

GABRIEL ABDALLAH MUNDIM

A CONCESSÃO URBANÍSTICA

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Thiago Marrara

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SÃO PAULO**

2014

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

A CONCESSÃO URBANÍSTICA

GABRIEL ABDALLAH MUNDIM

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Thiago Marrara.

SÃO PAULO

2014

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Gabriel Abdallah Mundim

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de Concentração: Direito do Estado.

Banca Examinadora

Professor Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Professor Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Professor Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a figura da concessão urbanística. Instituída pelo Município de São Paulo em seu Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002) e, posteriormente, disciplinada pela Lei nº 14.917/2009, a concessão urbanística tem como objetivo viabilizar a realização de projetos de requalificação urbana sem o dispêndio de recursos públicos. Para que se cumpra satisfatoriamente com tal objetivo, que ganha cada vez mais importância no contexto das grandes cidades, é imperativo que tal instituto seja plenamente compreendido em seus diversos aspectos. Com esse propósito, este estudo analisa o surgimento e a evolução da concessão urbanística, bem como a função que tal instituto pretende exercer no âmbito do Direito Urbanístico. Ato contínuo, investiga-se a natureza e o regime jurídico do novo instituto, utilizando-se para tanto de uma análise do tema das concessões na legislação e na doutrina.

Palavras-chave: direito urbanístico; direito administrativo; concessões; concessão urbanística.

ABSTRACT

The object of this thesis is the institute of urbanistic concession. Instituted by the Municipality of São Paulo in its Strategic Urban Plan - Plano Diretor Estratégico (Law no. 13,430/2002) and, later on, disciplined by Law no. 14,917/2009, urbanistic concession has the purpose of enabling urban requalification projects without the outlay of public funds. For the successful attainment of this goal, which has become increasingly important in the context of large cities, it is paramount that the institute be fully understood in all its aspects. In this sense, this study analyzes the genesis and evolution of urbanistic concession, as well as the role that the institute will play in the area of Urban Law. Subsequently, it will investigate the nature and legal regime of this new institute, through an analysis of concessions in both legislation and legal doctrine.

Keywords: Urban Law; Administrative Law; concessions; urbanistic concession.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objeto de estudo o instituto da concessão urbanística, figura que apareceu pela primeira vez entre nós no Município de São Paulo, com a promulgação da Lei nº 13.430, de 12 de setembro de 2002, que, em atendimento ao previsto no artigo 41 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Sete anos mais tarde e ainda sem qualquer previsão legal expressa nas esferas estadual e federal, a concessão urbanística foi regulamentada pelo Município de São Paulo, por meio da Lei nº 14.917, de 7 de maio de 2009. Com a promulgação de tal diploma, que introduziu detalhes operacionais importantes para a efetiva utilização do instituto, ganhou a concessão urbanística maior aplicabilidade e, conseqüentemente, novo fôlego.

Tanto foi assim que, imediatamente em seguida, o Município de São Paulo escolheu a recém-regulamentada figura da concessão urbanística para estruturar um de seus projetos mais importantes e estratégicos: a revitalização da área da Nova Luz, também conhecida popularmente como “Cracolândia”.

Logicamente, a escolha dessa nova forma de concessão para um projeto tão sensível, do ponto de vista político e social, logo chamou a atenção da mídia, da sociedade e, principalmente, da comunidade jurídica, que passaram a levantar uma série de questões a respeito do novo instituto, questões essas, aliás, que motivaram, inicialmente, o desenvolvimento da pesquisa sobre o tema e, posteriormente, a elaboração desta dissertação, quais sejam:

Afinal de contas, o que seria a concessão urbanística? Qual sua natureza jurídica e seu regime jurídico? Seria a concessão urbanística um novo instituto do direito administrativo dotado de autonomia? A Lei nº 14.917/2009 é constitucional? Como funciona a concessão urbanística do ponto de vista operacional? Como deve ocorrer sua licitação? A que se presta a concessão urbanística? Seria este instituto um novo instrumento de política urbana, nos termos do Estatuto da Cidade? Poderia a concessionária urbanística manusear instrumentos de política urbana (e.g.: direito de preempção, consórcio imobiliário, desapropriação)?

Sendo a concessão urbanística um instrumento que projeta efeitos para além do mundo jurídico, como se verá ao longo do presente trabalho, logo as discussões a seu respeito passaram a ocupar também outras instâncias e círculos acadêmicos (entre

especialistas em políticas públicas e arquitetura urbana, por exemplo), o que apenas gerou mais dúvidas.

Recentemente, o clamor por melhores condições de vida na cidade ganhou destaque com manifestações em todo país. Foram escancaradas principalmente as péssimas condições de transporte e de habitação nos grandes centros urbanos. Antes disso, a eleição do país como sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 já chamara a atenção para os inúmeros aprimoramentos em matéria de infraestrutura urbana que deverão ser realizados para que as cidades estejam aptas a receber tais eventos.

Tudo isso evidencia uma demanda aparentemente inelástica por infraestrutura urbana e apenas reforça a importância de qualquer instrumento que tenha como objetivo viabilizar a renovação das grandes cidades. É o caso da concessão urbanística, que pretende, ademais, viabilizar projetos de requalificação urbana sem recorrer ao erário público.

Neste caótico contexto, essa dissertação tem um objetivo claro: compreender o instituto da concessão urbanística nos seus mais diversos aspectos, para com isso fornecer um panorama legal claro a respeito da matéria, facilitando, em última instância, sua aplicação pelas autoridades responsáveis.

Para cumprir com tal objetivo, a presente dissertação foi organizada em cinco capítulos, cada um com um propósito específico e bem delimitado, como exposto abaixo.

No Capítulo I, tratar-se-á do urbanismo e da atividade urbanística para que se possa, dentro do panorama do Direito Urbanístico, entender em que contexto surge a concessão urbanística e qual é a função que este instituto pretende cumprir. A partir daí, serão expostas as diversas diretrizes e princípios que deverão ser necessariamente observados na aplicação da figura.

