

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Escola de Engenharia**  
**Curso de Especialização: Produção e Gestão do**  
**Ambiente Construído**

**Rafael Henriques Campos Dias**

**INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E PODER PÚBLICO:  
PERTINÊNCIA DO INTERMÉDIO DE INSTRUMENTOS  
DA POLÍTICA URBANA À INCORPORAÇÃO**

**Belo Horizonte,  
2016**

**RAFAEL HENRIQUES CAMPOS DIAS**

**INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E PODER PÚBLICO:  
PERTINÊNCIA DO INTERMÉDIO DE INSTRUMENTOS  
DA POLÍTICA URBANA À INCORPORAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização: Produção e Gestão do Ambiente Construído do Dept. de Engenharia de Materiais e Construção, da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

**Orientador(a): Paula Bamberg**

**Belo Horizonte,  
2016**

## DEDICATÓRIA

Diante dos trabalhos acadêmicos por mim desenvolvidos ocorre de forma excepcional a citação direta dos nomes que se fizeram notórios, o que torna tal fato ainda mais relevante neste momento. Deste modo, pela importância, três pessoas mereceram que estivessem descritos seus respectivos nomes neste presente trabalho. À minha mãe, Sr.<sup>a</sup> Maria Beatriz Henriques Campos Dias, ao meu pai, Sr. Ricardo Ribeiro Dias e por fim, ao meu irmão, Sr. Túlio Henriques Campos Dias, fica aqui registrado, com devido merecimento, a dedicatória deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Independente de crença religiosa, admito ser fundamental ao ser humano considerar alguma espécie de força superior, a qual deve-se respeito e gratidão. Seguindo a crença por mim imputada, essa força superior pode ser chamada Deus, o qual deixo aqui representado agradecimento. Através da fé nessa força superior, creio eu poder buscar equilíbrio emocional, virtude fundamental para desempenhar atividade acadêmica. Os agradecimentos tangem também à algumas pessoas, que por terem desempenhado papel importante em diversos aspectos são merecedoras da minha sincera gratidão. Primeiramente destaco a gratidão à minha família e amigos, que por estarem sempre tão próximos e prontos a ajudar ofereceram-me apoio moral indispensável. Segundamente, destaco também minha gratidão ao departamento de engenharia e materiais de construção da Universidade Federal de Minas Gerais, aos professores envolvidos, bem como à orientadora deste trabalho acadêmico, Paula Bamberg. O exercício honrado da profissão de professor é parte fundamental da qualidade acadêmica do trabalho aqui apresentado, bem como é prova do aprimoramento profissional e intelectual por mim almejado.

## EPÍGRAFE

“O que eu gosto nas cidades é que tudo é em doses enormes, tanto a beleza como a fealdade.”

(Joseph Brodsky)

## RESUMO

*O presente estudo tem por objetivo analisar, promover e disseminar as possibilidades do estabelecimento de relações e vínculos entre duas classes, as quais são representadas de um lado pelos poderes públicos municipais e de outro lado pelas empresas incorporadoras imobiliárias. Partindo desta premissa, a de viabilizar ou otimizar empreendimentos imobiliários, fez-se imprescindível demonstrar vantagens as quais o incorporador imobiliário pode ter em seus empreendimentos através das relações com os poderes públicos. Isto é, para que empresas incorporadoras de edifícios enxerguem diferenciais nesse tipo de negociação é necessário que as mesmas sintam-se financeiramente atraídas e juridicamente resguardadas. Eis a metodologia do presente estudo. Assim foi possível estabelecer fatores e possibilidades que além de comprovar a teoria inicialmente almejada, garantem respaldo legal para o tema, exclusivamente através das Leis 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade e da Lei 11.079/04, que trata das parcerias público – privadas, as quais neste estudo intitulam-se instrumentos de política urbana. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) é responsável por regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que são os instrumentos reguladores da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de instrumentos tributários, financeiros e jurídico – administrativos, que se considerados pelo incorporador, podem ser empregados viabilizando e/ou otimizando empreendimentos imobiliários, através da flexibilização da legislação pertinente. Já a lei que trata das parcerias público – privadas (Lei 11.079/04), estabelece modelos de contratos e possíveis vínculos entre a administração pública e a iniciativa privada, que na realidade proposta neste estudo visa a inclusão do incorporador imobiliário em consórcios de empreendimentos habitacionais, previamente considerados de competência exclusiva de agentes públicos. Portanto, após alcançar amparo legal almejado foi possível constatar que com instrumentos criados pelo poder público é possível estabelecer vantagens mútuas e recíprocas, que tangem diretamente nos interesses sob a ótica das empresas incorporadoras imobiliárias.*

**Palavras-chave:** *Incorporação, poder público, estatuto da cidade, política urbana, iniciativa privada.*

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Ilustração sobre o instrumento do estatuto da cidade chamado direito de superfície .....	43
<b>Figura 2</b> – Ilustração sobre o instrumento do estatuto da cidade chamado outorga onerosa do direito de construir .....	45
<b>Figura 3</b> – Ilustração sobre o instrumento do estatuto da cidade chamado operações urbanas consorciadas .....	47
<b>Figura 4</b> – Ilustração sobre o instrumento do estatuto da cidade chamado transferência do direito de construir .....	49
<b>Figura 5</b> – Parcerias público-privadas da habitação (logotipo) .....	51
<b>Figura 6</b> – Empreendimento habitacional por parceria público-privada sob concessão patrocinada (Brasília/DF) .....	52
<b>Figura 7</b> – Empreendimento habitacional por parceria público-privada sob concessão administrativa (São Paulo/SP) .....	53

# SUMÁRIO

<b>1 - Introdução</b> .....	10
<b>2 - Referencial teórico</b> .....	12
2.1 - Incorporação imobiliária .....	12
2.1.1 - Da atividade de incorporação .....	12
2.1.2 - Do mercado imobiliário de incorporação .....	15
2.1.3 - Da incorporação e função social .....	18
2.2 - Política urbana .....	20
2.2.1 - Das diretrizes .....	20
2.2.2- Do estatuto da cidade .....	22
2.2.3 - Das parcerias público – privadas .....	24
<b>3 - Da incorporação imobiliária</b> .....	26
3.1 – Aspectos conceituais .....	27
3.2 - Potenciais limitações em empreendimentos imobiliários .....	28
3.2.1 - Enfoque físico e mercadológico .....	29
3.2.2 - Legislação urbanística .....	29
3.3 - Conveniências estimadas às incorporações e função social .....	31
<b>4 - Diretrizes dos instrumentos de política urbana</b> .....	32
4.1 - Aspectos conceituais .....	33
4.2 - Estatuto da cidade .....	34
4.2.1 - Instrumentos genéricos do estatuto da cidade.....	36
4.3 - Parcerias público – privadas (PPP) .....	38
4.3.1 - PPP sob concessão patrocinada .....	39
4.3.2 - PPP sob concessão administrativa .....	40
<b>5 - Pertinência da política urbana à incorporação</b> .....	41
5.1 - Instrumentos do estatuto da cidade pertinentes à incorporação .....	41
5.1.1 - Do direito de superfície .....	42
5.1.2 - Da outorga onerosa do direito de construir .....	44
5.1.3 - Das operações urbanas consorciadas .....	46
5.1.4 - Da transferência do direito de construir.....	48

5.2 - Parcerias público-privadas e incorporação no âmbito de consórcios imobiliários habitacionais .....	50
5.2.1 - Consórcio imobiliário habitacional, PPP em Brasília, DF.....	52
5.2.2 - Consórcio imobiliário habitacional, PPP em São Paulo, SP .....	53
<b>6 - Considerações finais .....</b>	<b>55</b>
<b>7 - Referências Bibliográficas .....</b>	<b>57</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Desde sua instituição, os centros urbanos brasileiros são protagonistas de ascendentes modificações em suas caricaturas, fator considerado natural com o decorrer do tempo em qualquer cidade. Todavia há uma peculiaridade nos tempos recentes. A figura central da atualidade, tida como o substancial responsável pela veloz transformação das cidades brasileiras em verdadeiros canteiros de obras é certamente o incorporador imobiliário.

A última década, em especial, fez apontar um crescimento vertiginoso das atividades de incorporação, bem como as demais atividades imobiliárias no território nacional. A abundante oferta de crédito para o setor, o desejo político em erradicar o déficit habitacional e o crescente aumento do poder aquisitivo das famílias brasileiras são alguns dos fatores explanatórios para este crescimento exponencial das atividades exercidas pela incorporação imobiliária.

Neste cenário de empresas capitalizadas e empreendedores prósperos, os incorporadores alcançaram um panorama nunca antes visto, tornando-se umas das principais atividades econômicas deste país. Em contrapartida, atuando em um caminho completamente oposto, os poderes públicos assumem o papel de coadjuvantes quanto às modificações sofridas pelos centros urbanos brasileiros. Ocorre de tal maneira pois há predomínio absoluto de municípios brasileiros em situação econômica e social decadente. Os mesmos acumulam obras inacabadas, projetos sequer são iniciados, sendo que os legisladores não suprem de forma considerável as necessidades para um desenvolvimento e urbanização adequados. Assim sendo, a fim de buscar melhor estruturação urbana, é comum fomentar-se nos dias de hoje, no âmbito da administração pública, a análise da viabilidade de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada. Parcerias estas, visam em relação ao poder público, suprir a insuficiência de capital e investimentos em infraestrutura ou manutenção urbana por recursos próprios.

Por parte da iniciativa privada, é possível vislumbrar através de tais relações a obtenção de conveniências e vantagens legais e/ou financeiras, a fim de otimizar a remuneração do incorporador e a viabilização de seus empreendimentos. Tais experiências de atuação conjunta fizeram com que se introduzisse no Brasil, a partir da década de 80, a regulamentação de dispositivos constitucionais, os quais, dentre

outros, destacam-se o estatuto das cidades e as chamadas parcerias público-privadas.

É evidente que a partir deste determinado momento certas transformações políticas e sócio – econômicas tornaram-se notórias, uma vez que legisladores passaram a promulgar diretrizes nas quais promoveram de fato a possibilidade de inclusão e participação de agentes privados em atividades públicas. Desta maneira a iniciativa privada envolveu-se em atividades e responsabilidades previamente definidas de competência exclusiva dos agentes da gestão e administração pública, onde, obviamente, estas parcerias e negociações visam por parte do incorporador as conveniências e interesses dos empreendimentos privados.

Múltiplas são as circunstâncias nas quais o incorporador imobiliário, juridicamente amparado, pode obter vantagens. Logo, este presente estudo trata das mais representativas destas vantagens, e discorre sobre o fato das mesmas poderem dar-se em diversas formas, seja na prática de sub-rogação e contrapartidas com o poder público, ou mesmo na forma da flexibilização das legislações pertinentes à produção do espaço urbano. Dentre outras possibilidades, este presente estudo faz-se pertinente ainda por analisar e intermediar acerca dos entraves nas relações entre dois grupos com expectativas recíprocas; os poderes públicos e os incorporadores imobiliários. Assim, à luz desta ótica de possíveis relações, estima-se principalmente otimização e a prosperidade das atividades imobiliárias, bem como a promoção eminente da função social da cidade.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 - Incorporação imobiliária**

#### **2.1.1 - Da atividade de incorporação**

Incorporação imobiliária é a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação, total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas (BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 28, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

Incorporador é a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que, embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno, objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega a certo prazo, preço e determinadas condições das obras concluídas (BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 29, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

Conforme autorização da Lei 4.591/64 (Lei de Condomínios e Incorporações), o incorporador pode ser uma simples pessoa física, profissional ou não da área. A incorporação é definida pela atividade e não pela qualificação do sujeito que a promove (Castro Filho, 2011).

