representando um valor de capital de mais de EUR 250 bilhões (CEC, 2009). Isso inclui aproximadamente 370 projetos com um valor de quase EUR 70 bilhões de 2007 a 2009 (3 anos), quando se instaura a crise financeira internacional, responsável pela queda geral de investimentos. 67% desses projetos ou 53% do valor desses projetos são do Reino Unido. O segundo país em PPP na Europa é a Espanha, com 10% dos projetos ou 11% dos valores; depois vem França, Dinamarca, Portugal e Itália, entre aproximadamente 2% a 5% do total de projetos cada um ou 3% a 5% do total de valores (CEC, 2009).

No Reino Unido, em número de projetos, os setores de “Saúde” e “Educação” desde 1990 foram os mais beneficiados com o instituto, com médias em torno de 25% e 20% respectivamente, porém com crescimento dos investimentos em “Educação” nos anos recentes. Já setores como “Serviços Públicos em geral”, “Ordem Pública”, “Transporte”,

“Defesa” e “Meio Ambiente”, com participação em número de projetos entre 5% e 15% em média, aproximadamente, vêm, a cada ano, diminuindo sua importância relativa. Tais dados revelam que em um primeiro momento o Reino Unido usou do instituto da PPP para melhorar significativamente sua infraestrutura física, para depois passar a usá-lo em demandas sociais. Já a distribuição setorial das PPP no restante da Comunidade Europeia (excluindo Reino Unido) permanece concentrada em “Transportes”, mas aos poucos também vêm se diversificando, com diminuição do valor médio dos projetos.

Um sucesso reconhecido de UEZ em regime de PPP tem sido destacado na literatura: a área de *Docklands* de Londres, que passou de grande área abandonada e com infraestrutura de transportes insatisfatória há mais de trinta anos, quando foi criada a UEZ, a uma zona financeira e de mídia de alcance internacional. Em 1981, criou-se a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) para reconstruir a área, órgão estatutário de propósito específico, nomeado e financiado pelo governo central, com amplos poderes para adquirir e alienar terras na UEZ e que também serviu como autoridade de planejamento.

A UEZ foi instituída em 1982 para que as empresas recebessem diversos incentivos (incluindo o planejamento simplificado e subsídios de capital) e estavam isentas de impostos sobre a propriedade. Isso fez com que investimentos em *Docklands* passassem a ser identificados como boas oportunidades de retorno, provocando um boom imobiliário na área, com a construção intensa de uso do solo misto (residencial, comercial e serviços industriais de alta tecnologia). *Canary Wharf*, importante centro empresarial e o segundo centro financeiro de Londres, passou a ser a imagem de marca de *Docklands*, por conter muitos dos edifícios mais altos do Reino Unido, incluindo o segundo mais alto, com cerca de

1.300.000 m<sup>2</sup> de espaço para escritórios para aproximadamente 90.000 pessoas trabalharem (para efeito de comparação, essa área de escritórios de *Canary Wharf* equivale a menos de 58% da área de escritório de toda a OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro).

Mas o LDDC não previu essa escala de desenvolvimento, visto que nas proximidades já havia sido desenvolvido parque de escritórios de baixa densidade quando *Canary Wharf* foi proposto com desenvolvimento semelhante. Isso gerou superoferta, de modo que os incorporadores passaram a ter problemas para vender ou alugar. O LDDC também construiu infraestrutura de bonde moderno ou VLT (*Docklands Light Railway*), que liga Docklands ao centro principal da cidade a preços minimizados, já que contou com a reutilização de infraestrutura ferroviária e terrenos abandonados por grande parte de sua extensão. O LDDC também construiu um túnel rodoviário e um aeroporto (todos esses elementos de projeto também estão presentes na OUC Porto Maravilha).

## 1.2 A OUC no direito urbanístico brasileiro

No contexto de experimentação de novos modelos de governança na América Latina a partir das orientações do Consenso de Washington que se observa a partir dos anos 1980, o Banco Mundial passou a elaborar documentos e projetos pautados na noção de “produtividade urbana”, conferindo à iniciativa privada maior participação nos projetos e nas políticas de desenvolvimento, levando-se em consideração as crises fiscal e financeira que vinham ocorrendo em muitos países.

Essas políticas acabaram por influenciar também a política urbana das cidades latino-americanas, no sentido de viabilizar propostas para aumento da produtividade urbana, combate à pobreza e enfrentamento da problemática ambiental colocada pelos desafios da sustentabilidade e da competitividade

em contexto de globalização da economia. O documento “Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990’s”, do Banco Mundial, que influenciou a política urbana latino-americana nos últimos vinte anos, explicita os meios para se ter competitividade com sustentabilidade: gestão racional e eficiente dos recursos e crença no mercado como coordenador do desenvolvimento urbano e da provisão de bens e serviços, inclusive os de consumo coletivo (Martins, 2006, e Cota, 2010).

Para atender a “agenda política” para as cidades, reclamada pela ideologia neoliberal, o planejamento estratégico, em substituição ao modelo tradicional de planejamento integrado municipal de longo prazo, passou a cumprir o papel de induzir um campo favorável à ação do mercado, sendo a PPP um de seus instrumentos. Assistiu-se na América Latina e no Brasil, ao longo dos anos 1990, sobretudo na segunda metade, planos estratégicos que copiavam modelos internacionais de sucesso. Desde então, equipes internacionais de consultoria passaram a ter como alvo orientar planos estratégicos de grandes cidades com potencial para constituírem-se cidades mundiais que, como estratégia para aumentarem competitividade no contexto global, passaram a perseguir a atração de grandes eventos internacionais, como no Rio de Janeiro, em 1995, em complementação ao Plano Diretor, elaborou-se, sob consultoria de planejadores ligados à experiência olímpica de Barcelona, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, visando consolidar a cidade como uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser centro de negócios para o país e o exterior. Porém, somente em 2010 o Rio de Janeiro é selecionado para ser a sede dos Jogos Olímpicos de 2016 também com fundamento em outro plano estratégico, elaborado, dessa vez, com a consultoria de planejadores da experiência olímpica londrina de 2012.

Ora, se o planejamento urbano passa a atender metas de desenvolvimento econômico não mais pautadas no modelo tradicional de planejamento estatal, mas definido a partir de uma abordagem empresarial, segundo o planejamento estratégico, a própria cidade passa a ser tratada como um produto e o empreendimento urbano como mercadoria, motivo pelo qual alguns autores passam a referir-se pejorativamente à “cidade-mercadoria” como a categoria-alvo desse modelo que inspira a proposta de agenda segundo o ideário do Consenso de Washington (Cota, 2010).

Ocorre que enquanto o planejamento urbano passa a ter que cumprir uma agenda econômico-fiscal formulada pelo Banco Mundial, verifica-se também na década de 1990 a necessidade de se atender outra agenda, conforme anuncia a Organização das Nações Unidas em Habitat II, em Istambul, 1996. A agenda desse encontro, resultante da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos, reconhece a importância das cidades no cenário internacional, mas defende o direito à cidade para todos, opondo-se à exclusão social. Em um documento, a OCDE afirma que “a participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento sustentável” (Maricato *et al.*, 2002:131). Dentre as propostas apoiadas por essa organização citam-se: a) a descentralização e a afirmação do poder local; e b) as parcerias e a autogestão dos serviços coletivos. Segundo Maricato *et al.*, (Ibidem:132), “essa troca de bandeiras democráticas é outra novidade trazida pelos novos tempos” (Cota, 2010:11).

Não há, todavia, nenhuma grande novidade, efetivamente, nem contradição entre as duas agendas, ao contrário: a cultura capitalista norte-americana sempre sintetizou a complementaridade entre mercado e democracia. Enquanto a década de 1990 foi oportunidade para os países desenvolvidos do norte experimentarem o modelo inglês da

PPP, no Brasil, a economia não estava ainda aberta o suficiente para atrair investimentos internacionais diretos, tampouco havia regulamentação que permitisse a implantação do conceito. Por isso, no Brasil as políticas neoliberais, que ocasionaram a reforma do Estado, foram implementadas através de amplo e novo arcabouço legal a partir do governo de Fernando Collor de Mello, mas as modificações mais significativas foram sentidas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Pretende a nova legislação que o Estado reduza seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se no papel de regulador, provedor ou promotor destes, tal como o preconizado pelo artigo 174 da CF/88. Foram, então, cinco as transformações estruturais do Estado brasileiro nesse período do ponto de vista jurídico-legal: (i) Extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro (revogação do artigo 171, modificação do artigo 176 e 178, da CF/88); (ii) Privatizações (programa de desestatização-Lei 9.941/97); (iii) Flexibilização do monopólio das estatais (admitiu-se concessão de serviços de telecomunicação, de gás canalizado e petrolífero para empresas não estatais); (iv) Lei das concessões (Lei 8.987/95); (v) Lei nacional reguladora das parcerias público-privadas de n. 11.079/04 (Lei das PPP); (vi) Na matéria urbanística, destaque para o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/01), no qual foram disponibilizados institutos para promoção da política urbana em atendimento à função social da cidade e da propriedade, mas também da livre iniciativa, cabendo às OUC importante papel na renovação urbana conforme os interesses de mercado.

