

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Direito**

Patrícia Lobato Assis

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO  
DE BELO HORIZONTE: análise da possibilidade jurídica de implementação dos  
modelos adotados pelo Estado e Município de São Paulo**

Belo Horizonte  
2022

Patrícia Lobato Assis

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO  
DE BELO HORIZONTE: análise da possibilidade jurídica de implementação dos  
modelos adotados pelo Estado e Município de São Paulo**

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Direito Administrativo da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito para obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Doutora Maria Tereza Fonseca Dias

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

A848p Assis, Patrícia Lobato  
Parceria público-privada na política de habitação do município de Belo Horizonte [manuscrito]: análise da possibilidade jurídica de implementação dos modelos adotados pelo Estado e Município de São Paulo / Patrícia Lobato Assis. - 2022.  
31 f.  
Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.  
Bibliografia: f. 28-31.  
1. Direito administrativo. 2. Direito à moradia. 3. Parceria público-privada. I. Dias, Maria Tereza Fonseca. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.712



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

## ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DA ALUNA PATRÍCIA LOBATO ASSIS

Realizou-se, no dia 28 de junho de 2022, às 08:30 horas, na modalidade virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia intitulada PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: análise da possibilidade jurídica de implementação dos modelos adotados pelo Estado e Município de São Paulo, apresentada por PATRÍCIA LOBATO ASSIS, número de registro 2021659415, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias - Orientadora (UFMG), Prof. Eurico Bitencourt Neto (UFMG) e Prof.<sup>a</sup> Izabela Passos Peixoto.

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada  
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 28 de junho de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Tereza Fonseca Dias, Professora do Magistério Superior**, em 29/06/2022, às 20:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Izabela Passos Peixoto, Usuário Externo**, em 30/06/2022, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 18/08/2022, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1541585** e o código CRC **E93452CF**.

## RESUMO

O direito à moradia integra o rol dos direitos sociais assegurados no art. 6º da Constituição de 1988. Todavia, embora constitucionalmente garantido, a satisfação desse direito nem sempre ocorre de forma efetiva em decorrência de limitações orçamentárias e operacionais do Estado. Tal situação acarreta o chamado *déficit* habitacional, especialmente nos grandes centros urbanos, nos quais a população de baixa renda enfrenta maior dificuldade para custear um local de moradia digna. Mesmo nos municípios em que a política habitacional é estruturada, como é o caso de Belo Horizonte, há *déficit* na execução da política pública, fazendo-se necessário buscar alternativas que viabilizem o incremento nas formas de satisfação das obrigações do Estado. As parcerias público-privadas, reguladas pela Lei nº 11.079/2004, constituem mecanismo utilizado pela Administração para a prestação dos serviços públicos que lhe incumbe e, *prima facie*, compatibilizam-se com a satisfação do social direito à moradia. Partindo dessa premissa, este trabalho se destina à análise da possibilidade jurídica de implementação do modelo das parcerias público-privadas adotado pelo Estado e Município de São Paulo na política habitacional do Município de Belo Horizonte. O problema da pesquisa consistiu na avaliação da compatibilidade das diretrizes dos contratos de concessão administrativa paulistas com as regras da Política Municipal de Habitação – PMH do Município de Belo Horizonte. Indagou-se, ainda, se a celebração das PPP's paulistas possibilitou o atendimento à população, com a oferta de habitação de interesse social, assegurando, de fato, ampliação do acesso à moradia digna. Para responder ao problema levantado foi desenvolvida investigação de cunho jurídico-social, por meio de abordagem jurídico-compreensivo, mediante coleta de dados primários, tais como legislação, programas habitacionais e documentos da PPP habitacional de São Paulo e dados secundários, doutrina e artigos científicos sobre o tema. A conclusão obtida é que, embora as parcerias público-privadas sejam compatíveis com as diretrizes da PMH, havendo possibilidade jurídica de adoção dessa modalidade, pelo Município de Belo Horizonte, para incremento das formas de oferta de moradia, não aparenta ser esta a melhor alternativa, tendo em vista as críticas já existentes ao modelo e os elevados custos envolvidos em sua execução.

**Palavras-chave:** Direito social à moradia. *Déficit* habitacional. Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte. Parceria Público-Privada. Estado São Paulo; Município de São Paulo.

## ABSTRACT

The housing right is a civil and social right guaranteed in Article 6 of the 1988 Brazilian Constitution. However, although guaranteed by the Constitution, the access of this right does not always occur effectively due to public budget and government operational limitations. This situation leads to the so-called housing deficit, especially in urban metropolis, where the low-income population faces greater difficulty in affording adequate housing. Even in municipalities where housing policy is structured, as is the case of Belo Horizonte, there is a housing deficit, making it necessary to seek alternatives that increase the forms of fulfillment of government assignments. Public-private partnerships, regulated by Act n°. 11.079/2004, constitute a mechanism used by the Administration for the provision of public services that it is responsible for and, *prima facie*, are compatible with the satisfaction of the social right to housing. Based on this premise, this work is intended to analyze the legal possibility of implementing the model of public-private partnerships adopted by the State and Municipality of São Paulo in the housing policy of the Municipality of Belo Horizonte. The research question consisted of evaluating the compatibility of the guidelines of São Paulo's administrative concession contracts with the rules of the Municipal Housing Policy of the Municipality of Belo Horizonte. Another question raised was whether the celebration of PPP's made it possible to serve the population of São Paulo, with an offer of social interest ensuring, of dignity of service, access to housing. To respond to the question raised, a legal-social investigation was developed, through a legal-comprehensive approach, by collecting primary data, such as legislation, housing programs and documents of the São Paulo housing PPP and secondary data, as doctrine and scientific articles about the subject. The conclusion obtained is that, although public-private partnerships are compatible with the guidelines of the PMH, with the legal possibility of adopting this modality, by the Municipality of Belo Horizonte, to increase the forms of housing facilities, this does not seem to be the best alternative, in view of the existing criticism of the model and the high costs involved in its execution.