Ato contínuo, considerando que toda a discussão a respeito da figura da concessão urbanística teve origem com a promulgação da legislação do Município de São Paulo sobre o assunto e que os conceitos e regras introduzidos em tais diplomas devem ser abordados ao longo de todo o estudo, principalmente para se que possa averiguar qual sua natureza jurídica e regime jurídico, pretende-se discutir, no Capítulo II, o que seria a concessão urbanística e quais seus elementos essenciais, de acordo com a legislação paulistana.

Indubitavelmente, não há como adequadamente definir a natureza jurídica da concessão urbanística, sem antes buscar ter segurança em relação ao conteúdo do núcleo de tal expressão, qual seja: o vocábulo “concessão”. Nesse sentido, no Capítulo III, analisar-se-á o instituto da concessão como gênero, a partir do disposto na Constituição Federal, na

Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões), na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei de PPPs) e na abundante doutrina sobre o tema, sendo investigada sua natureza e regime jurídico.

Ainda no terceiro capítulo, serão analisadas as diferentes modalidades concessórias já existentes e que poderiam guardar certa sinergia com a figura da concessão urbanística (concessões de serviços públicos, concessões de obras públicas e parcerias público-privadas), sendo igualmente destacados seus elementos essenciais e respectivos regimes jurídicos.

O Capítulo IV, por sua vez, tem como função principal propor uma resposta para a questão a respeito da natureza jurídica da concessão urbanística, a partir da combinação dos elementos fornecidos pela legislação local (devidamente expostos no Capítulo II) e dos conceitos e pressupostos teóricos discutidos no terceiro capítulo. Determinada a natureza do instituto, averiguar-se-á então qual seria o regime jurídico aplicável às concessões urbanísticas, sendo ponderado se a opção adotada pela legislação local foi a mais precisa, tendo em vista justamente a natureza jurídica do instituto e suas especificidades. Ainda nesse capítulo, serão abordadas outras questões relacionadas ao regime jurídico da concessão urbanística e fundamentais para a operacionalização do novo instituto.

A questão a respeito da constitucionalidade da concessão urbanística será enfrentada ao longo de todo o trabalho, na medida em que se manifestem os possíveis questionamentos, que, tal qual se verá, são de diferentes naturezas.

Em sede de considerações finais, aproveitando-se dos estudos realizados e das discussões aqui promovidas, serão tratados alguns temas importantes para a aplicação do instituto, como seus possíveis impactos sobre terceiros. Nessa esteira, terá lugar igualmente o debate sobre o novo Plano Diretor de São Paulo e sobre a necessidade de uma lei nacional capaz de fornecer regras gerais sobre o tema para todos os entes federativos, bem como de aparar eventuais arestas conceituais remanescentes. Por fim, serão sistematizados os pontos percorridos ao longo da presente dissertação, bem como retomadas e respondidas sistematicamente as questões propostas no início desse capítulo introdutório.

CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

V.1. *Plano do Capítulo*

Antes de serem apresentadas as conclusões do presente trabalho, mas já caminhando para isso, mostra-se pertinente tecer algumas observações a respeito de dois aspectos de grande importância, quais sejam: (i) os possíveis impactos sobre terceiros decorrentes da implementação de uma concessão urbanística; e (ii) a evolução legislativa que este instituto está vivenciando e a eventual necessidade de uma lei nacional sobre o tema.

Esses dois aspectos, apesar de não ligados diretamente à questão da natureza e do regime jurídico da concessão urbanística, são fundamentais para a plena compreensão do tema e podem, em última instância, determinar ou a consagração deste instituto como instrumento efetivo do Poder Público ou o seu ostracismo.

V.2. *Os possíveis impactos da concessão urbanística sobre terceiros*

Em alguma medida, a realização de um certame licitatório pela Administração Pública sempre terá certo impacto sobre terceiros.

Há, por exemplo, um inescapável efeito sobre o mercado, na medida em que agentes econômicos ajustarão sua conduta para poder participar de determinada licitação, buscando, logicamente, se adequar minimamente aos parâmetros exigidos pela Administração Pública, para que assim possam se diferenciar de outros potenciais concorrentes e viabilizar sua contratação.

É diante de tal perspectiva que a doutrina concebe a ideia de função regulatória da licitação. Segundo esta noção, a licitação não é um fim em si; podendo ser utilizada como instrumento de regulação de mercado, de modo a torná-lo mais livre e competitivo. Além disso, é possível concebê-la como mecanismo de indução de determinadas práticas que produzam resultados sociais benéficos¹.

Assim, ao estruturar a licitação de uma concessão urbanística, a Administração Pública se verá diante de uma série de questões que, certamente, repercutirão diretamente

¹ FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, nº 19, 2009, p. 2.

em empresas de diversos setores da economia (construção civil e prestação de serviços, principalmente). Dependendo, por exemplo, da experiência técnica a ser exigida dos participantes da licitação, poderá ser imprescindível a parceria com empresas estrangeiras, tendo em vista seu maior *know-how* em matéria de projetos de requalificação urbana.

Além dos efeitos produzidos em relação ao mercado, é forçoso reconhecer que, ainda mais importantes do que estes, são os possíveis impactos gerados sobre todos aqueles que de alguma forma estão vinculados à região objeto da concessão urbanística (proprietários, não-proprietários, usuários da infraestrutura urbana da região, dentre outros²).

Considerando que em uma simples concessão comum de rodovia, a experiência vem mostrando que é difícil prever de antemão todos os possíveis impactos sobre terceiros, o que dizer de um projeto que tem o escopo tão amplo quanto à concessão urbanística? É inevitável que diante de um instituto que tem como objetivo viabilizar a revitalização de áreas inteiras de uma cidade altamente povoada como São Paulo, a discussão sobre seus possíveis impactos sobre terceiros mereça especial atenção, bem como um tratamento específico.

Neste contexto, é necessário lembrar que o instituto da concessão urbanística constitui um instrumento de política urbana, o que, conseqüentemente, pressupõe a aplicação de todas as diretrizes previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade sobre esta matéria. Mais do que isso, na medida em que são definidas as obrigações atribuídas ao particular e a forma e prazo de execução, o contrato de concessão urbanística concretiza e minudencia o próprio planejamento urbano³.