Ficou positivado no art. 32 do Estatuto da Cidade que o uso do instituto dar-se-á por lei municipal específica, delimitando a área sujeita à intervenção da OUC, desde que esteja previsto o instituto no Plano Diretor Municipal. Portanto, é requisito legal ou pressuposto de validade do instituto sua previsão no Pla-

no Diretor com definição das áreas do município em que será permitida a OUC. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, o legislador definiu o instituto como

[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Note-se, portanto, que a definição compreende os aspectos físico-material, institucional e socioeconômico do instituto, a saber:

a) Aspecto físico-material: o legislador definiu que a OUC caracteriza-se como um conjunto de intervenções físicas em uma determinada área da cidade e que tais intervenções devam significar efetiva transformação urbanística estrutural;

b) Aspecto institucional: para garantir a eficácia da intervenção, o legislador estimulou a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, mas condicionou que a coordenação do processo de intervenção dê-se sob a responsabilidade do poder público municipal, a quem cabe tomar as medidas necessárias à viabilização das obras. Subentendem-se estas o devido tratamento administrativo no sentido de encaminhar-se o projeto de forma justificada, tornando-o apto à aprovação da respectiva lei pela Câmara Municipal, assim como a obtenção de licenças de construção e ambiental e eventual processo licitatório na hipótese de concorrer para a iniciativa recurso público;

c) Aspecto socioeconômico: as transformações urbanísticas estruturais visam melhorias sociais e valorização ambiental, estando nesses dois pontos o caráter teleológico do instituto.

O mais importante aspecto a comentar sobre a OUC refere-se ao fato de ter o legislador omitido-se

quanto à iniciativa da aplicação do instituto, de sorte que não haveria impedimento, em tese, para a iniciativa privada a partir de qualquer um daqueles atores definidos no primeiro parágrafo do art. 32, desde que a implantação do projeto ficasse sob a responsabilidade do Poder Público municipal e desde que cumprida a finalidade do instituto. Assim, salvo melhor entendimento, um empreendedor imobiliário poderia, com fundamento no Estatuto da Cidade, e em havendo previsão legal para uso do instituto no Plano Diretor, motivar o Poder Público, apresentando-lhe o projeto de interesse privado, desde que incorporando equipamento de interesse público. Como o que é de interesse público acaba sendo “apropriado” por todos —inclusive pelo próprio empreendedor— o instituto da OUC promete ampliar consideravelmente a influência e o poder do capital imobiliário construtor sobre os agentes públicos. Sobretudo porque valorização da propriedade parece ser o principal resultado da OUC que poderia interessar à comunidade local.

Macedo (2007) entende como ponto positivo a OUC caracterizar-se pela flexibilidade, fundamentando sua opinião no fato de que o urbanismo contemporâneo estar abandonando a planificação total do território da cidade, e, nesse contexto, a OUC constituiria alternativa eficaz para esse entendimento. Contudo, salvo melhor análise, parece equivocada essa opinião, porque contaminada ideologicamente pelo próprio desvio de finalidade que tem caracterizado a prática desse instituto no Brasil. Afinal, se o urbanismo, enquanto política pública, não tem conseguido dar conta do território urbano como um todo nas três últimas décadas, privilegiando zonas da cidade em razão de conveniência e oportunidades de retorno para investidores financeiros, não pode essa característica ser parâmetro para se avaliar positivamente uma política, porquanto exatamente não tratar da cidade como um todo que o urbanismo contemporâneo

tem promovido aumento da segregação sócio espacial. A questão que interessa ao planejador é, portanto: como deve ser adotado pelo administrador público o instituto da OUC de forma a contribuir para equacionamento dos principais problemas que atingem a maioria das pessoas de uma cidade? É o caso, por exemplo, do transporte e da circulação, do tratamento do lixo, da preservação da qualidade de vida e ambiental, da habitação social, etc.

O que interessa, pois, é investigar as formas pelas quais se poderia fazer com que cada operação urbana para uma zona específica, por uma ação coordenada pública, pudesse somar-se às outras intervenções com o objetivo de tratar aquelas questões ou problemas estruturais e que atingem todo o território (ou a maioria da população). E é nesse ponto que se justifica a OUC como política pública, atividade estatal. Se não fosse por isso, não haveria motivo, inclusive, para o Poder Público fazer objeções ou impedir qualquer incorporador que, interessado em viabilizar seu empreendimento, apresentasse um projeto para maximizar o potencial construtivo e rentabilidade, oferecendo como contrapartida diversos equipamentos na zona que beneficiam e justificam seu próprio empreendimento.

Nesse sentido, com o inciso II, do § 2º do art. 32, garantiu o legislador que o instituto da UOC pudesse ser disponibilizado também para urbanificação, permitindo-se à cidade vencer seu maior desafio: inclusão sócio espacial do território que se mantém à margem da lei (e que tende a se agravar dada a perspectiva de crescimento populacional apontada pela ONU) e preservação ambiental.

E há que se destacar, ainda, que o legislador ao fazer referência ao termo “impacto ambiental” no inciso I, do § 2o do art. 32, como exigência prévia para justificar que OUCs possam promover qualquer alteração de parâmetros urbanísticos previstos na legislação, utilizou o adjetivo “ambiental” em sentido lato, isto é: o ambiente específico no qual

se situa o projeto da UOC e seus efetivos impactos, não pretendendo referir-se, como regra geral, a Estudos de Impacto Ambiental e respectivo Rima. Afinal, no meio urbano é menos provável, via de regra, a ocorrência do ambiente natural (unidades de conservação e áreas de preservação permanente na escala regional) e aqueles empreendimentos previstos na legislação federal passíveis de apresentação de EIA/Rima, sendo certo que o tipo de impacto ambiental de maior relevância no meio urbano é mesmo o impacto de vizinhança, para o qual o próprio Estatuto da Cidade disponibilizou também o instituto do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) (arts. 36 e 37), considerado requisito ou pressuposto de validade mesmo da lei específica que aprovar a operação urbana (art. 33, V). Contudo, a imensa maioria dos municípios brasileiros, até mesmo o Rio de Janeiro, não regulamentou o instituto do EIV, apesar de já estar fazendo uso da OUC, como o caso do Porto Maravilha.

Além desse requisito legal, exigiu também o Estatuto da Cidade que constará da lei específica o Plano de OUC, que deverá ter, no mínimo: I. definição da área a ser atingida; II. programa básico de ocupação da área; III. programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV. finalidades da operação; V. estudo prévio de impacto de vizinhança; VI. contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º. do art. 32 desta Lei e VII. forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Portanto, a lei engloba todos os aspectos físico-territoriais, o conjunto de medidas para a revitalização da área, a exigência de estudos prévios que comprovem viabilidade econômico-financeira e inoportunidade de danos ou prejuízos ambientais e de vizinhança, além de descrever o objetivo da operação,

todos esses aspectos de grande complexidade que vêm sendo negligenciados —até porque ainda não regulamentados, como o caso do EIV— ou de eficácia duvidosa —tendo em vista a experiência da cidade de São Paulo na qual se precisou fazer a revisão de OUC, por não terem sido atingidas metas de reestruturação da cidade de forma sustentável. Note-se, portanto, o caráter obrigatório da contrapartida para os beneficiários diretos das obras de melhoria, independente de iniciativa ou interesse de fato destes, aos moldes de como já ocorre com o instituto da contribuição de melhoria, contudo, sem referência à obrigação por parte do Poder Público de transparência financeira, como ocorre naquele instituto. Não restam dúvidas, portanto, do caráter arrecadatório do instituto, na forma de divisão de encargos entre os beneficiários diretos de uma obra.

De fato, as OUCs representam formas alternativas aos esquemas tradicionais, por investimento direto ou concessão, realizados para a obtenção de recursos para a atividade de urbanificação. A criação do Cepac (Certificado de Potencial Adicional Construtivo) foi a forma mais eficaz que o legislador encontrou para garantir capitalização antes até de serem realizadas as obras. Com a alienação do potencial construtivo, o Poder Público financia operações de urbanização e de urbanificação, sem comprometer o orçamento público. O Cepac é um valor mobiliário utilizado como meio de pagamento de Contrapartida de Outorga Onerosa de Direitos Urbanísticos Adicionais e não representa, portanto, direito de crédito contra o Município ou o órgão público coordenador da OUC.

Os recursos obtidos com a alienação dos Cepacs são vinculados ao financiamento das intervenções, devendo tais recursos serem mantidos em única conta vinculada à OUC. Uma vez alienados em leilão patrocinado pela Prefeitura do Município, os Cepac poderão ser livremente negociados no

mercado secundário até o momento em que sejam vinculados a um lote dentro do perímetro da OUC.