**Keywords:** Social right to housing. Housing deficit. Belo Horizonte Municipal Housing Policy. Public-private partnership. State of Sao Paulo; Municipality of São Paulo.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2 O PAPEL DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA ....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 O papel prestacional do Estado na satisfação dos direitos sociais .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Direito social à moradia .....</b>	<b>14</b>
<b>3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS HABITACIONAIS.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 Parcerias Público-Privadas como instrumento de satisfação das obrigações do Estado .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 Concessão administrativa na política habitacional .....</b>	<b>17</b>
<b>3.3 PPP's habitacionais firmadas pelo Estado e Município de São Paulo.....</b>	<b>18</b>
<b>4 ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE IMPLEMENTAÇÃO DA PPP NA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE .....</b>	<b>22</b>
<b>4.1 A política municipal de habitação de Belo Horizonte .....</b>	<b>22</b>
<b>4.2 Possibilidade jurídica de implantação da PPP .....</b>	<b>24</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>28</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo tem passado por inúmeras transformações ao longo dos séculos. O século XIX, período conhecido como Estado Liberal, foi marcado pelo abstencionismo do poder público, momento em que a Administração se caracterizava, como registra Eurico Bitencourt Neto (BITENCOURT NETO, 2017), “[...] por uma atuação unilateral de agressão a interesses do particular”<sup>1</sup>.

No início do século XX, notadamente depois da crise de 1929 e da Primeira Grande Guerra, a Administração Pública passou a ter um papel mais intervencionista, dedicando-se a prover a população de bens e serviços, característica que sofreu retração nas últimas décadas do mesmo século, com expressiva redução da atividade prestacional do Estado.

Ainda assim, mesmo com a alteração da forma de atuação do Estado, passando do que denomina a doutrina administrativista de um Estado prestacional para um Estado regulador, a responsabilidade pela adequada satisfação dos direitos fundamentais permaneceu nas mãos do ente estatal. Os direitos sociais, disciplinados no art. 6º da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, no bojo dos quais está inserido o direito à moradia, integram a parcela de direitos fundamentais cuja satisfação incumbe ao poder público.

Garantido constitucionalmente por força da redação dada pela Emenda Constitucional nº 26/2000 ao *caput* do mencionado art. 6º, o direito à moradia já era assegurado no ordenamento jurídico pátrio desde a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> No mesmo sentido se posicionam Odete Medauar e Gabriel Ribeiro Fajardo, que asseveram que o poder público, no Estado Liberal, assegurava tão somente a liberdade e a propriedade, imiscuindo-se de intervir no domínio econômico e nas liberdades individuais. (MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 3 ed. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2017, p. 142.) (FAJARDO, Gabriel Ribeiro. Parcerias da Administração Pública com o Setor Privado para a Efetivação do Direito Social à Moradia. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.). **O Direito Administrativo Social e Econômico: análises de direito comparado**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 55).

<sup>2</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: jan. 2022.)

<sup>3</sup> Art. 25: 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: maio 2022.)

Embora constitucionalmente assegurado, por vezes a efetiva satisfação do direito à moradia, e demais direitos sociais, resta comprometida pelas limitações orçamentárias e operacionais do Estado, ocasionando o chamado *déficit* habitacional.

Nesse contexto, frente à necessidade de incremento das formas de atuação estatal voltadas ao cumprimento de sua função prestacional, foram previstos instrumentos de execução indireta e delegação destas atividades aos particulares, com base no art. 175 da CR/1988.

E para a regulamentação deste dispositivo constitucional foram editadas leis que regulam a assunção de atividades administrativas por particulares, dentre elas a Lei nº 11.079/2004, que instituiu as regras gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas.<sup>4</sup>

Segundo o administrativista Alexandre Santos de Aragão, “[...] a parceria público-privada seria a soma de esforços do Estado com o setor privado para a consecução de objetivos estritamente públicos” (ARAGÃO, 2005).

As PPP’s constituem contratos administrativos de concessão cuja regulamentação é dada pela Lei nº 11.079/2004. Essa modelagem visa, em suma, contribuir com a modicidade tarifária e a universalidade do serviço público.

Nos moldes disciplinados pela Lei nº 11.079/2004, *prima facie*, as PPP’s são compatíveis com a satisfação do direito social à moradia, direito este que, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, constitui prestação positiva a cargo Estado para a garantia do estado do bem-estar social, incumbindo-lhe prover-lhes direta ou indiretamente (SILVA, 2014).

O Estado e o Município de São Paulo adotaram a PPP como forma de incremento à oferta de moradia à população de baixa renda, dedicando-se o Estado ao desenvolvimento de projeto habitacional popular no centro da capital, e o Município à edificação regionalizada de empreendimentos de grande porte, com a estimativa de construção de 36.364 (trinta e seis mil trezentas e sessenta e quatro) unidade habitacionais no total<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Não se desconhece a existência de outras formas de parcerias com o setor privado na área habitacional, como, por exemplo, as operações urbanas consorciadas reguladas pelo Estatuto da Cidade, mas o foco do presente artigo será a PPP, na modalidade concessão administrativa que, como demonstra levantamento realizado por Maria Tereza Fonseca Dias e Maria Elisa Braz Barbosa, na obra *Parcerias Público-Privadas na Saúde: análise comparativa da experiência do Brasil e do Reino Unido*, passou a ser mais utilizada recentemente, justificando, pois, seu estudo. (DIAS, Maria Tereza Fonseca; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Parcerias Público Privadas na Saúde: análise comparativa da experiência do Brasil e do Reino Unido**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021, p. 193-211.) Acesso em: maio 2022.

<sup>5</sup> Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.

O Município de Belo Horizonte executa a Política Municipal de Habitação por meio de programas, planos e projetos, consoante divulgação no site oficial da Companhia Urbanizadora de Habitação de Belo Horizonte – Urbel<sup>6</sup>, mas não se observa, dentre os programas hoje existentes, nenhum que contemple ampla oferta de moradia à população em situação de vulnerabilidade econômica e social como, aparentemente, ocorre com a celebração da PPP habitacional.