Essas características implicam diversas conseqüências jurídicas, sendo a primeira delas a necessidade de participação social dos titulares de interesses afetados tanto na concepção do projeto como no acompanhamento da execução da concessão, cuja obrigatoriedade decorre diretamente do artigo 2º, incisos II e XIII, do Estatuto da Cidade.

De forma a endereçar este ponto, a Lei nº 14.917/2009 prevê mecanismos de participação ao longo de todo o processo de contratação da concessão urbanística.

² Diante de tal cenário, Mariana Novis alerta para a dificuldade em se falar no conceito de “usuário” na concessão urbanística: “Diferentemente do que ocorre na concessão em seus moldes tradicionais os beneficiários diretos e indiretos de uma operação urbana como a que resulta da concessão urbanística não se caracterizam como usuários de serviços públicos específicos e divisíveis, uma vez que são indeterminados e ocasionais. O fato é que a possível relação direta entre concessionário e usuário, como tradicionalmente se propaga na noção de concessão, não se aplica indistintamente a toda e qualquer espécie de concessão” (NOVIS, Mariana. *O regime jurídico da concessão urbanística*, p. 105).

³ REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. *Atuação privada na atividade urbanística: planejamento e contratualização*, p. 179.

Primeiramente, quando da elaboração do projeto urbanístico, deverá ser realizada uma audiência pública na área central do Município e na de cada uma das Subprefeituras em que será realizada a intervenção urbana (artigo 7º, inciso IV). Posteriormente, quando do início do processo licitatório, há também o período de consulta pública (artigo 9º), em que quaisquer interessados poderão se manifestar formalmente.

Por fim, em seu artigo 38, prevê o diploma legal que, para a fiscalização da concessão urbanística, o Executivo deve constituir um Conselho Gestor, de formação paritária, com representantes da Municipalidade e da sociedade civil, de forma a propiciar a participação dos cidadãos interessados, tais como moradores, proprietários, usuários e empreendedores⁴. Ressalte-se, entretanto, que para que tal fiscalização seja efetiva é necessário que o contrato de concessão urbanística imbuja o Conselho Gestor de poderes específicos e preveja os procedimentos necessários para que estes possam ser exercidos de fato⁵.

Outra consequência da configuração da concessão urbanística como instrumento de política urbana é a aplicação preferencial por parte da Administração Pública de ferramentas que resultem em menor onerosidade sobre terceiros. Afinal de contas, dentre as diretrizes constantes no Estatuto da Cidade está a de cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (artigo 2º, inciso III).

Na concessão urbanística, certamente o interesse social restará melhor resguardado se adotadas técnicas urbanísticas menos drásticas e interventivas pelo concessionário em sua relação com a população afetada, já que isto permitirá a manutenção, ao menos parcial,

⁴ Obedecendo tal mandamento legal, a Lei nº 14.918/2009 previu a instituição de Conselho Gestor para a concessão urbanística da Nova Luz nos seguintes termos:

Art. 4º Fica o Executivo Municipal obrigado a constituir o Conselho Gestor da Nova Luz, de formação paritária, com representantes da Municipalidade e da sociedade civil, de forma a propiciar a participação dos cidadãos interessados, tais como moradores, proprietários, usuários e empreendedores, cabendo ao Conselho Gestor as providências necessárias para fiscalização, verificação e acompanhamento do cumprimento das diretrizes gerais e específicas da intervenção urbana integrantes do projeto urbanístico específico e do respectivo contrato de concessão urbanística.

§ 1º O Conselho Gestor a que se refere o "caput" deste artigo será instituído após a celebração do contrato de concessão urbanística.

§ 2º Dos membros do Conselho, 50% (cinquenta por cento) serão representantes do Executivo Municipal e 50% (cinquenta por cento) serão representantes da sociedade civil, indicados no Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU.

§ 3º O Executivo Municipal indicará a Presidência do Conselho Gestor.

§ 4º Será garantida a publicidade dos atos do Conselho Gestor, inclusive por meio da publicação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias no Diário Oficial da Cidade e no site oficial da Prefeitura Municipal de São Paulo.

⁵ Seria interessante que, ao contrário do que ocorre na Lei nº 14.918/2009, o Conselho Gestor pudesse ser formado antes da celebração do contrato, para que pudesse acompanhar o desenvolvimento do projeto desde sua concepção.

das condições econômicas e sociais da localidade. Não por acaso, como já visto, esta diretriz parece ter sido expressamente refletida na Lei nº 14.918/2009 (artigo 2º, inciso V e § 4º).

Considerando, por fim, que a concessão urbanística tem por objeto a implementação de projeto urbanístico específico em área de operação urbana, deve-se atentar, igualmente, para a aplicabilidade do artigo 33, inciso III, do Estatuto da Cidade, que exige a formulação de programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação urbana.

Não se trata de mera diretriz, portanto. É imperativo que sejam considerados os aspectos econômicos e sociais envolvidos na implementação de uma concessão urbanística. Por tal razão, a Lei nº 14.917/2009 incluiu como elemento a ser necessariamente incluído no projeto urbanístico que servirá de base para a contratação o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção urbana (artigo 8º, inciso V).

No caso do Projeto Nova Luz em São Paulo, percebe-se que sua lei instituidora contempla a preocupação com aspectos econômicos e sociais em diversos dispositivos. Primeiramente, firma como diretriz a ser observada o incentivo à manutenção e expansão da atividade econômica instalada, especialmente nos setores ligados à tecnologia (artigo 2º, inciso IV). Em seguida, prevê que, para viabilizar o atendimento a tal diretriz e outras ali previstas, o Poder Público efetuará o cadastro dos moradores e das atividades econômicas instaladas no perímetro da concessão urbanística, identificando, especialmente, as condições das moradias e a presença de empregos e geração de tributos por parte dos estabelecimentos (artigo 2º, § 2º).

