

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Renato Michel Bosso

**A CONCESSÃO URBANÍSTICA COMO ALTERNATIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ENTORNO DO PARQUE EXPO 2020**

São Paulo

2013

Renato Michel Bosso

**A CONCESSÃO URBANÍSTICA COMO ALTERNATIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ENTORNO DO PARQUE EXPO 2020**

Artigo individual apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito complementar para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

São Paulo

2013

RESUMO

A escolha da cidade de São Paulo para sediar a Exposição Universal em 2020 criará um vetor de desenvolvimento socioeconômico para a região de Pirituba e seus bairros adjacentes, tendo em vista que a preparação para esse megaevento certamente terá o condão de acelerar as melhorias de infraestrutura e de serviços públicos na localidade.

Diante disso, a expectativa é que o Poder Público municipal, responsável pela execução das políticas urbanas da cidade, aproveite a oportunidade para potencializar o desenvolvimento das áreas adjacentes ao local que hospedará a Expo 2020, como forma de diminuir a carência por moradias e equipamentos públicos.

Dentre as parcerias possíveis com o setor privado, como forma de viabilizar os investimentos necessários, apresenta-se o instrumento da concessão urbanística como alternativa para o desenvolvimento regional do entorno do Parque Expo 2020.

Palavras-chave: *Política urbana, Desenvolvimento regional, Concessão urbanística, Expo 2020, Pirituba.*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. CONCESSÃO URBANÍSTICA: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS.....	6
3. CONCESSÃO URBANÍSTICA: NATUREZA JURÍDICA	10
4. CONCESSÃO URBANÍSTICA: POSSIBILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO PELO CONCESSIONÁRIO PRIVADO	11
5. CONCESSÃO URBANÍSTICA: PONTOS DE CRÍTICA.....	13
6. A EXPERIÊNCIA DO PROJETO “NOVA LUZ”	15
7. CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26

1. Introdução

A cidade de São Paulo é candidata à realização da Exposição Universal em 2020, megaevento com expectativa de atrair 30 milhões de visitantes, com participação de mais de 150 países, cuja implementação terá a capacidade de induzir um processo de transformação socioeconômica na região de Pirituba e entorno, área no extremo noroeste da cidade, escolhida para hospedar a exposição¹.

Além da dinamização das melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos da região, como consequência da preparação para o megaevento, existe a previsão de que o Parque Expo 2020 resulte em um importante legado físico, formado pela construção de um grande centro de convenções, a permitir a expansão do turismo de negócios e eventos na cidade, bem como pela conversão do terreno em uma ampla reserva natural, em um parque municipal e em equipamentos públicos de educação, saúde, cultura e lazer, com vistas a ampliar os impactos positivos do evento para a população local e impulsionar o desenvolvimento econômico da região.

Nesse contexto, de forma a amplificar os impactos positivos da Expo 2020 para além da sua área, desenvolvendo toda a região de Pirituba e entorno, poderia ser implementado projeto de reurbanização com vistas a reordenar o espaço urbano, requalificar a sua infraestrutura, realizar investimentos em moradias sociais e em equipamentos públicos, sobretudo aqueles de maior carência, como escolas, hospitais, parques, áreas de lazer e espaços culturais.

Tal atribuição incumbe ao Poder Público municipal, responsável pelo mister constitucional² de executar a política de desenvolvimento urbano da cidade. No entanto, a situação financeira e o alto nível de endividamento da Prefeitura têm inviabilizado sua capacidade de realizar investimentos públicos, fazendo com que o Município de São Paulo, desde 1988, já incorporasse ao seu plano diretor possibilidades de financiamento da cidade com auxílio de recursos do setor privado.

Uma dessas possibilidades de cooperação entre a Administração pública e o setor privado, apta a viabilizar os investimentos necessários para a transformação urbana no entorno do Parque Expo, seria a concessão urbanística, instrumento de intervenção urbana em

¹ A Prefeitura declarou de utilidade pública, por meio do Decreto nº 49.132/2009, uma área de quase 5 milhões de metros quadrados, situada nos distritos de Pirituba e Jaraguá.

² Artigo 182 da Constituição Federal.

que o particular ficaria encarregado de executar as obras civis, de acordo com projeto definido pela Prefeitura, remunerando-se pela exploração de parte das construções e pela “mais-valia” gerada como resultado, sobretudo, da realização da Expo 2020 como agente catalisador de melhorias para a região.

2. Concessão urbanística: conceito e características

O Estatuto da Cidade, introduzido pela Lei nº 10.257/2001, trouxe, dentre os instrumentos de política urbana nele consignados, a possibilidade de concessão de intervenção urbana à iniciativa privada através das chamadas “operações urbanas consorciadas”, que são 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 ambiental³.

Na esteira da legislação federal, com o mesmo sentido de possibilitar o financiamento de obras e serviços públicos através de uma conjugação de esforços alcançada pelo somatório de recursos públicos e recursos privados (DALLARI, 2006, p.41), o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) lançou o instituto da “concessão urbanística” (SÃO PAULO, 2002):

Art. 198 - Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de São Paulo adotará, dentre outros, os instrumentos de política urbana que forem necessários, notadamente aqueles previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e em consonância com as diretrizes contidas na Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

XII - concessão urbanística;

(...)

Art. 239 – O Poder Executivo fica autorizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º – A empresa concessionária obterá sua remuneração mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a

³ Artigo 32, § 1º, da Lei Federal nº 10.257/2001.

usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

§ 2º – A empresa concessionária ficará responsável pelo pagamento, por sua conta e risco, das indenizações devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas, inclusive o pagamento do preço de imóvel no exercício do direito de preempção pela Prefeitura ou o recebimento de imóveis que forem doados por seus proprietários para viabilização financeira do seu aproveitamento, nos termos do artigo 46 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, cabendo-lhe também a elaboração dos respectivos projetos básico e executivo, o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística.

§ 3º – A concessão urbanística a que se refere este artigo reger-se-á pelas disposições da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com as modificações que lhe foram introduzidas posteriormente, e, no que couber, pelo disposto no artigo 32 da Lei Estadual nº 7.835, de 08 de maio de 1992.