Por essa razão, considerando a perspectiva de ampliação da oferta de moradia popular vislumbrada com a celebração das PPP's, é que se propôs o presente estudo, destinado a avaliar, à luz das normas que regulamentam a PMH do Município de Belo Horizonte, a possibilidade jurídica de aplicação das PPP's habitacionais adotadas pelo Estado e Município de São Paulo, como forma de garantir o incremento na oferta de moradia para famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social. Também buscou-se identificar se a celebração das PPP's paulistas possibilitaram, de fato, o acesso da população mais vulnerável à moradia digna.

O trabalho pretende contribuir para o debate do tema da PPP habitacional, vez que a participação de instituições privadas na elaboração e execução das políticas públicas pode contribuir para reduzir significativo *déficit* habitacional hoje existente em Belo Horizonte e diversos outros municípios brasileiros.

Para responder aos problemas apresentados foi realizada uma pesquisa teórica, formulada a partir de elementos empíricos. Seguindo a vertente jurídico-social, vez que o estudo estabeleceu relações para além do próprio direito, imiscuindo-se no campo social, o trabalho realizou investigação do tipo jurídico-compreensivo ou jurídico-interpretativo, ao passo que buscou compreender o modelo de PPP adotado pelo Estado e Município de São Paulo para a satisfação do direito social à moradia e avaliar a compatibilidade desse modelo com a legislação habitacional de Belo Horizonte.

Foi realizada coleta e análise dos dados das PPP's paulistas, por meio da avaliação dos editais e dos contratos de concessão deles resultantes, bem como de estudos e críticas apresentadas por profissionais da área de arquitetura e urbanismo<sup>7</sup>, efetuando-se uma análise

---

<sup>6</sup> Dentre os programas habitacionais desenvolvidos pela PMH de Belo Horizonte destacam-se o Programa de Reassentamento – PROAS, o Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR, o Programa de Regularização Fundiária, o Bolsa Moradia, Programa de Locação Social e o Programa de Compra Compartilhada. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/programas-e-projetos/urbel>. Acesso em: jun. 2022.

<sup>7</sup> Dentre as produções analisadas acerca das PPP's destacam-se a tese de mestrado de Gabriel Maldonado Palladini (PALLADINI, Gabriel Maldonado. **Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular no Estado de São Paulo**: o Programa da Casa Paulista. 2018. Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10102018-161740/publico/MEgabrielpalladini\\_rev](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10102018-161740/publico/MEgabrielpalladini_rev).

comparativa destes documentos com a legislação que regulamenta a política habitacional do Município de Belo Horizonte, a fim de averiguar se o formato adotado em São Paulo é compatível com as normas da PMH. Para subsidiar essa análise foi realizado, ainda, levantamento bibliográfico sobre o tema.

Quanto aos setores do conhecimento, a pesquisa pode ser classificada como pluridisciplinar, vez que a questão relativa à habitação de interesse social, produto das PPP's objeto do estudo, possui interface com as áreas de arquitetura e urbanismo, ciência política e geografia.

No que tange à natureza dos dados, foram utilizados dados secundários, tais como doutrina e artigos científicos das áreas do direito, arquitetura e urbanismo, ciência política e geografia, bem como dados primários consistentes nos editais e contratos das PPP's habitacional de São Paulo.

De modo a expor com clareza a investigação realizada e a conclusão obtida acerca do problema proposto, o trabalho foi dividido em quatro partes nas quais se abordam: o papel do Estado na prestação do direito social à moradia, por meio de um apanhado histórico das formas de atuação do poder público para a satisfação de seu dever prestacional; as parcerias público-privadas como forma de incremento para a prestação obrigacional do Estado, o uso das concessões administrativas para fins habitacionais e a análise pormenorizadas das PPP's firmadas pelo Estado e Município de São Paulo; a política municipal de habitação de Belo Horizonte e a possibilidade jurídica de implementação da PPP habitacional, nos moldes adotados por São Paulo, no Município; e as considerações finais acerca da temática, com a proposta de reflexão acerca da possibilidade de se adotar outra forma de satisfação do direito social à moradia, que não envolva, necessariamente, a transferência de propriedade, e represente menor custo aos cofres públicos.

## **2 O PAPEL DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

Para se compreender a estrutura do Estado tal qual existente hoje e sua forma de organização para a satisfação das obrigações de sua titularidade, dentre elas a satisfação do direito social à moradia, necessário breve retrospectiva dos modelos de administração adotados pelo Estado brasileiro.

---

Acesso em: jan. 2022.) e a cartilha comparativa das PPP's estadual e municipal produzido pela Faculdade de Arquitetura da USP (Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.)

O modelo trazido pela Coroa Portuguesa era conhecido como administração patrimonialista, típica das monarquias absolutistas nas quais o patrimônio público e o privado se confundiam e o Estado era tido como propriedade do rei (BREESER PEREIRA, 1996).

Mais adiante, com o surgimento do capitalismo e da democracia, a necessidade de distinção clara entre a *res publica* e os bens privados se estabeleceu, passando-se então a adotar a chamada administração pública burocrática, calcada em um sistema administrativo impessoal, formal e racional (BRESSER PEREIRA, 2006).

As raízes da burocracia de uma Administração Pública pautada em critérios racionais e legais estão no pensamento do sociólogo Max Weber, que afirma ser a dominação racional-legal a função precípua do Estado Moderno (WEBER, 1997), essencial ao alcance da efetividade do ente administrativo e do bem-estar dos administrados.

De fato, o modelo de Administração Pública burocrática perdurou e foi de extrema relevância no cenário brasileiro, notadamente após a crise de 1929 e das duas Grandes Guerras, quando se fez necessária atuação mais efetiva do Estado para assegurar o crescimento e desenvolvimento do país, bem como satisfazer as necessidades da sociedade.

Todavia, como bem registra Fernando Luiz Abrucio (ABRUCIO, 2005), esse modelo de Estado burocrático, se mostrou esgotado em meados dos anos 70, entrando em crise em suas três dimensões: econômica, social e administrativa.

