

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Urbanismo
Subsecretaria de Urbanismo
Coordenadoria de Planejamento e Projetos
Gerência de Macroplanejamento

Nota Técnica Nº 06/2020

Concessão Urbanística

Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)
Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano
Diretor (CTPD)

Coordenadoria de Planejamento e Projetos/
Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Marcelo Crivella

PREFEITO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)

Mônica Bahia Schlee

Gerente

Equipe técnica

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

Revisão dos textos

Maria Carolina Soares

Concessão Urbanística

a. O que é e para que serve

A Concessão Urbanística é a modalidade de concessão que permite ao poder público municipal delegar a realização de obras de urbanização ou de reurbanização, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações à iniciativa privada, mediante licitação, para viabilizar projetos de intervenção urbana sem o gasto de recursos públicos. Em contrapartida, o agente privado poderá auferir as receitas decorrentes da venda dos imóveis privados e da exploração dos imóveis públicos e privados, cabendo ao poder público municipal efetivar os instrumentos legais que viabilizem a intervenção, elaborar o projeto urbanístico, discriminar as obras a serem realizadas e os prazos de execução.

b. Principais definições de acordo com o Estatuto da Cidade (EC, Lei nº 10257/2001) e Plano Diretor (LC 111/2011)

Estatuto da Cidade, Lei nº 10257/2001:

Apesar de não constar no Estatuto da Cidade o termo Concessão Urbanística, é a partir deste instrumento legal que o embasamento para aplicação do instrumento Concessão Urbanística ocorre. Neste sentido, o Art. 1º do Estatuto esclarece que a execução da política urbana, de acordo com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, é função dos municípios e, por conseguinte, estes possuem autonomia legislativa, desde que, condicionada ao regime constitucional e às diretrizes do Estatuto da Cidade.

É também o inciso III do Art. 2º do Estatuto que abre portas ao tema “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”, esta questão possibilita o entendimento de que, embora a atividade urbanística constitua uma função pública, a ação estatal não

esgota a temática. Contudo devemos lembrar, que também consta nos incisos III e XVI o atendimento ao interesse social, desta forma, como descrito, as ações particulares serão em observância aos parâmetros estabelecidos pelo Poder Público tendo em vista o interesse da coletividade. Caso contrário, é possível a invalidação por ação civil pública, conforme previsto no Art. 1º, inciso VI, da Lei nº 7.637/1985, que contempla a possibilidade de ação pública em caso de dano à ordem urbanística (MUNDIM, 2014).

Por fim, muitas das fundamentações legais para utilização das concessões urbanísticas têm início no Estatuto da Cidade, especificamente na parte em que trata das operações urbanas consorciadas (artigo 32 e 34). Entretanto, apesar das operações urbanas consorciadas e das concessões urbanísticas compartilharem determinadas características, objetivos e princípios, estes instrumentos são distintos, podendo, inclusive, ser utilizados em conjunto.

Plano Diretor de 2011, LC nº 111/2011, Art. 106:

No Plano Diretor a Concessão Urbanística é um dos instrumentos de Gestão do Uso e Ocupação do Solo e sua descrição é feita no artigo 106. O Parágrafo Primeiro (Art. 106, LC 111/2011) define Concessão Urbanística como um contrato, onde o Poder Executivo delega, a partir de licitação, a realização de intervenções urbanísticas. Este mesmo parágrafo também estabelece a necessidade da elaboração de lei específica que tenha o objetivo de implementar diretrizes do Plano Diretor.

Nos parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo, são explicitadas as responsabilidades nas despesas de viabilização da intervenção, tanto no projeto e na execução das obras, como nas desapropriações, sendo possível ainda a modalidade integrada do consorcio imobiliário segundo o Estatuto da Cidade. São também descritas as condições de remuneração do concessionário, mediante a exploração dos imóveis privados e dos espaços públicos resultantes da intervenção.

Já o parágrafo 4º, traz o embasamento jurídico que a lei original da Concessão Urbanística, Lei 13.885/2004, do município de São Paulo, faz sobre o termo concessão pública, referenciando a Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal de 1988.

c. Necessita regulamentação adicional?