De forma a privilegiar as atividades econômicas já desenvolvidas na região, dispõe ainda o diploma legal que quando necessária a intervenção sobre imóvel onde haja atividade econômica cadastrada, caso não seja oferecido ao proprietário do estabelecimento, para locação ou venda, por valor de mercado, imóvel razoavelmente compatível para a transferência provisória ou definitiva da atividade instalada, o concessionário ficará inteiramente responsável pela indenização relativa à desapropriação do respectivo fundo de comércio (artigo 2º, § 6º).

Do ponto de vista social, a Lei nº 14.918/2009 também dá destaque à questão da habitação e traz como uma de suas diretrizes o equilíbrio entre habitação e atividade econômica, de forma a propiciar a sustentabilidade da intervenção (artigo 2º, inciso II). Com efeito, a concessão urbanística apenas terá sucesso em promover o desenvolvimento

sustentável de determinada região se privilegiar todas as funções sociais da cidade, o que passa pela função habitacional.

Para tanto, a lei prevê ainda a implantação de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, de acordo com as normas urbanísticas aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social (artigo 2º, inciso III). Há, portanto, uma evidente preocupação em não transformar a concessão urbanística em um instrumento de gentrificação.

Com relação a esse ponto, Karlin Olbertz⁶ alerta para o fato de que a intensa transformação do tecido urbano pode resultar numa supervalorização das localizações, o que, por sua vez, pode ter o condão de produzir a expulsão de usos, de atividades e da população que tradicionalmente ocupava a área objeto da intervenção. A consequência final desse processo é a ocupação por parte desta população banida de outras áreas da cidade (muito provavelmente áreas irregulares ou ainda mais carentes de infraestrutura, que apresentem menor custo de vida). Tem-se assim que outras regiões da cidade têm sua infraestrutura diretamente impactada pelos novos aportes populacionais, sem, contudo, receber qualquer investimento compensatório, uma vez que não constituem objeto da operação.

Daí a importância dos mecanismos legais supramencionados, que visam proteger a atividade econômica instalada e ainda resguardar o direito à moradia da população específica.

Finalmente, deve-se somar a tudo isso a necessidade de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, para utilizar a terminologia do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso XII).

Nesta toada, a legislação sobre concessão urbanística estabelece diversos mecanismos para a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural e histórico (artigos 1º, inciso I, 3º, § 1º e 8º, § 1º, da Lei nº 14.917/2009, bem como artigo 2º, inciso I, da Lei nº 14.918/2009).

A relevância do tema está em que apenas com a estrita observância de tais dispositivos, poderá a concessão urbanística ser aplicada de maneira conciliada com os

⁶ OLBERTZ, Karlin. *Operação urbana consorciada*, p. 147.

valores culturais, os costumes sedimentados e a manutenção dos bens integrantes do patrimônio histórico e natural⁷.

Se considerados todos os aspectos acima mencionados, que, como visto, vão muito além dos objetivos mediatos relacionados à realização de determinadas obras, poderá o processo de renovação urbana ser levado a cabo de maneira não apenas sustentável⁸, como também democrática e incluyente, propiciando a consagração das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar da população específica.

V.3. *O novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*

Em 2012, o Plano Diretor do Município de São Paulo completou 10 anos e, como manda o artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, foi dado início ao seu processo de revisão. Este processo, ainda em andamento, é extremamente complexo, principalmente por envolver a conciliação dos mais diversos interesses, muitas vezes contrapostos.

Constitui, entretanto, uma importante oportunidade para que o instrumento maior em matéria de planejamento urbano seja atualizado vis-à-vis as necessidades e urgências da cidade, que, logicamente, mudam significativamente ao longo de uma década.

No caso do Município de São Paulo, o novo Plano Diretor terá, conforme noticiado, como um de seus principais motes o desenvolvimento de eixos de estruturação da transformação urbana que pretendem otimizar o aproveitamento do solo urbano ao longo da rede de transporte coletivo.

Após uma série de audiências públicas e debates, o Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Estratégico (PL 688/13) foi consolidado pelo Poder Executivo e encaminhado para a Câmara Municipal, onde seguirá o tramite legislativo até sua aprovação.

Diferentemente do que ocorreu em 2002, momento em que a figura da concessão urbanística era muito pouco discutida entre nós, desta vez o instituto foi alvo de críticas durante o período de consulta à sociedade. Apesar disso, confirmando sua importância em matéria de urbanismo, a concessão urbanística foi mantida no rol de instrumentos de

⁷ DALLARI, Adilson Abreu. Prefácio à obra de NOVIS, Mariana. *O regime jurídico da concessão urbanística*, p. 10.

⁸ MARRARA, Thiago. *Bens públicos: domínio urbano: infra-estruturas*, p. 224.

política urbana prevista no Plano Diretor Estratégico, ganhando guarida em seu artigo 124⁹.

Apesar de a essência do instrumento ter sido mantida incólume, foram realizadas algumas alterações importantes em sua regulamentação, tais quais sintetizadas a seguir:

(i) Necessidade de lei autorizativa específica: Ao contrário do que previa o Plano Diretor Estratégico de 2002, que autorizava, de maneira genérica, o Poder Executivo a realizar licitação para contratação de concessão urbanística, a Lei nº 14.917/2009 prevê a necessidade de autorização legislativa específica para cada concessão urbanística. O novo Plano Diretor Estratégico segue esta linha (artigo 124, *caput*), o que nos parece acertado, uma vez que, de fato, cada concessão urbanística exigirá diferentes parâmetros urbanísticos, parâmetros esses que apenas podem ser impostos pela via legal.

(ii) Empresa pública municipal: Um ponto que não consta expressamente no Plano Diretor Estratégico vigente, mas que possivelmente passará a integrar o novo texto é a possibilidade das atividades objeto da concessão urbanística serem outorgadas a uma empresa pública municipal. No Município de São Paulo, já existem, inclusive, companhias estatais com tal vocação, como a SP Urbanismo.