Condomínio trata-se de edificações ou conjunto de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, que poderão ser alienados, no todo ou em parte, objetivamente considerados, e que constituirá, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações desta lei (BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 1º, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

Unidade autônoma é cada unidade com saída para a via pública, diretamente ou por processo de passagem comum, será sempre tratada como objeto de propriedade exclusiva, qualquer que seja o número de suas peças e sua destinação, inclusive edifício-garagem, com ressalva das restrições que se lhe imponham

(BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 2º, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

Fração ideal é o que caberá a cada unidade, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno e coisas comuns, expressa sob forma decimal ou ordinária (BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 2º, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

Estende-se a condição de incorporador aos proprietários e titulares de direitos aquisitivos que contratem a construção de edifícios que se destinem a constituição em condomínio, sempre que iniciarem as alienações antes da conclusão das obras (BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 2º, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

O incorporador somente poderá negociar sobre unidades autônomas após ter arquivado, no cartório competente de registro de imóveis, os seguintes documentos: Título de propriedade de terreno, ou de promessa, irrevogável e irretratável, de compra e venda ou cessão de direitos ou de permuta do qual conste cláusula de imissão na posse do imóvel, não haja estipulações impeditivas de sua alienação em frações ideais e inclua consentimento para demolição construção, devidamente registrado (BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 2º, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

Segundo o que é discorrido na Lei 4.591/04, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, são obrigações do incorporador: Providenciar a inscrição da incorporação no registro imobiliário (Lei 4.591/64, artigo 32); atualizar a documentação e revalidar o registro provisório da incorporação, se no prazo de 180 dias esta não estiver concluída (Lei 4.591/64, artigo 32, combinado com o artigo 12 da Lei 4.864/65); promover dentro de 60 dias a contar do termo final do prazo de carência, se houver, a celebração dos contratos relativos à fração ideal do terreno e à construção e da convenção de condomínio. Não havendo prazo de carência, os 60 dias se contam da data de qualquer documento de ajuste preliminar (Lei 4.591/64, artigos 35 e 66, combinado com o artigo 13 da Lei 4.864/65); pagar multa de 50% sobre a quantia que houver recebido, cobrável por via executiva pelo adquirente ou candidato à aquisição, se deixar de outorgar os contratos definitivos (Lei 4.591/64, artigo 35, §5º); mencionar nos contratos de construção os nomes dos responsáveis pelo seu custeio, assumindo-o, quanto às unidades não vendidas (Lei

4.591/64, artigo 35, §6º); restituir, no prazo de 30 dias a contar da denúncia de desistência da incorporação, as importâncias recebidas dos adquirentes, sob pena de o fazer em ação executiva, com correção monetária e juros de 6% ao ano sobre o total corrigido (Lei 4.591/64, artigo 36); mencionar em todos os documentos de ajustes a existência de ônus real ou fiscal (Lei 4.591/64, artigos 37 e 66); consignar no contrato a eventual ocupação do imóvel, a que título, e as condições de sua desocupação (Lei 4.591/64, artigo 38); discriminar nos contratos a parcela em dinheiro ou a quota-parte da área construída a ser dada em pagamento do terreno e, ainda, se o alienante do terreno ficou, ou não, sujeito a qualquer prestação ou encargo (Lei 4.591/64, artigo 39); em toda publicidade ou propaganda escrita destinada a promover a venda, se constar preço (excetuam-se os anúncios classificados dos jornais), e se tratar-se de construção pelo regime de empreitada reajustável, consignar o preço da fração ideal da construção, consignar esses preços isoladamente em quaisquer papéis destinados à realização da incorporação pelo regime de empreitada reajustável, tais como cartas, propostas, escrituras, contratos, etc (Lei 4.591/64, artigo 56); no regime de construção por administração, mencionar no contrato a data em que se iniciará efetivamente a obra e o montante do orçamento do seu custo, elaborado de conformidade com as normas do artigo 53, II, atualizando-se esse montante no caso de ajustes celebrados até as fundações, após o término das mesmas e nas transferências ou sub-rogações do contrato (Lei 4.591/64, artigo 59); em toda publicidade ou propaganda escrita (exceto nos anúncios classificados dos jornais) destinada a promover a construção pelo regime de administração em que conste preço (não constando, fica dispensado o pormenor) discriminar o custo do terreno e o orçamento atualizado da construção, com as atualizações previstas nos artigos 59 e 60, indicando-se o mês a que se refere o orçamento e o tipo padronizado previsto para a construção (Lei 4.591/64, artigo 62); mencionar em todos os papéis utilizados para a incorporação pelo regime de construção por administração, tais como cartas, propostas, escrituras, contratos e documentos semelhantes, os dados mencionados na alínea anterior (Lei 4.591/64, artigo 62, § 1º); requerer a averbação da construção após a expedição do “habite-se”, comparecer às assembleias de contratantes que tiver convocado, fiscalizar o pagamento, pelo construtor e empreiteiros, de contribuições fiscais, previdenciárias, etc (Lei 4.591/64, artigo 49, § 3º).

São direitos do incorporador: Exigir a assinatura do contrato, logo após o escoamento do prazo de carência, quando houver, ou em seguida ao documento preliminar, tudo sob pena de rescisão do ajuste, com perda das prestações e parcelas pagas; exigir judicialmente, por via de ação ordinária de cobrança, as prestações em atraso; reter a entrega da unidade, mesmo depois de sua construção, até que o compromissário comprador, aderente à incorporação, cumpra todas as obrigações assumidas (quando se tratar de contrato de construção, a retenção será exercida pelo condomínio ou pelo construtor – artigo 52); rescindir o contrato quando o adquirente ou contratante faltar com o pagamento de 3 prestações, depois de prévia notificação com o prazo de 10 dias para a purgação da mora (BRASIL, Lei Federal nº 4591/64, art. 63, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias).

### **2.1.2 – Do mercado imobiliário de incorporação**

Com a crise do fordismo urbano regulamentar, o mercado imobiliário voltou a ter um papel determinante no processo de coordenação social do uso do solo e de produção da estruturação intra-urbana. A mão inoxidável do mercado de solo está de volta (ABRAMO, 2007)

Como aspecto básico para o efetivo desenvolvimento da incorporação é necessário um estudo relativo ao terreno potencialmente adequado, para a posterior formulação do estudo arquitetônico, e a análise da viabilidade econômica e financeira do negócio (SEADI, 2008).

A incorporação imobiliária de acordo com a NBR 12.721 é efetivada nas seguintes etapas, lógicas e cronológicas: Definição do empreendimento (residencial, comercial, áreas das unidades autônomas, padrão de acabamento, etc); localização do terreno, pesquisa de mercado; informação básica, anteprojeto analítico do terreno, quadro II da NBR 12.721; estudo preliminar de viabilidade econômica e financeira que deverá conter determinação da área real privativa, determinação da área equivalente total, composição dos preços das unidades autônomas (requisitos: área real privativa principal e pesquisa de mercado), cálculo do custo da construção (requisitos: área equivalente total, CUB – Sinduscon e CUC – custo unitário de construção), cálculo do valor das frações ideais, cálculo da área sub-rogada (em

percentual, em metro quadrado e em valor), cálculo das receitas da incorporação, cálculo das despesas da incorporação, resultado da incorporação, modelo resumo.

A abundante oferta de crédito no setor se deve não somente à política monetária que exige a destinação de grande parte dos depósitos da caderneta de poupança para o mercado imobiliário, mas também pelo surgimento de mecanismos jurídicos que tornaram a concessão do crédito mais segura, como por exemplo, a instituição da alienação fiduciária de bem imóvel, introduzida no ordenamento pela Lei 9.514/1997 (CASTRO FILHO, 2011).

Podemos destacar, ainda, a obtenção direta de crédito pelas empresas imobiliárias por meio da abertura de capital (os famosos IPO's) e a crescente securitização de recebíveis do mercado, tudo isso criando um campo favorável para a crescente oferta de produtos no mercado. O encontro de um cenário jurídico mais seguro, empresas capitalizadas e um mercado consumidor sedento pela compra de seu primeiro imóvel, gerou um panorama nunca antes visto no mercado imobiliário nacional. Mesmo cidades com menos de um milhão de habitantes se tornaram verdadeiros canteiros de obra de edifícios, sejam eles comerciais ou residenciais, que, quando prontos, modificam sensivelmente a caricatura dos centros urbanos brasileiros (CASTRO FILHO, 2011).

Figura central na cadeia produtiva do crescente mercado imobiliário é o incorporador, previsto no ordenamento jurídico a partir da década de 60 e, portanto, muito posterior à própria configuração da atividade de incorporação que, como será visto, é preexistente à edição da Lei n. 4.591/64 (CASTRO FILHO, 2011).

Como o mercado imobiliário está cada dia mais complexo, e as operações desta natureza demandam cada vez mais profissionalização, sendo certo que a organização em estrutura societária tem o condão de eliminar a responsabilização pessoal daquele que promove a incorporação, costumeiramente quem atua como incorporador é uma pessoa jurídica organizada sob uma das formas societárias autorizadas em lei.

Portanto, é o incorporador quem vai ao mercado buscar terrenos aptos ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, usualmente, no modelo de condomínio edilício (ou horizontal), estabelecendo com o dono do terreno a forma de aquisição deste bem imóvel (observa-se ser muito comum nos dias de hoje o modelo de permuta por unidades construídas no próprio terreno). Ademais, é ele quem

concebe o projeto de edificação, levando-o à aprovação pelas autoridades competentes, providencia o registro dos documentos necessários perante o Oficial de Registro de Imóveis, nos termos da Lei de Incorporação, empreende diretamente ou por meio de terceiros a venda das unidades e, por fim, constrói ou delega a construção, sob sua supervisão. Natural, ainda, que estabeleça com o agente financiador da obra uma linha de crédito a ser ofertada para futuros adquirentes, em condições preestabelecidas contratualmente (CASTRO FILHO, 2011).

O desenvolvimento da atividade de incorporação não exige qualquer qualificação especial e tampouco o registro do incorporador em qualquer órgão de controle de classe, o que revela uma grande falha da Lei de Incorporações. Desse modo, qualquer um pode se aventurar em mercado de grande complexidade e que tem se tornado atrativo para empreendedores das mais diversas áreas, que, no mais das vezes, sequer conhecem conceitos básicos ligados ao tema da incorporação. Não se está aqui a defender uma censura à livre iniciativa prevista no art. 170 da Constituição Federal, mas a verdade é que a previsão legal de prévia capacitação do incorporador, bem como a existência de um órgão de controle e fiscalização específico de tal atividade, teria sido de grande valia (CASTRO FILHO, 2011).

