

## **Princípios do Equador e Governança Regulatória nas contratações públicas sustentáveis: implicações nas desapropriações**

*Equator Principles and Regulatory Governance in sustainable public contracts: implications for expropriations*

*Roberto Correia da Silva Gomes Caldas<sup>1</sup>*

*Thiago Penido Martins<sup>2</sup>*

**Resumo:** Trata-se de tema recente que apresenta reflexos na sustentabilidade das contratações públicas de grande porte, principalmente quanto à aprovação de seus financiamentos. Por isso, o estudo objetiva analisar a aplicação conjunta dos Princípios do Equador (normas de governança corporativa socioambientais) e da Governança Regulatória (regulação administrativa pactual concertada) nas contratações públicas sustentáveis, e seu impacto nos procedimentos de desapropriação destinados à execução de obras públicas a elas implicadas. Além de defini-los, classificá-los

---

1 Mestre e Doutor em Direito Público pela PUC/SP. Professor do Programa de Mestrado da UNINOVE. Advogado no Brasil e em Portugal.

2 Mestre e Doutor em Direito Privado pela PUC/MG. Professor da PUC/MG, FNH e FAMINAS. Procurador Autárquico Municipal.

e os diferenciar a partir da concepção de regulação e regulamentação administrativas no âmbito das avenças com o Estado, será examinado o seu conceito concertado, de exercício sinérgico à luz das parcerias público-privadas (e desapropriações correlatas), nas quais há repartição flexibilizada dos riscos inerentes aos projetos entre os setores público e privado, com controle social e participação popular. Conclui-se que tais normas de governança corporativa socioambientais devem ser positivadas para maior certeza e segurança jurídicas nos *project finances* relativos às parcerias público-privadas com desapropriações. O método indutivo permitirá estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema da regulação dos contratos administrativos sustentáveis e seus institutos implicados, sua execução e notadamente seu controle, bem como estabelecer as funções e princípios que regem a atuação dos interessados no processo.

**Palavras-chaves:** Princípios do Equador; Governança Regulatória; Contratações Públicas Sustentáveis; Desapropriação; Parcerias Público-privadas.

**Abstract:** It is recent theme that featuring effects on the sustainability of large public procurement, particularly regarding the approval of their funding. Therefore, the study aims to make considerations about the joint implementation of the Equator Principles (social and environmental corporate governance standards) and the Regulatory Governance (concerted covenant administrative regulation) in sustainable public procurement, and its impact on expropriation procedures the execution of public works them involved. As well as define them, sort them and differentiate regulatory and administrative rules under the covenants with the state, will be analyzing their concerted concept of synergistic exercise, even membership in the light of

public-private partnerships (and related expropriations), in which there is a breakdown relaxed risks inherent in projects between the public and private sectors, with social control and popular participation. It is concluded that such social and environmental standards of corporate governance should be institutionalized for greater legal certainty and security in finances projects of public-private partnerships with expropriations. The inductive method will establish the concepts and practices to issues of regulation of sustainable government contracts involved and their institutions, their execution and notably its control, as well as the functions and principles governing the activities of stakeholders in the process.

**Keywords:** Equator Principles; Regulatory Governance; Sustainable Public Procurement; Expropriation; Public-private Partnerships.

## 1. Introdução<sup>3</sup>

A influência mais recente dos Princípios do Equador<sup>4</sup> nas contratações públicas de imenso ou enorme vulto, em si, é objeto hodierno de grande preocupação por parte das instituições financeiras nacionais e internacionais, principalmente quanto aos riscos envolvidos na concessão de financiamentos de *project finances* como, *e. g.*, os de parcerias

---

3 O presente estudo se apresenta, em parte, como o desenvolvimento das ideias contidas em anteriores publicações dos autores, tais sejam: CALDAS, 2010; CALDAS, 2011; MARTINS; SAMPAIO JÚNIOR, 2014.

4 Os Princípios do Equador, consoante mais abaixo se explicitará, são vistos como um acordo voluntário entre bancos e instituições financeiras para um tratamento correto e adequado de questões de sustentabilidade socioambientais, ao estabelecerem uma estrutura voltada para a avaliação e gestão de riscos socioambientais em *project finances*, e em que as respectivas

público-privadas que envolvam quantias vultosas.

E isso porquanto tais riscos não mais se limitam ao âmbito econômico decorrente de eventual inadimplência ou malogro do projeto, mas também pela factibilidade de possíveis responsabilizações civis e criminais do setor financeiro por danos socioambientais decorrentes dos empreendimentos por si financiados.

Por tal motivo, as considerações a serem desenvolvidas em torno dos Princípios do Equador, quanto às contratações públicas, têm por foco defini-los, classificá-los e os diferenciar da concepção de regulação e regulamentação administrativas no âmbito destas relações com o Estado – em um primeiro momento – para, em sequência, tratar-se sobre o seu conceito concertado à luz das contratações públicas realizadas inclusive sob a forma de parcerias público-privadas – e institutos afins, como, *e. g.*, as desapropriações – nas quais há uma repartição flexibilizada dos riscos inerentes aos projetos entre os setores público e privado, com controle social e participação popular.

Desse modo, o objetivo será a verificação do grau de impacto que tais normas de governança corporativa<sup>5</sup> socio-

---

operações impliquem um custo de capital superior a US\$10.000.000,00 (dez milhões de dólares americanos) ou Financiamentos Corporativos Dirigidos a Projetos (PRCL) de pelo menos US\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares americanos). EPFI's - Equator Principles Financial Institutions (2013). Os Princípios do Equador: um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos. Disponível em: [http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_portuguese\\_2013.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf). Acesso em 15 jun. 2016.

- 5 Conforme informa CASADO FILHO (2011, p. 43), “Na verdade, o termo *governança corporativa* surgiu para superar os conflitos de interesse ou “de agência”, decorrentes da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Percebeu-se que tais conflitos, decorrentes da delegação do poder de decisão que o proprietário faz aos administradores, precisavam ser diminuídos, sob pena da instituição “empresa” entrar em risco”. A seu turno, ANDRADE; ROSSETI (2011, p. 21), ao tratarem da abrangência da

ambientais possuem nas contratações públicas (inclusive pela via das parcerias público-privadas) e seu exercício sinérgico quanto aos polos público e privado de atuação nessas relações pactuais estatais, capazes de contribuir para a potencialização da sustentabilidade das prestações de serviços públicos, inclusive precedidas de obras que presuponham, *v. g.*, desapropriações, de sorte a apresentarem a maior adequação possível aos interesses públicos e privados por si versados.

Trata-se de tema vinculado não só à regulação administrativa pactual concertada<sup>6</sup>, cujo intuito de parceria, cooperação, consenso, colaboração, associativismo e sinergia entre o setor público e o privado é o que prevalece mediante uma maior repartição e melhor distribuição dos riscos envolvidos nos empreendimentos ajustados, mas principalmente das

---

Governança Corporativa afirmam que “(...) as práticas de governança podem ser descritas a partir de diversos pontos de vista, admitindo assim várias acepções. Desde as relacionadas a questões legais, como as dos direitos societários e sucessórios, a questões financeiras, como a geração de valor, a criação de riqueza e a maximização do retorno dos investimentos, e questões estratégicas, como a definição dos propósitos empresariais e das diretrizes corporativas para os negócios e das questões operacionais, como sistemas que regem as relações entre acionistas, os conselhos de administração e a direção executiva das empresas”. De conseguinte, para fins do presente estudo, os Princípios do Equador são havidos como uma espécie de normas de governança corporativa, entendida segundo sua tendência, oferecida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de servir como um dos instrumentos determinantes do desenvolvimento sustentável, em suas três dimensões – econômica, ambiental e social – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Disponível em: <http://www.oecd.org/>. Acesso em 15 jun. 2016 –, consoante a doutrina de ELKINGTON (2004) a respeito do *triple bottom line*.

- 6 Adota-se, para tanto, um modelo teórico de análise trazido da doutrina francesa, cujo corte didático-metodológico que encerra permite a verificação clara dos vários atos, a serem regulados, que o compõem (como que em uma “dissecação” do contrato administrativo, de cunho meramente propedêutico, expondo “à carne viva” os vários atos jurídicos que lhe dão forma). A respeito de tal modelo, vide MELLO, 2007, pp. 671-673 e 689-690; MELLO, 1967, p. 31.

noções de atividades regulatórias administrativo-econômicas e administrativo-socioambientais, e sua contribuição para a solução da crise de confiabilidade relacionada aos polos de interesses no âmbito dos chamados contratos administrativos.

O enfoque do estudo refere-se, assim, à redução dos riscos inerentes, aos contratos administrativos, verificando-se quais os incrementos (em termos qualitativos e específicos) são aplicados aos controles financeiro (aqui representados pelos Princípios do Equador) e técnico-gerencial voltados para o aspecto público e institucional financeiro nas avenças (externados, mormente, quando da prática dos atos regulamentares e de autorregulação setoriais).

Também verificam-se, nessa circunstância, quais os graus de responsabilidade na gestão dos projetos em tais ajustes com o Estado (principalmente em termos de “*accountability*”, isto é, gestão responsável com prestação pública de contas) e que resultem numa significativa otimização de retorno lucrativo do capital privado investido – principalmente quando vincular-se à modalidade patrocinada das parcerias público-privadas, com a contrapartida particular sendo financiada pelas instituições financeiras – para a concretização das políticas públicas setoriais<sup>7</sup>.