Cada Cepac confere ao seu titular os direitos urbanísticos adicionais de acordo com uma Tabela de Equivalência de Usos, o que acaba conferindo ao mercado alto grau de liberdade. O objetivo da emissão de Cepac é, de fato, gerar atrativo econômico para a captação de investidores, visto a garantia de concentração na área da UOC de todos os investimentos, caracterizando-se a área de intervenção como efetivo polo de crescimento a despeito dos princípios informadores do instituto do imposto no Brasil. De fato, não sendo o preço de venda de Cepac considerado imposto, pode a administração vincular como quiser o produto da venda (no caso: garante o retorno aos investidores em melhorias da própria área objeto de especulação). Caso não preservado o interesse público por parte do Poder Público municipal na coordenação do projeto, acabar-se-ia por induzir aumento da segregação socioespacial, desde que não prevista alguma compensação, o que poderia ser almejado ao se definir uma área de tal modo abrangente que pudesse compensar a localização concentrada de atividades, empreendimentos e recursos com algum subsídio cruzado. Em outras palavras: a delimitação da área a ser objeto da OUC deve ser estabelecida de forma muito criteriosa e democrática, com ampla discussão pública (o que pressupõe a participação não apenas dos beneficiários diretos, mas da população da cidade ou de seus representantes), pois é questão preliminar e do interesse geral, dado que em razão dela é que se delimita quem deverá receber com exclusividade todos os benefícios da venda de Cepac e de tudo o que se arrecadar de investimentos, mas também arcar com os custos proporcionalmente à valorização recebida, dados os dois princípios do direito urbanístico que informam o instituto da OUC, quais sejam: a justa distribuição de ônus e benefícios e afetação da mais valia ao custo da

urbanificação. Na definição da área da OUC há que se observar, portanto, o caráter de mútua complementaridade entre áreas, verificando-se como tende a ocorrer entre a área da intervenção e outras localidades, em razão das características do projeto, a “transferência geográfica de valor direta” (Soja, 1983, e Martins, 1991), fenômeno intrínseco à instalação de um polo de desenvolvimento, cujos indicadores crescem acima da média do território onde se situa, conferindo-lhe posição hierárquica superior por seu desempenho relativo. A finalidade é garantir que toda a área impactada pela OUC possa ser ressarcida, no caso de impacto negativo (esvaziamento econômico ou deterioração ambiental), pelos recursos a serem aplicados exclusivamente na área da OUC.

Afinal, o ônus do financiamento do projeto (inclusive de eventuais medidas mitigadoras e compensatórias) cabe exclusivamente a quem se beneficia dos investimentos arrecadados, pois se não fosse assim implicaria na subversão da finalidade da política urbana de diminuição da segregação sócio espacial, que tenderia a aumentar, se os investimentos arrecadados para financiamento da OUC fossem investidos com exclusividade na própria área, como determina a lei, mas os custos das medidas mitigatórias e compensatórias fossem arcadas pelo contribuinte em geral.<sup>1</sup>

Da mesma opinião é Saule Júnior (2004:522), que considera indispensável, para o instituto aten-

der as diretrizes da política urbana, que o conceito de área de intervenção seja elástico o suficiente para incluir:

[...] a concepção das Operações Urbanas Consorciadas em Área Descontinuada, o que significa abranger uma área urbana [escolhida] para potencializar as atividades imobiliárias para fins de revitalização e renovação urbana e uma área urbana ocupada por loteamentos, conjuntos habitacionais, favelas, com carência de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, de modo que os recursos oriundos dos negócios imobiliários da operação urbana sejam aplicados para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos irregulares.

Nesse sentido, com o inciso II, do § 2º do art. 32, garantiu o Legislador que o instituto da UOC pudesse ser disponibilizado também para urbanificação, permitindo-se à cidade vencer seu maior desafio: inclusão socioespacial do território que se mantém à margem da lei (e que tende a se agravar dada a perspectiva de crescimento populacional apontada pela ONU) e preservação ambiental.

Ressalte-se o caráter obrigatório do EIV para todo projeto de OUC que permita potencial adicional de construção em relação ao fixado na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), até porque o próprio Estatuto da Cidade determinou que as metas de adensamento previstas no Plano Diretor e na LUOS fossem suportadas pela infraestrutura existente (art. 28, § 3º).

Não fica explícita, contudo, a diferença prática entre os institutos da OUC e do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios previstos no art. 5º. do Estatuto da Cidade no caso de serem admitidos ambos institutos numa mesma área. Afinal, caso seja desenvolvido projeto de OUC em área prevista no Plano Diretor como passível de utilização do instituto da edificação compulsória, ao se considerar o art. 46, tem-se como possível um proprietário notificado a construir, para livrar-se do instituto do

1 Martins *et al.* (2016) abordaram em oficinas na pós-graduação do Instituto de Economia da UFRRJ o licenciamento da OUC Porto Maravilha. Constatou-se um processo viciado, exatamente por ter-se negligenciado na análise de alternativas tecnológicas e de localização (ou traçado). Em decorrência, o contribuinte — e não os incorporadores que constroem na área da OUC — está subsidiando a operação do veículo leve sobre trilho (VLT) ao custo mensal de R\$6 milhões, considerado no licenciamento a medida mitigadora do potencial impacto viário do empreendimento urbanístico, por captar viagens que tenderiam a ocorrer em automóveis (vide: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/viewFile/6441/pdf>).

IPTU progressivo e até a desapropriação (arts. 7º. e 8º.), ser levado a transferir para o Poder Público seu imóvel em troca de receber como pagamento após a realização das obras unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas no valor que se tinha do imóvel antes da execução do empreendimento, observado o disposto no § 2º. do art. 8º. da Lei, e descontando-se, ainda, o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público. Ora, tal estratégia é conhecida no Urbanismo como “gentrificação” ou expulsão de pequenos e pobres proprietários ou posseiros que são os únicos atores envolvidos no processo de renovação urbana que não obtêm valorização de seu patrimônio. Afinal, se o objetivo da OUC é a valorização ambiental da área de interesse, com impacto positivo no retorno financeiro do empreendimento, ao manter o antigo proprietário na área, devolvendo-lhe uma unidade recém construída de mesmo valor da propriedade antiga, tem-se que a nova unidade deverá ser menor do que aquela, o que, na prática, implica em diminuição da produtividade do solo para o pobre. Por outro lado, a OUC é caracterizada como aumento de produtividade do solo para investidores, evidenciando-se, portanto, explícito mecanismo de manipulação socioeconômica na produção urbana com finalidade, senão outra, de promover concentração de capital por segregação sócio espacial, subvertendo a finalidade do instituto. Além disso, dificilmente tende a se manter na área que se valoriza aquele antigo proprietário ou posseiro de baixo poder aquisitivo.

Enfim, observa-se explícita tendência do caráter privatista da política urbana, facultando-se ao capital imobiliário, com a justificativa de valorização ambiental de sua área de interesse, desenvolver projeto para aumentar o potencial construtivo do solo urbano de seu interesse. Valendo-se do poder público para levantamento de recursos privados junto a investidores, proprietários e outros interessados, um empreendedor pode ter seu empreen-

dimento privado tratado como âncora em um plano de OUC e ser por esta viabilizado, porém, sem distribuição dos recursos mobilizados por todo o território municipal. De sorte que os investimentos concentrados naquela área só podem aumentar as desigualdades e a segregação sócio-espacial. E não há no Estatuto da Cidade nenhuma orientação ao administrador público sobre o uso adequado desse instituto da OUC, o que remete a sociedade a participar de forma engajada em cada caso, cada vez que o administrador público acenar com a possibilidade de vir a usar o instituto para promover desenvolvimento urbano. Razão pela qual Maricato *et al.* (2002) assim concluem acerca da OUC:

[...] assim como todos os outros instrumentos propostos no Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos Planos Diretores (p. 2).

E quais seriam as melhores maneiras de se incluir a OUC nos Planos Diretores, sob uma ótica progressista?