Sabe-se que além da contratação da promessa de compra e venda na modalidade em que o incorporador é promitente vendedor da unidade autônoma, assumindo ele com exclusividade todo o risco da construção, sendo esta a predominante nas incorporações, pois tem como objeto a unidade imobiliária que será ainda construída, ao invés da contratação da venda da fração ideal do terreno conjugada com a contratação da construção, sendo na primeira, onde o incorporador se obriga a transmitir a propriedade da futura unidade, com a obrigação do adquirente, na contrapartida, de pagar-lhe o preço certo, vulgarmente conhecido como “venda a preço fechado”.<sup>43</sup> Há duas outras modalidades do contrato de construção. A construção pode ser contratada por empreitada ou por administração. Na empreitada, tem-se o seu valor estabelecido no contrato, podendo ser fixo ou reajustável, de acordo com a variação dos índices previamente estabelecidos, enquanto que na administração o preço da construção não é fixado no contrato, mas é estimado, restando aos adquirentes o valor efetivo que vier a ser apurado ao longo da obra. Cabendo em ambas as hipóteses exclusivamente aos adquirentes o custeio da obra que será realizada em nome destes (SEADI, 2008).

### 2.1.3 – Da incorporação e função social

Deve-se vislumbrar o que de fato as incorporações representam no paradigma atual, sendo uma grande relação econômica, que de certa forma, estrutura muito o que se vive atualmente na ordem capitalista, principalmente com este quadro atual da urbanização acelerada existente nas grandes cidades (SEADI, 2008).

Por ser a incorporação imobiliária uma atividade empresarial, nos dias de hoje, possui um extraordinário alcance social e econômico, seja por ter como finalidade atender uma necessidade humana essencial, seja porque encerra uma atividade econômica de grande repercussão em razão dos volumes mobilizados de recursos e sua força geradora de trabalho (SEADI, 2008).

Pois ao se deparar com esta relação mercadológica, tendo como instrumento a propriedade privada, em se tratando de estopim para esta relação, não se pode, de forma alguma esquecer o enfoque que as teses pós-modernas tem trazido para toda e qualquer relação, no caso, a imobiliária, pois não basta o simples entendimento destes pressupostos separados da realidade, da vida, devendo sim, funcionalizar tais relações, de acordo com o vivenciado, pois o direito não está em códigos completos, e sim, “na” e “para” a vida (SEADI, 2008).

O empreendimento compreende perante terceiros como um devedor em potencial, mercê a busca de insumos na consecução de seu fim. Como vimos, o termo incorporação tem sua origem latina de *incorporare*, juntar forças para algo novo. Essas forças serão, sem sombra de dúvida, o patrimônio que deve satisfazer as obrigações necessárias ao sucesso do empreendimento (SEADI, 2008).

Relativamente ao direito urbanístico, está, outrossim, diretamente ligado ao direito de propriedade. O direito de propriedade, como visto, objeto de proteção e de disputa ao longo da história do mundo ocidental, passa por momento de "coletivização". Isso significa que seu conteúdo não mais se justifica pela utilidade que proporciona a um indivíduo, o proprietário, mas a toda a sociedade. Já as incorporações, há um dever de incrementá-la com a relativização destes institutos, como maneira de resguardar uma necessidade social, e do próprio ser, que é a propriedade digna, onde possa ser possível seu desenvolvimento de forma plena,

sempre tendo como um dos fatores determinantes, a relação histórico-cultural da sociedade (SEADI, 2008).

Diante da escassez de recursos públicos, em complementação as prestações materiais e à luz da análise econômica do direito, a política habitacional deve utilizar também as prestações normativas. O instituto da incorporação imobiliária cumpre muito bem esse desiderato, pois, se de um lado não utiliza recursos públicos, porque a construção de moradias é financiada integralmente com os recursos dos próprios adquirentes das classes média e alta, por outro lado, libera os limitados recursos públicos para a construção de moradias para as pessoas sem renda e para o financiamento subsidiado para as de baixa renda. Por tudo isso, o instituto da incorporação imobiliária é considerado o principal instrumento normativo de concretização do direito à moradia digna e de qualidade (NASCIMENTO, 2014).

O instituto da incorporação imobiliária tem sido uma eficaz alternativa com vistas à implementação do acesso à moradia digna e de qualidade para parte considerável da população, especialmente, para aquelas pessoas integrantes da classe média, com capacidade financeira para aquisição de imóvel residencial somente mediante pagamento parcelado, mediante financiamento diretamente com o incorporador ou por meio do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), (NASCIMENTO, 2014).

As normas de direito infraconstitucional reguladoras da atividade de incorporação imobiliária devem conter instrumentos eficazes de fomento e facilitação da concretização do direito à moradia. Para tanto, elas devem conter mecanismos eficazes de proteção contratual e patrimonial dos adquirentes de imóvel em construção, a parte vulnerável da relação jurídica de incorporação imobiliária (NASCIMENTO, 2014).

O Brasil apresenta um quadro de profunda desigualdade econômica e social e um déficit habitacional que, em 2008, era estimado em cerca de 5,8 milhões de domicílios, concentrado 92% nas famílias que auferem renda de até R\$ 1.200,00, e os 8% restantes encontram-se na faixa de renda acima de R\$ 1.200,00 até R\$ 4.900,00 (NASCIMENTO, 2014).

Nesse ambiente, a iniciativa privada (construtores, incorporadores e financiadores), certamente, é quem exerce o papel de principal fomentador do direito

à moradia, ficando reservado ao Estado o papel de coparticipe como regulador e fiscalizador do mercado (NASCIMENTO, 2014).

Além disso, a utilização do instituto da incorporação imobiliária propicia ainda as seguintes vantagens: (I) as moradias são construídas com capital exclusivamente privado e (II) o financiamento da construção é realizado diretamente pelo próprio adquirente, sem intermediários, logo, o preço final da unidade habitacional tende a ficar mais baixo, contribuindo para eficiência do setor imobiliário, haja vista que com menos recursos serão construídas mais moradias dignas e de qualidade (NASCIMENTO, 2014).

Dessa forma, quanto mais for utilizado o instituto da incorporação, certamente, mais recursos serão aportados à atividade da construção civil, que, em face da sua relevância econômica, contribuirá de forma significativa para o desenvolvimento da economia nacional (NASCIMENTO, 2014).

## **2.2 – Da política urbana**

### **2.2.1 – Diretrizes**

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL. Lei Federal nº 10.257, art. 182. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, publicado em 10 de julho de 2001).

A urbanização brasileira iniciou-se principalmente nos anos 1930, como resultado do processo de “substituição de importações”, acelerou-se nos anos 1950 e atingiu seu auge nas décadas de 1960 e 1970, sob o regime militar. Foi durante este período que ocorreu a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, seguindo a matriz modernista/funcionalista (LOBO; MURATORI, 2008).

Nos países latino-americanos, a produção das cidades modernas resulta do funcionamento das duas lógicas modernas (mercado e Estado), mas também de uma terceira lógica, a lógica da necessidade. Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção das “cidades populares” com o seu habitual ciclo

ocupação/autoconstrução/auto urbanização e, por fim, o processo de consolidação dos assentamentos populares informais (APIs). Recentemente, surge uma nova variante da produção da cidade popular que articula a lógica do mercado com a lógica da necessidade, e se manifesta socialmente como o “mercado informal de solo” (ABRAMO, 2007).

A crise do fordismo urbano no início dos anos oitenta nos países centrais, em particular na Europa, e o início da construção do que alguns comentaristas chamam da nova política urbana pode ser considerada como o marco formal da institucionalização da cidade neoliberal (ABRAMO, 2007).

A constituição da república federativa do Brasil (CF/88), promulgada em 1988, e o estatuto da cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, avançaram na afirmação da autonomia municipal, inseriram diretrizes para o trato das questões urbanas e contribuíram com conceitos e pressupostos para o desenvolvimento de sistemas de planejamento e gestão dos territórios dos municípios do País. As normas federais inseriram, entretanto, dispositivos genéricos que não possuem aplicação direta no ordenamento dos territórios realizado pelas ações cotidianas das administrações locais, em grande parte (MONTEIRO, 2014).

A política urbana deve ser desenvolvida como mecanismo a estruturar a composição da cidade na horizontalidade e interdependência dos elementos e indivíduos que a ela dão forma e vida e na verticalidade entre planejamento e gestão em escalas diferentes (MONTEIRO, 2014).

Os instrumentos de política urbana devem ser, assim, combinados a práticas de planejamento e gestão locais para que sejam eficientes a equacionarem variáveis inerentes à diversidade da cidade, no intuito de superar – ou minorar – suas principais contradições, seus principais problemas (MONTEIRO, 2014).

Assim, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco na construção de um novo paradigma no urbanismo brasileiro. Nesse caso, referimo-nos como “urbanismo” o conjunto de teorias (pensamentos, idéias, discursos) e também práticas que tratam do espaço urbano, incluindo, portanto, o “planejamento urbano” e os “projetos urbanos” (LAGE, 2008).

### 2.2.2 – Do estatuto da cidade

No Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos (SEADI, 2008).

A Lei Federal 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, cuja função principal é regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, instituiu a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes e municípios com situações específicas como os que integram as regiões metropolitanas ou aqueles de interesse turístico. Simultaneamente, o Estatuto da Cidade legitimou instrumentos criados a partir da década de 1950 em várias cidades brasileiras, quando a questão urbana passou a ser vista como um problema social a ser equacionado no âmbito municipal, direcionado e gerenciado pelos planos diretores, monitorado por novos instrumentos complementares aos pré-existentes (LOBO; MURATORI, 2008).

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Lei10.257/01, artigo 182).

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a

para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2o Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3o Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Lei 10.257/01, artigo 183).

As leis municipais que instituem os planos diretores municipais estabelecem os princípios básicos e as diretrizes para sua implantação. Legislam também sobre os instrumentos de planejamento, os instrumentos jurídicos, urbanísticos e de regularização fundiária. Adicionalmente, regulamentam os instrumentos tributários e financeiros, os instrumentos jurídico-administrativos a serem considerados pela política urbana, estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257/2001, o estatuto da cidade, assim como os demais instrumentos de desenvolvimento, não mencionados na Lei nacional, desde que atendam ao disposto no plano diretor (LOBO; MURATORI, 2008).

Os instrumentos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, são os seguintes: Parcelamento do Solo, da Edificação ou da Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; Direito de Superfície; Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Operações urbanas consorciadas; Transferência de Potencial Construtivo; Zonas Especiais de Interesse Social; Estudo de Impacto de Vizinhança (BRASIL. Lei Federal nº 10.257, artigo 5º ao artigo 38. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, publicado em 10 de julho de 2001).

Os instrumentos podem ser absorvidos total ou parcialmente pelos planos diretores, sendo opcionalmente regulamentados em legislação específica e, posteriormente, aplicados no prazo máximo definido em lei. Conforme os resultados obtidos na pesquisa rede nacional de avaliação dos planos diretores participativos (2010), a incorporação dos instrumentos nos planos diretores municipais se dá de diferentes formas, dentro do cenário de análise dos planos diretores (LOBO; MURATORI, 2008).