O método indutivo, dessa maneira, permitirá estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema da regulação dos contratos administrativos sustentáveis e seus institutos implicados, sua execução e notadamente seu

---

7 Por administração de risco, também dita *exposure management* ou *risk management*, tem-se a “...aplicação de análise financeira e utilização de diversos instrumentos financeiros no controle e na redução de determinados tipos de risco” GASTINEAU; KRITZMAN, 2000, p. 342. Ainda, “...administrar risco financeiro significa avaliar e tentar controlar o equilíbrio entre risco e retorno em empresas voltadas ao lucro e em organizações sem fins lucrativos” GASTINEAU; KRITZMAN, 2000, p. 9.

controle, bem como das funções e princípios que regem a atuação dos interessados no processo.

## 2. Origem, definição e descrição dos Princípios do Equador

Os ditos Princípios do Equador, dessa forma denominados em função de o Equador representar o ponto de equilíbrio perfeito entre os hemisférios norte e sul, em si, constituem-se em um conjunto de diretrizes estabelecidas para auxiliar no procedimento de análise de risco na concessão de crédito, de modo a assegurarem que os projetos (ditos *project finances*<sup>8</sup>), financiados pelas respectivas instituições financeiras e de fomento, contribuam para o desenvolvimento social e ambientalmente responsável.

Tratam-se, em verdade, de diretrizes específicas de governança corporativa, cuja discussão tem sua origem em outubro de 2002, quando o *IFC - International Finance Corporation* (segmento responsável pelo setor financeiro do Banco Mundial) em conjunto com o *ABN Amro Bank*, promoveu, em Londres, encontro para troca de experiências sobre in-

---

8 Conforme definição dada pelo Acordo de Basileia II o *project finance* pode ser considerado como "(...) um método de financiamento pelo qual o financiador considera primordialmente as receitas geradas por um único projeto tanto como fonte de receita quanto como garantia pelo recurso financiado. Este tipo de financiamento é utilizado normalmente para projetos de grande porte e complexidade que exigem muitos recursos e que podem compreender, por exemplo, usinas de energia, indústrias químicas, mineração, infraestrutura de transporte, meio ambiente, e telecomunicações. [...] O tomador do recurso é geralmente uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) que não está autorizada a utilizar o recurso para além do desenvolvimento, operação e gestão da instalação financiada. A consequência deste tipo de financiamento é que o repagamento depende primordialmente do fluxo de caixa do projeto e do valor colateral dos recursos do projeto" ANTUNES; FERNANDES, 2015, p. 44.

vestimentos em projetos, com especial atenção às questões socioambientais em mercados emergentes, principalmente ante a frequente ausência de legislação efetivamente protetiva dos direitos sociais e do meio ambiente.

Como fruto dessa iniciativa, em 2003, dez dos maiores bancos na área de financiamento internacional de projetos<sup>9</sup>, detentores de mais de 30% (trinta por cento) do total investido mundialmente, criaram diversas diretrizes que passaram a compor o que se usualmente denomina-se como os Princípios do Equador, adotando-as como parte de suas políticas de concessão de crédito para projetos que apresentem impacto socioambiental<sup>10</sup>.

As referidas diretrizes<sup>11</sup> têm, dentre seus objetivos, condicionar o financiamento de projetos que possam, em maior ou menor medida, causar impacto ambiental, desde que haja um compromisso de adoção de medidas que o mitiguem, em especial, no que diz respeito à tutela do meio ambiente, do direito à moradia e da dignidade das pessoas afetadas pela execução de obras públicas.

Atualmente, os Princípios do Equador foram redimensionados e atualizados, sendo, portanto, intitulados

---

9 Dentre tais instituições financeiras, tem-se: ABN Amro, Barclays, Citigroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse, HypoVereinsbank (HVB), Rabobank, Royal Bank of Scotland, WestLB e Westpac.

10 Para se ter a correta dimensão do seu grau de relevância, atualmente, 83 (oitenta e três) instituições financeiras, em 36 distintos países, que compõem a Associação das EPFI's - *Equator Principles Financial Institutions*, adotaram oficialmente os Princípios do Equador, com uma abrangência em mais de 70% (setenta por cento) das dívidas internacionais de *Project Finance* em mercados emergentes. EPFI's - *Equator Principles Financial Institutions*. Disponível em: <http://www.equator-principles.com/>. Acesso em 15 jun. 2016.

11 A utilização da terminologia "diretrizes" no presente texto se coaduna com a natureza dada pelas regras de *soft law* que possuem um valor condicionante para os seus destinatários, sem revestir-se, necessariamente, em cogência absoluta, conforme será comentado posteriormente.

Princípios do Equador III<sup>12</sup> em sua nova versão consolidada, revelando-se como fruto da análise estratégica feita em 2010 pelo IFC - *International Finance Corporation* e a Associação das EPFI's - *Equator Principles Financial Institutions*, análise esta composta por um balanço geral dos Princípios e sua aplicabilidade, com a inserção de novos temas e áreas de desenvolvimento.

Tais atualizações são importantes na medida em que buscam manter os Princípios do Equador como um padrão mínimo e atual de diligências socioambientais aplicáveis ao projeto a ser financiado, permitindo à instituição financeira o apoio responsável e controlado ao risco gerado pelo empreendimento.

Representam um conjunto de dez Princípios a serem aplicados a operações que impliquem um custo de capital superior a US\$10.000.000,00 (dez milhões de dólares americanos), ou Financiamentos Corporativos Dirigidos a Projetos (PRCL) de pelo menos US\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares americanos), abarcando tanto critérios econômico-financeiros tradicionais, como ainda parâmetros de viabilidade socioambiental<sup>13</sup>. Com efeito, as instituições financeiras signatárias devem comprometer-se a não aprovar financiamento ou recursos para aqueles (clientes) que não queiram ou não tenham condições de observarem às políticas, metas e procedimentos socioambientais que são pelos Princípios do Equador preconizados<sup>14</sup>.

---

12 EPFI's - Equator Principles Financial Institutions (2013). Os Princípios do Equador: um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos. Disponível em: [http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_portuguese\\_2013.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf). Acesso em 15 jun. 2016.

13 *Ibidem*, p. 4.

14 *Ibidem*, p. 5.

Claro está que tais instituições financeiras devem ater-se às finalidades dispostas no supracitado documento que se referem à necessidade de dimensionar os impactos sociais e ambientais causados pelos projetos financiados, numa concepção fundada na promoção do desenvolvimento sustentável. Também busca-se criar mecanismos de detecção, avaliação e gestão dos riscos ambientais e sociais de tais projetos, além de fornecer os instrumentos para a criação de procedimentos e standards – ainda que mínimos – de avaliação ambiental estratégica, numa lógica eminentemente antecipatória dos riscos.

A versão atual e consolidada dos Princípios do Equador traz ainda uma importante classificação do projeto a partir da magnitude dos impactos negativos, com a inclusão de determinadas variáveis tais como tipo, localização, escala e nível de sensibilidade, em um parâmetro crescente de avaliação dos empreendimentos financiados que adota uma escala desde projetos com alto potencial negativo até aqueles que não apresentam efeitos negativos significativos, a saber<sup>15</sup>:

i) Categoria A – alto potencial de efeitos negativos: situações em que os efeitos ambientais possam ser significativamente adversos ou irreversíveis, ao afetar grupos étnicos ou minoritários, envolver deslocamento de populações ou impactar sobre comunidades tradicionais ou patrimônios histórico-culturais significativos. A avaliação ambiental deve contemplar os efeitos positivos e negativos do projeto, comparativamente a outras alternativas viáveis e recomendar medidas para prevenir, minimizar, mitigar ou compensar impactos adversos e melhorar a performance ambiental. Tal

---

15 EPPFs - Equator Principles Financial Institutions (2013). Os Princípios do Equador: um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos. Disponível em: [http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_portuguese\\_2013.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf). Acesso em 15 jun. 2016.

análise deve abarcar todas as variáveis que possam ocasionar danos ou risco de dano ambiental, de modo integral, geralmente sob a forma de EIA (Estudos de Impacto Ambiental);

ii) Categoria B – médio potencial de efeitos negativos: situações em que os impactos ambientais em populações ou habitats naturais podem ser considerados menos severos, sendo passível prevenir os danos ou risco de danos. Esses efeitos, muitas vezes, estão restritos a parte do território afetado pelo empreendimento, não sendo ainda considerados irreversíveis. Torna-se possível a adoção de medidas mitigadoras para que tais danos não ocorram, ou então, em caso de ocorrência possam ser prontamente minimizados;

iii) Categoria C – efeito negativo muito reduzido ou nenhum efeito negativo: nesse caso, não é exigido nenhum tipo de avaliação ambiental e tampouco medidas mitigadoras específicas.

Obviamente para que haja perfeita observância das diretrizes contidas nos Princípios, todos os projetos devem ser analisados de modo a serem categorizados segundo a classificação proposta. Contudo, conforme o supramencionado documento, somente aqueles projetos que se enquadrarem nas categorias A e B deverão apresentar estudos de impacto ambiental que, segundo as referidas diretrizes, devem conter: plano de gestão ambiental com o respectivo modo de monitoramento; formas de participação popular e consulta prévia com as partes afetadas pelo projeto; auditorias e mecanismos de controle, realizado por entidades externas; análise da regularidade do proponente do projeto em relação a contratos ou acordos anteriores etc.

Do ponto de vista do impacto dos mencionados Princípios sobre o sistema financeiro interno, vale mencionar que o Banco Central (BACEN) brasileiro adotou, em abril de 2014, a Resolução nº 4.327 que incorpora, em grande parte,

os objetivos dispostos nas medidas internacionais que deram origem aos Princípios do Equador. Conforme ressalta Antunes e Fernandes<sup>16</sup>:

Os Princípios do Equador baseiam-se nas políticas e nas diretrizes do Banco Mundial e da *International Finance Corporation* (IFC) e estabelecem uma estrutura de avaliação e gestão de riscos ambientais em *project finance*, em operações em que o custo de capital seja superior a US\$10 milhões. Nesse ponto, cabe destacar que a iniciativa do Bacen com a Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2014, segue a racionalidade dos Princípios do Equador, no sentido de definir diretrizes para que instituições financeiras implementem ações de avaliação de riscos ambientais que demonstrem a adoção de cautelas razoáveis para promoção da proteção ambiental.