Em 2009, a Prefeitura de São Paulo regulamentou o instituto da concessão urbanística através de lei específica, definindo-a como instrumento de intervenção urbana estrutural, alinhado com as diretrizes do PDE (SÃO PAULO, 2009):

Art. 1º A **concessão urbanística** constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infraestrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico.

Parágrafo Único - São diretrizes que podem justificar a realização de intervenção urbana mediante a concessão urbanística:

I - elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;

II - racionalizar o uso da infraestrutura instalada, em particular a do sistema viário e de transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;

III - promover e tornar mais eficientes, em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, os investimentos dos setores público e privado;

IV - prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

V - permitir a participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização;

VI - recuperar áreas degradadas ou deterioradas visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade;

VII - estimular a reestruturação e requalificação urbanística para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura, estimulando investimentos e revertendo o processo de esvaziamento populacional ou imobiliário;

VIII - estimular o adensamento de áreas já dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir custos;

IX - adequar a urbanização às necessidades decorrentes de novas tecnologias e modos de vida;

X - possibilitar a ocorrência de tipologias arquitetônicas diferenciadas e facilitar a reciclagem das edificações para novos usos.

A concessão urbanística é um contrato administrativo por meio do qual o Poder Público delega ao particular, empresa ou consórcio de empresas, a execução de obras urbanísticas de interesse público, com base em projeto urbanístico específico, para que o investimento feito pelo setor privado seja remunerado mediante a exploração dos imóveis resultantes (SÃO PAULO, 2009):

Art. 2º Para os fins desta lei, **concessão urbanística** é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico.

Parágrafo Único - A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco, nos termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, dentre outras fontes, por meio da alienação ou locação de imóveis, inclusive dos imóveis desapropriados e das unidades imobiliárias a serem construídas, da exploração direta ou indireta de áreas públicas na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados.

A concessão urbanística paulistana, voltada a uma relação jurídica que implica a exploração de atividades econômicas de natureza privada por parte do concessionário particular, se alinha à figura do Direito francês denominada “*convention d'aménagement urbain*”, bastante utilizada na França, em que há a transferência à iniciativa privada dos encargos, ônus, riscos e vantagens das providências de urbanização e reurbanização (JUSTEN, 2004, p.528).

A concessão urbanística visa promover, como instrumento de política urbana, a execução de um conjunto de obras e de outras atividades de interesse público e não público, de forma a promover a modificação do cenário urbano em determinada área deteriorada, degradada ou não desenvolvida, incumbindo ao particular promover todas as providências necessárias à implantação de um cenário urbano humanizado, adequado e compatível com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico (JUSTEN, 2004, p.533).

Em outras palavras, tal instituto permite ao Poder Público delegar ao setor privado, por via da concessão, o exercício de uma função pública, tendo por base a lei do plano diretor e os demais planos de ordenação territorial, permitindo ao concessionário a realização e contratação de obras, serviços, compras e alienações sem precisar de licitações (SOUZA, 2011, p.29).

A utilidade pública justificadora de tais obras está no novo ordenamento do bairro ou da cidade, alcançada pelo conjunto da operação urbana realizada, em áreas que abrangem bens de domínio público, comum do povo ou de uso especial, bem como bens e áreas de uso privado, de forma a implementar as diretrizes e finalidades de interesse público, determinadas na lei do plano diretor, com a agilidade de empresas sob o regime jurídico privado (LOMAR, 2001).

Nesse sentido, possibilita, através da transferência do encargo ao particular, a intervenção ampla no ambiente urbano, viabilizando a execução de pluralidade de obras, como vias públicas, edifícios a serem utilizados pelo poder público (escolas, hospitais etc.), e toda a infraestrutura de serviços necessária; bem como aquelas de cunho puramente econômico, destinadas a remunerar o ente privado responsável pela concessão.

Trata-se, portanto, de uma nova via para a promoção e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano da cidade, em parceria com o setor privado, cujo fim último é atender ao interesse público na reurbanização de uma área, sendo essencial, porém, a existência de perspectiva de lucro. A “mais-valia” gerada pelas intervenções urbanas é partilhada entre os empreendedores e a municipalidade.

3. Concessão urbanística: natureza jurídica

Como instrumento de política urbana, a concessão urbanística tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes⁴, restando claro o interesse público.

No entanto, tal instrumento não se enquadra como típico serviço público, na acepção constitucional, não configurando prestação, pelo concessionário, com a devida contrapartida pela cobrança de tarifa de seu usuário, já que os beneficiários diretos e indiretos são indeterminados.

Sua natureza jurídica se aproxima do conteúdo da definição legal da concessão de serviço público precedida de execução de obra pública⁵, pela execução de obra de interesse público colocada à disposição da sociedade, sem haver, porém, a prestação de um serviço público específico e divisível.

Embora não haja previsão explícita na Constituição nacional para concessão de obras públicas⁶, a interpretação teleológica e integrada com outros dispositivos constitucionais⁷, bem como da própria lei que trata da matéria⁸, permite afirmar a possibilidade de concessão ao particular de execução de obra voltada ao interesse público.

A concessão urbanística é, pois, uma modalidade singular de contrato administrativo de concessão⁹, que implica realização de um conjunto de obras civis, voltadas ao interesse público, possibilitando que o município cumpra seu papel constitucional de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Logo, as obras de urbanização e reurbanização de parte da cidade que acarretem alterações estruturais, visando a sua transformação e requalificação com base no plano diretor,

⁴ Constituição Federal, artigo 182.

⁵ Lei Federal nº 8.987/1995, artigo 2º, III: “a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado”.

⁶ Artigo 175 da Constituição Federal.

⁷ Artigo 145, que trata da taxa a ser instituída face aos serviços públicos prestados e de contribuições de melhoria para as obras públicas executadas.

⁸ A Lei Federal nº 8.987/1995, no inciso III do artigo 2º, prevê a remuneração ao concessionário pela exploração da obra executada.