Por ser instituto ainda relativamente recente no ordenamento jurídico brasileiro, ainda não há um caso de OUC totalmente concluída e submetida à avaliação de resultados. Exceção dá-se com a primeira “operação urbana integrada” realizada no Município de São Paulo que deu origem ao instituto nos moldes proposto no Estatuto da Cidade, a OUC Faria Lima. Mas, de modo geral, ao se avaliar o desempenho das OUCs paulistas, na literatura identificam-se duas principais críticas, a saber:

1. Quanto à relativa ineficácia da finalidade redistributiva da mais-valia urbana, com o objetivo de diminuir a segregação sócio-espacial e
2. Quanto à relativa ineficácia de garantia de qualidade ambiental urbana, com minimização de impactos de vizinhança. Senão, vejamos:

- Cota e Costa (s/d), por exemplo, concluem: “Até o momento, no entanto, não se observa qualquer resultado relacionado ao pretensão caráter redistributivo do instrumento em termos de impactos positivos socializados para a coletividade”;

- Bógus e Pessoa (2008): “[...] os estudos evidenciam uma valorização imobiliária da área, a mudança da classe média pela classe média alta e [...] uma troca de casas e sobrados por edifícios luxuosos [...], levando à mudança de uso e consequentemente à queda da densidade habitacional”;

- Cota e Costa (s/d), com fundamento em (Fix, 2003): “[...] o maior ônus acaba recaindo sobre o poder público, tanto financeiro [...] para criar as condições de viabilização de investimentos – quanto político, já que [...] exige reassentamentos de moradores de baixa renda”;

- Sales (2005): “Tudo isto contribui para a persistência e fortalecimento de um modelo de desenvolvimento urbano que [...] concentra e limita as oportunidades a pontos restritos do território, drena os recursos disponíveis [...] e dificulta alternativas urbanísticas [...]. Para concluir que: “Em face deste quadro e tendo em vista o interesse público, uma imagem que pudesse figurar os resultados obtidos até aqui pela Operação Urbana Faria Lima poderia vir associada a uma conta de soma zero (quando não negativa)”.

Portanto, a questão que advém dessa discussão acerca da eficácia da OUC quanto à finalidade de melhorias sociais é: como conciliar os interesses privados, a partir da iniciativa privada, com o interesse público, notadamente quanto à modernização da infraestrutura urbana para uso de todos? Para isso, interessa verificar alternativas de operacionalização da OUC no sentido de escolher a que maximize o interesse público na busca de viabilidade do interesse privado. Em outras palavras: uma vez demonstrados indicadores mínimos de viabilidade econômico-financeira de um projeto de OUC, a melhor alternativa será aquela que apresente os maiores

indicadores de interesse público. Mas há que se oferecer alternativas!

## 2. O plano da OUC – Área Central de Niterói

A área da OUC de Niterói compreende cerca de 3,8 km,<sup>2</sup> localizada na região central da cidade de Niterói, abrangendo os bairros do Centro, Ponta D’Areia, São Lourenço, Morro do Estado, Ingá, São Domingos, Gragoatá e Boa Viagem. O governo municipal e seus parceiros privados – as empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS, investigadas pela Operação Lava a Jato da Polícia Federal<sup>2</sup> e financiadoras da campanha política que elegeu o governo atual – justificam o empreendimento da seguinte forma:

A proposta de revitalização do centro de Niterói baseia-se na ideia de transformar o local num ambiente agradável para a habitação e para trabalho. O projeto mistura moradias, comércio e serviços, que irão determinar pequenas distâncias entre esses usos, facilitando assim o deslocamento a pé e de bicicleta, ou mesmo através das linhas circulares de transporte coletivo, de modo a promover a integração com o restante da cidade (Gutierrez, A. *et al.*, 2013, item 2.1).

### 2.1. Definição de perímetro e setorização não justificados

A Prefeitura de Niterói e seus parceiros privados, apesar de todas as críticas da sociedade à delimitação da área feitas nas audiências públicas realizadas na

<sup>2</sup> O Núcleo Multimídia Estadão divulgou a gravação feita pela Polícia Federal, para a Operação Lava a Jato, do telefonema entre o prefeito de Niterói e o presidente da holding UTC Engenharia S.A., financiadora de sua campanha política e que está construindo outra obra no município: o corredor de BRT Transoceânico. Na gravação, o empresário chama o prefeito de “meu chefe” e marcam um almoço para discutirem a recente liberação do financiamento pelo governo federal para construção do tal corredor de BRT; disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3Ph0dar7hWM>.



Figura 1. Perímetro da OUC de Niterói (em roxo) e área de interesse social que foi excluída do plano (em vermelho).

Câmara Municipal, mantiveram o contorno definido no projeto de lei, conforme mostra a Figura 1.

Observa-se que a área marcada em vermelho, apesar de quase totalmente contornada pela OUC, não a integra. De fato, essa área é marcada por ocupações urbanas precárias (áreas de interesse social: favelas e cortiços) e é de conhecimento público que estaria instalado em um dos morros que a compõem (morro do Palácio) importante nó da rede de narcotráfico.

A lógica do governo municipal e seus parceiros privados em retirar dos limites da OUC esse ambiente urbano vulnerável estaria em diminuir a complexidade e os custos de implantação do projeto, visto ampliar consideravelmente o número de famílias que precisariam de assistência social, dado o impacto socioeconômico que passariam a sofrer. Afinal, com a mudança e a valorização de todo o entorno, a população pobre, habitante dessa área, seria inevitavelmente atingida pelo projeto de reurbanização, mas foi excluída de todos os benefícios e investimentos que deveriam, por força de lei, ser aplicados exclusivamente na área da OUC.

Portanto, frise-se: essa comunidade pobre é a principal parcela social a suportar os impactos de vizinhança do projeto em tela, visto que apesar de sofrer diretamente o impacto de aumento da segregação sócio espacial, não poderá receber investimentos da OUC por não a integrar.

Não há como deixar-se de perceber, portanto, a contradição entre a meta anunciada (de requalificação urbanística com melhoria social) e o que efetivamente interessa aos autores do plano, visto não ficar claro porque se incluiu na OUC a orla da Boa Viagem, inclusive o Museu de Arte Contemporânea, assinado por Oscar Niemeyer, mas retiraram as comunidades carentes contornadas pela OUC e que se situam entre o Centro e a orla de Boa Viagem. Sobretudo quando se observa que a setorização da área da OUC para alteração dos parâmetros urbanísticos chegou a subdividi-la em 19 setores e 24 subsetores e um destes (11.1) está quase que totalmente projetado na Baía da Guanabara, com os parâmetros urbanísticos mais permissivos de toda OUC, a saber: 46 pavimentos sem garagem, 70% de taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento de 15 vezes a área do lote com estoque de potencial construtivo de 101.255 m<sup>2</sup> (Figura 2).

Seja, pois, observado que foi adicionado ao território municipal e ao potencial adicional construtivo a área de 246.884 m<sup>2</sup> correspondente a um

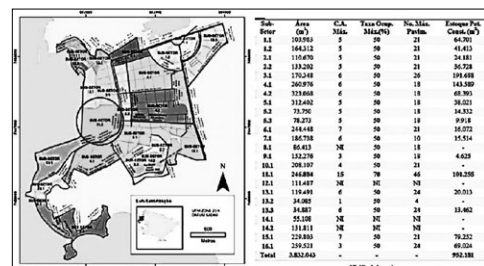


Figura 2. Área da OUC de Niterói e a setorização com redefinição de parâmetros urbanísticos (Destaque no círculo vermelho de setor dentro da Baía da Guanabara com previsão para IAT 15 e 46 pavimentos).

subsetor (11.1) criado dentro d'água. Ressalte-se, contudo, que a única propriedade desse setor é a estação das barcas Rio-Niterói, explorada pelo Grupo CCR, cujo controlador é uma das empresas autoras da proposta (Andrade Gutierrez), evidenciando-se de forma inequívoca o interesse em promover mera especulação imobiliária pelo governo municipal a serviço de seus parceiros privados.

## 2.2 Do equipamento coletivo proposto

Não foram consolidadas com precisão e objetividade as intervenções que pudessem caracterizar os requisitos essenciais de uma OUC à luz do Estatuto da Cidade, quais sejam: “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Por exemplo: no “Masterplan” apresentam-se algumas intervenções; já o EIV mostra outras. Enquanto no Masterplan são identificadas quatro passagens de nível para o tráfego (“mergulhões”), nove estacionamentos públicos (um já existente), linhas de ônibus, linha de metrô e ciclovia, dentre outras, o EIV mostra: substituição da infraestrutura (água, luz, gás, telefone e esgoto), apenas um “mergulhão”, marina, novo mercado de peixe, requalificação e criação de praças públicas, reconstrução da Casa de Cultura Norival de Freitas, dentre outras.

## 2.3 Caráter inconclusivo do EIV e metodologia inepta

O Plano Diretor de Niterói exige para se aprovar uma operação urbana consorciada, conforme disposto no art. 13, § 2º, V, que o estudo prévio de impacto de vizinhança e respectivo relatório apresente um “parecer conclusivo”. Ocorre que o EIV, da forma como foi feito, pode ser considerado mera peça de mise-en-scène da decisão, visto não ter cumprido sua finalidade, qual seja: ser conclusivo

acerca dos impactos, entendendo-se tal obrigação como a devida identificação e o correto dimensionamento dos impactos de vizinhança, com verificação das medidas mitigadoras necessárias e que devem ser orçadas. Afinal, constatada inviabilidade prática ou tecnológica, possam ser definidas medidas compensatórias que deverão ser suportadas pelos beneficiários (incorporadores, investidores, proprietários e usuários), caso demonstrada verdadeiramente, por análise multicriterial, a necessidade de se aprovar o projeto de lei, por sua inequívoca utilidade social.