Acerca da crise da Administração Pública burocrática, relevante citar as considerações feitas por Bresser Pereira:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida (*sic*), pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios - o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o exército e a marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura (*sic*), - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto,

decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5)

Consoante se extrai do excerto supra, a crise do modelo de Administração Pública burocrática levou à necessidade de reforma efetiva, consistindo a adoção de uma Administração Pública gerencial a resposta a ela e à globalização da economia, fenômenos que impunham, naquele momento, necessidade de redefinição das funções do Estado em todo o mundo (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ainda que o colapso do modelo burocrático seja relatado pelos administrativistas como tendo ocorrido em meados da década de 1970, necessário reconhecer que o primeiro passo no sentido de uma Administração gerencial já havia sido dado algum tempo antes, com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A descentralização administrativa promovida com a criação das entidades da Administração indireta possibilitou o início da prestação de serviços sem a necessidade de observância a todos os requisitos burocráticos da Administração direta, importante mecanismo para conferir eficiência ao setor público.

Essa transição, de uma Administração Pública burocrática, ineficiente e morosa, para uma Administração Pública gerencial descentralizada e eficiente se revelava essencial para o efetivo cumprimento da função pública e atendimento às necessidades impostas pela sociedade, dentre as quais já se destacava o acesso à habitação digna, tendo em vista o *déficit* habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro de 5,6 milhões de moradias em 1995.

Nesse contexto, em 1995, o então Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE<sup>8</sup> deu início ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE que consistia em um mecanismo para, nas palavras do então presidente Fernando Henrique Cardoso, viabilizar “[...] o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar” (BRASIL, 1995).

O Plano visava a efetiva transformação da Administração Pública burocrática em gerencial, promovendo a alteração do papel do Estado de executor para regulador. Nessa perspectiva o aparato estatal se reduziria e a execução e gestão de serviços não exclusivos passariam para a iniciativa privada.

---

<sup>8</sup> Criado no início do Governo de Fernando Henrique Cardoso, pela Medida Provisória nº 813/95, hoje revogada.

A introdução do particular na execução de tarefas públicas é, pois, expressão da Administração gerencial que se configurou, modelo que, nos dizeres de Daniela Mello Coelho:

[...] caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos. (COELHO, 2000, p. 259)

Foi nesse contexto histórico, diante da necessidade identificada pelo Estado de transformar a sua forma de atuação para, com eficiência e agilidade, cumprir as obrigações que lhe incumbe e garantir a satisfação dos direitos sociais, dentre eles o de acesso à moradia digna, que, no direito brasileiro, foram editadas as leis que regulam a transferência, ao particular, de atividades antes desenvolvidas pelo poder público, tal como a Lei nº 11.079/2004, que regulamenta as parcerias público-privadas, objeto de estudo neste trabalho.

## **2.1 O papel prestacional do Estado na satisfação dos direitos sociais**

Os direitos sociais, dentre os quais insere-se o direito à moradia, ganharam dimensão jurídico-constitucional no Brasil a partir da Constituição de 1934, sendo replicados nas Cartas Políticas subsequentes.

José Afonso da Silva (SILVA, 2014) destaca-se entre os juristas que trataram da constitucionalização dos direitos sociais no direito brasileiro, tendo agrupado os direitos sociais em seis classes: *i)* direitos sociais relativos ao trabalhador; *ii)* direitos sociais relativos à seguridade; *iii)* direitos sociais relativos à educação e à cultura; *iv)* direitos sociais relativos à moradia; *v)* direitos sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso; *vi)* direitos sociais relativos ao meio ambiente.

Acerca dos direitos sociais José Afonso da Silva afirma:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. (SILVA, 2014, p. 288/289)

Conforme se extrai do trecho supratranscrito, incumbe ao Estado atuar de forma efetiva, ainda que indiretamente, para a satisfação dos direitos fundamentais, por meio da

implementação de políticas públicas que garantam à sociedade o mínimo existencial, compatível com as diretrizes consagradas no estado do bem-estar social.

Ainda que lhe incumba a satisfação de tais direitos, não raro, o poder público deixa de provê-los, invocando limitações orçamentárias ou operacionais às quais denomina reserva do possível que, nos dizeres de Ingo Sarlet (SARLET, 2004), constitui verdadeira válvula de escape do Estado para furtar-se à satisfação dos direitos fundamentais sociais.

O debate entre a reserva do possível e o mínimo existencial<sup>9</sup> é antigo e parece longe de ter fim. De um lado tem-se o cidadão que, se fiando na previsão constitucional, espera do Estado a prestação positiva para a satisfação do seu direito, e, de outro, o poder público que, embora reconheça a existência de obrigação positiva a seu cargo, muitas vezes afirma impossibilitado de satisfazê-la em razão de um limite fático e jurídico à pretensão de se impor a ele a concretização imediata e irrestrita de direitos de cunho prestacional.

Todavia, a existência de uma pretensão resistida, ainda que fundamentada, não exime o dever do Estado de cumprir o seu papel prestacional e satisfazer os direitos sociais dos cidadãos, tornando-se imperiosa a adoção de providências públicas com o fito de viabilizar o cumprimento de sua obrigação constitucional.

Não se olvida que muito já foi e vem sendo feito pelo poder público para a satisfação dos direitos sociais, a exemplo do direito à moradia, com a execução de programas habitacionais pela União e pelos Estados-membros, e de políticas habitacionais robustas, especialmente pelos municípios mais populosos, como é o caso de Belo Horizonte, conforme narra Mônica Bedê (BEDÊ, 2005). Mas é necessário seguir adiante, buscando, a cada dia, meios efetivos e eficazes de garantir o cumprimento do papel prestacional do Estado, sempre atento ao princípio da proibição ao retrocesso, conforme destacado por Ingo Sarlet (SARLET, 2004).

A Lei nº 11.079/2004, que instituiu as regras gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, foi um dos instrumentos pensados pelo legislador para incremento das formas de atuação estatal voltadas ao cumprimento de sua função prestacional, permitindo a assunção de atividades administrativas por particulares.