⁹ Conforme o artigo 4º da Lei Municipal nº 14.917/2009, a concessão urbanística fica sujeita ao regime jurídico próprio das concessões comuns regidas pela Lei Federal nº 8.987/1995, bem como das concessões patrocinadas previstas na Lei Municipal nº 14.517/2007 e das parcerias público-privadas da Lei Federal nº 11.079/2004.

são obras de inegável interesse público – e para tal fim devem ser destinadas -, concretizadas por impulso do Poder Público municipal, podendo sua execução ser delegada a particular, mediante licitação por concorrência, por sua conta e risco, cuja remuneração se dará mediante exploração das indigitadas obras¹⁰.

4. Concessão urbanística: possibilidade da desapropriação pelo concessionário privado

A concessão urbanística envolve necessariamente a mudança de titularidade de bens imóveis existentes na área delimitada, implicando a utilização do instituto da desapropriação, para futura alienação dos mesmos após as obras de renovação urbana.

Questão controversa e que tem sido objeto de embates judiciais é a possibilidade de delegação, pelo Poder Público ao particular, da desapropriação dos imóveis localizados na área destinada à intervenção urbana por meio da concessão urbanística.

É o que prevê a Lei Municipal nº 14.917/2009 (SÃO PAULO, 2009, grifo nosso):

Art. 11 A Prefeitura Municipal efetuará a declaração de utilidade pública e de interesse social dos imóveis a serem objeto de desapropriação urbanística para a execução do projeto urbanístico específico mediante concessão urbanística nos termos autorizados na alínea "i" do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e no art. 44 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 1º O concessionário, com fundamento no art. 3º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e na declaração a que se refere este artigo, promoverá a desapropriação judicial ou amigável dos imóveis a serem desapropriados, pagando e negociando integralmente a respectiva indenização, bem como assumindo a condição de proprietária dos respectivos imóveis, com poderes para promover as alterações registrárias necessárias para a realização de incorporações imobiliárias e a implementação do projeto urbanístico específico, nos termos do contrato de concessão urbanística.

¹⁰ A Lei Municipal nº 14.917/2009 indica a amplitude da intervenção urbana a ser considerada para o uso do instrumento da concessão urbanística: Art. 3º Podem ser objeto de concessão urbanística, entre outras intervenções estruturais, as obras relativas a modificação do sistema viário, da estrutura fundiária, de instalações e equipamentos urbanos, inclusive sistema de transporte público, e da localização de logradouros públicos, a demolição, reforma, ampliação ou construção de edificações nos termos estabelecidos no respectivo projeto urbanístico específico.

§ 1º A área resultante de urbanização ou de reurbanização mediante concessão urbanística deverá ser dotada, conforme o caso, de infraestrutura de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e iluminação pública, sistema de manejo de águas pluviais, de transporte público de passageiros e viário público com pavimentação adequada, atendidas as normas de acessibilidade e preferentemente com piso drenante, rede de telecomunicações, rede de gás canalizado e equipamentos comunitários destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social.

Por muito tempo, a doutrina e a jurisprudência entendiam que o bem objeto de desapropriação deveria ser incorporado ao patrimônio público, não podendo ser alienado.

Esse entendimento, porém, já se mostrou superado, pois “nem sempre a satisfação do interesse público depende da aquisição do bem por parte do Poder Público. Ou seja, não é estritamente necessário que o bem desapropriado passe a integrar o patrimônio público para se alcançar o fim qualificado pela lei.” (DALLARI, 1981, p.43-44).

Isso se deve porque, para fins do desenvolvimento da política urbana, é irrelevante a propriedade do solo, sendo fundamental determinar o uso a que ele se destina.

Para tanto, o Poder Público dispõe de uma variedade de instrumentos urbanísticos¹¹ voltados ao planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, com vistas a condicionar o uso de um bem imóvel pelo seu proprietário, possibilitando, inclusive, a sua aquisição, por via da desapropriação, para entrega a quem lhe dê utilização com melhor fim social.

Não se discute aqui o poder de declarar a utilidade pública de um bem, para fins de desapropriação, o qual é conferido exclusivamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios¹².

Diante desse ato de império do Poder Público, que retira o direito de propriedade de bem imóvel daquele que não fez cumprir a sua função social, exige-se apenas a sua correta destinação, de acordo com a finalidade pública que lhe fora suprimida antes do processo expropriatório.

Declarada a utilidade pública de determinado bem imóvel, a promoção da desapropriação – ou seja, todos os atos materiais necessários à concretização do processo expropriatório, como pagamento de indenização e eventual propositura de ações judiciais – podem ficar a cargo do concessionário, em prol do interesse público¹³.

Após a execução das obras de renovação urbana, o concessionário poderá revender parcela dos imóveis desapropriados e transferidos ao seu patrimônio que excederem às

¹¹ O artigo 198 da Lei Municipal 13.430/2002, que estabelece o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, traz 41 instrumentos de política urbana, sem prejuízo de outros não previstos.

¹² Artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/1941, que trata das desapropriações por utilidade pública.

¹³ A Lei Municipal nº 14.917/2009 ampliou o conceito de “concessionário de serviço público”, trazido pelo artigo 3º do Decreto-lei nº 3.365/1941, como promotor de desapropriação, para incluir os concessionários urbanísticos, que não prestam serviço público *stricto sensu*, mas firmam contrato administrativo com o Poder Público para a consecução de um conjunto de obras civis, públicas e não públicas.

necessidades, nos termos determinados no projeto urbanístico, como forma de obter remuneração em contrapartida aos seus investimentos.

Ou seja, “se a utilidade pública da obra urbanística deflui do conjunto do plano urbanístico executado, que abrange áreas destinadas ao uso público e outras ao uso privado, não há razão para excluir do conceito de exploração da obra a possibilidade de alienação ou a locação das áreas destinadas privadas como forma de remuneração do investimento realizado.” (LOMAR, 2001, p.85).

O uso da concessão urbanística pressupõe, portanto, a desapropriação para fins urbanísticos, realizada em conformidade com o projeto estabelecido pelo Poder Público, de forma a viabilizar a transformação de áreas privadas mediante a consequente mudança de localização da infraestrutura, dos demais equipamentos urbanos e comunitários, e das demais áreas destinadas a usos privados, cabendo ao Poder Público a decretação da utilidade pública, e, ao concessionário, a promoção da desapropriação e a indenização aos expropriados (LOMAR, 2001, p.97-98).