Portanto, a inépcia do EIV deveria frustrar a vontade do vereador que estivesse inclinado a aprovar o projeto de lei, pois não poderia responder as seguintes questões, requisito de validade do EIV: Qual a conclusão do EIV acerca do dimensionamento dos onze tipos de impactos estabelecidos no art. 17, § 1º do Plano Diretor? Qual o custo estimado das respectivas medidas mitigadoras e quem deverá suportá-las: os proprietários e investidores ou o contribuinte?

No entanto, o projeto de lei foi aprovado pela base governista (16 vereadores), tendo apenas os únicos quatro vereadores de oposição votado contra.

Mobile-LAB, da UFRJ, já demonstrara em parecer técnico sobre o caso a negligência e/ou imperícia da equipe técnica da Secretaria de Urbanismo e Mobilidade que redigiu a Instrução Técnica para a elaboração do EIV, tratando o caso como mera edificação isolada, com área de influência de apenas 500m, deixando-se de verificar a efetiva área de ocorrência de impactos ambientais e de vizinhança. E não precisa ser especialista para supor que um projeto de reurbanização do Centro que pretende implantar quase 35 mil unidades habitáveis, considerando residências, escritórios e lojas, impactaria todo o município.

Em defesa de sua decisão, alegou a equipe técnica da Prefeitura que se limitou a aplicar o que

determina a legislação. Porém a Lei Nº 2.051, de 06/01/2003, que dispõe sobre elaboração e análise de EIV, não define área de influência de impactos ou de vizinhança de projetos de OUC em 500m. O art. 2º define como vizinhança “imediações do local onde se propõe o empreendimento ou atividade considerada uma área de até cem metros a partir dos limites do terreno”, subentendendo-se referir-se a uma edificação isolada. Até porque o Legislador foi muito claro ao redigir o § 1º desse mesmo artigo, que dispõe:

O órgão municipal competente, responsável pela análise e aprovação do EIV/RIV, expedirá instrução técnica (IT) com a definição dos requisitos necessários à elaboração do EIV/RV, de acordo com a natureza específica do empreendimento ou atividade, no prazo máximo de trinta dias a partir da protocolização do projeto para aprovação.

Portanto, ao definir área de influência de apenas 500m, a equipe da SMU desprezou “a natureza específica do empreendimento”, que, dada sua escala e característica, concorre, na prática, com o Plano Urbanístico Regional. Mas, além disso, no mesmo diploma legal, tem-se no art. 2º que, à luz do Plano Diretor, para ser conclusivo, o EIV deve identificar se ocorrerá ou não impacto de vizinhança, pois na hipótese de ocorrer, deverá ficar objetivamente caracterizada “significativa repercussão ou interferência” assim como a “deterioração das condições de qualidade de vida da população vizinha”, pois se não ficar, “estudos adicionais” deverão ser requeridos para análise especial de localização, que “poderá ser proibida”.

Na conclusão da análise feita pela equipe da SMU no âmbito do Processo Administrativo no 080/001596/2013, afirmou-se que “os impactos foram dimensionados com clareza e as medidas mitigadoras recomendadas estão em acordo com os impactos previstos”. Mas não é verdadeira essa

afirmação! Tanto porque os impactos não foram dimensionados, quanto porque nem foram aplicados métodos quantitativos, tampouco recomendadas medidas mitigadoras de acordo com os impactos (até porque estes não foram dimensionados, especialmente no que concerne aos impactos viários, visto em momento algum ter sido verificada a proporcionalidade entre as metas de adensamento e a infraestrutura viária e de transporte, requisito legal para a exploração de potencial adicional de construção, conforme §3º do art. 28 do Estatuto da Cidade).

#### **2.4 A reação da sociedade ao plano da OUC – Área Central de Niterói**

As críticas apontadas por setores e representantes da sociedade civil —em especial por: Ministério Público Estadual, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade de Brasília, Ademi-Niterói e Instituto dos Arquitetos do Brasil/Niterói—, não se limitaram à primeira versão do EIV por ser inconclusivo, visto não dimensionar impactos e medidas mitigadoras e compensatórias, mas, principalmente, ao conteúdo mesmo do plano e do projeto de lei, assim como ao *modus operandi*, que não contou com participação popular nas discussões de mérito, na definição de propostas. Mas o governo municipal manteve o conteúdo original da proposta, tendo apenas substituído o EIV, retirando dele os trechos que apontavam os mais graves impactos.

A sociedade apontou, nas audiências públicas, contradições entre parâmetros e finalidades do projeto da OUC e a legislação hierarquicamente superior (Plano Diretor e PUR-Praias da Baía). Demonstrou tratar-se a iniciativa de:

- Um projeto contraditório, porque pretende diminuir viagens longas motorizadas, mas aumenta a participação relativa daquela centralidade no

espaço metropolitano, através da concentração de investimentos e aumento da densidade de atividades comerciais, e também porque parte do pressuposto equivocado da área central de Niterói ser uma área economicamente degradada, quando, pelo contrário, trata-se da segunda maior centralidade da metrópole e que, conforme dados da Ademi, desde 2009 já vem sendo escolhida pelo setor imobiliário para novos lançamentos imobiliários, principalmente no Centro, que passou a ter novas 873 unidades entre 2009 e 2011 chegando a 505 unidades somente em 2012. Ressalte-se que o potencial construtivo que o Município pretende vender, caso se desse conforme anunciado pelo governo, com 70% de uso residencial e 30% de uso de serviços (escritórios), equivaleria a 19.272 unidades residenciais e 15.340 unidades de serviços, com oferta anual e ininterrupta por 20 anos de aproximadamente 1.733 unidades (964 unidades residenciais e 770 salas comerciais), equivalendo a 20 edifícios por ano com 10 pavimentos-tipo (com 6 unidades residenciais ou 20 salas; isto é: 3,5 vezes o pico de oferta observado em 2012, com atração de 2.929 novos habitantes/ano, considerando a ocupação média de pessoas por domicílio na cidade, dada no Censo de 2010 do IBGE. Construir 15.340 novas unidades comerciais significa aumentar significativamente o número total de estabelecimentos na cidade e, o que é pior: concentrando-o na área da OUC que equivale a apenas 3,8% de todo território municipal. Portanto, quando a Prefeitura afirma que seu modelo de cidade compacta reduzirá viagens longas motorizadas, a absurda concentração de 50% de todas as atividades geradoras de emprego em apenas 3,8% do território da cidade coloca por terra seu argumento;

- Um projeto incoerente, porque não conseguiu sequer vinculação com os demais projetos estruturais apresentados pelo próprio governo, como o

Plano Lerner (que foi base para a “licitação” dos ônibus em 2012) e o Corredor Transoceânico, com 10 km de extensão, ligando a zona de expansão urbana do município ao terminal aquaviário de Charitas, com linha seletiva para o Centro do Rio, evidenciando-se completa desarticulação entre as políticas de transporte e uso do solo;

- Um projeto mal fundamentado, porque o diagnóstico não encontra amparo na realidade, visto não ter sido chamada a sociedade a opinar e terem sido desconsideradas áreas importantes (chega-se ao ponto de excluir o Porto de Niterói), bairros limítrofes degradados e áreas de interesse social vulneráveis, como morro do Palácio, Santana, Ponta d’Areia e Ilha da Conceição, dentre outras e

- Um projeto sem indicadores precisos e objetivos que pudessem caracterizar ou descrever os requisitos essenciais do instituto da OUC, segundo o Estatuto da Cidade, quais sejam: transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, tampouco seus requisitos técnicos, principalmente quanto à viabilidade econômico-financeira da proposta em atendimento ao art. 28, § 3º. do Estatuto da Cidade, no que tange à comprovação de estar o potencial adicional construtivo suportado pela infraestrutura existente, sob pena de não poder oferecer tal potencial adicional na forma de venda de Cepac (“a descoberto”).

A crítica maior, contudo, foi feita pela Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário de Niterói (Ademi-Nit) e tem um caráter apocalíptico (no sentido de revelação) por servir para desvendar a verdadeira lógica e interesses por trás da proposta. A Ademi chegou a anunciar explicitamente que não interessaria ao mercado comprar Cepac da OUC do Centro, visto continuar a ser econômico-financeiramente mais interessante valer-se do instituto da outorga onerosa nos outros bairros da cidade.