A PPP, nos moldes disciplinados pela Lei nº 11.079/2004, revela-se compatível com a satisfação dos direitos sociais, notadamente do direito à moradia, ao passo que

---

<sup>9</sup> Acerca do tema, cujo debate não é passível de se desenvolver no presente estudo, mas possui extrema importância doutrinária, visto os constantes pedidos apresentados ao Poder Judiciário para a garantia, pelo Estado, do mínimo existencial, relevante citar a obra “O mínimo para uma existência digna”, de Eurico Bitencourt Neto. (BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.)

possibilita a transferência, ao particular, da responsabilidade pela execução do empreendimento habitacional e do trabalho social de pré e pós ocupação, mediante contraprestação fixa estabelecida no contrato de concessão. Na visão de Gabriel Ribeiro Fajardo (FAJARDO, 2021), essa modalidade de concessão administrativa constitui relevante mecanismo para viabilizar investimentos privados em habitação popular, essenciais ao cumprimento do dever estatal de garantia da moradia digna à população.

## **2.2 Direito social à moradia**

O direito à moradia ganhou *status* constitucional com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 26/2000 ao *caput* do art. 6º Constituição da República de 1988 e reforço infralegal com o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), mas, como visto, desde a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, já era assegurado no ordenamento jurídico pátrio.

Além da DUDH, outros diversos diplomas internacionais já contemplavam a proteção do direito à moradia, dentre eles o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, como registram Maria Tereza Fonseca Dias e Juliano dos Santos Calixto (DIAS; CALIXTO, 2015).

A necessidade de se incluir a moradia no rol dos direitos sociais do cidadão foi identificada, não só no Brasil, mas em todo o mundo, especialmente nos países subdesenvolvidos, em razão do histórico de ocupação das cidades que, desde o início, alijou as camadas mais pobres da população das áreas centrais e urbanizadas.

Famílias com maior grau de vulnerabilidade econômica e social se viam impossibilitadas de obter moradia digna nas áreas urbanas centrais, no entorno das quais se desenvolviam as atividades econômicas, sendo obrigadas a buscar locais mais distantes e de menor custo que, na maioria das vezes, sequer possuíam saneamento básico e infraestrutura.

Em apertadas linhas, já que o tema comporta, e merece, tratamento muito mais amplo não passível de se desenvolver no presente estudo, foi assim que surgiram as vilas e favelas<sup>10</sup>.

Para além da população que vive em habitações precárias em vilas e favelas, há ainda aquelas que residem em ocupações irregulares e outras tantas em situação de rua, sendo o *déficit* habitacional no Brasil de 5,8 milhões de moradias e em Belo Horizonte de 56 mil moradias, conforme levantamentos realizados em 2019 pela Fundação João Pinheiro.

Mesmo com as políticas habitacionais já existentes e a garantia constitucional do direito à moradia há mais de 30 anos, os números do *déficit* habitacional ainda são alarmantes e conclamam a necessidade de efetiva atuação do Estado para o cumprimento de seu dever prestacional e satisfação desse tão relevante direito social. Afinal quem, além do Estado, teria o compromisso e o aparato para atender às necessidades da sociedade?

Essa intervenção estatal, típica do Estado de direito democrático e social, visa a realização dos direitos fundamentais promovendo a superação de limitações que transcendem as possibilidades de atuação individual (JUSTEN FILHO, 2016).

Como asseverou Gabriel Fajardo (FAJARDO, 2021, p. 62), citando concepção trazida pelo professor Eurico Bitencourt (BITENCOURT NETO, 2017), o direito à moradia insere-se no “princípio da socialidade”, a partir do qual o atuar da Administração Pública é conduzido à luz da necessidade de serem mitigadas as desigualdades sociais e as carências materiais dos indivíduos, dentre as quais se incluem a primordialidade da moradia”.

Nas palavras de Fajardo, em trabalho específico sobre o tema “[...] não apenas a previsão constitucional, mas todo sistema de princípios e pactos internacionais predicariam a atuação estatal para consecução do direito à moradia”. (FARJARDO, 2021)

---

<sup>10</sup> Sobre o surgimento das favelas no Município de Belo Horizonte, relevante citar a tese de Doutorado de Berenice Martins Guimarães, que remonta o surgimento das vilas à construção da capital planejada. (GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões**: Belo Horizonte, cidade planejada. 1991. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991). Quanto ao contexto geral de alijamento das parcelas mais pobres da população das áreas centrais das cidades, destaca-se a obra de Sidney Chalhoub. (CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril**: cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996).

### 3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS HABITACIONAIS

#### 3.1 Parcerias Público-Privadas como instrumento de satisfação das obrigações do Estado

Como registrado em linhas pretéritas, as PPP's surgiram no contexto de reconfiguração das tarefas da Administração Pública, marcada pela atuação estatal menos prestadora e mais reguladora, momento no qual boa parte da execução das tarefas públicas foram transferidas aos particulares (BITENCOURT NETO, 2017).

Ainda que não se possa falar na adoção de uma Administração neoliberal, vez que a Constituição de 1988 consagra o modelo de Estado de direito democrático e social (BITENCOURT NETO, 2017), não se pode negar a forte influência que a globalização, o capitalismo, o sistema *common law* e o direito comunitário europeu têm exercido no Direito Administrativo brasileiro, em especial no que concerne à transferência ao particular de funções eminentemente públicas.

Em relação especificamente às PPP's, houve forte influência do direito inglês, sendo o Reino Unido pioneiro nesse tipo de investimento, com o lançamento do *Project Finance Initiative* – PFI, ou *Public-Private Partnership* – PPP (DIAS; BARBOSA, 2021).

Reguladas no Brasil pela Lei nº 11.079/2004, as PPP's caracterizam-se por ser contratos de médio a longo prazo, com mínimo de 5 (cinco) e máximo de 35 (trinta e cinco) anos<sup>11</sup>, e de elevado vulto, sendo vedadas PPP's cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)<sup>12</sup> e que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública<sup>13</sup>.

As parcerias público-privadas operam-se na forma de concessão patrocinada e concessão administrativa.

---

<sup>11</sup> Art. 2º, §4º, inciso II e art. 5º, inciso I da Lei nº 11.079/2004. (BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em jan. 2022.)