5. Concessão urbanística: pontos de crítica

A concessão urbanística é um instrumento de política urbana relativamente novo no Brasil. Na cidade de São Paulo, foi introduzida no Plano Diretor Estratégico, durante a gestão da Prefeita Marta Suplicy (PT), em 2002.

Durante as discussões do plano diretor, pouco se questionou esse instrumento, pois não havia clareza suficiente para tanto, levando à confusão em relação ao instrumento urbanístico do consórcio imobiliário, previsto no Estatuto da Cidade para promover a reurbanização através da associação em parceria entre o Poder Público e os proprietários de terrenos, com o rateio dos ganhos após a execução do projeto (SOUZA, 2011, p.33).

Além disso, o plano diretor não previu a operacionalização da concessão urbanística, com a clara definição das situações em que aplicável, especificação de sua área de atuação, e quais problemas pretende resolver, como existe para os demais instrumentos (SOUZA, 2011, p.33-34).

Na gestão Serra-Kassab, a partir de 2005, iniciou-se tentativa de reurbanização da área denominada “Nova Luz”, com diversas ações que culminaram, em 2008, na divulgação da utilização da concessão urbanística, sobretudo para acelerar a desapropriação dos terrenos - cujo processo é sabidamente muito lento com o Poder Público -, acreditando-se que a

iniciativa privada teria mais facilidade de negociação com os proprietários, de forma a agilizar o processo¹⁴.

Os entusiastas da medida advogam que passar o processo à gestão privada, possibilitando a negociação dos valores de aquisição dos imóveis em desapropriação, seria vantajoso para o proprietário do imóvel, uma vez que receberia preço justo de mercado¹⁵, sem ter que enfrentar longas disputas judiciais que, na melhor das hipóteses, culminariam no recebimento de precatórios; vantajoso também para o Poder Público, que se desincumbiria do ônus financeiro das desapropriações, bem como evitaria a morosidade dos processos levados ao Judiciário, que se arrastam por anos, impactando no orçamento e no cronograma do projeto urbanístico.

Representaria, portanto, um avanço em relação ao procedimento de desapropriação atual, pois quem hoje é desapropriado pela Administração Pública não tem nenhuma garantia de que vai receber a indenização. No caso da concessão urbanística, quem desapropria é o Poder Público, mas quem paga é o particular. Se ele não pagar o preço justo, o desapropriado pode acioná-lo em juízo, impedindo a desapropriação (DALLARI *apud* SOUZA, 2001, p.64).

Ocorre, porém, que a faculdade de se transferir à empresa ou consórcio de empresas a execução da desapropriação de um bem imóvel declarado de utilidade pública, para fins de obras de urbanização ou reurbanização no âmbito da concessão urbanística, tem sido questionada, tendo em vista que o estatuto básico das desapropriações, o Decreto-lei nº 3.365/1941, não prevê tal possibilidade.

Além disso, não se configurando a concessão urbanística como prestação de serviço público, mas tão somente como execução de obras civis, não poderia o município outorgar à vencedora do certame licitatório a possibilidade de expropriar propriedade particular, sendo-lhe defeso pactuar sobre direitos alheios (HARADA, 2009).

Como não existe em nosso sistema jurídico a figura de concessionária que desapropria para execução de obras de reurbanização, permitindo atividade lucrativa mediante revenda das novas unidades resultantes dessas obras, a lei municipal teria criado, na prática, a “concessionária de especulação imobiliária”. E se a Prefeitura não pode realizar a especulação imobiliária, não poderia, por via de concessão, transferir tal atividade ao particular (HARADA, 2009).

¹⁴ Folha de São Paulo, caderno “Cotidiano”, edição de 05/11/2008.

¹⁵ Em geral, a indenização para os imóveis desapropriados tem por base o seu valor venal utilizado para cálculo do imposto territorial.

O processo de regulamentação da concessão urbanística, com base no dispositivo constante do plano diretor¹⁶, também é ponto de crítica. Sua tramitação foi bastante conturbada na Câmara dos Vereadores, mormente pela falta de divulgação prévia do projeto de lei à população e pela celeridade em que tramitou, com apenas duas audiências públicas, com baixa participação de representantes da sociedade civil – sendo que nenhuma das poucas propostas feitas foi agregada ao projeto de lei -, não permitindo um debate necessário sobre um tema pouco conhecido por todos.

Outra questão importante levantada, como consequência da ausência de debates e esclarecimentos suficientes, foi a falta de clareza da legislação quanto às garantias aos moradores e comerciantes da área afetada pela concessão urbanística, configurando o que o presidente da Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI) chamaria de “recriação das sesmarias, extintas em 1822”, em vista do poder da concessionária para dividir a área em lotes e revendê-los antes de fazer qualquer investimento, não havendo previsão na lei de qualquer controle que possa garantir a destinação dos bens imóveis segundo sua função social (SOUZA, 2011, p.74).

Por fim, a previsão de elaboração de projeto urbanístico específico como base da execução da concessão urbanística não contempla a ampla participação dos interessados, sobretudo dos moradores e comerciantes da região afetada pela medida¹⁷, sendo ato unilateral do Poder Público, por vezes indicando certos privilégios à expansão imobiliária, em detrimento ao interesse social da medida, trazendo desconfiças quanto a real intenção da intervenção urbana pretendida.

6. A experiência do Projeto “Nova Luz”

O Projeto “Nova Luz” foi concebido em meio à gestão municipal do PSDB, durante as ações que visavam a recuperação da área central da cidade de São Paulo, sobretudo para acabar com o estigma da região conhecida como “cracolândia”.

Além das operações em força-tarefa para coibir as irregularidades e combater a criminalidade na região, a Prefeitura concedeu uma série de incentivos fiscais com o intuito

¹⁶ Artigo 239 do Plano Diretor Estratégico.