De acordo com o Art. 106 do Plano Diretor vigente (LC 111/2011), lei específica estabelecerá as regras para a concessão urbanística que deve ter como objetivo implementar as diretrizes expressas no Plano Diretor.

d. O processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro

A regulamentação da Concessão Urbanística no Município é recente e se deu através do Plano Diretor de 2011, instituído pela Lei Complementar nº 111/2011, seguindo referências da regulamentação pioneira do município de São Paulo, no Plano Diretor Estratégico de 2002, que foi elaborado logo após a criação do Estatuto da Cidade. Nestes termos, como descrito no item “c”, o Estatuto foi indutor e motivador da regulamentação e implementação deste instrumento na cidade de São Paulo. Contudo, deferentemente de São Paulo, o Rio de Janeiro ainda não promoveu a implementação do referido instrumento.

e. Casos de implementação em outras cidades

São Paulo (SP)

A concessão urbanística é um instrumento que foi introduzido no Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2002. Dois anos depois a Lei 13.885/2004, que instituiu os planos regionais, apontou a Concessão Urbanística como meio para viabilização de projetos urbanísticos em 18 áreas de intervenção urbana. Neste caminho, em 2009 foram aprovadas duas leis, uma regulando a Concessão Urbanística no Município – a Lei

14.917/2009 – e outra autorizando a aplicação na área de Nova Luz – a Lei 14.918/2009.

A Lei que regulamentou o instrumento (Lei 14.917/2009), nos artigos 1º e 2º, condicionou a aplicação da Concessão Urbanística à elaboração de Projeto Urbanístico Específico (PUE), desta forma, o PUE deve estabelecer as transformações previstas na intervenção urbana, dando subsídio ao contrato de concessão. Este direcionamento trouxe força e responsabilidade ao projeto, cabendo a este informar onde e o que deveria ser ou não permitido.

Esta lei também estabeleceu a definição da remuneração do concessionário a partir da exploração dos imóveis privados resultantes da intervenção, como também a renda derivada da exploração dos espaços públicos. Um dos pontos mais polêmicos em relação ao instrumento é a admissão ou não da desapropriação tendo por finalidade a posterior alienação dos imóveis expropriados e consequente obtenção de lucro pela iniciativa privada (MUNDIM, 2014).

Dentre os possíveis mecanismos de exploração dos bens públicos listados pela Lei 14.917/2009, pode integrar o objeto da concessão urbanística tanto a exploração do solo, quanto do subsolo e do espaço aéreo, inclusive a implantação de garagens subterrâneas e a gestão das redes de infraestrutura instaladas em áreas municipais (possibilidades previstas nos artigos 3º e 4º), além disto, se houver a criação de bem público poderão ser cobradas tarifas para sua utilização. Estes aspectos caracterizam para a concessionária, a possibilidade do direito de superfície e a concessão de direito real de uso (previstos também no artigo 10º da Lei 14.917/2009).

Portanto, o somatório destes elementos, leva à percepção da complexidade do instrumento de concessão urbanística, que possibilita a convergência de diversos mecanismos em um só instrumento, ou seja, a possibilidade do concessionário adquirir imóveis em área de preempção, a possibilidade de celebração de contratos de consórcio imobiliário, o direito de superfície e a concessão de direito real de uso. Foi desta

complexidade que se vislumbrou a oportunidade de solucionar diversos problemas relacionados a uma dada região, sem aporte, a princípio, de recursos públicos, sem necessidade de realizar inúmeros contratos, além é claro dos custos incorporados pelo concessionário.

É preciso lembrar que mesmo a concessão urbanística podendo comportar inúmeras variações, não afasta o fato que tal instrumento apenas poderá ser utilizado para o atingimento de finalidade públicas, conforme listado no parágrafo único do artigo 1º da Lei 14.917/2009. Todavia caberá ao poder executivo municipal constituir estrutura capaz de acompanhar e fiscalizar um contrato tão complexo como o de concessão urbanística.

Ainda sobre a experiência paulista, a atualização do instrumento para o Plano Diretor Estratégico de 2014 seguiu nos termos da antiga descrição de Concessão Urbanística, se preocupou em itemizar os possíveis tipos de remuneração previstos para a concessionária (3º Parágrafo do Artigo 144) e, no 4º Parágrafo, permitiu aos proprietários dos imóveis diretamente atingidos a possibilidade de realização da intervenção, desde que compatível com a intervenção planejada.

Repetindo o PDE anterior, no conteúdo do PDE de 2014 é possível constatar uma falta de direcionamento do instrumento, diferente das Operações Urbanas Consorciadas que têm áreas definidas previstas no Plano, a Concessão Urbanística só tem localização ou direcionamento de área nos Planos Regionais. Entretanto, vale lembrar que a Lei Específica (Lei 14.917/2009), que detalha e regulamenta o instrumento, em seu artigo primeiro direciona as áreas de concessão que devem ter como alvo as áreas de operação urbana consorciadas ou área de intervenção urbana, além de reafirmar a necessidade de coerência com as diretrizes estabelecidas pelo PDE.