Cada instrumento constante do Plano Diretor, após regulamentado, é passível de ser aplicado a todos os setores urbanos ou apenas a áreas específicas. O caráter

genérico da Lei, quanto à definição de “onde” aplicar os instrumentos é pertinente, pois não circunscreve sua aplicação a determinadas áreas e tem como pano de fundo o cumprimento da função social da cidade e da propriedade para toda a cidade (Lobo e Muratori, 2008).

### **2.2.3 – Das parcerias público – privadas**

Entre as transformações econômicas, sociais e políticas vivenciadas pelo mundo a partir do último quarto do século XX, estão as novas formas de relação entre os setores público e privado. A partir da década de 1970 começaram a se formar parcerias em que agentes privados se envolvem no financiamento e/ou gestão de atividades antes tidas como de competência da administração pública (LAGE, 2008).

No que tange aos espaços urbanos, as parcerias entre os setores público e privado surgiram primeiramente nos países da Europa e nos Estados Unidos, como meio de realização de grandes intervenções relacionadas, principalmente, à reterritorialização das atividades econômicas, face à reestruturação produtiva do capitalismo. Naqueles países, as parcerias público-privado estão profundamente vinculadas à ascensão das políticas neoliberais, que, reduzindo o papel do Estado e aumentando a participação e força da iniciativa privada, se mostram mais comprometidas com as questões de ordem econômica em detrimento das questões sociais (LAGE, 2008).

A definição legal do instituto da parceria público-privada consta em lei e "é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa". No mesmo dispositivo ainda constam os conceitos de concessões patrocinadas e administrativas (BRASIL, Lei Federal nº 11.079/04, artigo 2º, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

As parcerias público-privadas são contratos que estabelecem vínculo obrigacional entre a Administração Pública e a iniciativa privada visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do serviço, observando, além dos

princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria (CAMACHO, 2008).

Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, Lei Federal nº 11.079/04, artigo 2º, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, Lei Federal nº 11.079/04, artigo 2º, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

A legislação brasileira já autorizava, há muito, o negócio jurídico entre setores público e privado em cooperação e parceria na prestação de atividades públicas. A novidade é que a Lei Federal nº. 11.079/04, além de suprir a ausência de um conceito de parcerias público-privadas, delineou um sentido restrito para o termo, limitando as parcerias às modalidades patrocinada e administrativa (CAMACHO, 2008).

Importante ressaltar que a Lei Federal fornece normas gerais sobre matéria de contratação, licitação e orçamento, aspectos que são regulados por outras normas federais, tais como a Lei nº. 8.666/93 de contratações públicas e licitação, a Lei nº. 8.987/95 das concessões e, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece diversos limites à assunção de encargos pelo poder público. Assim, as normas que regulam as parcerias público-privadas integram um plexo normativo amplo, sem derrogar regras específicas, e, por isso, não podem ser analisadas de forma isolada (CAMACHO, 2008).

O poder público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta lei (Lei10.257/01, artigo 46).

### **3. DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA: ASPECTOS CONCEITUAIS, POTENCIAIS LIMITAÇÕES EM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E CONVENIÊNCIAS ESTIMADAS ÀS INCORPORAÇÕES E FUNÇÃO SOCIAL**

Compreende de forma genérica este presente estudo a pretensão em relacionar agentes públicos e agentes privados, ou seja, administrações públicas municipais e empresas incorporadoras imobiliárias, respectivamente. Desse modo, o capítulo que nesse ponto se inicia discorrerá breve apreciação acerca da atividade de incorporação imobiliária, a qual se pressupõe com objetivos se não completamente opostos, ao menos adversos aos da administração pública.

Ocorre de tal maneira pois os agentes públicos almejam interesses coletivos, o cumprimento da função social da cidade, já os agentes privados almejam seus interesses singulares, a obtenção de lucratividade através de seus empreendimentos imobiliários.

Com isso ter fundamentos efetivos e munir-se de conhecimento específico acerca da atividade de incorporação imobiliária adveio de forma essencial para que se pudesse compreender e discorrer sobre os propósitos e metas do incorporador, a figura central da cadeia produtiva do abundante mercado imobiliário e também da expressiva metamorfose urbanística contemporânea.

Nesse contexto, para examinar preliminarmente aspectos que podem ser de interesse pertinente ao incorporador imobiliário no cotidiano de seus empreendimentos, fez-se necessário um breve levantamento teórico do assunto, englobando uma análise de seus respectivos conceitos, elementos limitadores ou

inviabilizadores de empreendimentos, bem como possíveis expectativas de otimização da lucratividade ao relacionar-se com a administração pública.

Portanto, ter embasamento sobre o que ocorre na realidade da incorporação imobiliário permitiu estabelecer quais são as mais viáveis possibilidades, bem como, quais são os parâmetros para que estabeleça-se relações e negociações do incorporador com os instrumentos de política urbana.

Acredita-se que quando o incorporador atentar-se em fazer destas negociações parte de suas premissas, pode obter através delas conveniências previstas em legislação pertinente a política de expansão cidadina, e conseqüentemente maior otimização e rentabilidade. À fim de obter então, aprofundamento na realidade contemporânea da incorporação imobiliária para estimar suas limitações, bem como disseminar possibilidades, segue-se análise acerca da atividade e suas condicionantes.

### **3.1 Aspectos conceituais**

O agente responsável por representar uma das mais notórias atividades econômicas nacionais e responsável também, pela representativa e sagaz transformação urbana vivida pelas cidades brasileiras especialmente nas últimas duas décadas, conforme discorrido anteriormente, é o incorporador de edifícios.

Incorporações imobiliárias tratam-se das atividades exercidas com a finalidade de construir ou promover a construção de edificações ou conjunto de edificações, com o intuito de sua comercialização, total ou parcial, almejando remuneração. Tal atividade pode ser conhecida popularmente, de uma forma coloquial por “negociação de imóveis na planta”. Atualmente, a atividade de incorporação imobiliária conta com o amparo de normas técnicas e leis federais, as quais podem-se destacar a NBR 12.721 e Lei 4.591/64, respectivamente.

Conforme estabelecido pela Lei de Condomínios e Incorporações (Lei 4.591/64), o incorporador pode simplesmente ser uma pessoa física, profissional ou não da área imobiliária ou da construção civil, onde a incorporação é definida pela atividade de empreender e não pela qualificação ou formação de quem a promove.

Vale inteirar que a figura do incorporador imobiliário existia antes mesmo de ser previsto juridicamente, de tal modo que passou a ser considerado legalmente

pela atividade que exerce. Assim, é o incorporador quem vai ao mercado buscar terrenos aptos ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, que se darão comumente na face de condomínio vertical ou horizontal, onde se estabelece com o dono do terreno a forma de aquisição deste bem imóvel. Constatam-se ser muito comuns negociações sob o modelo da sub-rogação, onde negocia-se o terreno por unidades à serem construídas no próprio terreno negociado. Além disso, é o incorporador quem concebe o projeto da edificação, leva-o à aprovação pelas autoridades competentes, providencia o registro dos documentos necessários diante o oficial de registro de imóveis, nos termos da lei de incorporação, empreende por si só ou por meio de terceiros a venda das unidades (em planta, unidades ainda não edificadas) e, por fim, promove ou confere a construção à responsabilidade de outra empresa, sob sua supervisão.

É natural então, poder afirmar que o principal fomentador de empreendimentos imobiliários e, por consequência, o principal fornecedor da cadeia produtiva imobiliária é o incorporador, seja ele na figura de pessoa física ou jurídica, a qual se responsabiliza diretamente com o consumidor pela entrega da unidade imobiliária, além é claro, da boa qualidade do produto. Facilmente o incorporador é confundido com a figura do construtor, no entanto não há nada que impeça que as empresas incorporadoras contem com sua própria equipe, sendo também uma empresa construtora, realizando diretamente a comercialização e construção das unidades autônomas.

### **3.2 Potenciais limitações em empreendimentos imobiliários**

Ao passo que o item 3.1 deste estudo discorreu brevemente e em caráter introdutório os aspectos conceituais e genéricos da atividade de incorporação imobiliária, estima-se este presente momento, por ventura, como o clímax deste trabalho, pelo fato do mesmo tratar das interfaces que limitam ou inviabilizam de alguma maneira a atuação do empreendedor. Estima-se, justamente neste momento de análise dos aspectos limitadores em empreendimentos imobiliários, ser possível estabelecer quais serão as mais sensatas circunstâncias em que o incorporador poderá ser beneficiado relacionando-se com o poder público.

Compreende nesta conjuntura o entendimento de quais são, na realidade das empresas incorporadoras, os fatores legais, culturais, econômicos e mercadológicos que regulam a ocupação do espaço urbano e em consequência disso, obviamente, o mercado imobiliário.

### **3.2.1 Enfoque físico e mercadológico**

Ao tratar inicialmente do aspecto mercadológico, reputa-se como impraticável, ou no mínimo inviável uma empresa no âmbito da incorporação adquirir terreno por recursos próprios; fator responsável pela prevalência da sub-rogação por unidades a serem construídas no próprio terreno negociado, para esse tipo de aquisição.

Posto que o incorporador na forma de pessoa física ou jurídica é quem vai ao mercado à busca de terrenos aptos ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, o mesmo comumente depara-se com certo grau de complexidade e adversidades. Ocorre deste modo pois fatores financeiros, culturais, legais, físicos, dentre outros precisam ser levados em consideração para que sejam supridas as condicionantes de um terreno apto a algum determinado empreendimento.

Nesse contexto, ponderando a sagacidade das atividades imobiliárias, a ampla concorrência e o árduo expediente à busca de terreno que venha de encontro às aspirações físicas e financeiras do incorporador, é de entendível consentimento que logo o primeiro passo para desencadear uma potencial incorporação imobiliária, ou seja, a aquisição do terreno, trata-se de uma incumbência com relevante possibilidade de inviabilização do empreendimento almejado.

### **3.2.2 Legislações urbanísticas**

Apesar da complexidade discorrida, ao pressupor que o incorporador adquira terreno que venha de encontro às aspirações do empreendimento almejado (terreno este adquirido por sub-rogação ou quaisquer outras formas de aquisição), faz-se

necessário admitir e entender demais fatores responsáveis por limitar a construção de forma genérica em território urbano, e que de certa forma promove também, qualitativamente e quantitativamente a limitação de novas incorporações de empreendimentos imobiliários.

É de conhecimento, evidentemente, dos incorporadores, bem como dos projetistas (arquitetos, engenheiros e demais profissionais que serão responsáveis pelo desenvolvimento do empreendimento), restrições previstas nos códigos de obras e leis de uso e ocupação do solo municipais.

Os códigos de obras municipais são responsáveis, de forma metódica, por estabelecer normas gerais de edificação e produção do espaço urbano, regulando em quaisquer projetos de edificação aspectos construtivos como por exemplo, alinhamento, nivelamento, gabaritos, recuos, fachadas, garagens, início e término de obra, dentre outros.

As leis de uso e ocupação do solo municipais, de forma complementar aos códigos de obras, estabelecem normas de tipologia construtiva, divisão territorial, utilização e o cumprimento de determinadas funções da construção em relação ao município, previstas em zoneamento territorial urbano.

Mesmo com tais legislações citadas serem de conhecimento cotidiano dos agentes envolvidos, nas atividades de incorporação, é fundamental retratá-las como as substanciais responsáveis pela limitação de empreendimentos imobiliários, ou ao menos, diretamente relacionadas à remuneração do incorporador.