¹⁷ Embora haja previsão na Lei Municipal nº 14.917/2009 da realização de uma audiência pública na área central do Município e das Subprefeituras em que será realizada a intervenção urbana, para interação com proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados eventualmente interessados, com a finalidade de definir objetivos, diretrizes e parâmetros para a elaboração do projeto urbanístico específico (art. 7º, IV); bem como de consulta pública para fornecimento de sugestões ao projeto elaborado, com realização, ao final, de mais uma audiência pública (art. 9º).

de atrair empresas e transformar o bairro de Santa Ifigênia no novo polo de tecnologia do país.

Os primeiros imóveis foram declarados de utilidade pública pelo Decreto Municipal nº 46.291/2005, por serem “necessários à execução de plano de urbanização”, num perímetro de 105 mil metros quadrados, cujas desapropriações seriam custeadas por “dotações próprias”.

Quase dois anos após, sem muito fazer, mas com a justificativa de uma “grande demanda do mercado imobiliário”¹⁸, a Prefeitura publicou o Decreto Municipal nº 48.349/2007, ampliando a área declarada de utilidade pública para 269 mil metros quadrados, para execução de um plano urbanístico inexistente ou desconhecido da população local.

Naquele momento, a ideia era que eventual investimento imobiliário a ser feito pelo setor privado somente seria rentável se viabilizado para uma grande área e de uma só vez, justificando o aumento do perímetro a ser objeto da reurbanização pretendida. Além disso, haveria a necessidade de revisão do plano diretor, no sentido de retirar do local uma área reservada para construção de moradias populares: “Se essa transferência não for aprovada, praticamente metade da área da cracolândia não poderá ser usada para imóveis comerciais. E isso não interessa aos grupos que disputam a área.”¹⁹.

Observa-se que, em vista das dificuldades em proceder às desapropriações, por existir na região uma série de imóveis irregulares, abandonados e tombados, com milhares de proprietários²⁰, o projeto “Nova Luz” não vinha deslanchando desde o seu anúncio, em 2005.

A reeleição de Gilberto Kassab em 2008 trouxe como solução a concessão urbanística da área da Nova Luz, transferindo o ônus das desapropriações para a iniciativa privada.

Para tanto, a Prefeitura de São Paulo encaminhou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 87/2009, regulamentando o instrumento da concessão urbanística e autorizando o Executivo a aplicá-lo na Nova Luz²¹.

¹⁸ Segundo notícia veiculada no jornal Folha de São Paulo, edição de 17/05/2007, o Grupo Odebrecht teria interesse de construir na área declarada de utilidade pública, já teria tentado comprar os imóveis antes da publicação dos decretos para desapropriação, mas teve dificuldades em negociar, pois são terrenos pequenos e muitos proprietários, o que dificulta a negociação.

¹⁹ Declaração do Secretário das Subprefeituras, Andrea Matarazzo, Folha de São Paulo, caderno “Cotidiano”, edição de 19/05/2007.

²⁰ Segundo o editorial do jornal O Estado de São Paulo, edição de 07/7/2007, após cerca de 2 anos do anúncio do projeto “Nova Luz”, a Prefeitura havia conseguido desapropriar somente uma área de 4 mil metros quadrados (1,49%), por conta de controvérsia em torno do valor da indenização.

²¹ <http://camaramunicipalsp.gaplaweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=pt&format=detalhado.pft&base=proje&form=A&nextAction=search&indexSearch=^nTw^ITodos%20os%20campos&exprSearch=P=PL872009>

As duas audiências públicas realizadas para discutir o tema contaram com a participação de poucos representantes da sociedade civil, destacando-se a Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia, Associação Viva o Centro, Associação Viva Pacaembu, Movimento Nova São Paulo, Instituto Polis e União dos Movimentos sem Moradia, os quais se manifestaram, entre outras coisas, pela falta de divulgação do projeto de reurbanização - de seus detalhes e de seu alcance -, bem como das audiências, não permitindo um amplo debate com todos os setores interessados da sociedade²².

Após as audiências, o citado projeto de lei foi desmembrado através de um substitutivo, criando-se o Projeto de Lei nº 158/2009 específico para a aplicação da concessão urbanística na área da Nova Luz²³.

Para o novo projeto de lei, foram realizadas mais duas audiências públicas, cujas manifestações de alguns dos representantes da sociedade civil refletem bem o clima de incerteza que pairava entre os moradores e comerciantes da região: “esse instrumento pode ser usado para o bem ou para o mal; vai depender de quem estará fazendo uso dele. Eu não me sinto tranquilo²⁴”; “moro lá desde que nasci e estou perdida nessa história. Consultei o *site* Nova Luz, não tem informação nenhuma”²⁵.

A Câmara dos Vereadores aprovou os dois projetos de lei em uma única sessão legislativa, em 22/04/2009, sendo as duas leis promulgadas também no mesmo dia 07/05/2009²⁶.

Na sequência da aprovação da lei do projeto “Nova Luz”, foi aberta licitação para contratação do consórcio de empresas para desenvolver o projeto urbanístico²⁷, o estudo de impacto ambiental, o estudo de viabilidade econômico-financeira e o plano de comunicações com a população, tendo vencido, entre os nove postulantes, o consórcio formado pelas empresas: Concremat Engenharia, Companhia City, Aecom Technology e Fundação Getúlio Vargas (SOUZA, 2011, p.97).

²² Vide trechos das falas dos representantes em Souza (2011, p.67, 68 e 71).

²³ <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=pt&format=detalhado.pft&base=proje&form=A&nextAction=search&indexSearch=^nTw^ITodos%20os%20campos&exprSearch=P=PL1582009>

²⁴ Paulo Garcia, Presidente da ACSI, em Souza (2011, p.83).

²⁵ Dagmar Rodrigues, moradora, em Souza (2011 p.84).

²⁶ A Lei Municipal nº 14.917/2009, que trata da concessão urbanística, e a Lei Municipal nº 14.918/2009, que autoriza o Executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz.

²⁷ Edital de concorrência, disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Edital_Nova_Luz_1277834970.pdf.

Acesso em 23/08/2013.