Nova Luz (SP)

O Projeto Nova Luz, situado entre as avenidas Duque de Caxias, Ipiranga, Rio Branco, Cásper Líbero e a Rua Mauá, no bairro da Santa Ifigênia,

Centro de São Paulo, foi anunciado pelo governo de José Serra (2005) e realizado no governo de Gilberto Kassab (2010) pela Secretaria Municipal de Planejamento e um consórcio de empresas, após duas audiências públicas e reuniões realizadas com representantes do comércio, habitação, ZEIS, e conselhos relacionados, incluindo um levantamento dos moradores da região.

Porém, foi em 2011 que a versão final do projeto propôs diretrizes para a recuperação da região, prevendo jardins, ciclovias, ciclofaixas, melhorias no sistema de transporte, renovação do patrimônio histórico, recuperação de passeios e praças, bulevares, aumento da oferta de unidades habitacionais, comerciais e de serviços. Caberia à concessionária que vencesse a licitação, desapropriar, comprar, demolir ou reformar por volta de 546 imóveis totalizando 23% da área construída e 54% da superfície da área a ser revitalizada, construindo empreendimentos imobiliários, infraestrutura urbanística e equipamentos urbanos, segundo os usos propostos pelo projeto. A proposta atingiria 15 anos e possuía 5 fases, iniciando pelos maiores terrenos (Nova Luz: Projeto Urbanístico Consolidado, Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2011).

As desapropriações e consequentes demolições e remanejamentos foram considerados pontos polêmicos, tanto juridicamente, quanto em projeto. Na proposta final os indivíduos desapropriados seriam remanejados para áreas próximas na Nova Luz, proprietários receberiam edifícios reformados equivalentes na região, e locatários receberiam propostas de aluguéis proporcionais à suas rendas, também no perímetro da região. Seriam construídas também 1.160 unidades habitacionais de interesse social, priorizando a população com renda entre 0 e 6 salários mínimos, e 990 unidades habitacionais de mercado popular, 0 a 25 salários mínimos e, as unidades residenciais seriam vendidas pela concessionária (Nova Luz: Projeto Urbanístico Consolidado, Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2011).

Contudo, o Estudo de Viabilidade Econômica, Mercadológica e de Situação Fundiária realizado pela FGV para o projeto apontou que os imóveis estariam acessíveis apenas para famílias acima de 7 salários mínimos, para alojar famílias de menor poder aquisitivo nessas áreas, necessariamente haveria a necessidade de subsídio público (GATTI, 2013). Além disto, este mesmo estudo também relatou que para a concretização do projeto eram necessários o investimento público em torno de 600 milhões, contraditório à justificativa de economia pelo Poder Público.

A somar, foram diversas as decisões judiciais que suspenderam o projeto por razão da falta de participação. As críticas eram de que as poucas audiências realizadas pela Prefeitura e pelo Consórcio tinham apenas intenção formal, e não traziam a possibilidade de participação efetiva, indiferente ao estabelecido pelo Inciso II do Artigo 2º do Estatuto da Cidade. De fato, pelo relato das audiências, nem os vereadores, nem os comerciantes locais, nem os moradores e nem a opinião pública tinham certeza do que seria feito na Nova Luz (GATTI, 2013). Além disto, nem o instrumento de concessão urbanística e nem a autorização para sua aplicação na região da Nova Luz traziam o parecer do Conselho Municipal de Política Urbana. Outro motivo que contribuiu para a conclusão da falta de participação foi o fato da Lei específica (Lei 14.918/2009), que autoriza a concessão urbanística no local, ter sido aprovada antes mesmo da realização do projeto, incoerente ao que propunha a lei de concessão (Lei 14.917/2009), que vislumbra a importância do projeto urbanístico.

O ponto final se deu na falta de interesse do capital privado ao projeto, na gestão do prefeito Fernando Haddad, a concessionária vencedora alegou a inviabilidade econômica-financeira da Proposta (SPINELLI, 2013). Assim, a Concessão foi cancelada, porém na intenção de firmar cooperação com o setor privado, foi sugerido o modelo de Parceria Público-Privada (PPP), previsto na Lei 11.079/04, onde as empresas poderiam apresentar propostas alternativas de construção de edifícios cujo uso poderia ser misto: comércios nos andares baixos e moradias

populares nos demais. Neste caminho, foi feita em 2014, para toda a região do Centro, a Parceria Público-Privada para Concessão Administrativa Destinada à Implantação de HIS, Habitação de Mercado Popular com a prestação de Serviços de Desenvolvimento Social e Pré e Pós, de Apoio à Gestão Condominial e Gestão de Carteira de Mutuários e de Manutenção Predial (Secretaria de Habitação do Governo do Estado de São Paulo), o que resultou no contrato do Lote 1, e para os demais lotes, incluindo o Lote 3, onde se encontra a área da Nova Luz, não houve manifestação de interesse.