Dá-se de tal forma porque os códigos de obras associados às leis de uso e ocupação do solo interferem nos empreendimentos de forma quantitativa e qualitativa, conforme citado. Ou seja, ao almejar um empreendimento residencial vertical, por exemplo, o incorporador estará submetido à legislação quantitativamente no que tange à quantidade de pavimentos, vagas de garagem, início e término de obras (...), e qualitativamente no que tange às fachadas, marquises, alinhamento, dentre outros, a título de exemplo. Portanto, sob a ótica de uma empresa incorporadora empenhada na implementação e otimização de seus diferenciais, a análise crítica dos fatores limitadores acima discorridos não tratam apenas de imposições a serem satisfeitas, mas sim oportunidade de estabelecer relações junto aos agentes públicos, promovendo desse modo a potencialização das funções

mercadológicas, financeiras e sociais da atividade de incorporar empreendimentos imobiliários.

### **3.3 Conveniências estimadas às incorporações e função social**

Diante do cenário apresentado, limitações fixadas por legislação pertinente à construção, ocupação do espaço urbano e demais fatores mercadológicos são os maiores responsáveis por afunilar a atuação do incorporador, bem como de forma eminente influir na sua remuneração, podendo vir até a inviabilizar empreendimentos imobiliários. Fatores estes culminaram que o presente estudo estimasse, sob a ótica do incorporador, a instituição de vínculo com a administração pública através de determinados instrumentos de política urbana, que de fato representam plausíveis recursos para tais limitações expostas.

Por parte do agente privado, ao estreitar relações de suas respectivas empresas incorporadoras com poder público, objetiva-se veemente reverter as condicionantes possíveis previstas no estatuto das cidades e nas parcerias público-privadas em conveniências aos empreendimentos privados.

Reitera-se que tais legislações mencionadas, por obrigatoriedade garantem as contrapartidas ao agente da administração pública, fazendo com que dessa forma as vantagens sejam recíprocas, atendendo aos interesses de ambas as partes envolvidas. Assim é possível destacar sob o que tange ainda ao incorporador, que além de desfrutar desenlace de parte de suas limitações projetuais e construtivas, cumprirá enfaticamente virtuosa função social.

Pode ser considerado que a atividade imobiliária da incorporação cumpre muito bem esse desiderato, pois, se de um lado promove a moradia digna e de qualidade e não utiliza recursos públicos, porque a construção de moradias é financiada integralmente com os recursos dos próprios adquirentes das classes média e alta, e por outro lado, libera os limitados recursos públicos para a construção de moradias para as pessoas sem renda e para o financiamento subsidiado para as de baixa renda. Sobretudo e, além disso, as contrapartidas cedidas ao agente público pelo incorporador em troca dos prós previstos nas leis de política pública mencionadas tratam-se da concretização da maximização da função social nutrida pela atividade de incorporação imobiliária.

À vista do que fora exposto, ou seja, a promoção da função social da cidade e fomento do progresso urbano por parte do incorporador, em troca da complacência da legislação acerca do potencial qualitativo e quantitativo dos empreendimentos, fica resguardada dessa forma a pertinência do estatuto das cidades e das parcerias-público privadas no âmbito da incorporação imobiliária. Além do mais, por meio desta condição, fica efetivada a otimização da remuneração e atuação do incorporador, aliada ainda à função social, o que certamente reafirma a nobreza da atividade de incorporar e empreender com honradez e comprometimento.

#### **4. DIRETRIZES DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA: ASPECTOS CONCEITUAIS, ESTATUTO DA CIDADE E PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS**

Como ponto de partida este estudo pleiteou a análise e promoção das probabilidades nas quais empresas incorporadoras imobiliárias empreendam e obtenham vantagens considerando acordo com o poder público.

Existe uma lacuna desconsiderada que intervém sobre quais são os fatores legais, mercadológicos e sócio econômicos que se fazem obstáculos no entendimento e interesse de incorporadores acerca das disposições previstas em legislação de política urbana; uma vez que estima-se que tais oportunidades possam representar atrativas otimizações em seus respectivos empreendimentos.

Contudo, para que isso ocorra, faz-se necessária a busca por amparo legal no que faz-se pertinente também aos interesses públicos, à fim de que se garanta além de potenciais atrativos financeiros nos empreendimentos, também o fomento à função social da cidade. Após pontuar mesmo que superficialmente aspectos pertinentes à incorporação imobiliária, faz-se necessária a análise das perspectivas e diretrizes metodológicas de instrumentos da política urbana, à fim de mensurar a aptidão dos fatores que vão ao encontro das aspirações de ambas as partes, tornando-se viável tal vínculo. Para discorrer sobre o tal foi necessário restringir os conceitos de política urbana apenas no que tange às Leis 10.257/01 e 11.079/04, tomando nota assim quanto aos conceitos e definição legal dos instrumentos do estatuto da cidade e das parcerias público-privadas, respectivamente.

#### 4.1 Aspectos conceituais

Elevada parcela dos problemas urbanos brasileiros pode ser diagnosticada pelo insuficiente controle quanto ao uso da propriedade urbana para benefício individual, e ao mesmo tempo são frustradas as expectativas de gestores públicos em arrecadar maiores grandezas por recursos próprios. Já ao tratar do contexto circundante à incorporação imobiliária, sabe-se que tal atividade é responsável por vasta influência sobre ocupação urbana, atua visando vigor monetário, onde o mercado imobiliário tornou-se o grande agente estruturador da cidade. Partindo dessa realidade, reafirma-se que ao estabelecer relações entre ambos estima-se além da otimização financeira de empreendimentos, a promoção da função social da incorporação imobiliária, quanto a execução ou manutenção de benfeitoras públicas através da pertinência do intermédio de tais instrumentos de política urbana. Assim é juridicamente regulamentado que o poder público, vislumbrando beneficiar-se, seja no intuito do custeio urbano ou no suprimento de investimentos em infra-estrutura, possa cogitar estabelecer vínculos e parcerias com a iniciativa privada.

Desse modo o estatuto da cidade legitimou instrumentos de política urbana criados a partir da década de 1950 em várias cidades brasileiras, quando o desenvolvimento urbano passou a ser visto como um problema social a ser equacionado no âmbito municipal, gerenciado pelos planos diretores, monitorado por novos instrumentos complementares aos pré-existentes, fazendo bem-vindo então o estabelecimento de tais parâmetros de controle da ocupação urbanística. Nesse contexto, através da implementação do estatuto da cidade, a população com menores recursos, ao invés de ser excluída dos benefícios da urbanização, comumente ocupando de forma irregular o território da cidade, passa a vivenciar a melhoria das condições de vida na cidade, através da diminuição da segregação sócio - espacial.

O estatuto da cidade, ou Lei 10.257/01, datada de 10 de julho do ano de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana através da implementação dos planos diretores, além de dar outras providências.

O estatuto da cidade junto ao plano diretor aprovado pela câmara municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Estabelece metodologias de planejamento, parâmetros jurídicos, urbanísticos e de regularização fundiária, regulamenta os instrumentos tributários e financeiros, bem como instrumentos jurídico-administrativos a serem considerados pela política urbana, elementos estes que vêm direto ao encontro à certas aspirações de incorporadores imobiliários.

Vale reiterar ainda que administração pública, sabendo da impossibilidade de aumento da receita por meio de arrecadação tributária e da inviabilidade da aplicação de determinados instrumentos de política urbana, pode cogitar também a viabilidade de promover o emprego das parcerias público-privadas (PPP) como forma de captação de recursos através de agentes privados.

Tratam-se de parcerias público-privadas o estabelecimento de vínculo entre a administração pública e a iniciativa privada, visando a implementação de obras, serviços ou atividades de interesse público, onde o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e/ou exploração do serviço, observando, além dos princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria. O estabelecimento de vínculo dos agentes públicos com incorporadores imobiliários dão-se na forma de consórcios imobiliários, e assim como o que ocorre com o estatuto da cidade, encontra-se explanado neste presente capítulo.

## **4.2 Estatuto da cidade**

Conforme previamente e de forma breve citado, o estatuto da cidade é a legislação responsável por regulamentar os artigos de número 182 e 183 da constituição federal de 1988 e estabelece diretrizes gerais da política urbana que dever ser praticadas pela união, estados e municípios. A mencionada lei determina normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental em todo o território nacional. A reunião da informações contidas nos artigos de número 182 e 183 encontram-se discorridos abaixo,

retirados do referido estatuto da cidade, para que seja favorecida a posterior compreensão dos instrumentos contidos no mesmo.

#### Estatuto da cidade, capítulo II, Da política urbana, Artigo 182.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

#### Estatuto da cidade, capítulo II, Da política urbana, Artigo 183.

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O poder público fazendo uso dos instrumentos pertinentes ao estatuto da cidade é capaz de garantir a função social da cidade e promover o acesso à benfeitorias urbanísticas. Os instrumentos estabelecidos pelo estatuto da cidade podem ser absorvidos totalmente ou de forma parcial pelos planos diretores de cada município, sendo possível em caso de opção ou necessidade a regulamentação em legislação específica e, posteriormente, a aplicação no prazo máximo definido em lei. Além do mais cada instrumento constante do plano diretor, após regulamentado, é passível de ser aplicado a todos os setores urbanos conforme zoneamento ou apenas a áreas específicas, ou seja, não existe regulamentação da devida pertinência de cada instrumento à algum setor urbano especificamente.

Tais fatos apontam a flexibilidade dos instrumentos de política urbana presentes no estatuto da cidade, não estabelecendo parâmetro único, mas sim possibilidade de adequação à cada conjuntura.

#### **4.2.1 Instrumentos genéricos do estatuto da cidade**

Os instrumentos da política urbana estabelecidos pelo estatuto da cidade encontram-se também lançados no capítulo II desta mesma lei e somam um total de 12 seções, onde a primeira sessão trata dos instrumentos em geral e as demais sessões tratam dos seguintes instrumentos específicos:

*- Seção II: Parcelamento, edificação ou uso compulsórios. (art. 5º e art. 6º)*

Induzir a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infraestrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental.

*- Seção III: IPTU progressivo no tempo. (art. 7º)*

Visar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade por meio da indução da ocupação das áreas vazias ou subutilizadas, impedindo o processo de retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

*- Seção IV: Desapropriação com pagamento em títulos. (art. 8º)*

Dar cumprimento à função social da cidade e da propriedade por meio da indução da ocupação das áreas vazias ou subutilizadas, sancionando o proprietário que à descumprir.

- *Seção V: Usucapião especial de imóvel urbano. (art. 9º à art. 14)*

Legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, resgatando sua cidadania. Considerando a sua característica legal, a avaliação do instrumento será feita para regularização de ocupações urbanas coletivas, sendo que a legalização de imóveis individuais tem a sua tramitação definida pelo judiciário.

- *Seção VI: Concessão de uso especial para fins de moradia. (art. 15 à art. 20)*

Legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, resgatando sua cidadania. Da mesma forma que o usucapião urbano, considerando a sua característica legal, a avaliação do instrumento será feita para regularização de ocupações urbanas coletivas, sendo que a legalização de imóveis individuais tem a sua tramitação definida pelo poder judiciário.