⁹ Art. 124. Com base em autorização legislativa específica, poderá ser delegada a empresa pública municipal, ou, mediante licitação, a empresa ou a conjunto de empresas em consórcio, a implantação de projetos de urbanização ou de reurbanização elaborados pelo Poder Público, 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 dos terrenos, do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do projeto urbanístico e edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos e receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

§ 2º. A intervenção nos imóveis particulares para a implantação do projeto urbanístico elaborado pela Prefeitura dependerá de prévia negociação com os proprietários diretamente atingidos, que, desde que compatível com a intervenção planejada, poderão ser convidados a realizar por conta própria, nos termos e condições determinadas pela delegação realizada pelo Poder Público ou do competente edital de licitação, a intervenção proposta no projeto urbanístico.

§ 3º. Não havendo composição entre os proprietários dos imóveis atingidos e o concessionário, será promovida a desapropriação dos imóveis necessários à implantação do projeto urbanístico elaborado pela Prefeitura, ficando o concessionário responsável pelo pagamento das indenizações devidas em decorrência das desapropriações, pela aquisição dos imóveis que forem necessários a implantação do projeto e aplicação dos demais instrumentos urbanísticos cabíveis a transformação urbanística planejada, cabendo-lhe também a elaboração dos necessários elementos de projetos básicos e projetos executivos para a implantação da intervenção, bem com o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística.

§ 4º. A concessão urbanística fica sujeita ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas, com as complementações constantes da legislação específica estadual e municipal.

§ 5º. Deverá ser constituído Conselho Gestor próprio para acompanhamento contínuo de cada concessão urbanística.

(iii) Remuneração do concessionário urbanístico: Apesar de a remuneração do concessionário urbanístico permanecer tendo como base a exploração comercial dos terrenos objeto da concessão, dois detalhes importantes foram alterados. Primeiramente, foi inserida expressamente a possibilidade de o concessionário urbanístico obter sua remuneração mediante exploração do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do projeto urbanístico, o que já pareceria possível, apesar de não claramente previsto na lei. Em segundo lugar, foi retirada a expressão “por sua conta e risco”, o que poderia levar a crer que a concessão urbanística poderá admitir uma alocação de riscos mais flexível no que diz respeito à remuneração do concessionário.

(iv) Necessidade de negociação previamente à desapropriação: Refletindo as melhores práticas em Direito Urbanístico, a nova minuta de Plano Diretor Estratégico adotou em caráter geral a diretriz prevista pela Lei nº 14.918/2009 especificamente para o Projeto Nova Luz: a preferência por mecanismos menos coercitivos e unilaterais. Agora, entretanto, essa diretriz veio repaginada e com mais força: constitui condição prévia ao processo de desapropriação. Ou seja, antes de proceder à desapropriação, o concessionário deve necessariamente negociar com o proprietário e buscar uma solução amigável.

(v) Possibilidade de realização das obras pelos proprietários: Alternativamente aos demais instrumentos de composição amigável (consórcio imobiliário, por exemplo), o novo texto proposto também previu a possibilidade de os próprios proprietários realizarem, por sua conta, as intervenções propostas para seus imóveis no projeto urbanístico. Desnecessário, contudo, dizer que tal opção, apesar de interessante por privilegiar um mecanismo de inclusão amigável dos proprietários no processo de urbanização, pode gerar uma série de problemas práticos de difícil mitigação¹⁰.

(vi) Riscos relacionados à desapropriação: Assim como procedeu em relação à remuneração do concessionário, igualmente no que diz respeito ao pagamento das indenizações decorrentes dos processos desapropriatórios, foi excluída a expressão “por conta e risco”, indicando a possibilidade de alocação desse risco para o Poder Público.

¹⁰ Como, por exemplo, assegurar que os proprietários cumpram exatamente com as exigências constantes no projeto urbanístico? Considerando que estes não serão parte do contrato de concessão urbanística, não se vislumbra um mecanismo capaz de ordenar a ação dos proprietários de maneira efetiva.

(vii) Elementos de projeto básico e executivo: Como visto no Capítulo anterior, o Plano Diretor Estratégico vigente, com total respaldo na legislação, previu que o concessionário urbanístico deveria ser responsável pela elaboração dos projetos de engenharia (básico e executivo). De acordo com o texto atualmente em discussão, propõe-se, entretanto, que este fique responsável pela elaboração dos “elementos de projetos básico e executivo” e não os projetos básico e executivo propriamente ditos. A redação mostra-se, no mínimo, confusa, pois não evidencia de quem é a obrigação final de elaborar os projetos de engenharia. Esta terminologia (“elementos do projeto básico”) é utilizada pela Lei de Concessões, que dispõe, em seu artigo 18, inciso XV, que tais elementos devem constar do edital de licitação elaborado pelo poder concedente. Ou seja, trata-se de responsabilidade do Poder Público. No caso da concessão urbanística, estes elementos de engenharia deverão fazer parte do chamado projeto urbanístico (artigo 8º da Lei nº 14.917/2009), a ser elaborado pelo Poder Público, diretamente ou com o auxílio da iniciativa privada. Com base nesse documento, que, ademais servirá de baliza para todo processo de licitação, o concessionário, uma vez firmado o contrato de concessão urbanística, elaborará os projetos de engenharia. Não faria sentido que o concessionário, sendo responsável por determinar as obras de intervenção urbana, não assumisse a obrigação de elaboração do projeto de engenharia que servirá de base para tanto (e muito menos que não assumisse os altos custos envolvidos).

(viii) Regime jurídico: Parece acertada, a nosso ver, a referência ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas, tal qual já ressaltado em momento anterior, com a ressalva de que a aplicação deste regime jurídico deverá se dar sempre em observância e no que for compatível com as características específicas da concessão urbanística, conforme previstas na Lei nº 14.917/2009.

(ix) Constituição do Conselho Gestor: Reforçando a importância da participação social no processo de concepção, licitação e contratação da concessão urbanística, foi introduzido parágrafo específico na nova proposta de Plano Diretor para contemplar a necessidade de constituição de um conselho gestor “próprio”, para “acompanhamento contínuo” de cada concessão urbanística. Pode-se aduzir daí que cada concessão urbanística deverá contar com conselho próprio, contudo não foi elucidado quando tal conselho deverá ser formado, qual seu prazo de duração e quais suas competências mínimas.