<sup>12</sup> Art. 2º, §4º, inciso I da Lei nº 11.079/2004. (BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em jan. 2022.)

<sup>13</sup> Art. 2º, §4º, inciso III da Lei nº 11.079/2004. (BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em jan. 2022.)

A concessão patrocinada, disciplinada no §1º, do art. 2º da Lei de PPP<sup>14</sup>, é a concessão de serviços públicos ou obras públicas na qual o concessionário é remunerado por meio de contraprestação pecuniária do parceiro público, além das tarifas cobradas dos usuários. Algumas concessões de transporte metroviário e de saneamento básico se enquadram nessa categoria.

Já a concessão administrativa, prevista no §2º, do supracitado artigo<sup>15</sup> e que interessa ao presente estudo, caracteriza-se por ser aquela na qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço prestado, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, sendo o concessionário remunerado tão somente por contraprestações pagas pelo Poder Público, sem cobrança de tarifa aos usuários. Expressões dessa espécie de PPP são os centros administrativos, os presídios e, mais recentemente, as PPP's habitacionais firmadas pelo Estado e pelo Município de São Paulo.

### 3.2 Concessão administrativa na política habitacional

Embora duramente criticada por alguns doutrinadores, dentre eles Celso Antônio Bandeira de Mello, que afirma que a concessão administrativa revela a vontade do legislador de, “por meios transversos”, formalizar um efetivo contrato de prestação de serviços e não uma concessão (BANDEIRA DE MELLO, 2017), não se pode negar que a modalidade constitui instrumento inovador para a execução de políticas públicas, ampliando as alternativas de atuação do Estado para o cumprimento de seu dever prestacional.

Acerca do significado da expressão política pública, embora não se tenha um conceito fechado pela doutrina, relevante citar a conceituação feita por Enrique Saraiva e Elizabeth Ferrarezi, para quem:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam

---

<sup>14</sup> Art. 2º [...] § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em jan. 2022.)

<sup>15</sup> Art. 2º [...] § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em jan. 2022.)

no tecido social, bem como pelos valores, idéias (*sic*) e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAIVA; FERRAREZI, 2006, v. 2, p. 28-29)

Para a satisfação do direito à moradia, legítima e necessária a atuação marcante do Estado, ainda que indiretamente como ocorre por meio da PPP, com vistas a assegurar os padrões mínimos à sociedade.

O poder público, em seus diversos níveis, já executa políticas públicas voltadas à erradicação, ou pelo menos diminuição, do *déficit* habitacional, mas a concessão administrativa se apresenta como importante aliado na diversificação das formas de oferta de moradia popular, possibilitando que a Administração Pública execute, por intermédio de um particular, a construção e a gestão de elevado número de habitações de interesse social, tais como implementado pelo Estado e Município de São Paulo.

Outro importante ponto a favor do uso da PPP na habitação relaciona-se à participação popular em sua formulação, havendo previsão expressa na Lei nº 11.079/2004 de que, anteriormente à publicação do edital, realizar-se-á a consulta pública acerca do Edital<sup>16</sup>.

A participação popular é relevante em toda e qualquer contratação pública, pois garante o controle pelos administrados e a transparência por parte da Administração, mas especialmente quando o tema objeto da concessão é a moradia, que afeta tão diretamente os indivíduos que ali residirão, tornando-se imprescindível ouvi-los acerca da construção de todo o empreendimento, bem como da destinação a ser dada aos espaços urbanos em seu entorno.

### 3.3 PPP's habitacionais firmadas pelo Estado e Município de São Paulo

Mesmo após quase 20 (vinte) anos de vigência da Lei nº 11.079/2004, o uso da PPP para fins habitacionais ainda é incipiente.

O Estado de São Paulo foi o pioneiro na condução de parceria para a área de habitação de interesse social que ficou popularmente conhecida como “Casa Paulista”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; (BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em jan. 2022.)

Conforme divulgado no site da Secretaria da Habitação do Estado:

A Parceria Público-Privada Habitacional consiste em uma concessão administrativa com o objetivo de ofertar HISs – Habitações de Interesse Social e HMP – Habitações de Mercado Popular, associada à implantação de infraestrutura, equipamentos sociais, espaços voltados a usos não habitacionais, como comércio e serviços bem como a prestação de serviços relacionados ao trabalho social de pré e pós-ocupação. Inclui ainda a capacitação para gestão condominial e demais serviços de apoio ao adequado provimento da função moradia, para os condomínios de HIS.

Os projetos de PPP cumprem as seguintes etapas aprovadas pelo Conselho Gestor de Parcerias do Estado: Proposta Preliminar; Detalhamento Técnico da Proposta Preliminar; Audiência Pública; Consulta Pública; Edital de Concorrência Pública e Contratação. Cada PPP se realiza por meio de contrato de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, entre o Estado e uma concessionária, constituída como SPE – Sociedade de Propósito Específico.

Em 31/10/2011, o Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas aprovou proposta de PPP Habitacional apresentada pela Secretaria da Habitação, por meio da Casa Paulista, em sua em sua 41ª Reunião Ordinária. Essa proposta previa a implantação de unidades habitacionais em duas frentes estratégicas: área central da cidade de São Paulo e nas Regiões Metropolitanas. (SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sobre a PPP.** São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>. Acesso em: maio 2022.)

O projeto da PPP habitacional foi lançado por meio do Edital de Chamamento Público nº 004/2012, destinado a divulgar, aos interessados da iniciativa privada, o escopo da proposta preliminar aprovada pelo Conselho Gestor de Parcerias do Estado de São Paulo, a fim de que, havendo interesse, apresentassem estudos técnicos e modelagem de projetos de PPP de Habitação de Interesse Social para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social – CASA PAULISTA, nos termos da referida proposta preliminar.