- *Seção VII: Direito de superfície. (art. 21 à art. 24)*

Separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, reconhecendo-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independentemente do valor da propriedade.

- *Seção VIII: Direito de preempção. (art. 25 à art. 27)*

Facilitar a aquisição por parte do poder público de áreas de seu interesse, para a realização de projetos específicos.

- *Seção IX: Outorga onerosa do direito de construir. (art. 28 à art. 31)*

Separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, reconhecendo-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independentemente do valor da propriedade, favorecendo a capacidade do poder público de interferir sobre o mercado imobiliário.

- *Seção X: Operações urbanas consorciadas. (art. 32 à art. 34)*

Considerar 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.

- *Seção XI: Transferência do direito de construir. (art. 35)*

Possibilitar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservar imóveis de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, a partir da transferência do potencial construtivo do imóvel.

- *Seção XII: Estudo do impacto de vizinhança. (art. 36 à art. 38)*

Definição dos empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Os objetivos dos instrumentos do estatuto da cidade acima discorridos, conforme enfatizado previamente, tangem acerca de monitorar e equacionar a problemática da expansão urbana, em especial nas metrópoles e cidades de médio porte. Cada instrumento de forma intrínseca oferece característica peculiar, tratando questões cotidianas que podem ser associadas tanto às cidades em si, quanto à circunstâncias respectivas ao mercado imobiliário.

Datada do ano de 2001, tal lei recém completou quinze anos de promulgação, contudo expressivas disseminações e cooperações junto ao mercado imobiliário não se concretizaram. Motivo o qual este estudo fez-se pertinente, pois sob a ótica do incorporador e do mercado imobiliário, analisa quais dos instrumentos possuem maior aptidão à estabelecer vínculo com tais agentes da iniciativa privada, e por consequência disseminar o emprego de tais instrumentos aqui retratados.

#### **4.3 Parcerias público – privadas (PPP's).**

A fim de assegurar conhecimento pertinente ao tema é fundamental tomar-se nota de forma enfática da Lei Federal nº. 11.079/04, que trata das parcerias público

– privadas, em especial seu art. 2º, que trata das modalidades possíveis de tais parcerias.

Segundo o que consta no art. 2º da Lei Federal nº. 11.079/2004, a definição legal do instituto da parceria público-privada "é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa". Para ficar melhor compreendido, explana-se com as palavras de Marçal (2005)

parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infra - estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.

Com isso, torna-se possível formular contratos que estabeleçam vínculo obrigacional entre a administração pública e a iniciativa privada, visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do serviço, observando, além dos princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria.

#### **4.3.1 PPP's sob concessão patrocinada**

Concessão patrocinada é, segundo o que está discorrido na Lei nº. 8.987, §1º, de 13 de fevereiro de 1995, a concessão de serviços públicos ou obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Na parceria público-privada patrocinada o serviço é prestado diretamente ao público, com cobrança tarifária que, complementada por contraprestação pecuniária do agente público, compõe a receita do parceiro privado. "Estando presentes a cobrança de tarifas aos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente, estar-se-á diante de uma concessão patrocinada, ainda que o concessionário também receba contraprestação não pecuniária da administração e outras receitas alternativas" (CAMACHO,2008).

#### **4.3.2 PPP's sob concessão administrativa**

Concessão administrativa é, segundo o que está discorrido na Lei nº. 8.987, §2º, de 13 de fevereiro de 1995, o contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Trata-se nesse caso de uma concessão cujo objeto é a prestação de serviços diretamente à administração pública, sejam estes serviços públicos ou não, podendo o agente privado assumir a execução da obra, fornecimento de bens ou outras prestações.

São possíveis dois tipos de concessões administrativas: A concessão administrativa de serviços públicos, em que a administração pública é usuária indireta, tem por objeto os serviços públicos a que se refere o art. 175 da Constituição Federal. A concessão administrativa de serviços ao estado visa a prestar serviços ou fornecer utilidades diretamente à administração. Em ambas modalidades de concessão administrativa, o poder público assume o ônus relativo ao pagamento do serviço prestado, garantindo a receita do parceiro privado.

A Lei Federal nº. 11.079/04, além de conceituar as parcerias público-privadas, delimitou um sentido restrito para o termo, limitando as parcerias exclusivamente às modalidades patrocinada e administrativa.

A atuação da iniciativa privada nas políticas públicas pode estabelecer eficácia na relação de interesses entre ambos, com vantagens não somente econômicas como também práticas, onde o agente privado contratado detém obrigações de prestar um serviço público efetivamente qualificado, e por conseguinte assegura sua contrapartida financeira.

Deste modo, torna-se expressivamente interessante à sociedade, a aproximação do Estado com a iniciativa privada, no intuito direcionado à arrecadação de capital privado para investimento e financiamento de obras e serviços públicos eficazes. Portanto, dentre os contratos administrativos que possibilitam relação entre os setores públicos e privados, a parceria público-privada destaca - se pelo compartilhamento dos possíveis riscos e pela movimentação de valores elevados.

## **5. PERTINÊNCIA DE INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA À INCORPORAÇÃO: INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE PERTINENTES À INCORPORAÇÃO, PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS E INCORPORAÇÃO NO ÂMBITO DE CONSÓRCIOS HABITACIONAIS**

Ao ter admitido como premissa deste presente estudo que houvesse por parte das empresas incorporadoras imobiliárias interesse em estabelecer vínculo com o poder público, almejando por vezes benefícios e otimizações singulares em seus respectivos empreendimentos privados, fizeram-se pertinentes estudos teóricos e conceituais dos instrumentos de política urbana, estudos estes que se limitaram acerca das parcerias público – privadas e ao estatuto da cidade.

Desse modo, após ter salientado parte da realidade da atividade de incorporação imobiliária e as diretrizes da política urbana, este é o momento em que se faz exequível a demonstração de quais são os aspectos práticos do vínculo entre os agentes públicos e os agentes privados mencionados.

### **5.1 Instrumentos do estatuto da cidade pertinentes à incorporação**

Para que de fato seja consumada a eventualidade do vínculo entre as partes, fez-se necessário o estabelecimento, perante ao estatuto da cidade, quais são os devidos instrumentos de política urbana que podem vir a conceber atrativos aos incorporadores, de forma que os mesmos considerem empreender e os instrumentos sejam devidamente empregados.

Tendo conhecimento de todos os instrumentos da política urbana, conforme mencionado em capítulo anterior, encontram-se discorridos posteriormente aqueles os quais, mediante aplicação, oferecem peculiaridades mais específicas e diretas ao agente privado.

É sabido que os instrumentos da política urbana, previstos no estatuto da cidade formam onze elementos, os quais quatro encontram-se descritos e conceituados posteriormente. Ocorreu de tal maneira pois, sob a ótica do empreendedorismo e incorporação imobiliária os mesmos foram os que

representaram plausíveis e iminentes oportunidades. Obviamente vão ao encontro também aos interesses e conveniências da urbanização e do bem comum, pois é fazer com que a cidade cumpra sua função social o objetivo do estatuto da cidade, bem como dos instrumentos selecionados.

Contudo, uma vez que os instrumentos puderam ser combinados com os interesses dos incorporadores imobiliários, é possível atrair os agentes da atividade de incorporação, para que dessa maneira, além da viabilização financeira da execução e manutenção de obras públicas, fique de fato assegurado o trunfo e vigor do agente incorporador em seus empreendimentos privados. Desse modo seguem descritos os instrumentos do estatuto da cidade mais representativos, sob o ponto de vista do incorporador.

### **5.1.1 Do direito de superfície**

*Instrumento do estatuto da cidade referente aos art. 21 ao art. 24 desta mesma lei:*

Lei 10.257/2001, art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1o Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2o A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.



Figura 1 – Ilustração sobre o princípio do direito de superfície.

Fonte: [www.google.com](http://www.google.com)

Tal instrumento, elencado pelo nome direito de superfície, faculta à proprietário de imóvel urbano a admissão do uso de seu bem por terceiro, por tempo determinado ou indeterminado, conforme contrato.

O superficiário (terceiro que passará a deter direito de uso do imóvel) gozará também, além do direito de uso da superfície do solo, do subsolo e espaço aéreo do imóvel, mediante legislação urbanística.

Ao trazer a oportunidade oferecida pelo instrumento mencionado à realidade da incorporação imobiliária, é possível vislumbrar um cenário suntuoso, onde certos elementos inviabilizadores de empreendimentos podem ser sanados, ou mesmo novos modelos de negócios originados. É possível, a cargo de exemplo, substituir a aquisição de terrenos pelo método de sub-rogação pelo direito de superfície, o que por ventura resultaria num menor investimento por parte do incorporador; ou mesmo conceber novos modelos contratuais de incorporação, onde o incorporador comercializaria unidades autônomas estabelecendo com o adquirente início e termino de tempo de usufruto do bem adquirido.

### **5.1.2 Da outorga onerosa do direito de construir**

*Instrumento do estatuto da cidade referente aos art. 28 ao art. 31 desta mesma lei:*

Lei 10.257/2001, art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

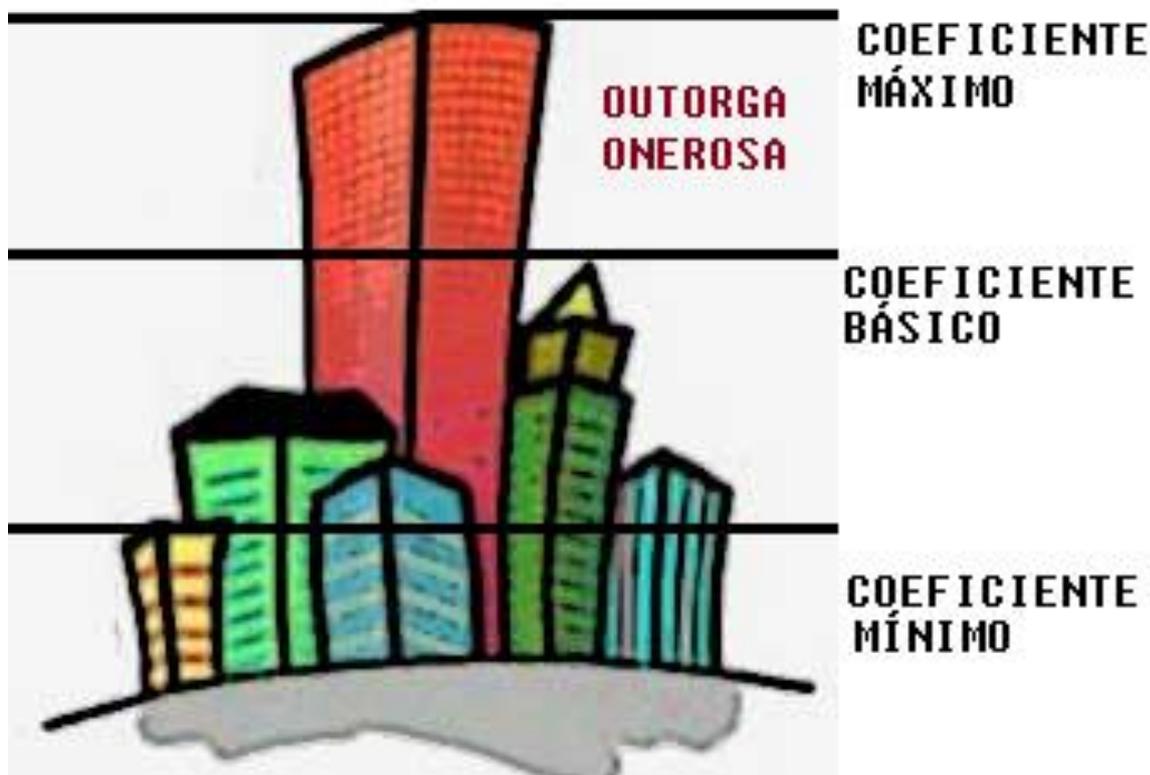


Figura 2 – Ilustração sobre o princípio da outorga onerosa do direito de construir.