Cabe lembrar ainda, que as PPPs não necessariamente se viabilizam financeiramente, e são ações pontuais que podem estar ou não vinculadas à um planejamento maior.

Atualmente, após as demolições, a situação de abandono e violência na área da Nova Luz distanciam ainda mais investimentos privados.

f. Sugestões e recomendações

Considerando os aspectos críticos ao instrumento de Concessão Urbanísticas relatados acima, uma recomendação a se observar na proposta existente no Plano Diretor (2011) do município do Rio de Janeiro seria a ampliação e inserção, no artigo de descrição do instrumento, de mecanismos obrigatórios que proporcionem uma elaboração e uma gestão mais participativa de todos os setores sociais envolvidos no processo, principalmente dos impactados diretamente pela proposta.

Um aspecto positivo, presente na Lei 14.917/2009, que poderia ser incorporado ainda na descrição do instrumento na revisão do PD, é o condicionamento da intervenção à realização prévia de projeto urbanístico específico. No entendimento que é na elaboração do projeto o momento em que se estabelece os compromissos do poder público para a intervenção urbana. É preciso ressaltar também que a complexidade do instrumento da concessão urbanística exige da matéria, planejamento, prever desdobramentos de uma intervenção de longo

prazo e as mitigações e compensações eventualmente necessárias. Ou seja, não trata apenas de quantificar e orçar obras, mas gerar valor a partir das transformações do espaço, que por sua vez devem ser financiados por este valor, neste caminho, dimensionando o projeto urbano com uma maior visão econômica, como esclarece Camila Marelonka no artigo *Concessão Urbanística: Riscos e Compromissos* (MARELONKA, 2011). Isto caracteriza o grau de dificuldade técnica que o poder executivo deve ser capaz de absorver.

Além disto, a complexidade do instrumento da concessão urbanística passa também pela necessidade de se instrumentalizar e capacitar o poder público municipal para exercer de fato a gestão participativa, uma vez que é necessário a compreensão da proposta pelo público em geral para que este tenha como opinar e contribuir positivamente para a aplicação do instrumento.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF: jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 07/06/2019.

MARELONKA, Camila. *Concessão Urbanística: Riscos e Compromissos*. Anais: XI Encontros Nacionais da ANPUR. São Paulo, 2011.

MUNDIM, Gabriel A. *A Concessão Urbanística*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2014.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. Rio de Janeiro: RJ, fev. 2011. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC111M.PDF>>. Acesso em: 29/04/2019.

ROLNIK, Raquel. Por conta do metrô, quadra da Vai-Vai tem que sair do Bexiga? NOTÍCIAS-ARCHDAIL-BRASIL. São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/tag/projeto-nova-luz>> Acesso em: 19/09/2020.

SAMORA, P.; HIRATA, M. “Nova Luz”, velhos interesses no urbano. In: Revista Forum. 18.10.2011. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_noticia.php?codNoticia=9537> Acesso em: 19/09/2020.

SÃO PAULO (Cidade). Lei Ordinária nº 14.917 de 2009. São Paulo: SP, 07 mai. 2012.
Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14917-de-7-de-maio-de-2009/detalhe>>. Acesso em: 20/09/2020.

SÃO PAULO, Governo do Estado. Secretaria de Habitação. PPP Habitacional para a Área Central da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2014. Disponível em:
<<http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>>. Acesso em: 19/09/2020.

SÃO PAULO, Prefeitura de São Paulo. Nova Luz: Projeto Urbanístico Consolidado. São Paulo, SP, 2011. Disponível em:
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/96_ceouc_nl_consolidado_nov_2011.pdf>. Acesso em: 19/09/2020.

SPINELLI, Evandro. Haddad engaveta plano de Kassab do projeto Nova Luz em SP. Folha de São Paulo. São Paulo, 24/13/2013. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/01/1219633-haddad-engaveta-plano-de-kassab-do-projeto-nova-luz-em-sp.shtm>> Acesso em: 20/09/2020.

VERSÃO PRELIMINAR