De maneira geral, independentemente das críticas acima apontadas, as alterações propostas em relação ao Plano Diretor Estratégico vigente parecem pertinentes e em linha com o que se procurou discutir no presente estudo. Porém, mais importante do que o próprio conteúdo do texto do artigo 124 do novo Plano Diretor, que, como já ressaltado, pode ser alterado em sua tramitação na Câmara Municipal, é o fato de que a figura da concessão urbanística continua em pauta quando se trata de instrumentos de requalificação urbana e, mais do que isso, encontra-se num momento de evolução legislativa, o que apenas renova a importância de se discutir o tema em profundidade¹¹.

V.4. *A necessidade de uma lei nacional*

Neste cenário, também é válido debater a necessidade ou, ao menos, a pertinência de uma eventual lei nacional sobre o tema, a exemplo do que ocorre com as concessões florestais (reguladas em nível federal pela Lei nº 11.284/2006).

Como já frisado, a inexistência de um marco legal nacional sobre o tema não é, de maneira alguma, suficiente para que as concessões urbanísticas sejam consideradas banidas do ordenamento jurídico. Tanto é assim que, nas palavras de Floriano de Azevedo Marques¹², várias modalidades de concessão foram manejadas pelo poder público ao longo do tempo sem que houvesse uma lei geral de concessões ou mesmo uma legislação nacional a definir seus contornos. A autonomia municipal, realçada ainda mais pelo papel preponderante do Município em matéria de urbanismo e pela omissão da União a respeito do tema das concessões urbanísticas, mais do que legitima a edição de uma legislação local sobre o tema, como foi feito em São Paulo.

Ainda que a edição de uma lei nacional sobre concessões urbanísticas não constitua, portanto, um requisito para se admitir a legalidade do instrumento, persiste a questão a respeito da pertinência e conveniência de um diploma nacional por diversos outros motivos.

Primeiramente, é evidente que a edição de uma lei nacional tendo como objeto específico as concessões urbanísticas teria a importante função de consolidar

¹¹ Destaque-se que, uma vez aprovado o texto do novo Plano Diretor Estratégico, será necessário alterar a Lei nº 14.917/2009 para que sejam ali refletidos os ajustes propostos pelo novo Plano Diretor Estratégico.

¹² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *A concessão como instituto do direito administrativo*, pp. 469-470.

definitivamente tal instrumento no ordenamento jurídico pátrio, afastando quaisquer dúvidas sobre sua aplicabilidade, ainda que fosse possível suscitar questionamentos sobre sua constitucionalidade, os quais, a nosso ver, não teriam sucesso.

Em segundo lugar, a edição de normas gerais sobre concessões urbanísticas é medida que se impõe para a sistematização mínima do instituto¹³, sob pena de ceder lugar a legislações locais dotadas de vícios de legalidade. A partir da instituição de diretrizes e princípios claros sobre o tema, os Municípios poderão então, caso seja estritamente necessário, estabelecer regras específicas para conformar o instituto da concessão urbanística as suas respectivas realidades.

Por fim, poderia a edição de uma lei nacional resultar na disseminação do uso da concessão urbanística pelos mais diversos Municípios brasileiros, o que se mostra de extrema importância já que este instrumento tem como finalidade viabilizar intensas requalificações no tecido urbano, algo imprescindível no atual momento em grande parte das cidades brasileiras. Isto privilegiaria ainda mais aqueles Municípios que, por quaisquer motivos (inexistência de corpo técnico suficiente e capacitado, por exemplo), não tenham capacidade de editar leis próprias sobre a matéria, mas que, a despeito disso, gostariam de fazer uso da ferramenta.

Seja do ponto de vista estritamente institucional – para reforçar a autonomia e aplicabilidade do instituto no ordenamento jurídico pátrio –, seja para garantir sua utilização de maneira disseminada pelas cidades brasileiras, a edição de normas gerais sobre o instituto parece, portanto, um passo natural na evolução legislativa das concessões urbanísticas.

V.5. *Conclusões*

Ao longo do presente trabalho, buscou-se demonstrar, em primeiro lugar, que a concessão urbanística surgiu no Município de São Paulo como mais uma alternativa na busca da realização das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes, conforme previsto na Constituição Federal.

Para que isso fosse possível, a Lei nº 14.917/2009 foi editada em estrita observância ao disposto no Estatuto da Cidade, exigindo que a aplicação da concessão

¹³ NOVIS, Mariana. *O regime jurídico da concessão urbanística*, p. 142.

urbanística pelo Poder Público municipal sempre visasse à concretização dos princípios e diretrizes ali constantes.

Neste sentido, preocupou-se ainda a legislação local em se referir constantemente ao Plano Diretor Estratégico, que, como visto, é o instrumento de maior importância em matéria de planejamento urbanístico e o responsável por nortear a atividade urbanística municipal pelo prazo de dez anos.

A partir de tal contexto, investigou-se, neste trabalho, a natureza jurídica da concessão urbanística e as regras aplicáveis a tal instituto. Para tanto, foram analisadas, em um primeiro momento, as características centrais da concessão urbanística, com base no Plano Diretor Estratégico e na Lei nº 14.917/2009.

Neste momento, já começava a se evidenciar a complexidade do instituto em questão, que muito mais do que objetivar a implementação de uma obra específica (seja pública ou privada), busca viabilizar a renovação urbana de toda uma área da cidade. E não só isso: busca fazê-lo sem o dispêndio de recursos públicos.

Com base nas considerações apontadas nos dois Capítulos iniciais, é possível conceituar a concessão urbanística como um instrumento de política urbana, que tem a forma de um contrato administrativo, cujo objeto será a realização, por conta e risco do contratado, de obras urbanísticas de interesse público visando à requalificação urbana de determinada área, devendo a remuneração do concessionário advir da exploração da área objeto da intervenção.