Fonte: [www.direitodiario.com.br](http://www.direitodiario.com.br)

No instrumento denominado outorga onerosa do direito de construir, é tratado o possível ápice das oportunidades oferecidas pelos instrumentos retirados de estatuto da cidade, presentes neste capítulo.

Tal instrumento aborda possibilidades diretas acerca das mais prováveis e notórias limitações do incorporador imobiliário em seus empreendimentos; as legislações urbanísticas de ocupação e construção, ou seja, os códigos de obras e leis de uso e ocupação do solo municipais por exemplo, responsáveis por estabelecer normas gerais de edificação e divisão territorial urbana, conforme citado no capítulo um.

Assim, outorga onerosa do direito de construir oferece ao incorporador flexibilidade nos parâmetros específicos da legislação de edificação, mediante contrapartida à ser prestada pelo agente privado.

Para os efeitos desta lei, a flexibilidade nos parâmetros específicos para edificação tange por exemplo no potencial construtivo de determinado terreno, ou também conhecido por coeficiente de aproveitamento, o que nada mais é do que a relação entre área edificável e área do terreno.

Desse modo, o incorporador almejando certo empreendimento, poderá otimizar exponencialmente sua lucratividade empregando este instrumento, pois ao prestar contrapartida que vá de encontro aos interesses do agente público, tal empreendimento será contemplado com generoso adendo ao coeficiente de aproveitamento, resultando certamente no aditamento de unidades autônomas e como consequência otimização de sua remuneração.

### **5.1.3 Das operações urbanas consorciadas**

*Instrumento do estatuto da cidade referente aos art. 32 ao art. 34 desta mesma lei:*

Lei 10.257/2001, 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.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, 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;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

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

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

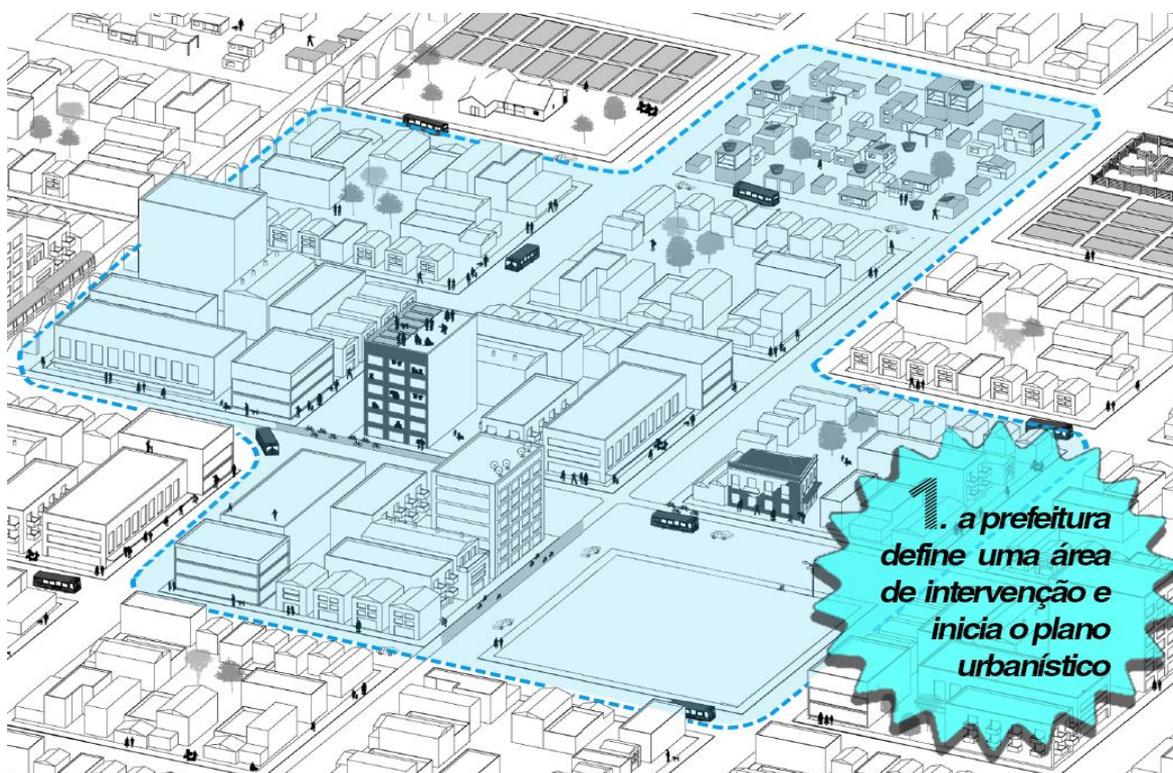


Figura 3 – Ilustração sobre o princípio das operações urbanas consorciadas.

Fonte: [www.concidade.com.br](http://www.concidade.com.br)

Ao tratar do instrumento do estatuto da cidade mencionado por operações urbanas consorciadas, o mesmo oferece uma gama de oportunidades em área previamente delimitada pelo poder público municipal, através do zoneamento urbano e do plano diretor.

O perímetro delimitado pelo poder público como o definido para aplicação de operação urbana consorciada aponta para uma transformação urbana grandiosa, visando melhorias físicas, sociais, ambientais e que não são atrativos ao mercado imobiliário meramente pelo tal.

Visando captar recursos financeiros a fim de viabilizar a execução da revitalização destas áreas delimitadas para a aplicação de tal instrumento, o poder público municipal, comercializa “títulos”, os quais os recursos obtidos com a comercialização dos mesmos poderão ser utilizados exclusivamente na área da própria operação urbana.

Estes títulos podem ser adquiridos por proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, e concedem ao adquirente certificado adicional de potencial de construção, que serão livremente comercializados, no entanto conversíveis em direito adicional de construção unicamente na área objeto da operação.

Desse modo, sob a ótica da incorporação imobiliária tal instrumento faz-se pertinente por dois aspectos, primeiramente porque adquirir certificado garante dentre outros, a otimização do potencial construtivo do terreno, modificações de índices e características de uso e ocupação do solo e sub solo, e secundamente, pela convicção de que do ponto de vista mercadológico estima-se empreendimentos com ampla aptidão comercial, pois os recursos financeiros obtidos pelo município com a comercialização dos “títulos” de potencial adicional de construção serão utilizados , com o objetivo de alcançar na área delimitada transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, fatores que certamente enobrecerão toda o perímetro de extensão da operação.

#### **5.1.4 Da transferência do direito de construir**

*Instrumento do estatuto da cidade referente ao art. 35 desta mesma lei:*

Lei 10.257/2001, art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

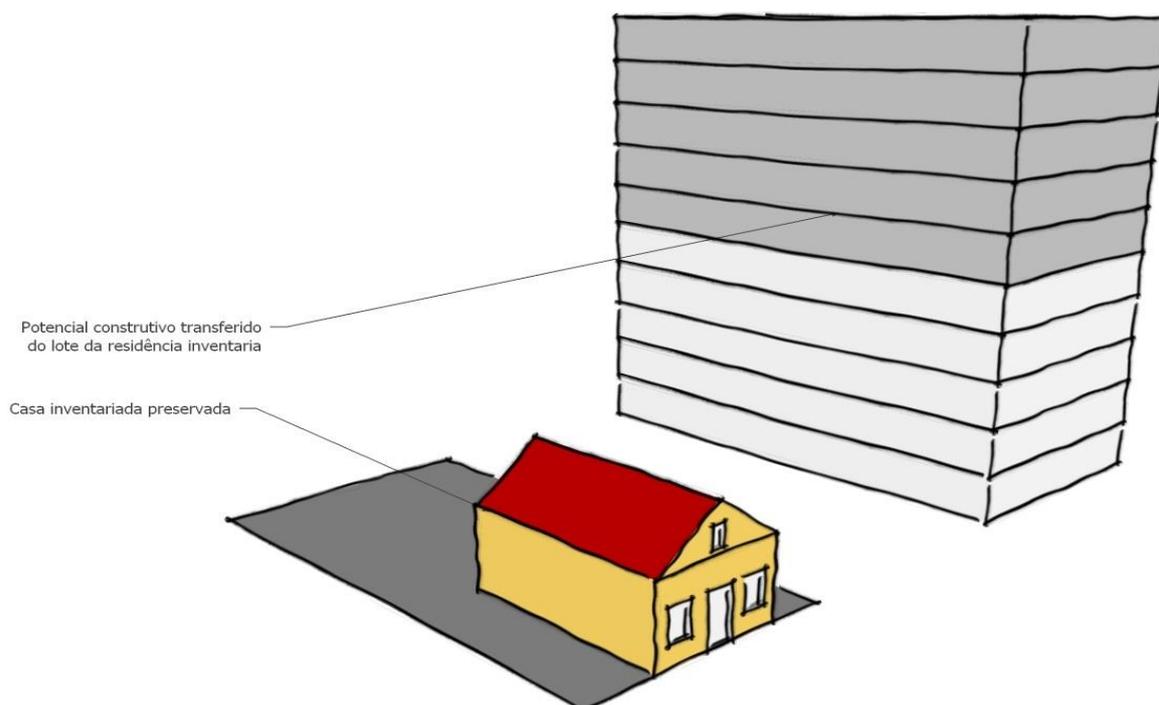


Figura 4 – Ilustração sobre o princípio das operações urbanas consorciadas.

Fonte: [www.concidade.com.br](http://www.concidade.com.br)

No caso do instrumento denominado transferência do direito de construir, o fato é que o mesmo tange diretamente ao cotidiano do incorporador de edifícios, pois remete-se à peculiaridades previstas em legislação de zoneamento urbano e no plano diretor, legislações estas responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes de ocupação e tipologia do uso do imóvel, por exemplo.

Tal instrumento oferece por parte do município e sob a ótica do incorporador a possibilidade da autorização da transferência de parâmetros do direito de construir previstos na legislação decorrente. Ou seja, através do emprego do instrumento transferência do direito de construir fica facultado à proprietário de imóvel urbano a transferência do potencial construtivo do imóvel para outro local, quando o mesmo possibilitar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; demonstrar interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; ou servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Desse modo, ao almejar incorporação imobiliária em imóvel urbano que venha ao encontro das características acima discorridas, o potencial construtivo do mesmo poderá ser utilizado em um segundo empreendimento, mesmo que o tal seja realizado no futuro, onde a transferência do direito de construir fica resguardada mediante escritura pública se for o caso de alienação.