*Pari passu* a esse contexto, o Normativo nº 14, de 2014, do Sistema de Autorregulação Bancária (SARB) da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), também estabeleceu diretrizes e procedimentos que devem ser observadas pelas instituições financeiras no momento da análise de gestão do crédito para financiamento de projetos. Conforme o art. 1º do referido instrumento, o objetivo principal se vincula à criação de “diretrizes e procedimentos fundamentais para a incorporação de práticas de avaliação e gestão de riscos socioambientais nos negócios e na relação com as partes interessadas”.

Esse instrumento, é de se observar, ainda cria uma Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) que deve englobar não só os mecanismos de avaliação ambiental, mas também um sistema de governança voltado para os aspectos socioambientais, incrementado o grau de segurança das operações financeiras, notadamente dos empréstimos relativos a projetos de infraestrutura.

---

16 ANTUNES; FERNANDES, 2015, p. 45.

### 3. Classificação e sua diferenciação de regulação e regulamentação administrativas

De início, a fim de que se possa criticar os Princípios do Equador com a precisão necessária, cumpre que se estabeleça a conceituação e classificação do que se compreende por regulação administrativa, diferenciando-a de regulamentação aplicada aos chamados contratos administrativos (ato regulamentar) e de autorregulação. Antes de terminológica, a distinção é substancial, e sua identificação, crucial para o desenvolvimento das ideias que se busca neste trabalho firmar.

A respeito do conceito de regulação e as várias acepções em que empregue o vocábulo, conforme Almeida<sup>17</sup>

(...) ainda não existe na doutrina pátria amadurecimento suficiente para que se configure univocidade de sentido para o conceito de regulação aplicado ao direito administrativo. (...) Regulação não é conceito tradicionalmente empregado no Brasil, nem nos textos normativos, nem em estudos doutrinários de direito administrativo. Daí decorrem não apenas uma dificuldade de precisão de seu sentido como, também, conseqüentes confusões terminológicas. Um exemplo disso é a confusão, no Brasil, entre “regulação” e “regulamentação”. Tais vocábulos têm a mesma etimologia. Em linguagem leiga podem ser tidos como sinônimos. Mesmo em obras jurídicas não-específicas sobre a matéria essa assimilação ocorre. Todavia, “regulamentação” já possui sedimentado em nosso Direito – do ponto de vista doutrinário, a partir de sólida fundamentação no direito positivo – um sentido próprio, distinto do de “regulação”, que o rigor científico impõe *não seja desprezado*.

Cumpre frisar que a crítica se baseia no conceito de regulamentação enquanto uma “(...) espécie de ação estatal, envolvendo exercício do poder normativo, de caráter geral e

---

17 ALMEIDA, 2006, pp. 119 e 123.

abstrato, inerente à Administração, de competência privativa própria do Presidente da República".<sup>18</sup>

No diapasão dessas premissas supra estabelecidas, por regulação, em sua acepção ampla e quando relacionada à Administração Pública, tem-se entendido como atividade estatal que visa a conformar o setor privado aos interesses públicos, compreendendo todos os tipos de normas jurídicas (de modo geral) e controles administrativos (decisões que influenciam diretamente a conduta dos agentes) direcionados à busca da máxima eficiência alocativa e produtiva setoriais, tanto de forma ativa (interventiva – *e. g.*, a regulação de serviços públicos), como passiva (ou reativa) preventiva ou repressiva (sazonal – *e. g.*, a regulação de mercados em geral para coibir e sancionar práticas anticompetitivas em defesa da concorrência).

De todo modo, é claro o fato de distanciar-se a regulação da chamada autorregulação, porquanto esta diz respeito à regulação privada voltada ao setor privado<sup>19</sup>, malgrado, no caso dos Princípios do Equador, vez que relacionados aos projetos de parcerias público-privadas com impactos socioambientais, haja repercussão nas relações jurídicas com o setor público. A regulação administrativa, vale ressaltar, extrapola os limites da mera regulação econômica, espalhando-se também sobre as atividades sociais<sup>20</sup>.

---

18 *Ibidem*, pp. 127-128.

19 Cumpre anotar que Medauar informa a existência de formas distintas de regulação existentes no Direito estrangeiro, embora chamadas de autorregulação. MEDAUAR, 2002, pp. 127-128.

20 Já nos idos de 1986, cumpre lembrar, Barros Júnior (1986, nota de rodapé nº 6, pp. 23-25) registrou a então tendência de regulação de novas esferas da atividade administrativa em que inseridos os pactos celebrados pela Administração, tendência a qual, segundo verificado à época, é repleta de aspectos inovadores em relação ao regime jurídico clássico das avenças com a Administração (mais adequado aos serviços públicos típicos) e que alguns já chamavam de Direito Administrativo econômico. Transcrevendo excerto

Di Pietro acertadamente ensina que a conceituação de regulação administrativa deve trazer em seu bojo além da fixação de regras de conduta e controle, a proteção de interesses públicos mediante uma organização econômico-social, constituindo-se, de conseguinte, como o conjunto de tais regras (repita-se, orientadas a assegurar o interesse público). Segundo as palavras da autora<sup>21</sup>:

Ela abrange, no direito brasileiro, outras áreas, dentre as quais os **serviços públicos exclusivos** (como os referidos no art. 21, XI e XII, da Constituição) e **não exclusivos do Estado** (como saúde, ensino, assistência etc.). Para essas áreas, *o conceito de regulação econômica não se adapta inteiramente, porque a finalidade não é de ordem econômica. Daí ser preferível conceito mais amplo, em que estejam presentes os dois primeiros elementos já assinalados (fixação de regras de conduta e controle), mas amplie o terceiro elemento, finalidade da regulação jurídica, que é a de organizar os vários aspectos da vida econômica e social, para proteger o interesse público. Por essa razão, pode-se definir a regulação, no âmbito jurídico, de modo a abranger a regulação da atividade econômica (pública e privada) e a regulação social. Nesse sentido, a regulação constitui-se como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.* (grifos nosso)

Nesse contexto, os Princípios do Equador apresentam-se como diretrizes específicas de governança corporativa, com adesão por parte das principais instituições financeiras e de fomento, responsáveis pelos financiamentos dos projetos de parcerias público-privadas, vistos como verdadeiros *project finances*, caracterizando-se, ainda, como normas de autorregulação, com significativos impactos de cogência

---

de conferência que havia proferido há tempos, com tirocínio, vaticinou o que hodiernamente é uma realidade comumente verificada, qual seja, o desempenho de atividades públicas por entes privados, como o caso das parcerias público-privadas.

21 DI PIETRO, 2005, pp. 205-206.

para a viabilização econômica das contratações públicas que envolvam questões socioambientais.

Por tal razão, ante a significativa influência que os Princípios do Equador têm implicado nas contratações públicas que gozem de financiamento público ou privado, principalmente na etapa de execução de obras que envolvam desapropriações com reflexos socioambientais, entende-se mister que galguem o *status* de normas devidamente positivadas em diploma legal de aplicação geral, e não simplesmente de governança corporativa, de modo a tornarem-se mais uniformes e claros, resultando em um amplo espectro de incidência a ser observado por todos obrigatoriamente, e não de forma meramente voluntária.

#### **4. Governança corporativa regulatória**

Defende-se, é importante esclarecer, a tese da necessidade de se implementar uma governança corporativa regulatória (dita também simplesmente governança regulatória) em âmbito nacional (e não somente episódico-setorial, como se verifica) não apenas quanto aos Princípios do Equador, ou seja, entende-se imperiosa a incorporação de técnicas de governança corporativa na regulação de forma articulada, voltada inclusive aos ajustes públicos e, indo mais além, a significar uma governança corporativa publicizada, imposta pelo regulador aos contratos administrativos (dentre os quais tem-se as parcerias público-privadas, segundo o enfoque dado ao trabalho em tela).

E isso, sugere-se que seja numa Lei Geral de Regulação, com um de seus capítulos, por exemplo, voltado aos ditos Princípios do Equador e seus reflexos em institutos afins como as desapropriações necessárias à criação das obras de infraestrutura para a prestação dos serviços públicos, por

hipótese, em regime de parcerias público-privadas (quer administrativas, quer patrocinadas).

Sua adoção nada mais faria do que albergar no ordenamento jurídico pátrio, segundo indica Gomes Canotilho (2003), o relevo adequado às, por ele denominadas, administrações independentes (de entidades reguladoras independentes), à luz dos indiscutíveis fenômenos mundiais de internacionalização dos governos e globalização das economias, causadores de profundas modificações em categorias políticas e constitucionais clássicas, como, *e. g.*, a noção de Estado e soberania, em que este não é mais visto como titular de um poder incontestável de mando, em âmbito interno e internacional, mas como mera unidade de ação a comandar atos e comportamentos no seu âmbito territorial, mediante governos nacionais, vez que, em plano internacional, cede espaço sofrendo limitações a respeito de questões voltadas a integração e/ou regionalização previstas em tratados<sup>22</sup> ou à atuação de organizações internacionais públicas e privadas que interferem e impactam na formulação das políticas públicas e até mesmo na elaboração de normas nacionais<sup>23</sup>, etc.