Tendo sempre em vista as características acima, pesquisou-se, ato contínuo, como a Constituição e a legislação federal abordam o tema das concessões. A partir de tal reflexão, conclui-se, em primeiro lugar, que muito embora inexista no plano constitucional um conceito do instrumento concessão como gênero, seria possível encontrar nas diversas modalidades concessórias existentes um conteúdo mínimo delineador de um gênero.

Afastou-se, portanto, a ideia de concessão como sinônimo de concessão de serviços públicos. Como ensina Floriano de Azevedo Marques¹⁴, concessão é muito mais que concessão de serviços públicos, podendo compreender diversas outras utilidades. É um caso de sinédoque no mundo jurídico.

Delimitado o conceito de concessão como gênero, foram analisadas então algumas das modalidades concessórias que, em face do ordenamento jurídico brasileiro, são consideradas espécies de tal gênero. Por sua possível afinidade com o objeto do presente

¹⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *A concessão como instituto do direito administrativo*, p. 227.

estudo, foi dada especial às concessões de serviço público e obra pública e às modalidades concessórias instituídas pela Lei de PPPs.

A combinação do arcabouço teórico em matéria de concessões e das características da concessão urbanística paulistana permitiu afirmar que, muito embora esta figura se encaixe perfeitamente dentro do gênero concessão, ela não se confunde com nenhuma outra espécie desse instituto, pois possui um objeto muito mais amplo e ambicioso do que as demais, abrangendo, inclusive, atividades eminentemente privadas. Esse último elemento, aliás, não descaracteriza a noção da concessão urbanística como concessão, pois, como visto, tais atividades compõem a atividade urbanística, que, por sua vez, constitui uma função pública.

A concessão urbanística mostra-se, portanto, uma modalidade concessória autônoma, dotada de características próprias, tal como ocorre com as demais espécies estudadas. Essa autonomia conceitual exige, conseqüentemente, um conjunto de normas igualmente específico.

Como visto, o regime jurídico da concessão urbanística tem como pedra fundamental a Lei nº 14.917/2009 e as regras que disciplinam a matéria no Plano Diretor Estratégico. Porém, em se tratando de espécie concessória, que, ademais, toma a forma de contrato administrativo, aplicar-se-ão, igualmente, as disposições da Lei de Concessões e da Lei de PPPs, além do constante na Lei de Licitações. A aplicação de tais normas, todavia, não poderá ocorrer de forma automática, sob pena de serem desconsiderados elementos essenciais da concessão urbanística.

Em equilíbrio com as normas de Direito Público acima mencionadas deverão conviver regras de direito privado, que regularão determinadas atividades a serem desenvolvidas pela concessionária (principalmente para fins remuneratórios). Caberá ao instrumento contratual regular esse regime misto de tal forma que o interesse público relacionado ao processo de urbanização sempre se sobreponha aos demais, sem, contudo, inviabilizar as demais atividades privadas do concessionário.

Por fim, foram abordados alguns aspectos marcantes do regime jurídico das concessões urbanísticas, mormente aqueles que despertaram algum questionamento por parte da doutrina (caso da desapropriação) e outros que são de fundamental importância para a plena aplicação do instituto pela Administração Pública.

Apesar das novidades trazidas pelo tema, que, por si só, já era de grande complexidade, não se reconhece qualquer inconstitucionalidade na iniciativa do Município de São Paulo em legislar sobre o tema, seja por afronta ao artigo ao artigo 24, inciso I, da

Constituição, seja por afronta ao artigo 22, incisos I, II e XXVII. Comprova a robustez jurídica do instituto o fato de que, desde sua criação em 2002 até o presente momento, nenhum questionamento judicial a este respeito ter tido sucesso.

Por fim, fortalecendo ainda mais a consistência do instituto e sua importância no cenário urbano, vale destacar que o Município de São Paulo incluiu novamente tal ferramenta na minuta de seu novo Plano Diretor, que se encontra em tramitação e deve ser aprovado em 2014. Quiçá esta iniciativa não inspire a elaboração de uma lei nacional sobre o tema, o que, como dito, apenas agregaria valor ao instituto e estimularia sua maior utilização por outras Municipalidades.

Afinal, como ensina Adilson Abreu Dallari¹⁵, quem ganha com a concessão urbanística é a coletividade, que participa da elaboração do projeto, acompanha sua execução e que passará, no final, a dispor de uma área urbana inteiramente requalificada e apta a cumprir a função social da cidade, prescrita no artigo 182 da Constituição Federal.

Para que a coletividade efetivamente se beneficie, é importante, contudo, que a utilização da concessão urbanística pela Administração Pública ocorra de forma coordenada com os diversos interesses de terceiros possivelmente impactados. Em especial, devem ser resguardadas as condições econômicas, sociais e culturais da área objeto da intervenção. Se assim aplicada, a concessão urbanística tende a beneficiar a todos. Caso contrário, será mais um instrumento utilizado para fins de gentrificação social e exclusão.

¹⁵ DALLARI, Adilson Abreu. A concessão urbanística no Município de São Paulo, p. 14.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. As parcerias público-privadas no Brasil. In: www.conlicitacao.com.br. Acesso em: 25 de julho de 2013.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Delegações de serviço público. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, nº 16, 2009.

_____. *Direitos dos serviços públicos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ATALIBA, Geraldo. Sabesp – Serviço público – Delegação a empresa estatal – Imunidade a impostos – Regime de taxas. *Revista de direito público*, São Paulo nº 92, 1989.

BALTAR, Antônio Bezerra. *Introdução ao Planejamento Urbano*. Recife: 1957.

BONAMY, Patricia; PELCRAN, Anne. *Les concessions d'aménagement en pratique*. 2ª ed. Paris: Le Moniteur, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Loteria. Competência estadual. Bingo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 220, 2000.

_____. Obra pública a custo zero. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, nº 3, 1993.

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas e a Constituição. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, nº 2, 2005.

BORGES, Alice Gonzales. *Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1991.

CAMMAROSANO, Márcio. Direito administrativo, urbanístico e ambiental: interfaces. In: BEZNOS, Clovis; CAMMAROSANO, Márcio (Coords.). *Direito ambiental e urbanístico: estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. *Manual de direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CASSESE, Sabino. Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo. *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº, 2002.