## **5.2 Parcerias público-privadas e incorporação no âmbito de consórcios imobiliários habitacionais**

São recentes no Brasil experiências acerca de parcerias público – privadas no âmbito imobiliário, desse modo veio a ocorrer somente no ano de 2011 a viabilização do primeiro empreendimento habitacional incluindo de fato envolvimento da gestão pública e de agentes da iniciativa privada. Mesmo com o tema regulamentado e amparado juridicamente ainda são escassos os contratos de tal natureza, o que permite levantar a hipótese que não apenas fatores sócio - econômicos são entraves, mas também a carência de empenho e instrução das partes possivelmente envolvidas.

Com isso, após tomar nota dos aspectos que tangem pertinência à incorporação imobiliária, às parcerias público – privadas e ao estatuto da cidade, através do referencial teórico apresentado neste presente estudo, torna-se possível a promoção e disseminação de um maior número de atividades imobiliárias amparadas por instrumentos da política pública. Acredita-se então que o objetivo esperado possa ser atingido explanando-se de forma objetiva os aspectos legais acerca do tema, conforme discorrido anteriormente, bem como promovendo o relato

e compreensão de alguns exemplos em que parcerias público – privadas no âmbito imobiliário concretizaram-se de forma vantajosa para todos os agentes envolvidos. Isto é, são necessários exemplos onde obtiveram-se vantagens recíprocas, onde o incorporador imobiliário representa a iniciativa privada e o poder público representa os interesses da cidade e dos cidadãos. Por conseguinte, a fim de enfatizar o objetivo, encontram-se discorridos posteriormente dois exemplos de parcerias público - privadas em que foi eminente a garantia dos interesses.



Figura 5 – Parceria público privada para empreendimentos habitacionais (logotipo).

Fonte: [www.habitacao.com](http://www.habitacao.com)

### 5.2.1 Consórcio imobiliário habitacional (PPP), exemplo 01

*PPP para empreendimento habitacional em Brasília, no Distrito Federal:*



Figura 6 - PPP sob concessão patrocinada para empreendimento habitacional em Brasília, DF.

Fonte: [www.secovi.com.br](http://www.secovi.com.br)

<sup>1</sup> Experiência inovadora muda jeito de construir casas populares. Marcio Branco, diretor da Bairro Novo, empresa de empreendimentos populares do grupo Odebrecht, discorre sobre a primeira parceria público - privada habitacional realizada no país para construção do setor habitacional, no lugar chamado Jardins Mangueiral, localizado ao longo da DF-463, em São Sebastião, região administrativa do Distrito Federal. "O empreendimento tem conceito de bairro planejado, ocupa

---

<sup>1</sup> Nota: Notícia datada de 14 de dezembro do ano de 2011, recolhida da internet em 04 de março do ano de 2016, e disponível na íntegra em: <http://www.secovi.com.br/noticias/palestrante-fala-sobre-primeira-ppp-para-empreendimento-habitacional/4288/>

uma área de 2 milhões de m<sup>2</sup> e tem 8 mil unidades", contou Branco. Segundo ele, o projeto é resultado do consórcio entre seis empresas privadas e o governo do Distrito Federal. O espaço foi cedido pelo governo, que também implantará áreas comunitárias no local, como creches e escolas. "Nós ficamos responsáveis pelo parcelamento do solo, incorporação imobiliária, urbanização, construção das unidades habitacionais, comercialização, viabilização de financiamento, além da gestão e manutenção do empreendimento durante cinco anos", explicou. O diretor falou ainda que, para uma construção deste porte, foi necessário procurar um sistema que permitisse produção em larga escala e de forma padronizada. O projeto foi dividido em 15 condomínios, com unidades verticais e horizontais. "Os pontos fortes do empreendimento são a ótima localização, próximo ao centro de Brasília, o baixo custo e a diversidade de áreas de lazer, comunitárias e comerciais no próprio local", concluiu.

### 5.2.2 Consórcio imobiliário habitacional (PPP), exemplo 02

*PPP para empreendimento habitacional em São Paulo, no estado de São Paulo:*



Figura 7 - PPP sob concessão administrativa para empreendimento habitacional em São Paulo, SP.

Fonte: [www.gazetadopovo.com.br](http://www.gazetadopovo.com.br)

<sup>2</sup> No início de setembro, São Paulo deu início às obras da parceria público-privada para a construção de moradias de interesse social, batizada de Casa Paulista. O terreno fica na região central da capital paulista e seria, segundo o secretário estadual de Habitação de São Paulo, Rodrigo Garcia, 100% público. Dividido em quatro lotes, o Casa Paulista prevê um total de 14 mil moradias no centro de São Paulo e representaria uma mudança de paradigma para os modelos hoje aplicados por estados e municípios na construção de moradias populares, principalmente por introduzir tais habitações na área central da capital paulista. Basicamente, o modelo propõe, segundo Garcia, que o poder público entre com o terreno – tido hoje pelas construtoras como o principal fator de custo de uma obra e de precificação dos imóveis – e dilua o pagamento de subsídios ao longo de um prazo de 20 anos.

A construtora ou consórcio privado, por sua vez, participa das licitações de cada lote, oferecendo o menor preço possível para a construção das habitações e tendo ainda a oportunidade de explorar, por 20 anos, os serviços de administração condominial e manutenção predial das unidades. No caso do primeiro lote, localizado na Barra Funda, próximo à Pinoteca de São Paulo, são 3.683 unidades – 2.260 de interesse social (para famílias que ganham até seis pisos salariais paulistas, de R\$ 905) e 1.423 de mercado popular (para quem ganha de seis a dez pisos). O estudo inicial do valor do condomínio para cada morador teria ficado em menos de R\$ 60, segundo Garcia. Os subsídios devidos por cada unidade – R\$ 20 mil do estado de São Paulo e R\$ 20 mil da capital paulista – e também pela prestação dos serviços de manutenção predial serão diluídos em contraprestações anuais de R\$ 80 milhões à Canopus Holding S.A., vencedora da licitação do primeiro lote. Ao todo, os investimentos previstos são de R\$ 900 milhões da iniciativa privada e R\$ 465 milhões do poder público, divididos ao longo de 20 anos de contrato.

---

<sup>2</sup> Nota: Notícia datada de 21 de setembro de 2015, recolhida da internet, em 07 de março do ano de 2016, e disponível na íntegra em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/sao-paulo-lanca-primeira-ppp-para-moradia-de-interesse-social-no-pais-3gs83aqj4yrjj2dt4ebzqcpwm>>

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o conteúdo abordado no presente trabalho, resta evidente que há um “novo” paradigma a ser observado em toda a noção que se tem acerca da pertinência da política urbana à atividade de incorporação imobiliária. Mesmo limitando os conceitos de política urbana exclusivamente aos instrumentos previstos no estatuto da cidade (BRASIL. Lei Federal nº 10.257. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, publicado em 10 de julho de 2001) e na legislação que trata de parcerias público privadas (BRASIL, Lei Federal nº 11.079/04, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), foi possível enfatizar múltiplas possibilidades que, mediante o emprego de tais instrumentos tonam-se diferenciais mercadológicos, e de fato oportunidade de conduzir com mais veemência os objetivos almejados através da incorporação.

Sob a ótica das empresas incorporadoras imobiliárias, estas, por vezes não conseguem a viabilização de seus empreendimentos pelo fato da ampla concorrência, pela limitação de possibilidades de negociação, pela dificuldade de encontrar terreno que vá ao encontro de suas aspirações e pelas restrições construtivas impostas pelas legislações municipais, que tangem por exemplo, quanto ao gabarito, afastamentos, tipologia, zoneamento, ocupação do solo, dentre outros.

E ao compreender posteriormente, que os poderes públicos por motivos administrativos e financeiros acumulam obras inacabadas e projetos que sequer são iniciados, é possível estimar o quão oportuno se faz o intermédio de certos instrumentos de política urbana por ambos os agentes, pois dessa forma os municípios têm a oportunidade de viabilizar recursos para obras públicas.

Desse modo, com a demonstração eminente do interesse privado em otimizar empreendimentos de incorporação imobiliária e simultaneamente do interesse público em viabilizar obras públicas ou manutenção urbana, foram elencados os instrumentos passíveis de aplicação prática.

Pertinentes ao estatuto da cidade um total de quatro instrumentos podem ser aplicados, chamados direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas. Já no que tange pertinência às parcerias público privadas, as mesmas podem ser aplicadas no

âmbito de consórcios imobiliários habitacionais contratos de concessão patrocinada e / ou administrativa, onde foram demonstradas as duas possibilidades com exemplos práticos, implantados sob a forma de contrato administrativo em São Paulo, e sob a forma de contrato patrocinado em Brasília.

À luz do conhecimento que fora exposto, o desfecho é otimista, onde novas vertentes se abrem para empreendimentos imobiliários, de forma a otimizar a atuação do incorporador, bem como sua remuneração e simultaneamente a cidade passa a cumprir sua função social de forma mais digna e efetiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade com – fusa: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas.** 2007. Disponível em:

<<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/181>>  
Acesso em: 09 mai. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12.721: Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edifícios – Procedimento.** Rio de Janeiro, ABNT, 2007.

BRASIL, **Lei Federal nº 4591/64**, Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257. Estatuto da Cidade.** Brasília, DF, publicado em 10 de julho de 2001.

BRASIL, **Lei Federal nº 11.079/04**, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CAMACHO, Bruno Sanna. **Parcerias público – privadas – Conceitos, princípios e situações.** 2008. Disponível em:  
<<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI62352,41046Parcerias+publicoprivadas+Conceito+princípios+e+situacoes+praticas>> Acesso em 19 fev. 2016

LAGE, Selena Duarte. **A pertinência das operações urbanas no paradigma do urbanismo democrático e incluyente: Reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte.** 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/RAAO-7FWPTC>> Acesso em: 17 fev. 2016.

LOBO, Mirna Luiza Cortopassi; MURATORI, Ana Maria. **Aptidão urbana aos instrumentos do estatuto da cidade: Perspectivas metodológicas.** 2008. Disponível em: < <http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/36668>> Acesso em: 02 dez. 2015.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. **Especialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de gestão e planejamento do espaço.** 2014. Disponível em:

<<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/MMMD-9SLNP3>> Acesso em: 09 mai. 2016.

NASCIMENTO, José Fernandes. **Incorporação imobiliária: instrumento de efetividade do direito à moradia.** 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/17631958-Revista-cientifica-a-barriguda-incorporacao-imobiliaria-instrumento-de-efetividade-do-direito-a-moradia.html>> Acesso em: 14 jan. 2016.

PEREIRA, Gislene. **Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário.** 2004. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/3083/2464>> Acesso em: 26 jun. 2016.

PINTO, Hayltom de castro Filho. **Breve estudo sobre a atividade de incorporação imobiliária.** 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18539/breve-estudo-sobre-a-atividade-de-incorporacao-imobiliaria>> Acesso em 4 mar. 2016.

SEADI, Cristiano Teixeira. **A pós-modernidade das incorporações na lente transdisciplinar da função social.** 2008. Disponível em: <[www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008\\_2/cristiano\\_teixeira.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_2/cristiano_teixeira.pdf)> Acesso em: 10 mar. 2016.