O edital do certame previa o prazo de dez meses para a finalização do projeto urbanístico e de seus estudos complementares, sendo que, conforme o cronograma físico financeiro²⁸, em quatro meses o consórcio vencedor deveria apresentar um projeto preliminar, com base nas diretrizes estabelecidas pela Prefeitura no termo de referência anexo ao edital de contratação²⁹, ficando em consulta pública por dois meses para agregar críticas e sugestões da população interessada, e, em mais quatro meses, o projeto urbanístico seria, então, consolidado.

O “Projeto Preliminar de Reurbanização da Nova Luz” foi publicado em 17/11/2010 e republicado um mês após, com algumas complementações (SOUZA, 2011, p.101).

Esse projeto ainda passaria por mais duas audiências públicas em 2011, não revertendo o caráter controverso do tema perante a população, tendo sido anunciado, sem modificações relevantes, em sua forma consolidada, no final do mês de julho de 2011.

O Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz foi elaborado para ser implementado em cinco fases, durante 15 anos, de forma a evitar o agravamento dos problemas sociais no curso das intervenções, e minimizar os impactos negativos delas decorrentes, com os seguintes objetivos³⁰:

- Criação de uma intervenção inclusiva com oportunidades para todos os grupos socioeconômicos;
- Mistura de usos residenciais, comerciais, culturais, cívicos e educacionais;
- Ligação com bairros adjacentes para criar um atraente setor urbano de uso misto;
- Promoção de padrões de desenvolvimento sustentável;
- Atração de uma ampla gama de faixas etárias de vida para o “coração” da cidade;
- Facilitação das viagens a pé ou de bicicleta;
- Uso eficiente do solo urbano;
- Resgate do patrimônio histórico;
- Aumento de áreas verdes.

²⁸ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Cronograma_Fisico_Financeiro_1256766455.pdf.

Acesso em 23/08/2013.

²⁹ Termo de Referência, disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Termo_de_Referencia_Nova_Luz_1277_835002.pdf. Acesso em 23/08/2013.

³⁰ Projeto Nova Luz, disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201_108_PUE.pdf. Acesso em 23/08/2013.

O projeto urbanístico proposto engloba uma área de 45 quadras, dentro do perímetro das avenidas São João, Ipiranga, Cásper Líbero, Mauá e Duque de Caxias, totalizando uma área de terreno igual a 356.417 metros quadrados, e 1.216.056 m² de área construída, das quais 284.096 m² (aproximadamente 24%) seriam demolidos para nova construção. São 553 imóveis a renovar de um total de 942.



Nesse mesmo período, foi divulgado o Estudo de Viabilidade Econômica, Mercadológica e de Situação Fundiária – Consolidados para o Projeto Nova Luz³¹, com vistas a avaliar se as condições necessárias para cumprimento das premissas e diretrizes estabelecidas pela Prefeitura poderiam ser concretizadas sem aporte de recursos públicos ou, caso necessário, indicar o montante do “patrocínio” da Prefeitura para viabilidade econômico-financeira do projeto urbanístico a ser executado, de forma a fazer frente às intervenções nele previstas, as quais são necessárias à requalificação da infraestrutura urbana e ao reordenamento do espaço urbano, remunerando o capital investido nos ativos imobiliários.

³¹ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_EVEMSF.pdf. Acesso em 23/08/2013.

Embora a legislação preveja a remuneração do concessionário através da exploração dos bens privados e públicos resultantes das obras de requalificação, a premissa considerada no estudo de viabilidade financeira foi a obtenção de receitas pela venda dos imóveis destinados a usos privados, pelo seu desenvolvimento imobiliário, decorrente da geração de valor pela transformação da região, descartando outras possibilidades, de forma a diminuir as variáveis a serem estudadas e, conseqüentemente, as incertezas relacionadas ao processo de implementação do citado projeto.

Dentre as variáveis e os cenários considerados, concluiu-se pela necessidade de aporte de recursos públicos na ordem de R\$ 226 milhões a R\$ 333 milhões, de forma a atingir uma taxa interna de retorno de 11,5% ao ano, adequada à viabilização dos investimentos.

Indicadores da concessão urbanística em diferentes cenários

	Cenário 1**		Cenário 2**	
Entradas de caixa (em R\$ milhões)	548,03		578,48	
Resultado líquido da venda de terrenos***	215,03	39,24%	352,48	60,93%
Patrocínio	333,00	60,76%	226,00	39,07%

	Cenário 1**		Cenário 2**	
Saídas de caixa (em R\$ milhões)	458,62		433,47	
Investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos	238,79	52,07%	238,79	55,09%
Programas socioambientais	4,49	0,98%	4,49	1,04%
Despesas gerais e administrativas e de manutenção****	137,65	30,01%	137,65	31,76%
Tributos	77,69	16,94%	52,54	12,12%

Saldo final da concessionária (em R\$ milhões)	89,41	145,01
---	--------------	---------------

Indicadores de viabilidade econômico-financeira		
TIR (%)	11,5	11,5
VPL (em R\$ milhões)	3,6	6,4
Payback (em anos)	13	12

* elaboração própria

** valores em moeda de junho/2010

*** o resultado líquido decorre da receita pela venda de terrenos, menos os custos de aquisição, demolição, construção e incorporação

**** gastos do concessionário para viabilizar a implantação do projeto urbanístico

De acordo com os estudos, o valor estimado para aquisição dos imóveis, cujas áreas serão destinadas a novos desenvolvimentos imobiliários, implantação de áreas verdes, melhorias no sistema viário e para construção de equipamentos públicos, alcança o montante de

aproximadamente R\$ 508 milhões³², valor maior em relação a outras bases utilizadas para indenização das desapropriações, conforme comparação abaixo:

Comparação dos valores destinados à aquisição dos imóveis destinados a desapropriação

Método**	Valor (em R\$ milhões)	% Estudo FGV
Estudo FGV	270,5	-
Planta Genérica de Valores (PGV)	231,9	-14,3%
Valor venal do ITBI	268,2	-0,9%
CAJUFA	234,6	-13,3%

* elaboração própria

** os valores utilizados nessa comparação são parciais, tendo como base o laudo do perito judicial da CAJUFA em relação a apenas 49 imóveis situados na área do Projeto Nova Luz

Nos custos para aquisição dos imóveis, o estudo considerou, inclusive, a possibilidade de não haver êxito na composição amigável entre a concessionária e os proprietários dos imóveis a serem desapropriados³³, com a previsão conservadora de pagamento de indenização para 100% dos comerciantes impactados pelo projeto urbanístico, o que representaria R\$ 254 milhões, ou seja, 50% do total destinado à aquisição dos imóveis, resultando em um custo total de R\$ 762 milhões.