Tal informação, por si só, dá prova cabal de que foi equivocada a metodologia adotada no EIV, que se

limitou a considerar como área de vizinhança, para efeito de verificação de impactos, um raio de apenas 500m a partir dos limites da área da OUC, como tem sido feito pela SMU e Nittrans para simples edificações. Afinal, um projeto como esse impacta todo o mercado imobiliário regional, visto que uma vez alterados os parâmetros urbanísticos já consolidados de alguns setores urbanos, interfere-se na posição relativa de cada setor em termos de rentabilidade potencial e, com isso, na composição do produto imobiliário do mercado leste metropolitano. Sem observar os indicadores de viabilidade da OUC em relação ao contexto regional, deixam de ser respondidas perguntas tais como: Qual a atratividade dos parâmetros oferecidos na OUC em relação aos outros da região? Há risco de fracasso da OUC por não conseguir oferecer melhores indicadores de viabilidade para incorporadores e, com isso, acabar revertendo a expansão do mercado imobiliário no Centro que tem sido verificada nos últimos anos? A OUC seria mais atrativa para o setor da construção civil do que Icaraí e Santa Rosa, por exemplo? E no futuro: como tende a ficar a atratividade da OUC se são vislumbrados melhores indicadores de acessibilidade à Região Oceânica, com o corredor Transoceânico, com farto potencial construtivo e maior oferta de solo?

De fato, como advertido pela Ademi, não interessaria ao mercado construir no Centro, com coeficiente de aproveitamento médio de 4,4 (média ponderada pelas áreas dos setores) e coeficiente básico igual a 1 se no bairro de Icaraí, nos setores IC-16-A e IC-16-B, por exemplo, o coeficiente máximo é de 7,5 e o coeficiente básico 5, em outras palavras: o mercado precisaria comprar no Centro até 36% a mais de potencial construtivo adicional do que nos bairros de Icaraí e Santa Rosa para construir apenas 70% do que poderia construir nesses bairros. E se Santa Rosa tem grande estoque de terrenos e se oferece melhores indicadores ambientais e de vizinhança e, com isso, melhor perspectiva para o preço

de venda potencial, não há competitividade para a OUC que possa atrair os incorporadores locais. Razão pela qual a Ademi sustentou no seminário interno na Câmara Municipal que para atrair o interesse do mercado o coeficiente básico no Centro deveria ser, no mínimo, três vezes maior (vide: <https://www.youtube.com/watch?v=JA8KYv6YCn8>).

Ressalte-se, pois, que a crítica da Ademi demonstra que a Prefeitura, com seus parceiros privados com atuação internacional e em megaoperações que envolvem tráfico de influência no maior esquema de corrupção instalado na política (como vem sendo provado pela Polícia Federal na Operação Lava a Jato), parece não se importar, de fato, com o que pensam a sociedade e o mercado local, tampouco com o futuro da Cidade ou com sua viabilidade, pois nem consultou a população, nem consultou os incorporadores locais. Mas se não interessa ao mercado imobiliário local a compra desse potencial construtivo comparativamente ao uso do instituto da outorga onerosa do direito de construir em outros bairros, há indícios de que o Município não encontraria interessados na compra de Cepac entre os incorporadores imobiliários que têm na cidade o centro de seus negócios e talvez somente conseguisse vender os títulos mobiliários valendo-se, como no caso do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, que atua como modelo para Niterói, das relações do governo local com o governo federal para se determinar a compra do total dos títulos por alguma empresa pública ou de economia mista com controle acionário do governo federal, com o uso de recursos públicos. De fato, no caso do Porto Maravilha, a Caixa Econômica comprou em 13/06/2011 por R\$ 543,48/título (ágio de apenas 35,87% em relação ao preço mínimo sugerido no estudo de viabilidade), a totalidade dos 6 milhões títulos relativos a mais de 4,5 milhões de m<sup>2</sup>, usando recursos do FAT, mas em 22/10/2012, apesar de ter oferecido ao mercado lote de 100 mil títulos (1,6%

do total) só conseguiu vender em leilão 26.086 títulos (0,4% do total), ao preço de R\$ 29,998 milhões em apenas dois negócios (ou R\$ 1.150,00/Cepac, ágio de 187,5% em relação ao preço mínimo sugerido no estudo de viabilidade). Em que pese que 74% da meta de capitalização não ter sido alcançada por falta de interessados, a operação legitimou o maior indicador de valorização de um título de crédito: 112% em 16 meses, ainda superior à capitalização recorde de 90% dos fundos imobiliários no mesmo período.

Em outras palavras: a experiência carioca, que tem servido como modelo para o caso de Niterói, parece ter-se viabilizado financeiramente apenas por intervenção do governo federal, subvertendo-se a lógica ou requisito essencial do instituto, qual seja: atração de recursos privados para reurbanização de área degradada. A Caixa Econômica Federal (CEF), como operadora dos recursos do FAT, prescindia do instituto da OUC para fazer política, mas parece ter sido usada na engenharia financeira do Porto Maravilha apenas para dar ares de viabilidade econômico-financeira à iniciativa de seu parceiro local, o Município do Rio de Janeiro, deixando-se de aplicar os recursos do FAT na melhoria da infraestrutura urbana com vistas a reduzir a segregação sócio espacial, mas, ao contrário, para a própria CEF e o governo local promoverem especulação imobiliária com aumento da segregação sócio espacial, visto que até mesmo o VLT, apontado como a “solução” para a viabilidade ambiental do projeto, será suportado por subsídio do contribuinte, por R\$ 6 milhões/mês.

No caso da OUC-Niterói, como argumentado, há indícios de ineficácia quanto à finalidade do instituto e de risco de inviabilidade econômico-financeira, conforme adverte a Ademi. De fato, apesar de datar do segundo semestre de 2013 o seminário interno da Câmara Municipal no qual a Ademi-Niterói informou não haver interesse dos incorpora-

dores locais na compra de Cepac, dois anos depois o governo municipal anuncia no segundo semestre de 2016 que, dada a crise econômica que tomou o país de assalto, colocando no centro da Operação Lava a Jato as empresas parceiras do governo municipal, não se conseguiu operacionalizar a OUC conforme planejado, inviabilizando-se o empreendimento urbanístico, razão pela qual passou a arrecadar receita com o instituto da outorga onerosa, deixando-se, pois de garantir aqueles importantes princípios fundamentais de uma OUC, tais como: vinculação de receita à conta exclusiva para aplicação apenas no interior da área da OUC, antecipação de receita para investimento em infraestrutura prévia, dentre outros. Como o governo municipal suspendeu o licenciamento de novos empreendimentos enquanto não viabilizada a OUC, foram represados empreendimentos diversos durante todos esses anos, motivo pelo qual a OUC ao invés de promover a revitalização do Centro, acabou reprimindo o desenvolvimento, razão pela qual não restou outra alternativa ao governo municipal do que explorar o instituto da outorga onerosa para esses empreendimentos que aguardavam a reabertura de processos de licenciamento.

Inadmissível, portanto, permitir-se o impacto irreversível na paisagem urbana e na imagem da cidade diante fortes indicadores e argumentos acerca da inviabilidade e impactos do projeto da OUC conforme foi submetido à Câmara Municipal.

### **3. A OUC – Área Central de Niterói e a insegurança jurídica para o mercado**

#### **3.1. O ponto ótimo de uso e ocupação urbana e a eficiência máxima que vincula, em tese, a administração**

Para minimizar críticas e oposição ao projeto, o governo municipal propôs a redução de 40% do total do potencial adicional construtivo previsto no

Plano Diretor de Niterói, isto é, de 2.000.000 m<sup>2</sup> para 1.200.000 m<sup>2</sup>. Essa estratégia mostra-se ilegítima, visto não terem sido efetivamente estudados os limites de capacidade de suporte ambiental da infraestrutura existente. Há falta de transparência, por parte do governo, ao não demonstrar os dados que teriam servido para o suposto cálculo do potencial construtivo que está sendo oferecido, impedindo a verificação por parte da sociedade.

A Figura 3 demonstra a relação custo/utilidade em face do coeficiente de aproveitamento do solo. A curva tracejada azul (“U” invertido) representa a utilidade social da urbanização e a curva em linha contínua vermelha (em forma de “U”), o custo social da urbanização. No eixo vertical, o custo per capita de construção e manutenção da infraestrutura; no eixo horizontal, a densidade urbana retratada pelo coeficiente de aproveitamento do solo urbano. Esta tem seu ponto ótimo para uma ocupação sustentável quando o ponto A (coeficiente de aproveitamento máximo sustentável) corresponde ou projeta-se sobre o ponto B (custo/utilidade mínimo). Tem-se aí a eficiência máxima na cidade, obrigação para o administrador público. Quanto menor a densidade em relação ao ótimo, maior tende a ser o custo da infraestrutura per capita; e quanto maior, maiores os custos de mitigação de seus impactos negativos.

No caso da OUC de Niterói, o Plano Diretor define um potencial construtivo máximo de 2 milhões de m<sup>2</sup>, que, em tese, seria o ponto ótimo em relação ao qual o governo abre mão de 40%, isto é, afastando-se significativamente do ponto de eficiência máxima de ocupação, correspondente ao custo mínimo por habitante, com a maximização da cidade enquanto espaço democrático, visando o critério “modicidade” da oferta de serviços públicos.