Olvidar-se da governança corporativa regulatória, alijando-a da ordem jurídica interna, é ignorar as consequências da globalização econômica e internacionalização governamental, o que deve ser contornado mediante uma Lei Geral de Regulação, institucionalizando-se a sua *socialidade no contexto do Estado regulador*, ou seja, de realizador democrático de direitos sociais inseridos em políticas públicas – sob

---

22 MIRANDA, 2003.

23 É o caso, por exemplo, da atuação do FMI - Fundo Monetário Internacional, seguindo as políticas econômico-financeiras estabelecidas pelo Consenso de Washington, que influenciou significativamente a sanção da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, ou, ainda, o impacto da matriz principiológica internacional ambiental que influenciou a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

pena de violação das normas constitucionais pertinentes à Justiça Social (como, por exemplo, o art. 170, *caput*, incisos I a IX, e parágrafo único, c/c art. 174, *caput* e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988)<sup>24</sup>.

Já se fala em um “*direito mundial*” além da ordem política internacional, a contemplar administrações independentes (de entidades reguladoras independentes) mediante a noção de *soft law*<sup>25</sup> inserida na de *global governance*, ou seja, enquanto conjunto de regras flexíveis (pela ausência de cogência absoluta), positivadas ou não, aplicáveis às relações interestatais e sua regulação, o que, *mutatis mutandis*, no Direito Administrativo interno se reflete nos Princípios do Equador em termos de regulação, porquanto, malgrado não sejam positivados, tais regras de governança corporativa, criadas internacionalmente, têm tido ampla aplicação no cenário regulatório e regulamentar dos financiamentos pátrios (e sua concessão), ante a adesão maciça dos agentes

24 Sobre uma regulação vocacionada aos direitos fundamentais de terceira geração, vide CANOTILHO, 2003, p. 111. E, a respeito da omissão inconstitucional de preceitos de Justiça Social na Constituição Federal de 1988, a implicar violação a direitos subjetivos dos administrados, vide MELLO, 2009, pp. 12-13 e 55-56. Também sobre a necessidade de uma regulação sintonizada com os fenômenos mundiais da globalização econômica e internacionalização governamental, há as lições de MIALHE, 2003, pp. 107-108.

25 Nasser define-a, genericamente, tomando o conceito extraído do léxico de Direito internacional público da autoria de Jean Salmon; tem-na enquanto regras de valor normativo limitado, quer por estarem previstas em instrumentos sem cogência, isto é, sem obrigatoriedade de observância, ou quer por, malgrado conterem constringência, esta não se revelar criadora de obrigações de direito posto ou, se o for, de forma relativa. E, dentre as várias acepções por si descobertas e que ora se adota, aponta *soft law* como “...normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que apresentam caráter de generalidade ou principiológico que impossibilite a identificação de regras específicas e claras” (NASSER, 2006, p. 25). Grosso modo, entende-se que os Princípios do Equador podem ser consideradas como *soft law* ou a elas de certo modo equiparadas, dentro do contexto estudado.

financeiros aos seus preceitos para projetos de impacto socioambientais, como os *project finances* estatais das parcerias público-privadas que impliquem desapropriações<sup>26</sup>.

Necessita-se da positivação de regras já praticadas pelo setor privado e que são capazes de agregar melhorias de valor ao modelo regulatório administrativo atual, a exemplo dos Princípios do Equador nas licitações e contratações públicas, mas com as ressalvas de se evitarem os aumentos de custo contraproducentes verificados com o advento da *Sarbox* nos Estados Unidos da América.

O *Sarbanes-Oxley Act* (como corretamente denominado) é um exemplo de positivação e institucionalização da governança corporativa englobada pela atividade regulatória estatal, experiência que trouxe certos aspectos a serem evitados, pois, em vez de reduzir riscos nas transações e custos de regulação estatal, fez por aumentá-los de modo pouco produtor, incorporando, em sua grande maioria, práticas genericamente já verificadas pelo mercado corporativo, acrescentando gastos com mecanismos de controle e aferição sem significativa diminuição dos riscos relacionados aos ajustes públicos ou privados<sup>27</sup>.

Com a governança corporativa regulatória (ou, simplesmente, governança regulatória) busca-se ir além do direito fundamental à boa administração pública<sup>28</sup>, cujo primado

---

26 Por isso, entende-se imprescindível a positivação de tais preceitos, de sorte a adquirirem a generalidade e cogência necessárias à segurança e certeza jurídicas da previsibilidade o mais clara e ampla possível, sempre com a ressalva de que tal assim chamado “poder normativo” pelos reguladores, em si, não passa de limitações à liberdade e propriedade, que não inovam no ordenamento jurídico pátrio à luz do previsto no art. 2º, art. 5º, II, c/c art. 37, *caput*, bem como o art. 84, IV, todos da Constituição Federal de 1988.

27 Sobre a existência de custos substanciais para a implementação de um bom sistema de governança corporativa, vide SILVEIRA; BARROS; SILVEIRA; 2008.

28 FREITAS, 2007.

constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988) é sua faceta, galgando-se um patamar de adequação aos movimentos e tendências mundiais de cunho econômico-social para regulação administrativa, exigindo-se dos polos de atuação nos pactos públicos medidas que garantam satisfatórias prestações aos usuários, com lucros menos arriscados sob um controle dialogado e harmonioso. Segundo destaca Canotilho “Não se trata de uma opção por um ‘Estado-eficiente’ necessariamente minimalista. Trata-se, sim, de compreender a modernização administrativa (...) sem aniquilar o Estado Social e Democrático de Direito.”<sup>29</sup>

Há, assim, para a governança corporativa regulatória a necessidade de sua consonância ao princípio da legalidade nos moldes em que aplicado à Administração Pública, sob pena de a atividade estatal e, de consequência, a atividade de governança corporativa regulatória, incidir em abuso do “poder normativo”. Conforme ressalta Meirelles “Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”<sup>30</sup>. Dessa maneira, a governança corporativa regulatória adquire um cunho funcional distinto ao que caracteristicamente apresenta em seu formato inicial para o setor privado.

Como especificidade, é de se registrar, que os contratos de concessão administrativa (dentre eles, as parcerias público-privadas patrocinadas) - instrumentos de maior concreção da governança corporativa regulatória - devem impor claramente quais são os direitos e obrigações das partes envolvidas, principalmente à luz das atividades regulatórias e regulamentares relacionadas.

---

29 CANOTILHO, 2003, p. 111.

30 MEIRELLES, 2006, p. 88.

## 5. Regulação administrativa pactual concertada e o contexto associativo dos denominados contratos administrativos sustentáveis

A análise da específica relação da regulação administrativa pactual concertada com os polos de atuação neles verificados (reguladores, particulares, usuários e Estado) e as formas pelas quais influencia ou pode influenciar o desempenho das atividades a eles inerentes (inclusive com auxílio da participação popular e do controle social)<sup>31</sup>, pressupõe a institucionalização do diálogo entre si, em uma processualização do contrato administrativo, segundo uma visão dinâmica e concomitante à tradicional concepção estática de ato administrativo *lato sensu*.

Dentro dessa visão dinâmica e processualizada dos ajustes públicos, sua gestão e fiscalização, realizadas pelos agentes previstos no art. 67, da Lei nº 8.666/93 - e ainda contando com a participação popular e controle social - incorporam a noção das melhores e mais contemporâneas técnicas gerenciais (dentre as quais tem-se o chamado Ciclo PDCA<sup>32</sup>) para desempenho das atividades regulatórias de

31 Vide, a respeito dos contratos administrativos: MELLO, 2007, pp. 689-690 e MELLO, 1967, p. 31.

32 Também dito Ciclo da Melhoria Contínua, Ciclo de Shewhart, Ciclo de Deming ou Método Gerencial Básico de Qualidade - idealizado desde a década de 1930 e melhor fomentado na década de 1950, no Japão do pós-guerra -, com seus respectivos termos (Planejamento, Execução, Controle e Avaliação), é a técnica oficial hodierna, de âmbito nacional, escolhida para o alcance de alta qualidade na implantação e gestão de programas governamentais, com seus respectivos projetos, em organizações do setor público brasileiro. Sua escolha, é de se mencionar, deu-se no âmbito do anterior Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - QPAP, instituído pelo antigo MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado (atual MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), enquanto uma das suas diretrizes estratégicas de adesão, voltada

cunho administrativo-econômico e administrativo-socioambiental (onde devem vir a ser inseridos os ditos Princípios do Equador).

Dentre tais atividades regulatórias estatais, algumas autorregulatórias como as dos Princípios do Equador, ante sua adesão maciça do setor financeiro para suprir a deficiência legislativa dos países emergentes e/ou em desenvolvimento, devem ser incorporadas pela legislação pátria e pela Administração Pública – inclusive em seus atos regulamentares contratuais – mediante um esquema de institucionalização fundado no contínuo diálogo e na diuturna parceria com os interessados envolvidos.

Assim, com a relação de administração pública a pressupor parceria em participação popular e controle social, com um diálogo de consenso estabelecido em um desenvolvimento processualizado dos ajustes públicos<sup>33</sup>, tem-se campo fértil para o incentivo à publicização de tais regras autorregulatórias socioambientais tão relevantes dos Princípios do Equador, com seu emprego natural nos chamados contratos administrativos<sup>34</sup> ocorrendo do mesmo modo que aquele espontaneamente desempenhado por membros do próprio setor financeiro<sup>35</sup>.

---

para a orientação dos órgãos ou entidades públicos na implementação de ações para a melhoria da qualidade e da eficiência de seus serviços.