COSTA, Regina Helena. Princípios do direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coords.), *Temas de direito urbanístico 2*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado geral de desapropriação*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Estudo em homenagem a Geraldo Ataliba – 2: Direito Administrativo e Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

_____. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. *A concessão urbanística no Município de São Paulo*. Revista do Advogado - AASP. São Paulo, volume 107, 2009.

_____. *Aspectos jurídicos da licitação*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Concessões urbanísticas. In: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CAOHURB). *Temas de direito urbanístico 3*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

_____. Lei Estadual de Concessões e Legislação Federal superveniente. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, nº 11, 1995.

DAL POZZO, Augusto Neves. *Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado) - PUCSP, São Paulo, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.

_____. Consórcio Imobiliário. In: JÚNIOR, Luiz Guilherme Costa Wagner Júnior (Coord.). *Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE. *The Docklands Experiment: a critical review of eight years of the London Docklands Development Corporation*. Londres: DCC, 1990.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.

FERNÁNDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1977.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Manual de Derecho Urbanístico*. 15ª ed. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, nº 19, 2009.

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. *Parcerias público-privadas: aspectos constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FREIRE, André Luiz. Apontamentos sobre as funções estatais no direito brasileiro. *Revista de direito administrativo*, São Paulo, nº 248, 2008.

_____. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas*. Tese (Doutorado) – PUCSP, São Paulo, 2013.

GASPARINI, Diógenes. Direito de Preempção. In: DALLARI, FERRAZ (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2011*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho urbanístico, I*. Madrid: Civitas, 1979.

GONÇALVES, Pedro. *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos por entidades privadas com funções administrativas*. Coimbra: Almedina, 2005.

_____. *A concessão de serviços públicos (uma aplicação da técnica concessória)*. Coimbra: Almedina, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *Direito Urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de desenvolvimento urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

_____. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. Notas a respeito do direito do planejamento: uma hipótese a discutir. *Revista de Direito Público*, São Paulo, volume 41/42.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Transferência de atividades de suporte ao poder de polícia. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

_____. *Concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARADA, Kiyoshi. Concessão Urbanística. Uma Grande Confusão Conceitual. *Relatório de Jurisprudência IOB*, São Paulo, volume I, nº 06, 2009.

HARB, Karina Houat. *A revisão na concessão comum de serviço público*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

JÉGOUZO, Yves. *Droit de l'urbanisme: Dictionnaire pratique*. Paris: Le Moniteur, 2011.

JÚNIOR, Nelson Saule. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. *Concessões Urbanísticas e Outorgas Onerosas*. In: JÚNIOR, Luiz Guilherme Costa Wagner Júnior (Coord.). *Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Fórum, 2012.

_____. As diversas configurações da concessão de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, nº 1, 2003.

LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Trad. Marina Appenzeller. Campinas: Papirus, 1993.

LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971.

LEVIN, Alexandre. Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) como fonte de recursos para o incremento da infraestrutura urbana. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, nº 3, 2013.

_____. Concessão urbanística: Plano Diretor Estratégico e Leis nº 14.917/09 e nº 14.9178/09 do Município de São Paulo. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, nº 2, 2012.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. Operação urbana consorciada. In: MUKAI, Toshio (Coord.). *Temas atuais de direitos urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. *A Concessão Urbanística*. Dissertação (Mestrado) – PUCSP, São Paulo, 2001.

LUFT, Rosangela Luft. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A contratação de empresas para suporte da função reguladora e a “indelegabilidade do poder de polícia”. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, nº 32, 2000.

_____. *Bens Públicos – Função Social e Exploração Econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____. *A concessão como instituto do direito administrativo*. Tese (Concurso para provimento de cargo de Professor Titular do Departamento de Direito do Estado da

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____. Normas Gerais de Licitação - Doação e Permuta de Bens de Estados e de Municípios - Aplicabilidade de Disposições da Lei Federal nº 8.666/93 aos Entes Federados. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, nº 12, 1995.

_____. Concessão de serviço público sem ônus para o usuário. In: JÚNIOR, Luiz Guilherme Costa Wagner Júnior (Coord.). *Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

_____. Fundamentos e Conceituação das PPPs. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). *Estudos sobre a Lei das Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARRARA, Thiago. *Bens públicos: domínio urbano: infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEDAUAR, Odete; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias (Coords.). *Estatuto da Cidade*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Destinação dos Bens Expropriados*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. Mecanismos de consenso no direito administrativo brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MONCADA, Luis S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa. Para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos*. Coimbra: Almedina, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann; SOUZA, Felipe Francisco de. *Land Readjustmen e operações urbanas consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de Serviço Público: Inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. 8ª ed. Paris: Dalloz, 2008.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.

NESTER, Alexandre Wagner. Pedágio urbano. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDaC*, São Paulo, nº 1, 2013.

NOVIS, Mariana. *O regime jurídico da concessão urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLBERTZ, Karlin. *Operação Urbana Consorciada*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PARADA, Ramón. *Derecho urbanístico general*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

PINHEIRO, Renata Peixoto. *Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PORTO NETO, Benedicto. *Concessão de serviço público no regime da Lei nº 8.987/95: conceito e princípios*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. *Atuação privada na atividade urbanística: planejamento e contratualização*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

RODRIGUES, Carlos Roberto Martins. A crise e a evolução do conceito de serviço público. *Revista de Direito Público*, São Paulo, nº 57-58, 1981.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*, 2001. Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1977.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A noção de serviço público nas parcerias público-privadas. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, nº 20, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOUZA, Felipe Francisco de. *Um Olhar Crítico sobre a Concessão Urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, FERRAZ (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2011*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Pareceres*. Vol. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

WALD, Arnoldo; MORAES, Luíza Rangel de; WALD, Alexandre de M. *O Direito de Parceria e a Lei de Concessões*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ZOCKUN, Mauricio. *Concessão de Serviço Público: Competência Legislativa e Modalidades*. In: www.zockun.com.br. Acesso em: 20 de junho de 2013.