O Chamamento levou, posteriormente, à publicação do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2014 que resultou na celebração do primeiro contrato de PPP para habitação de interesse social no Brasil. Referido contrato contemplou o Lote 1 da proposta desenhada pela Casa Paulista, consistente na implantação de habitações de interesse social e de mercado popular na região central da cidade de São Paulo, sendo fixado prazo de concessão de 20 (vinte) anos. A empresa contratada está trabalhando na construção de um total de 3.683 (três mil seiscientos e oitenta e três) unidades habitacionais, sendo 1.106 (um

---

<sup>17</sup> O nome popular decorreu da alteração perpetrada pelo Decreto nº 60.257/2014, que alterou o nome da Agência Paulista de Habitação Social – AGÊNCIA, agente executor da política pública de habitação de interesse social do Estado de São Paulo, diretamente vinculado à Secretaria da Habitação e responsável pela condução da PPP, para Agência Paulista de Habitação – CASA PAULISTA. (SÃO PAULO. **Decreto nº 60.257, de 19 de março de 2014.** Dispõe sobre a denominação da Agência Paulista de Habitação Social – AGÊNCIA, da Secretaria da Habitação, e altera o Decreto nº 57.370, de 27 de setembro de 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60257-19.03.2014.html>. Acesso em: maio 2022.)

mil cento e seis) Habitação de Interesse Social – HIS 1, 1.154 (um mil cento e cinquenta e quatro) Habitação de Interesse Social – HIS 2, e 1.423 (um mil quatrocentos e vinte e três) Habitação de Mercado Popular – HMP, algumas delas já entregues, consoante levantamento apresentado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU da Universidade de São Paulo – USP<sup>18</sup>.

Para os demais lotes, que previam a construção de mais 10.441 (dez mil quatrocentas e quarenta e uma) unidades habitacionais, não houve empresas interessadas<sup>19</sup>.

Dos R\$7.340.000.000,00 (sete bilhões trezentos e quarenta milhões de reais) estimados para a contratação de todos os lotes, apenas R\$1.857.709.240,00 (um bilhão oitocentos e cinquenta e sete milhões setecentos e nove mil duzentos e quarenta reais) foram efetivamente investidos no Lote 1<sup>20</sup>.

Pouco depois do lançamento da PPP Casa Paulista, no ano de 2018, foi a vez do Município de São Paulo divulgar o projeto de parceria, a Casa da Família, conduzida pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP. Por meio dos Editais de Concorrência Internacional n<sup>o</sup>s 001/2018 e 001/2020, buscou-se atrair parceiros para a implantação de habitações de interesse social e de mercado popular na cidade de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana e equipamentos público para 12 (doze) lotes, dos quais apenas um não teve interessados após a divulgação do segundo edital<sup>21</sup>.

A expectativa da Prefeitura de São Paulo é de, no âmbito do Casa da Família, produzir 22.240 (vinte e duas mil duzentas e quarenta) unidades habitacionais das quais 16.284 (dezesseis mil duzentos e oitenta e quatro) serão HIS 1 e 2, somando os contratos um total aproximado de R\$4.400.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais)<sup>22</sup>.

Assim como na PPP estadual, será realizado trabalho de pré e pós morar e apoio à gestão condominial.

---

<sup>18</sup> Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.

<sup>19</sup> Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.

<sup>20</sup> Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.

<sup>21</sup> Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.

<sup>22</sup> Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.

As duas PPP's foram firmadas nos termos da Lei nº 11.079/2004 e vislumbravam, como divulgaram os órgãos responsáveis por sua implantação, ofertar à população uma alternativa de acesso à moradia digna, em cumprimento à obrigação do Estado de satisfazer os direitos sociais dos cidadãos.

Todavia, embora muitos digam que ainda é cedo para avaliar se o impacto causado pelas PPP's foi positivo, tanto do ponto de vista de receptividade pela população, quanto, e principalmente, atendimento à população em situação de vulnerabilidade econômica e social, não se pode ignorar as inúmeros registros e manifestações já existentes nesse sentido.

Como ressaltou Laise Reis Silva (SILVA, 2018), em estudo sobre o tema, ainda na vigência do edital de Chamamento Público da PPP Casa Paulista foi requerida, pelo Ministério Público de Habitação e Urbanismo da cidade de São Paulo, liminar para a suspensão do projeto, em razão da “ausência de transparência dos atos públicos”, consistente na limitação à participação da sociedade no processo, em especial da população envolvida, infringindo, assim, o disposto no Estatuto das Cidades.

Embora o poder público tenha conseguido, após uma série de recursos, retomar o curso do Chamamento e concluir, posteriormente, o processo de concorrência internacional, não se pode olvidar que a paralização requerida pelo MP já era indicativo de insatisfação de parcela da sociedade para com o projeto proposto, o que se perpetuou após a formalização da parceria, especialmente em relação à inclusão, no rol de beneficiários da PPP, de faixas de renda médias que já eram contempladas por outros empreendimentos imobiliários.

Outro ponto que enseja críticas à PPP estadual decorre do fato de que apenas um lote foi efetivamente contratado, razão pela qual das 14.124 (quatorze mil cento e vinte e quatro) moradias previstas inicialmente no projeto, apenas 3.683 (três mil seiscentos e oitenta e três) vão, em princípio, sair do papel, mesmo após todos os investimentos públicos para a realização do certame e desenvolvimento dos projetos de parceria.

Com a PPP Casa da Família, não tem sido diferente. Mesmo tendo formalizado as parcerias, sendo contratados onze dos doze lotes disponibilizados pelo Município de São Paulo, as críticas acerca da ausência de participação popular na construção dos projetos e do público a ser atendido, se repetem, como registram arquitetos e urbanistas do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade – LabCidade da USP, laboratório de pesquisa e extensão da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo que realiza o acompanhamento crítico das políticas urbanas e habitacionais em São Paulo e demais regiões metropolitanas brasileiras<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> O LabCidade, que conta com profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, direito, geografia, ciências sociais, comunicação, além de efetuar o acompanhamento crítico das políticas urbanas e

Além disso, os estudos realizados pelo LabCidade denunciam que, além de não ter sido a população ouvida na construção dos projetos, muitas ocupações hoje existentes nas áreas onde serão edificadas as unidades habitacionais correspondentes aos lotes licitados serão removidas sem qualquer garantia de reassentamento ou condições mínimas de se restabelecer<sup>24</sup>.