33 MONCADA, 2009.

34 Dita autorregulação induzida e controlada, na acepção dada por MEDAUAR (2002, pp. 127-128) “...em alguns ordenamentos, como o italiano (no caso do Garante para tutela dos dados pessoais, criado pela Lei 675/96) parece se incluir nas atribuições de regulação promover, no âmbito das categoria – *rectius*, categorias – interessadas, na observância do princípio de representatividade, a elaboração de códigos de deontologia, de verificar a conformidade desses códigos à lei e aos regulamentos e de contribuir para a garantia de sua difusão e aplicação. Trata-se de uma auto-regulação induzida e controlada, como foi feito com jornalistas”.

35 Dita simplesmente autorregulação, conforme acima já anteriormente

Dessa maneira, sua publicização e incorporação nos termos de uma regulação administrativa pactual concertada acabarão por, mais claramente, contemplar e facilitar a implementação dos institutos inerentes à execução e consecução dos fins pactuais públicos, como no caso das desapropriações necessárias à criação das obras de infraestrutura para a prestação dos serviços públicos, especificamente na hipótese de parcerias público-privadas (quer administrativas, quer patrocinadas).

Por isso, tais contemporâneas técnicas gerenciais e fiscalizatórias para desempenho das atividades regulatórias de cunho administrativo-econômico e administrativo-socio-ambientais, devem igualmente ser incorporadas à fase de execução dos contratos administrativos, com o Ciclo PDCA, também dito de Melhoria Contínua, sendo uma valiosa ferramenta inclusive para a sua sustentabilidade.

E assim o é porque esse Ciclo impõe um necessário planejamento das atividades ou serviços públicos a serem prestados, com sua efetiva prestação em desenvolvimento seguido da verificação e controle, com a consequente avaliação, repetindo continuamente (o ciclo) com constantes e subsequentes planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação.

Em sendo tais contemporâneas técnicas gerenciais e fiscalizatórias, como as do Ciclo PDCA, postas no contexto dos ajustes públicos por normas de ordem pública, e sua aplicação ocorrendo de maneira dialogada, concertada pelos reguladores, ter-se-á importante e expressivo instrumento de redução dos riscos na fase de desenvolvimento, aumentando sua sustentabilidade.

---

definida, e que difere da chamada regulação interna, havia, *v. g.*, quando da elaboração e definição de padrões de conduta pelo próprio destinatário da norma.

E tal aumento de sustentabilidade se dá tanto em relação ao setor público contratante, a resultar, por um lado, maior austeridade e rigidez no controle de suas finanças e, daí, mais confiabilidade quanto à pontualidade para o adimplemento de suas obrigações pecuniárias, e, por outro, uma melhora na capacitação técnico-gerencial para a realização de um controle regulamentar mais rigoroso e criterioso das atividades pactuadas, como quanto ao setor privado, cujo ganho de responsabilidade gerencial das atividades públicas por si desempenhadas e desenvolvidas se tornaria mais significativo.

E, fixadas tais premissas, para se chegar à consequente verificação dos mecanismos de aplicação conjunta dos Princípios do Equador e da governança regulatória sobre as desapropriações nas contratações públicas, torna-se mister, antes, breves ponderações a respeito da atual acepção deste instituto expropriatório, inclusive como modo de atendimento à função social da propriedade privada.

## **6. Por uma definição de desapropriação compatível com o Estado Democrático de Direito**

Tem-se que uma das formas mais importantes de intervenção do Poder Público na propriedade privada, a desapropriação, também constitui uma garantia constitucional ao direito de propriedade. A despeito de o texto constitucional atribuir ao instituto da desapropriação a condição de garantia fundamental ao direito de propriedade, ante a exigência expressa de pagamento de indenização equivalente, essa afirmação não é nada trivial<sup>36</sup>, vez que existem diversos autores que a consideravam um atentado, uma violência

---

<sup>36</sup> Em igual sentido, FERNANDES; ALFONSIN, 2009, p. 23.

contra o proprietário<sup>37</sup>. Ainda, conforme evidencia Mendes<sup>38</sup> “E por que a expropriação, mesmo com indenização, nunca foi completamente absorvida pelos cidadãos em geral, sejam eles proprietários, legisladores ou juízes?”

A desapropriação é instituto jurídico mediante o qual a “autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade”<sup>39</sup>. É a capacidade do “(...) Estado de extinguir, limitar ou restringir, mediante indenização, o direito individual”<sup>40</sup>. Ainda, pode ser considerada como “ato pelo o qual o Estado, necessitando de um bem para fins de interesse público, subtrai (em benefício próprio ou de terceiros) direito do proprietário sobre esse bem, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”<sup>41</sup>.

A desapropriação implica a transferência compulsória da propriedade privada ao patrimônio público em nome do interesse da coletividade, mediante compensação indenizatória.

Desse modo, o proprietário é constrangido a transferir a sua propriedade ao poder estatal, sendo-lhe garantido o direito a uma indenização, em geral prévia e justa, fixada em observância aos princípios constitucionais da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, ou em respeito à liberdade do proprietário que consente com o valor da indenização proposto pelo Poder Público, celebrando respectivo contrato administrativo de desapropriação amigável.

---

37 SODRÉ, 1945.

38 MENDES, 1993, p. 20.

39 WHITAKER, 1927, p.3.

40 LEITE, 1921, p.13.

41 SODRÉ, 1945, p. 7.

## 7. Desapropriação e propriedade privada: o princípio da função social

O instituto da desapropriação caminha, historicamente, em paralelo com o direito de propriedade, de modo que a forma como determinada sociedade compreende a propriedade privada influenciará a compreensão e o delineamento do instituto da desapropriação.<sup>42</sup>

A evolução do instituto da desapropriação foi influenciada pela evolução do conceito de propriedade, especialmente pela concepção de que a propriedade privada, para além de satisfazer aos interesses egoísticos e individualistas de seu proprietário, também cumpre importante função social.

De acordo com Monteiro<sup>43</sup>

o homem, no passado, podia usar, gozar e dispor da coisa que lhe pertencesse, como melhor lhe aprouvesse, sem que fosse lícito opor qualquer restrição ao livre exercício desse direito. Todas as legislações, sem discrepância, proclamavam então a intangibilidade do domínio, verdadeiro resquício da propriedade quirritária, no direito romano, sinônima de direito absoluto, de propriedade absoluta. Gradativamente, porém, modificou-se essa concepção egoística e individualista, que logo se tornou obsoleta, graças às tendências fundamentais da civilização atual.”

A desapropriação, desde a Constituição de 1824, encontra-se positivada nos textos constitucionais. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, estabelece o rol de direitos e garantias fundamentais assegurados a toda e qualquer pessoa que esteja sob a jurisdição do Estado brasileiro.

---

42 BEZNOS, 2010.

43 MONTEIRO, 1998, p. 1.

Dentre os direitos fundamentais positivados pelo texto constitucional está o direito de propriedade, disciplinado pelos incisos XXII e XXIII, os quais, além de garantirem o direito de propriedade, preceituam que esta deverá cumprir a sua função social. Evidencia Radbruch<sup>44</sup> que:

(...) a propriedade privada aparece já hoje como um campo de ação livre, confiado pela coletividade à iniciativa privada do indivíduo, mas confiado somente na expectativa de que este faça dela um uso social, sob pena dela lhe ser retirada, se esta expectativa não se verificar. Por outras palavras: a propriedade passou a ser considerada um direito limitado e condicionado, e deixou de ser um direito sem condições e limites, sagrado e inviolável, que se justifica por si mesmo.”

Ainda no que diz respeito à proteção ao direito de propriedade, o inciso XXIV, do art. 5º, do texto constitucional, preceitua de forma expressa que competirá à legislação infraconstitucional disciplinar o procedimento de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos de desapropriação sanção previstos no texto constitucional e disciplinados em legislação específica, tal como a desapropriação urbanística sancionatória disciplinada pelo Estatuto da Cidade.

Duas são as principais formas de desapropriação, a desapropriação por utilidade ou necessidade pública, disciplinada pelo Decreto-lei 3.365/41, e a desapropriação por interesse social, disciplinada pela Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962, cujos procedimentos de encontram-se, atualmente e de modo geral, disciplinados pelos preceitos normativos contidos no Decreto-lei 3.365/41, os quais, ao longo dessas últimas décadas, não foram objeto de mudanças profundas,

---

44 RADBRUCH, 1979, p.280.

permanecendo os seus dispositivos praticamente intactos, fato este que tem sido causa de inúmeros transtornos.

A incompatibilidade das diversas normas contidas nesse diploma expropriatório com os hodiernos anseios sociais tem demandado que se proceda à releitura e reestruturação da disciplina normativa do instituto da desapropriação, especialmente com o desiderato de compatibilizá-lo, em determinados aspectos, aos preceitos constitucionais, principalmente aqueles relativos à garantia da ampla defesa e contraditório e aos princípios da função social da posse e da propriedade. Fernandes e Alfonsin evidenciam a necessidade de “... uma consolidação da legislação esparsa, tornando a aplicação, estudo e interpretação do instituto da desapropriação no país processos menos fragmentados”<sup>45</sup>.

O Decreto-lei 3.365/41, em seu art. 3º, possibilita que haja a transferência para pessoas jurídicas de direito privado, concessionários de serviços públicos, dos atos executórios da desapropriação, sendo que os atos normativos ainda permanecem de competência exclusiva das entidades federativas.

Nessa hipótese, o particular a quem são delegados os atos executórios da desapropriação para conformação da propriedade à sua função social, torna-se também responsável pela desocupação das áreas irregularmente ocupadas, o que tem se mostrado um significativo fator de risco e entreve ao desenvolvimento das contratações públicas sob o formato de *project finance*, principalmente para a obtenção dos seus financiamentos, ante a imensa dificuldade de condução do processo segundo as regras estabelecidas pelos Princípios do Equador, consoante a seguir se esclarecerá.