Durante o andamento das ações da Prefeitura para tentar viabilizar a contratação de empresas para executar a concessão urbanística, a par das discussões nas audiências públicas, a questão foi levada ao crivo do Poder Judiciário.

A ação popular³⁴ movida contra a Prefeitura teve como objeto a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 14.918/2009 (que trata da aplicação da concessão urbanística na área da Nova Luz), tendo em vista a falta de participação da sociedade no seu processo legislativo. Além disso, aduz que a elevada estimativa de investimentos públicos no Projeto Nova Luz violaria a própria finalidade da utilização do instituto da concessão urbanística, tornando falsa a sua premissa.

O juiz, em seu relatório, afirmou que “não há dúvida de que a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade é norma geral da qual o administrador municipal não pode se esquivar na formulação, na execução e no

³² Conforme estudo de viabilidade financeira, em moeda de junho/2010.

³³ Embora considere essa possibilidade no estudo, a concessionária entende que o cronograma de implementação do projeto urbanístico foi elaborado de forma a minimizar os impactos nas atividades já existentes na região, com previsão de realocação dos comerciantes com a oferta progressiva de novas áreas mais atraentes, indicando composição amigável e evitando indenizações pelo fundo de comércio existente.

³⁴ Processo nº 0043538-86.2011.8.26.0053, da 8ª Vara da Fazenda Pública – SP.

acompanhamento de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano.”. E concluiu, justificando a concessão da liminar: “como concretização do ‘direito à cidade’ e exercício da democracia direta, a efetiva (nem meramente consultiva, nem ‘teatral’) participação popular no planejamento e na gestão das cidades é um direito inalienável”³⁵.

A ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública³⁶ fundou-se no “desatendimento ao princípio da gestão democrática da cidade”, que “implica na efetiva participação de pessoas e associações, representativas dos diversos segmentos da sociedade civil, no processo de organização, planejamento, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de políticas públicas para a modificação do ambiente urbano da cidade.”.

A juíza do caso confirma que “a participação popular foi apenas deferida para se autorizar que os representantes populares falassem, mas suas ponderações foram todas indeferidas, formando-se um verdadeiro muro diante de suas reivindicações.” E continua: “A formação tardia do Conselho Gestor, o verdadeiro ‘paredão’ formado quanto às propostas populares, é um sério indício de que a aprovação do plano veio sem a participação popular”³⁷.

No âmbito da ação 0069502-46.2011.8.26.0000, houve o reconhecimento, a *contrario sensu*, da constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.918/2009, confirmando a possibilidade de “desapropriação promovida por particular”, já que a “desapropriação urbanística (...) atende a uma finalidade pública que não se confunde com especulação imobiliária”, nem mesmo se vislumbrando “interesse econômico na pretensão do autor, pois a desapropriação se dará depois de frustrada a composição amigável entre o concessionário e o proprietário do imóvel”.

O PSOL protocolou ação direta de inconstitucionalidade³⁸ contra a Lei Municipal nº 14.917/2009, que trata da concessão urbanística, a qual foi rejeitada em caráter liminar.

Atento aos imbróglios relacionados ao Projeto Nova Luz, Fernando Hadadd, ao assumir seu mandato na Prefeitura de São Paulo em 2013, recebeu em audiência o consórcio escolhido, avaliando o projeto, da forma como foi concebido, inviável do ponto de vista

³⁵ Acolhendo todos os argumentos do requerente, a liminar foi concedida em 26/01/2012, tendo sido cassada pelo Tribunal de Justiça um mês depois (Processo nº 0022646-87.2012.8.26.0000). Foi interposto agravo de instrumento, negado também pelo TJ.

³⁶ Processo nº 0019326-64.2012.8.26.0053, da 6ª Vara da Fazenda Pública - SP.

³⁷ A liminar foi deferida em 06/06/2012, suspendendo a execução do Projeto Nova Luz. O mérito foi julgado em 16/01/2013, com a procedência do pedido, anulando o procedimento administrativo, o qual deverá ser retomado com a plena participação popular.

³⁸ ADI 4651, protocolizada no STF em 05/09/2011, com relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

econômico-financeiro, e que a requalificação da região seria analisada na forma de parceria público-privada, com participação da sociedade civil organizada³⁹.

Em consonância com os rumos anunciados pela nova gestão, foi proposto, e está em tramitação na Câmara dos Vereadores, o Projeto de Lei nº 282/2013 que revoga Lei Municipal nº 14.918/2009⁴⁰.

7. Conclusão

A escolha da cidade de São Paulo para sediar a Exposição Universal em 2020 representará um importante vetor de desenvolvimento socioeconômico para a região de Pirituba e entorno, considerando o grande potencial desse megaevento em acelerar os investimentos em infraestrutura e melhorias nos serviços públicos.

A região de Pirituba e seus bairros adjacentes sofrem por carência de infraestruturas básicas, como boa malha viária, moradias sociais e equipamentos públicos, como escolas, hospitais, parques, áreas de lazer e espaços culturais.

Face à realidade regional do entorno da área prevista para acontecer a Expo 2020, é natural de se esperar que o Poder Público municipal, como responsável por executar o desenvolvimento urbano da cidade, se aproveite da oportunidade da ocorrência do citado megaevento para viabilizar os investimentos necessários para a implementação de melhorias na região.

Diante da insuficiência de recursos orçamentários e do grande endividamento da Administração Pública municipal, a atração do setor privado tem sido a solução encontrada para o financiamento do desenvolvimento urbano da cidade, com incorporação de instrumentos urbanísticos nesse sentido em seu plano diretor, desde 1988.