Entretanto, não há discricionariedade para o administrador, visto ser com o coeficiente de aproveitamento máximo que se tem a ocorrência do custo

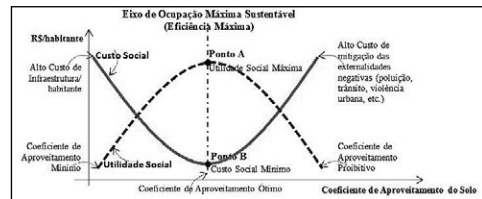


Figura 3. A eficiência máxima na ocupação do solo urbano. Fonte: Martins *et al.* (2016:4).

por habitante mínimo, isto é, o ponto de eficiência máxima ao qual fica vinculada a administração. Note-se o que afirma a respeito o Ministro Antônio Celso Bandeira de Mello:

Assim, a discricionariedade existe, por definição, única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda. Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo [...]. Vale dizer: haverá casos em que pessoas sensatas, equilibradas, normais, serão todas concordes em que só um dado ato — não outro — atenderia à finalidade da lei invocada; ou, então, assentirão apenas em que, de todo modo, determinado ato, com certeza objetiva, não a atenderia. Segue-se, em hipóteses deste jaez, se a Administração agir de maneira inversa, evidentemente terá descumprido a finalidade legal. Por isso, não lhe aproveitará invocar a norma atributiva da discricção, pois, consoante se disse, a discricção na regra de Direito é condição necessária, mas não suficiente para configurá-la quando da prática do ato. A discricionariedade do ato só existe in concreto [...]. Assim, é óbvio que o Poder Judiciário, a instâncias da parte, deverá invalidar atos que incorram nos vícios apontados, pois nestes casos não há realmente discricção, mas vinculação, ou a discricção não se estende até onde se pretendeu que exista, já que — repita-se — discricionariedade é margem de liberdade

que efetivamente exista perante o caso concreto (Bandeira de Mello, A. C., 2009:430-431).

Para verificar o impacto da decisão, há que se considerar dois cenários comparativamente à situação atual: a proposta da prefeitura com a OUC (com 1,2 milhões de m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional) e a hipótese de aproveitamento máximo do disposto no Plano Diretor (2 milhões de m<sup>2</sup> de potencial adicional). Verifica-se notável redução de acesso às oportunidades urbanas promovida pelo projeto de lei da OUC em relação Plano Diretor. Atualmente, aproximadamente 40.049 pessoas habitam a área. Com a OUC, a população total passaria a ser de 75.908 hab. (17.323 hab. saindo e 58.585 hab. entrando). Se considerado o potencial máximo construtivo previsto no Plano Diretor, estima-se que esse número chegasse a 103.361 hab. Tem-se como resultado líquido final da estimativa de densidade urbana: (i) 170hab./ha. na situação atual; (ii) 330 hab./ha. com o projeto da OUC e (iii) 440 hab./ha. no Plano Diretor. Pelo modelo de Mascará (1979), que correlaciona custo da infraestrutura e densidade, tem-se, em relação à situação urbana atual, que o projeto da OUC tende a reduzir o custo por habitante em torno de 40%, mas o Plano Diretor reduz ainda mais (70%), aproximando-se da eficiência ótima, como demonstrado no gráfico a seguir (Figura 4).

Conclui-se, pois, que ao desconsiderar 40% do potencial construtivo previsto no Plano Diretor, o governo tende a dobrar os custos de implantação da infraestrutura necessária para o projeto. Como a OUC tem como princípio atrair investimentos para serem aplicados exclusivamente dentro de seu perímetro, pelo princípio de reciprocidade impõe-se que os custos sejam distribuídos também entre proprietários, moradores e beneficiários. Assim, a população de até 2 salários mínimos mensais, que corresponde a 40% da população local, tenderia a

sofrer “expulsão branca”, por mostrar-se insustentável manter-se numa área que valoriza.

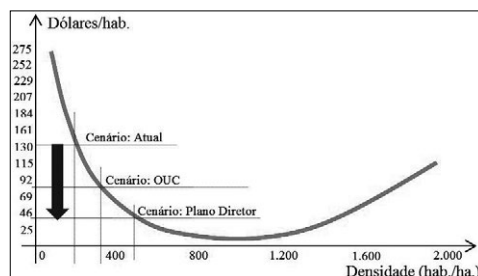


Figura 4. Custo de infraestrutura/habitante para os 3 cenários analisados.

Fonte: Martins et al. (2016:4), com fundamento em Mascará (1979).

### 3.2. Da quebra do princípio da segurança jurídica

O projeto da OUC não deveria derogar o Plano Diretor e o PUR-Praias da Baía e, uma vez aprovado, tenderia a promover grande controvérsia acerca de direitos dos interessados, dada a situação sui generis em matéria urbanística que passaria a ocorrer, ou seja, a instituição implícita de três tipos de potencial construtivo, a saber:

1. Um potencial construtivo básico, direito do proprietário, previsto no Plano Diretor e no PUR de forma diferente do projeto da OUC;

2. Um potencial adicional construtivo convertido em títulos e disponibilizados no mercado, equivalentes, segundo a Prefeitura, a 60% do potencial adicional total que passaria a ser direito dos adquirentes de Cepacs (investidores) ou outorga onerosa (construtores), que é o objetivo da OUC, e

3. Um potencial adicional remanescente, da ordem de 40% do potencial máximo disposto no Plano Diretor, cuja titularidade não ficou expressa e que poderia vir a ser objeto do mercado também na forma de outorga onerosa, com base no Plano Diretor e no PUR Praias da Baía, ou do interesse

da própria administração para suas próprias realizações ou, ainda, reserva de potencial adicional irregular (já que “a descoberto”) que poderia vir a ser objeto no futuro de nova OUC retificadora dos problemas não resolvidos (e até agravados) pela iniciativa ora em análise, tal como ocorreu na OUC Faria Lima, em São Paulo.

Verifica-se, pois, confusão ou turvação que parece ser promovida pelo projeto de lei que impediriam clara interpretação dos textos de lei, que passariam a colidir, ameaçando a segurança jurídica de legítimos interesses diversos, isto é, de incorporadores imobiliários, de investidores adquirentes de Cepacs e de comunidades urbanas.

De fato, a insegurança jurídica do caso em tela resulta do princípio de que, no Direito Urbanístico, diferentemente do que se tem como regra geral na matéria cível, que a lei especial posterior derroga a lei anterior geral naquilo que dispuser em sentido contrário, mas isso não pode acontecer com os planos urbanísticos; um plano ou projeto urbanístico posterior ao plano urbanístico geral (Plano Diretor) não o revoga no que dispuser em sentido contrário, pois uma vez não recepcionado por aquele, subentende-se nulo, juridicamente inválido, no conteúdo que não estiver em harmonia, pois esta se perde cada vez que uma nova lei específica para uma área é proposta, desconsiderando-se o “todo-territorial”, que deixa de ser tratado com objetividade e clareza.

Sem dúvida, regras ou ordens que deixam de ter objetividade ou clareza são, para José Joaquim Gomes Canotilho, a principal ameaça à estabilidade jurídica para o mercado e para a sociedade, razão pela qual questões estruturais da política urbana não devem submeter-se com facilidade às variações político-conjunturais, características do mercado, porque: “não devem poder ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável a alteração das mesmas quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes” (Canotilho, 2000:264).

Afinal, alterações da lei que não se sustentam em debates políticos nos quais o aspecto axiológico para diferentes segmentos sociais emergja naturalmente, revelando-se conflitos de interesses para os quais há que buscar um pacto social, rompe com a estrutura tridimensional realiana do Direito —fato, valor e norma— prejudicando a previsibilidade em relação ao futuro para o mercado e para a sociedade, isto é, nas palavras de Canotilho (2000:264), contrariando “a exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos”.

Para Silva (2004) a segurança jurídica também tem um sentido amplo e em sentido estrito. No primeiro, refere-se ao sentido geral de garantia, proteção ou estabilidade da situação ou das pessoas; em sentido estrito, refere-se ao sentido de garantia dos negócios jurídicos, que decorreria do conhecimento prévio à relação jurídica de que esta prevalecerá, ainda que alterada a base legal sob a qual se instituiu. O debate jurídico sobre o princípio da proteção da confiança legítima —desenvolvido pela jurisprudência, aprovado pela doutrina e entendido como desdobramento da segurança jurídica—, ligado à defesa dos cidadãos contra o arbítrio estatal, também tem sido afirmado sob a égide da Constituição de 1988 pelo STF (Maurer, 2001:67).