---

45 FERNANDES e ALFONSIN, 2009, p. 28.

## 8. Princípios do Equador e Governança Regulatória aplicados às desapropriações nas contratações públicas

A transferência dos atos executórios de desapropriação para a iniciativa privada tem ocorrido, na maioria dos casos, de forma acrítica e impensada, em especial, sem se atentar para a necessidade de observância dos Princípios do Equador e dos direitos e garantias fundamentais de ocupantes e proprietários atingidos pela execução das obras públicas, bem como para os riscos de, em caso de olvido de ditos “princípios”, atraírem-se sérios problemas orçamentários para o ente público e para o parceiro privado, em razão da não aprovação dos financiamentos esperados.

Esse também é o entendimento de Ribeiro<sup>46</sup> para quem

Essa transferência para a iniciativa privada das atribuições e dos riscos em torno das desapropriações e desocupações, lamentavelmente, nem sempre está sendo feita de maneira refletida, conscienciosa e seguindo melhores práticas. Particularmente, tem sido comum ignorar-se que: a) as desapropriações e desocupações, em vista da sensibilidade política do tema, se tornaram itens não financiáveis pelos bancos, que não querem o ônus político de formalmente custeá-las; b) todos os grandes bancos de desenvolvimento (à exceção, por enquanto, do BNDES) e todos os grandes bancos comerciais são signatários dos Princípios do Equador, e exigem que os concessionários sigam os Princípios do Equador, como condição para aprovação dos financiamentos”

Urge aclarar que os problemas relacionados ao cumprimento dos Princípios do Equador, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da responsabilidade social de alocar as famílias afetadas pela execução das obras públicas, não estão adstritos aos casos de remoções a serem realiza-

---

46 RIBEIRO, 2013, p.14.

das em terrenos públicos ocupados irregularmente, sendo extensíveis aos possuidores de boa-fé, portadores ou não de justo título, que ocupam seus imóveis como se proprietários fossem, mas que, pelo fato de serem desprovidos do registro imobiliário, enfrentam sérios problemas para desocuparem seus imóveis e receberem o respectivo valor indenizatório.

Indispensável, para uma maior efetividade dos Princípios do Equador, dessa forma, que as suas normas de governança corporativa sejam incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro como normas gerais regulatórias nas contratações públicas, inclusive nas parcerias público-privadas, estabelecendo as obrigações a serem assumidas por parte de cada um dos contratantes, em especial, aquelas a serem observadas pela parceira privada.

Dentre essas normas a serem positivadas, imprescindível a inserção de preceitos que atribuam responsabilidade aos parceiros privados a respeito do controle e gestão dos recursos públicos, bem como sobre a adoção de instrumentos sociais destinados a minimizar os danos causados às famílias desapropriadas e, principalmente, removidas em razão da execução das obras públicas, similarmente a preceitos eventualmente existentes em âmbito local, como, por exemplo, os já adotados pelo Município de Belo Horizonte.

Os Princípios do Equador exigem que os procedimentos de desapropriação, sob a responsabilidade do Poder Público ou do parceiro privado, ainda mais quando inseridos em contratações públicas de imperioso cunho sustentável, sejam prévia e amplamente planejados, sob as mais diversas perspectivas, especialmente, a econômica (viabilidade financeira), ambiental (responsabilidade ambiental) e social (justiça social), evitando ou minorando os possíveis danos causados à coletividade.

## 8.1. Perspectiva regulatória econômica

Do ponto de vista econômico, os Princípios do Equador recomendam, objetivando uma melhor gestão e emprego dos recursos públicos, que antes de iniciadas as obras públicas e desapropriações necessárias, se realizem estudos de impacto e viabilidade financeira do empreendimento, de modo a estimar previamente os custos a serem despendidos com a execução das obras e efetivação das desapropriações, evitando perdas decorrentes da desaceleração ou descontinuidade desses procedimentos.

A realização desses estudos tem por objetivo propiciar a melhor gestão e planejamento da execução do empreendimento. Indispensável, para tanto, que haja uma conformidade entre os cronogramas de desapropriações e os cronogramas de execução das obras, de modo a evitar que eventuais atrasos na liberação dos imóveis necessários à execução não impliquem ordens de redução do seu ritmo ou paralisação e desmobilização de equipamentos e pessoal, situações que, em regra, são justificativas para pedidos de aditivos contratuais de prazo e valor.

Ao planejar empreendimentos que demandem desapropriações, o Poder Público, ou o parceiro privado, devem considerar a necessidade de haver um prazo razoável entre o início das ações de desapropriação e a emissão da ordem de serviço para início das obras, evitando reduções de ritmo ou paralisações indevidas.

A grande dificuldade, porém, é estabelecer um cronograma preciso para término das desapropriações, pois se necessário seu ajuizamento, a demora dos órgãos jurisdicionais é fator imponderável. A impossibilidade de se controlar ou prever o tempo necessário para a obtenção de uma ordem de imissão na posse, em si, pode implicar majoração

significativa dos custos da própria desapropriação, além do comprometimento da continuidade ou do ritmo de execução das obras e, de conseguinte, de todo o empreendimento, com outros prejuízos agregados.

Com efeito, por isso é que deve existir o efetivo planejamento e controle dos procedimentos de desapropriação, de modo a determinar-se com a maior precisão possível o momento adequado de se emitir a ordem de serviços e se estabelecer um cronograma de prioridades para a liberação dos imóveis, assegurando-se, assim, o ritmo e a continuidade das obras, sem prejuízo para o cumprimento das exigências estabelecidas pelos Princípios do Equador, evitando-se, com tal prática, a contratação de pessoal ou disponibilização de maquinário para além da demanda momentânea, em prejuízo ao erário público.

Ainda sob essa perspectiva também de governança regulatória econômica, deve-se ter uma adequada provisão dos recursos destinados ao pagamento das indenizações, permitindo que as desapropriações não sejam interrompidas ou realizadas de forma descontínua, o que também traz imensa dificuldade ante o igualmente imponderável fator da valorização imobiliária, possível ao longo desse processo.

E isso porque o tempo e as próprias melhorias decorrentes da execução das obras poderão promover a valorização dos imóveis a serem desapropriados. Não é por outro motivo que deve ser evitada a propositura de ações de desapropriação de modo esparso, aconselhando-se que, quando esgotados os meios suasórios nos procedimentos extrajudiciais, o ajuizamento se dê de forma única e conjunta, estancando-se, assim, o valor de mercado dos imóveis, imunizando o Poder Público de oscilações futuras que possam sofrer.

Sob essa perspectiva é que se deve incentivar e privilegiar a resolução consensual da desapropriação, mediante a celebração de acordos administrativos com o ente expropriante e os particulares afetados, ainda que a um custo *a priori* aparentemente mais elevado, mormente se considerada isoladamente a possibilidade de pagamento de indenizações acima dos valores tidos inicialmente como de mercado para os imóveis.

E isso porquanto, globalmente, tais indenizações podem acabar por se revelar menos prejudiciais, principalmente ao terem-se tais procedimentos desapropriatórios inseridos como parte de um contexto maior do *project finance*, ao evitarem os indesejáveis possíveis prejuízos colaterais, e de significativa monta, decorrentes do mero ajuizamento do litígio.

## 8.2. Perspectiva regulatória socioambiental

Ademais, ainda na fase de projetos, deverão ser realizados estudos com o objetivo não apenas de se minimizar os custos com as desapropriações, mas também de se evitar que estas recaiam sobre áreas protegidas pelas normas de meio ambiente ou sobre imóveis que possuam valor histórico ou cultural.

Daí a necessidade de que a concepção do empreendimento seja acompanhada dos estudos de impacto e responsabilidade ambiental, evitando, por exemplo, que depois de concluídas as desapropriações, se descubra que os imóveis desapropriados possuem restrições impostas pela legislação ambiental, impedindo a implementação do empreendimento concebido, ou exigindo um maior dispêndio de recursos públicos.

Os Princípios do Equador e a governança regulatória ainda exigem todo um planejamento de ordem social, de

modo a se adotar procedimentos específicos para as desapropriações e remoções de famílias que ocupam irregularmente espaços públicos.

A todas as famílias e pessoas afetadas pela execução das obras públicas, deverão ser assegurados o reconhecimento de seus direitos e a inserção destes em políticas públicas habitacionais, evitando-se, com tais medidas, que sejam expostas a situações de vulnerabilidade ou injustiça social, garantindo-se, de consequente, sua dignidade.

Nesse sentido, os Princípios do Equador III<sup>47</sup>, estabelecem 08 (oito) Padrões de Desempenho a serem observados, dentre os quais o de nº 5 sobre “Aquisição de Terra e Assentamento Involuntário”, o qual preceitua a necessidade de mitigação dos riscos e danos socioambientais, principalmente aqueles decorrentes do processo de reassentamento involuntário de pessoas, o que se torna bastante factível pela adoção de procedimentos consensuais de concretização das desapropriações e remoção das famílias afetadas pela execução da obra pública.