A concessão urbanística surge como alternativa, tendo sido incorporada ao Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo em 2002, e regulamentado pela Lei Municipal nº 14.917 em 2009, constituindo-se em um instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à urbanização ou reurbanização de área contínua e delimitada, através do qual o Poder Público realiza contrato administrativo com particular escolhido em certame licitatório, para execução das obras civis de utilidade pública determinadas em plano urbanístico

³⁹ Divulgado no portal G1, em 24/01/2013: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/01/prefeitura-de-sp-afirma-que-projeto-nova-luz-e-tecnicamente-inviavel.html>. Acesso em 17/08/2013.

⁴⁰ Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/projeto/PL0282-2013.pdf>

específico, por sua conta e risco, sendo remunerado pela exploração dos imóveis resultantes com destino a usos privados ou de áreas públicas situadas na área de concessão.

A vantagem do uso de tal instrumento seria a transferência do ônus financeiro da execução do projeto urbanístico ao particular, poupando os cofres públicos, sobretudo pela possibilidade de delegação ao concessionário da execução da desapropriação – após declaração de utilidade pública pelo Poder Público -, que promoverá todos os atos necessários à aquisição dos imóveis afetados, inclusive a sua expropriação, com pagamento de indenização ou eventual propositura de ação judicial.

Ou seja, vislumbra-se a facilitação das aquisições dos imóveis necessários à implementação do projeto urbanístico, tendo em vista a negociação a valor de mercado, em bases maiores, portanto, que aquelas utilizadas pelo Poder Público, em geral o valor venal empregado no lançamento do imposto territorial, conforme determina o Decreto-Lei nº 3.365/1941.

Embora tenham ocorrido discussões em torno da constitucionalidade da lei municipal que dispõe sobre concessão urbanística, sobretudo em relação à delegação do processo de desapropriação ao ente privado, entendemos que o tema encontra-se superado, estando a lei em plena vigência.

A experiência da tentativa de aplicação da concessão urbanística na área da Nova Luz mostrou, no entanto, uma série de problemas ocorridos desde a formulação da lei específica e durante a tramitação do procedimento administrativo, culminando no insucesso do projeto idealizado.

Por ser instrumento de política urbana relativamente novo, necessita ampla divulgação e discussão com a sociedade civil, sobretudo com aqueles que serão diretamente afetados pela medida, iniciando-se pela elaboração da lei específica, a qual estabelecerá os parâmetros urbanísticos aplicáveis e as diretrizes específicas da concessão urbanística, com a delimitação da área contínua a ser objeto da transformação pretendida.

O projeto urbanístico específico que servirá de base para as obras civis - indicando, inclusive, os imóveis que serão objeto de desapropriação, demolição, reforma ou construção - deverá contemplar efetivamente, em sua elaboração e posterior execução, a participação dos interessados, através de um conselho, composto por representantes do Poder Público, do setor privado e da sociedade civil, além da previsão de mecanismos de controle social.

Tal projeto deve se guiar pelo interesse público na reurbanização da área destinada à concessão urbanística, bem como pela função social da propriedade, garantindo perspectiva de lucro a remunerar o parceiro privado, regulando-se, porém, a repartição da mais-valia gerada pelas melhorias a serem implementadas, de modo a evitar especulação imobiliária e desvio de finalidade na destinação dos bens imóveis.

Nesse sentido, o estudo da viabilidade financeira se faz fundamental, sobretudo para mensurar e estimar eventual necessidade de “patrocínio” por parte do Poder Público, comparando-se com outras soluções de intervenção no ambiente urbano possíveis, como a parceria público-privada da Lei Federal nº 11.079/2004, de forma a bem fundamentar a escolha do instrumento mais adequado ao desenvolvimento regional desejado.

Referências bibliográficas

- BRANCO, Adriano Murgel; MARTINS, Márcio Henrique Bernardes. *As várias faces da privatização*. In Revista Engenharia. Ed. 581. Disponível em: <<http://www.brasilengenharia.com.br/ed/581/Infra-estrutura.pdf>>. Acesso em 17/08/2013.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriações para Fins Urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- DALLARI, Adilson Abreu; BRANCO, Adriano Murgel. *O Financiamento de Obras e Serviços Públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- HARADA, Kiyochi. *Concessão Urbanística. Uma grande confusão conceitual*. 2009. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/publicacoes/Artigos/592.pdf>>. Acesso em 17/08/2013.
- JUSTEN, Marçal, F.. *Concessão Urbanística e Outorgas Onerosas*. In Estudos em Homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- LOMAR, Paulo José Villela. *A Concessão Urbanística*. Dissertação de mestrado. PUC/SP, 2001.
- NOVIS, Mariana. *O Regime Jurídico da Concessão Urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Estudo de Viabilidade Econômica, Mercadológica e de Situação Fundiária – Consolidados para o Projeto Nova Luz*. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_EVEMSF.pdf>. Acesso em 23/08/2013.
- SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Projeto Nova Luz*. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUE.pdf>. Acesso em 23/08/2013.
- SÃO PAULO (cidade). Lei Municipal nº 13.430/2002. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2002/1343/13430/lei-ordinaria-n-13430-2002-plano-diretor-estrategico-revoga-a-lei-n-10676-88-e>>

[dispositivos-das-leis-n-s-13-260-01-8-881-79-9-049-80-9-411-81-2010-02-04.html](https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1491/14917/lei-ordinaria-n-14917-2009-dispoe-sobre-a-concessao-urbanistica-no-municipio-de-sao-paulo-2009-05-07.html)>.

Acesso em 23/08/2013.

SÃO PAULO (cidade). Lei Municipal nº 14.917/2009. Dispõe sobre a Concessão Urbanística no Município de São Paulo. Disponível em:

<<https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1491/14917/lei-ordinaria-n-14917-2009-dispoe-sobre-a-concessao-urbanistica-no-municipio-de-sao-paulo-2009-05-07.html>>. Acesso em 23/08/2013.

SOUZA, Felipe Francisco de. *A Batalha pelo Centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulo's, 2011.