Por todo esse arrazoado, aprovar-se um projeto de reurbanização do Centro com impacto definitivo na estrutura, na paisagem e na morfologia urbanas às vésperas de se fazer a revisão do Plano Diretor, parece soar para a sociedade como anacrônico, porque tende a se perder as duas noções das quais decorrem o conceito de segurança jurídica: estabilidade e previsibilidade. Abrir-se-ia grande controvérsia acerca da validade do conteúdo do projeto de lei, ameaçando, inclusive, o negócio que seria feito com a venda de Cepac, o que poderia acabar por impactar negativamente o mercado acerca da seriedade ou responsabilidade com que foi tratado o instituto, provocando o

efeito inverso ao pretendido: diante da instabilidade, devido à falta de previsibilidade legal em decorrência do mal uso de importante instituto urbanístico, deixa de ser interessante ao mercado investir naquela área, enquanto não resolvido o questionamento acerca de validade dos atos que decorreram da aprovação de um projeto de lei.

#### 4. Conclusão

Não tem sido por outro motivo, senão pela ameaça ao princípio da segurança jurídica para proprietários, comunidades urbanas e investidores, que especialistas e instituições em geral, desde universidades até associações de empresários da construção civil, passaram a formular publicamente a crítica ao projeto de lei da OUC-Área Central de Niterói.

De fato, o projeto de OUC não pode ser uma imposição política de um governo e seus parceiros privados, aprovada pela Câmara Municipal a partir da cooptação da base governista, independente do cumprimento do requisito legal para aprovação: existência de um parecer conclusivo sobre impactos ambientais que pudesse justificar a disposição de potencial adicional de construção. E isso não foi feito!

No caso em tela, o EIV é inconclusivo: não define quantitativamente sequer a escala dos impactos, de sorte que nem mesmo mera estimativa dos custos de possíveis medidas mitigadoras e compensatórias pode ser feita. E sem isso, não há que se falar em viabilidade econômico-financeira do plano, muito menos em proporcionalidade entre as metas de adensamento e a infraestrutura. Esse ponto já seria o bastante para ter-se retirado de pauta de votação o projeto de lei, como pedido pela sociedade e recusado pelo Prefeito, que se insurgiu contra a vontade popular para satisfação dos interesses das empresas que financiaram sua campanha.

Porém, ainda que tivesse sido bem elaborado o EIV, com impactos claramente dimensionados e

medidas mitigadoras adequadamente orçadas, não haveria justificativa lógica para submeter-se o projeto de lei à votação, se no mês seguinte passava a promover e revisão do Plano Diretor, devendo-se ficar provada —que é o apontam os especialistas— a inadequação do projeto de lei da OUC aos anseios da sociedade, tanto porque o que o povo quer é uma cidade agradável para se viver, ao passo que o projeto de lei pretende vender solo criado, aumentando a centralidade daquele sítio, que é o que tem a sociedade local procurado evitar desde o Plano Diretor de 1992; mas também por ficar demonstrado que ao se abordar o projeto da OUC no contexto municipal, isto é, muito além dos meros 500m a partir da própria área de intervenção, como feito no EIV, tem-se a constatação de que o potencial adicional construtivo não é suportado pela infraestrutura existente, e esse é o aspecto central do debate público para o qual o Executivo não contribuiu, visto não ter demonstrado quantitativamente a viabilidade ambiental do projeto, contrariando outro requisito legal de validade para regulamentar o potencial adicional construtivo, como determina o Estatuto da Cidade, art. 28, par. 3º. Assim, não se poderia vender Cepac, visto que estaria “a descoberto”, de fato, mesmo que a lei fosse erroneamente aprovada sem demonstração de sustentabilidade ambiental. E isso se confirmou, visto que mesmo quatro anos depois de aprovada a lei da OUC, o prefeito não conseguiu lançar Cepacs pela Comissão de Valores Mobiliários, tendo sido obrigado a recorrer à outorga onerosa para viabilizar empreendimentos que aguardavam a reabertura do licenciamento, suspenso pelo prefeito enquanto não lançasse os Cepacs.

O projeto de lei de reurbanização da Área Central de Niterói seria nulo, portanto, ainda que aprovado pela Câmara, pois dispõe em sentido contrário ao Plano Diretor e Plano Urbanístico Regional, com grande possibilidade de gerar controvérsia e con-

flito entre leis e, por conseguinte, de aumento do contencioso.

A Operação Lava a Jato tem demonstrado que a sociedade e o judiciário devem colocar especial atenção naquelas decisões políticas que se dão sem efetiva intermediação de conflitos, desconsiderando-se a voz popular, e que se assentam na compra de votos de representantes políticos e na ilegalidade, por descumprimento, no mérito, de requisitos jurídico-legais de processos legislativos e/ou de processos administrativos e o caso em tela, dada a aprovação injustificada do projeto de lei, mereceria um olhar atento da sociedade e da academia.

## Referências

- Bandeira de Mello, A. C. (2009). *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed., São Paulo, Malheiros Editores.
- Bogus, L. e Pessoa, L. C. *Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada*. Disponível em: < <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.091/185>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- Canotilho, J. J. G. (2000). *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina.
- CEC - Commission of The European Communities (2009). European PPP Report. Disponível em: <http://www.eib.org/epec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>. Acessado em: 15 mar. 2017.
- Compans, R. (2005). *Empreendedorismo urbano. Entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora Unesp,
- Cota, D. A. (2010). *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese de Doutorado. IGC/UFMG, Belo Horizonte.
- Cota, D. A. e Costa, G. M. (s./d.). *Parceria público-privada como um instrumento de planejamento no Brasil: operação urbana em São Paulo e em Belo Horizonte*. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografia-socioeconomica/Ordenamientoterritorial/06.pdf>. Acessado em: 15 mar. 2017.
- Fix, M. (2003) "A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo". In: Schicchi, M. C.; Bentaffi, D. *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro* (Óculum – Edição Especial). Campinas/ Rio de Janeiro: PUCCamp/ PROURB.
- Gutierrez, A., Odebrecht e OAS (2013). *Relatório de Impacto de Vizinhança da OUC-Área Central de Niterói. Niterói*. Disponível em: <http://camaraniteroi.org>.

- [rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/b20a76eb-191fb3f2a7fab7548901505ab243f52c.pdf](http://rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/b20a76eb-191fb3f2a7fab7548901505ab243f52c.pdf). Acesso em: 15 mar. 2017.
- Hirasuna D. and J. Michael (2005). *Enterprise Zones: A Review of the Economic Theory and Empirical Evidence, Policy Brief* - Minnesota House of Representatives - Research Department.
- Macedo, Mariana Michel de (2007). *Operação Urbana Consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.
- Maricato, E. e Ferreira, J. S. W. (2002). "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" In: Osório, L.M. (Org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. 1ª. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 215-250.
- Maricato E. (2003). "Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: Arantes OB, Maricato E, Vainer C, organizadores. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, p.121-192.
- Martins, J. (2006). *As regras da metrópole: campo urbanístico e ordem social na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UNB), Brasília.
- Martins, J. A., Coutinho, R. B. e Raitano, F. C. (2016). DOT – Niterói/RJ: replicação do modelo "Porto Maravilha" para promoção de segregação socioespacial. XIX CLATPU. Montevideo. Disponível em: [https://www.academia.edu/27414633/dot\\_niteroi\\_rj\\_replicacao\\_do\\_modelo\\_porto\\_maravilha\\_para\\_promocao\\_de\\_segregacao\\_socioespacial](https://www.academia.edu/27414633/dot_niteroi_rj_replicacao_do_modelo_porto_maravilha_para_promocao_de_segregacao_socioespacial). Acesso em: 15 mar. 2017.
- Martins, J. A., Chacur, M. R. P., Nunes, N. L. A. (2016). "Tomada de Decisão no Licenciamento Ambiental da OUC Porto Maravilha/ RJ Sob a Ótica da Avaliação Estratégica e da Análise Hierárquica Multicritério". In *Economic Analysis of Law Review* (pp. 387-416), V. 7, nº 2. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view-File/6441/pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- Martins, J.A. (1991). *O Papel Oculto do Transporte no Espaço Subdesenvolvido*. Dissertação de Mestrado PET/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Mascaró, J. L. (1979). *Custos de infraestrutura: um ponto de partida para o desenho econômico urbano*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Departamento de Tecnologia. São Paulo.
- Maurer, H. (2001). *Elementos de Direito Administrativo Alemão*. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.
- Mukai, T. (2008). *Operações Urbanas Consorciadas*. Porto Alegre: Juris Plenum.
- Sales, P. M. R. (2005). "Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica". *Vitruvius*, 059.12. ISSN 1809-6298. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>. Acesso em 15 mar. 2017.
- Saule J. (2004). *N. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.
- Silva, J. A. (2004). "Constituição e Segurança Jurídica". In Rocha, Carmen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e Segurança Jurídica: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. 2ª. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum. pp. 21.
- Soja, E. W. (1983). "Uma Concepção Materialista da Espacialidade". In Becker, B. *Abordagens Políticas da Espacialidade* (pp. 22-74). Rio de Janeiro: UFRJ, Departamento de Geociências, pp. 22 – 74.