A sua vez, a Nota de Orientação nº 5, visando explicitar esse seu correspondente Padrão de Desempenho nº 5, no item “1” de sua Introdução estabelece o que se deve entender, para tais fins, por reassentamento involuntário, relacionando-o expressamente à hipótese das desapropriações, ao esclarecer que

“1. O Padrão de Desempenho 5 reconhece que a aquisição de terras relacionadas a um projeto e as restrições a seu uso podem ter impactos adversos sobre as comunidades e as pessoas que usam essa terra. Reassentamento involuntário refere-se tanto ao

---

47 EPI's - Equator Principles Financial Institutions (2013). Os Princípios do Equador: um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos. Disponível em: [http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_portuguese\\_2013.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf). Acesso em 15 jun. 2016.

deslocamento físico (realocação ou desalojamento) quanto ao econômico (perda de bens ou de acesso a bens ocasionando perda de fontes de renda ou de outros meios de subsistência) resultante da aquisição de terras relacionadas a um projeto e/ou de restrições ao uso dessas terras. O reassentamento é considerado involuntário quando as pessoas ou comunidades afetadas não têm o direito de impedir a aquisição da terra ou restrições ao seu uso, resultando em deslocamento físico ou econômico. Isso ocorre em casos de (i) desapropriação legal ou restrições temporárias ou permanentes ao uso da terra; e de (ii) acordos negociados em que o comprador pode recorrer à desapropriação ou impor restrições legais ao uso da terra, caso falhem as negociações com o vendedor<sup>48</sup>

No item “3” dessa mesma Nota de Orientação nº 5, a qual, repita-se, esclarece o correspondente Padrão de Desempenho em comento, as vias consensuais de solução dos conflitos são expressamente recomendadas, vindo, inclusive, ao encontro das melhores práticas de governança regulatória, de cunho eminentemente concertado, vez que,

“3. Para ajudar a evitar a desapropriação e eliminar a necessidade de recorrer à autoridade governamental para executar a transferência, os clientes são incentivados a utilizar acordos negociados que atendam aos requisitos deste Padrão de Desempenho, ainda que disponham dos meios legais para adquirir a terra sem o consentimento do vendedor<sup>49</sup>”

Cumpra ainda salientar que os preceitos contidos em seu item “9”, ao exporem-se os aspectos gerais dos requisitos para a indenização e benefícios a favor das pessoas deslocadas, fixam que,

“9. Quando não for possível evitar o deslocamento, o cliente oferecerá às comunidades e pessoas deslocadas indenização por perda

---

48 IFC – International Finance Corporation. Nota de Orientação 5 – Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário (2012). Disponível em: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/df7dba004ea2efd8aea2ee1\\_dc0e8434d/GN5\\_Portuguese\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/df7dba004ea2efd8aea2ee1_dc0e8434d/GN5_Portuguese_2012.pdf?MOD=AJPERES). Acesso em 15 jun. 2016; p. 1.

49 *Ibidem*, p. 1.

de bens ao custo total de reposição e outras formas de assistência que as ajudem a melhorar ou restabelecer seus padrões de vida ou meios de subsistência, conforme disposto neste Padrão de Desempenho. Os padrões para indenização serão transparentes e aplicados de maneira uniforme a todas as comunidades e pessoas afetadas pelo deslocamento. Nos casos em que os meios de subsistência das pessoas deslocadas forem baseados na terra ou em que a terra for de propriedade coletiva, o cliente, quando for viável, oferecerá aos realocados uma indenização baseada na terra. (...) O cliente fornecerá oportunidades para que as comunidades e pessoas deslocadas possam se beneficiar adequadamente do desenvolvimento proporcionado pelo projeto”<sup>50</sup>

Por todas essas exigências dos Princípios do Equador, em consonância com aquelas decorrentes da governança regulatória, é que atualmente as entidades federativas, responsáveis pelos projetos de parcerias público-privadas que envolvam a necessária concessão de linhas de crédito com instituições financeiras ou de fomento, têm que ponderar e sopesar cada vez mais a conveniência da transferência dos atos executórios das desapropriações e desocupações das áreas a serem afetadas pelas obras públicas.

À própria Administração Pública, muitas das vezes, se revela mais eficiente e efetiva a condução por si mesma dos atos executórios de expropriação e desocupação das mencionadas áreas, porquanto mais facilmente consegue contornar as questões socioambientais envolvidas, inclusive em razão de seus Programas de concretização das políticas públicas setoriais correlatas. Neste sentido, conforme destaca Ribeiro<sup>51</sup>

é necessário os agentes públicos encarregados da modelagem de projetos de infraestrutura sopesarem, caso a caso, se faz sentido (e em que termos faz sentido) transferir para a iniciativa privada a obrigação de realização de desapropriações e desocupações em

---

50 *Ibidem*, p. 9.

51 RIBEIRO, 2003, p. 14.

projetos de infraestrutura. Esse juízo deveria ser informado por uma análise simplificada de custo/benefício dos efeitos sociais e econômicos da transferência dessas atribuições e riscos para iniciativa privada. Para tanto, é indispensável que os agentes públicos responsáveis pela estruturação de PPPs e concessões se capacitem sobre o tema e contratem consultores capazes de realizar essas análises. Lamentavelmente, a nossa prática de estruturação de projetos ainda está distante disso”

Há Municípios, como o de Belo Horizonte, que possuem legislação específica para amparar e proteger essas famílias e pessoas, contornando as questões socioambientais decorrentes das exigências de governança regulatória e dos Princípios do Equador no caso de uma contratação de parcerias público-privadas que venham a necessitar de financiamento para a criação de infraestrutura e implementação do ulterior serviço público a ser prestado.

No caso, sua Lei Municipal 7.597, de 06 de novembro de 1998, instituiu no âmbito do seu território o Programa de assentamento de famílias removidas em razão da execução de obras públicas, o qual, na esteira dos Princípios do Equador e da governança regulatória, tem o objetivo de impedir que essas famílias sejam conduzidas a situação de desalojamento, vulnerabilidade ou injustiça social.

Desse modo, às famílias que ocupem imóvel público e sejam removidas para a execução das obras públicas, assegura-se a inclusão nas políticas municipais de reassentamento, sendo-lhes oportunizado optar pelo recebimento de unidade habitacional, reassentamento assistido ou recebimento da indenização correspondente às benfeitorias edificadas no imóvel.

Importante frisar que todos os procedimentos judiciais de desapropriação e remoção na referida municipalidade são precedidos por uma fase administrativa em que se busca, pela via consensual, atender às expectativas das famílias

afetadas, de modo a evitar a judicialização da questão, privilegiando o consensualismo e evitando as intempéries decorrentes da morosidade dos órgãos jurisdicionais na apreciação e julgamento das ações judiciais.<sup>52</sup>

O art. 3º, da Lei 7.597/98, dá o direito às famílias ocupantes de imóveis públicos, removidas em razão da execução de obras públicas, do imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade, apoio material, assistencial e jurídico para a desocupação da área pública (e para o próprio assentamento), bem como o direito de transferência e vaga em pré-escola, em escola pública e em creche conveniada às crianças e adolescentes atingidos.<sup>53</sup>

Esses procedimentos devem ser acompanhados pelo Conselho Tutelar, que zelará pelas crianças e adolescentes atingidos, analisando o local de moradia, a unidade escolar de onde estão sendo removidos e a unidade escolar para onde

---

52 Como evidencia Acocella, “a judicialização da desapropriação envolve um alto custo de oportunidade para o Estado, que poderia ser mitigado com a resolução amigável, pagando-se ao proprietário, na maior medida possível, o valor que para ele é mais justo, diante de suas próprias circunstâncias” (ACOCELLA, 2013, p. 188).

53 Conforme a referida legislação do Município de Belo Horizonte, em seu art. 3º, I a III, § 1º, o PROAS assegurará a seus beneficiários imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade, respeitado o valor de referência determinado no art. 11, da Resolução do Conselho Municipal de Habitação, com apoio material, assistencial e jurídico para a desocupação da área pública e para o assentamento, observado o direito de transferência e vaga em pré-escola, em escola pública e em creche conveniada às crianças e adolescentes atingidos, podendo o assentamento de que trata o inciso I ser substituído por auxílio financeiro. Cabe mencionar que, segundo o § 2º, I a III, deste art. 3º, para atender ao disposto no inciso III do *caput*, o Executivo enviará ao Conselho Tutelar a relação das crianças e adolescentes atingidos, informando o local de moradia, a unidade escolar de onde estão sendo removidos e a unidade escolar para onde serão removidos. A seu turno, o § 3º estabelece que poderão ser utilizados temporariamente, sob a forma de Bolsa-Moradia, recursos do Tesouro Municipal, do Fundo Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Assistência Social para locação de imóvel habitacional vago, para atender ao disposto no inciso I do *caput*.

serão removidos, privilegiando as existentes em localidade próxima, cautelas que asseguram seu processo de adaptação a nova localidade.

Além de todos estes instrumentos sociais, a legislação municipal ainda estabelece a possibilidade de que, inexistindo imediata disponibilidade de unidade habitacional apta a atender às necessidades da família removida, lhe será paga quantia mensal a título de Bolsa Moradia para ser utilizada na locação de imóvel vago nas proximidades, desde que atendidos os requisitos legais para a sua concessão, contidos no Decreto Municipal 11.375, de 2003.

Com isso, para que haja uma aplicação harmoniosa, proveitosa, eficiente e efetiva dos preceitos de governança regulatória e dos Princípios do Equador, torna-se imperioso que todos os atores, os polos de atuação direta ou indireta nas contratações públicas por si afetadas (financiadores, Poder Público, contratado, reguladores e pessoas afetadas), sejam envolvidos desde o início no projeto, antes mesmo de sua implantação sustentável, logo na fase prévia de planejamento, de maneira a criarem-se os necessários comprometimento e sinergia de todos quanto ao êxito de sua execução, o que é, evidentemente, apenas galgado se do debate, do diálogo instaurado restarem perfeitamente esclarecidos quais serão os custos e os benefícios políticos, econômicos, sociais, ambientais etc.

Somente com uma postura concertada, dialogada, ou seja, como expressão de efetiva participação popular e controle social, com indissociáveis *disclosure* (transparência, publicidade) e *accountability* (gestão pública responsável com prestação pública de contas), é que as dificuldades socioambientais podem ser contornadas e as decisões tomadas ao longo do *project finance* serem havidas por verdadeiramente legítimas.

## 9. Considerações Finais

Analisados os aspectos principais relativos à interrelação entre regulação administrativa pactual concertada, de cunho econômico e socioambiental, e a respectiva aplicação dos Princípios do Equador nas contratações feitas pelas entidades federativas da Administração Pública brasileira, tem-se como premente a necessidade de que tais normas autorregulatórias de governança corporativa, vocacionadas aos *project finances*, em conjunto com as melhores e mais contemporâneas técnicas gerenciais e fiscalizatórias, como as do Ciclo PDCA, restem devidamente positivadas e institucionalizadas em diploma legal.

E assim tem-se para que sua observância, dessa maneira, venha a se tornar de cogência absoluta e generalizada aos ajustes públicos, e não apenas com previsão em cláusulas contratuais de seus financiamentos bancários, de modo a imprimir maior certeza e segurança jurídica no desenvolvimento de institutos afins, tais como as desapropriações, possibilitando a celeridade desejada na conclusão da fase executória dos respectivos contratos.

De outro lado, conclui-se também pela necessidade da positivação e institucionalização de políticas públicas que imprimam maior proteção às famílias envolvidas, incorporando, com isso, as melhores práticas dessa iniciativa privada de autorregulação, enquanto normas de governança corporativa socioambientais, para ter-se o resguardo necessário e adequado aos direitos e garantias fundamentais na realocação e indenização de ocupantes e proprietários atingidos pela execução das obras públicas, decorrentes de desapropriações inseridas em projetos de parcerias público-privadas.

Além disso, conforme já dito, há necessidade de se atentar não apenas para a observância dos Princípios do

Equador, da Governança Regulatória e dos direitos e garantias fundamentais de ocupantes e proprietários atingidos pela execução das obras públicas, mas também para os riscos de, em caso de “olvido” de ditos “princípios”, atraírem-se sérios problemas orçamentários para o ente público e para o parceiro privado na execução do *project finance*, em razão da não aprovação dos financiamentos esperados e atrasos nos cronogramas das mencionadas desapropriações e suas correlatas obras.

Em particular, no caso das desapropriações observa-se claramente a necessidade de que a análise da viabilidade financeira e ambiental dos empreendimentos decorrentes de obras públicas, especialmente na modalidade de parcerias público-privadas, possam dar-se – para além do cumprimento do arcabouço normativo vigente – com fulcro nas diretrizes enunciadas no bojo dos Princípios do Equador, notadamente no que tange à participação ativa das pessoas diretamente afetadas ou até mesmo interessadas.

Além disso, esperar-se que a aplicação dos Princípios do Equador, ainda que de modo indireto, possa incrementar o grau de proteção das famílias deslocadas e posteriormente assentadas, primando pela promoção da dignidade humana e do bem-estar social.

Finalmente, de modo a contornar as dificuldades decorrentes da aplicação dos preceitos tanto dos Princípios do Equador como da Governança Regulatória, conclui-se não haver outra via, nos dias de hoje, que não passe pelo diálogo prévio entre todos envolvidos e afetados, segundo uma postura de administração pública concertada a implicar participação popular e controle social, ante uma exposição transparente e explícita de todos os custos e benefícios, de modo a, com isso, ter-se a tão almejada legitimidade das medidas a serem adotadas ao longo da execução do projeto.

## Referências

ACOCELLA, Jessica. *Uma releitura da Desapropriação à Luz da Constituição de 1988 e suas Principais Repercussões sobre o Regime Jurídico Vigente*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (inédita).

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. *Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 5ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

ANTUNES, Paulo Bessa; FERNANDES, Elizabeth Alves. Responsabilidade Civil Ambiental de Instituições Financeiras. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 9, n. 1, pp. 19-50, jun. 2015.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Teoria da regulação. In: *Curso de direito administrativo econômico*. CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). São Paulo: Malheiros Editores, vol. III, pp. 119-148, 2006.

BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *Contratos administrativos*. São Paulo: Saraiva, 1986.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.597, de 06 de novembro de 1998. Dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências.

BEZNOS, Clovis. *Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto-lei federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

BRASIL. Lei federal nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

BRASIL. Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. O contexto sinérgico das atividades de regulação administrativa concertada à luz dos denominados contratos administrativos. In: *Interesse Público*, ano 12, nº 61, pp. 69-82, maio/jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Administração pública e a regulação dialógica sustentável do turismo. In: *Interesse Público*, ano 13, nº 69, pp. 121-142, set./out. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Existe um direito constitucional da regulação? In: *Revista do Advogado*, Ano XXIII, nº 73, pp. 109-111, nov. 2003.

**CASADO FILHO, Napoleão.** Governança Corporativa: análise jurídica dos seus efeitos. São Paulo: Ed. Conceito Jurídico, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ELKINGTON, John. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie. *The Triple Bottom Line, Does It All Add Up?: Assessing the Sustainability of Business and CSR*. London; Earthscan Publications Ltd., cap. 1, pp. 1-16, 2004. Disponível em: [http:// kmhassoci-](http://kmhassoci-)

ates.ca/resources/1/Triple%20Bottom%20Line%20a%20history%201961-2001.pdf. Acesso em 26 abr. 2012.

EPFI's - Equator Principles Financial Institutions (2013). Os Princípios do Equador: um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos. Disponível em: [http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_portuguese\\_2013.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf). Acesso em 15 jun. 2016.

EPFI's - Equator Principles Financial Institutions. Disponível em: <http://www.equator-principles.com/>. Acesso em 15 jun. 2016.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Revisitando o instituto da desapropriação: uma agenda de temas para reflexão. In: *Revisitando o instituto da desapropriação*. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, pp. 21-37, 2009.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

GASTINEAU, Gary L.; KRITZMAN, Mark P. *Dicionário de administração de risco financeiro*. 1ª ed. São Paulo: Bolsa de Mercadorias & Futuros, 2000.

IFC - International Finance Corporation. Nota de Orientação 5 - Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário (2012). Disponível em: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/df7dba004ea2efd8aea2ee1dc0\\_e8434d/GN5\\_Portuguese\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/df7dba004ea2efd8aea2ee1dc0_e8434d/GN5_Portuguese_2012.pdf?MOD=AJPERES). Acesso em 15 jun. 2016.

LEITE, Solidônio. *Desapropriação por utilidade pública*. São Paulo: J Leite e Cia, 1921.

MARTINS, Thiago Penido; SAMPAIO JÚNIOR, Rodolpho Barreto. A desapropriação à luz da função social da posse:

reflexões críticas acerca dos direitos do possuidor face à garantia constitucional de indenização prévia e justa. In: *Direito e administração pública I*. CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; STELZER Joana; BIRNFELD, Liane Francisca Hüning (Coord.). Florianópolis: CONPEDI, pp. 46-62, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=193>. Acesso em 23 jun. 2015.

MEDAUAR, Odete. Regulação e auto-regulação. In: *Revista de direito administrativo*, n° 228, pp. 123-128, abr./jun. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

\_\_\_\_\_. Contrato de direito público ou administrativo. In: *Revista de direito administrativo*, n° 88, pp. 15-33, abr./jun. 1967.

MENDES, Vicente de Paula. *A indenização na desapropriação: doutrina, legislação e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey. 1993.

MIALHE, Jorge Luís. Desafios no ensino do Direito Internacional Público e do Direito da Integração em tempos de globalização. In: *Impulso - Revista de Ciências Sociais e Humanas. Direito e globalização*, vol. 14, n° 33, pp. 85-111, jan./abr. 2003.

MIRANDA, Jorge. Direito Constitucional e Direito Internacional. In: *Revista do Advogado*, Ano XXIII, n° 73, pp. 89-93, nov. 2003.

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

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Normativo SARB nº 14, de 28 de agosto de 2014. Dispõe sobre a criação e implementação de política de responsabilidade socioambiental. Disponível em: <http://www.autoregulacaobancaria.org.br/pdf/Normativo%20SARB%20014%20-%20Responsabilidade%20Socioambiental%20-%20aprovado%20CAR%2028.08.14.pdf>. Acesso em 15 jun. 2016.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <http://www.oecd.org/>. Acesso em 15.06.2016.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Coimbra: Armênio Arnaldo Editor, 1979.

Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2014. Dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: [http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res\\_4327\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf). Acesso em 15 jun 2016.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Desapropriações e desocupações em concessões e PPPs: custos, riscos, sensibilidade política, e os Princípios do Equador, pp. 1-46, 2013. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/portugalribeiro/>

desapropriacao-e-reassentamento-final-para-publicacao. Acesso em 20 nov. 2015.

SILVEIRA, Héber Pessoa da; BARROS, Lucas Ayres Barreira de Campos; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa e captação de longo prazo. In: *Captação de recursos de longo prazo*. SAITO, Richard; PROCIANOY, Jairo Laser (Org.). São Paulo: Atlas, pp. 287-316, 2008.

SODRÉ, Eurico. *A desapropriação por necessidade ou utilidade pública*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1945.

WHITAKER, Firmino. *Desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1927.

---

*Recebido em 03/05/2016.*

*Aprovado em 21/06/2016.*

**Roberto Correia da Silva Gomes Caldas**

Travessa Dona Paula, 118, Higienópolis  
CEP 01239-050 São Paulo/SP-Brasil

*E-mail:* robertocsgcaldas@uol.com.br

**Thiago Penido Martins**

Superintendência de Desenvolvimento da  
Capital, Diretoria Jurídica.

Av. do Contorno, Funcionários,  
CEP 30000-000 Belo Horizonte/MG - Brasil

*E-mail:* thiagopenido@yahoo.com.br