Vê-se que a PPP municipal, segundo divulgado na cartilha produzida pelo LabCidade e em matérias veiculadas no site do Laboratório, tem promovido remoções para prover moradia. Será que, de fato, o saldo final será positivo para combate ao *déficit* habitacional? E será que, com todos os custos envolvidos para a efetivação da moradia por meio da PPP, este modelo se sustentará, do ponto de vista orçamentário, frente às outras alternativas das quais pode valer-se o poder público para satisfação do direito social à moradia?

No momento, impõe-se acompanhar as execuções iniciadas no Estado e Município de São Paulo, que ainda são recentes e têm muito a evoluir, notadamente considerando os extensos prazos contratuais, mas sem perder de vista as críticas que, desde o nascedouro, foram apresentadas ao modelo.

#### **4 ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE IMPLEMENTAÇÃO DA PPP NA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE**

##### **4.1 A política municipal de habitação de Belo Horizonte**

O Município de Belo Horizonte possui longa trajetória na execução da política habitacional, tendo sido um dos Municípios pioneiros no Brasil em promover a regularização fundiária de interesse social a partir da aprovação de um programa de regularização de favelas em 1983, o PROFAVELA<sup>25</sup> (FERNANDES; PEREIRA, 2010).

---

habitacionais, atua diretamente no debate público voltado à defesa do espaço público e do direito à cidade, em especial por famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social.

<sup>24</sup> Cartilha-Cartaz produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP\\_final\\_digital\\_202101181.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha-cartazPPP_final_digital_202101181.pdf). Acesso em: maio 2022.

<sup>25</sup> Lei Municipal nº 3.995/1985, cria o Programa de Regularização de Favelas. (BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985**. Introduz dispositivos na Lei 3.532, de 06 de janeiro de 1983 - Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA - e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1993. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3995/1985>. Acesso em: maio 2022.)

Em 1993, pela Lei Municipal nº 6.326/1993, foi criado o Fundo Municipal de Habitação Popular - FMHP, destinado a dar suporte financeiro à execução da política habitacional para as famílias de baixa renda.<sup>26</sup>

A Política Municipal de Habitação – PMH foi formulada em 1994, com ampla participação da representação do movimento popular e íntima vinculação com a política urbana, buscando real efetividade dos processos democráticos de gestão urbana, garantia de acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da capital.

Nesse contexto, foi instituído pela Lei Municipal nº 6.508/1994<sup>27</sup> o Conselho Municipal de Habitação – CMH, órgão de composição paritária, do qual fazem parte representantes de diversos segmentos da sociedade civil.

O CMH tem caráter deliberativo e a ele incumbe “analisar, discutir e aprovar os objetivos, as diretrizes e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação”<sup>28</sup>.

Desde a sua criação o Conselho atuou, em conjunto com a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel<sup>29</sup>, ativamente na formulação da política habitacional do Município desenvolvendo diversos programas destinados à satisfação do direito à moradia, especialmente para a população vulnerável.

---

<sup>26</sup> Art. 1º - O Fundo Municipal de Habitação Popular, criado pela Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955, dará suporte financeiro à política municipal de habitação voltada para o atendimento da população de baixa renda.

Art. 2º - O Fundo Municipal de Habitação Popular será destinado a financiar, subsidiar e implementar programas e projetos habitacionais de interesse social, considerando-se como tais aqueles que atendam:

I - à população em precárias condições de habitação, residente em áreas de risco, favelas e habitações coletivas;

II - à população que tenha renda familiar igual ou inferior a 5 (cinco) salários mínimos. (BELO HORIZONTE.

**Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993.** Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1993. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/6326/1993>. Acesso em: jan. 2022.)

<sup>27</sup> Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Habitação - CMH -, órgão da Administração do Município, com caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas para produção de moradia e de curadoria dos recursos a serem aplicados.

Parágrafo único - A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL - é a entidade da Administração Pública responsável pela execução da Política Habitacional do Município, em conformidade com o que dispõe o art. 209 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. (BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994.** Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/6508/1994>. Acesso em: jan. 2022.)

<sup>28</sup> Art. 10, inciso I, alínea a da Lei nº 6.508/1994. (BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994.** Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/6508/1994>. Acesso em: jan. 2022.)

<sup>29</sup> A Urbel é sociedade de economia mista da Administração indireta municipal, vinculada à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, responsável pela execução da política de habitação popular em vilas e favelas no Município de Belo Horizonte.

Em constante aprimoramento, no ano de 2018 foi aprovada a Resolução LII do CMH,<sup>30</sup> que editou as regras relativas à estrutura geral da PMH, até então disciplinadas pela Resolução II do CMH, compatibilizando-as com as demandas apresentadas pela sociedade atualmente.

Após a edição da Resolução LII a PMH está estruturada em linhas programáticas que visam, com seus programas e modalidades, assegurar o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda e, conseqüentemente, contribuir para a redução dos *déficits* habitacionais quantitativo<sup>31</sup> e qualitativo<sup>32</sup>.

#### 4.2 Possibilidade jurídica de implantação da PPP

Consoante registra Ana Flávia Martins Machado (MACHADO, 2007) o Município de Belo Horizonte possui uma política habitacional sólida, bem estruturada e democrática, com expressiva participação popular através do Conselho Municipal de Habitação, por meio da qual o poder público exerce seu papel prestacional, ofertando alternativas para que a população em situação de vulnerabilidade econômica e social, que preencha os requisitos da disciplinados nas leis que regulamentam a PMH, tenha acesso à moradia digna.

Nesse sentido é possível concluir pela possibilidade jurídica de implementação de parcerias público-privadas, nos exatos termos da Lei nº 11.079/2004 e nos moldes daquelas implementadas pelo Estado e Município de São Paulo, pelo Município de Belo Horizonte.

Ainda que as diretrizes da PMH da capital mineira difiram daquelas adotadas pelo Estado de São Paulo e pela capital paulista, contemplando, por exemplo, população beneficiária e limite de renda distintos<sup>33</sup>, não resta afastada a possibilidade de se adotar, no

---

<sup>30</sup> “O Conselho Municipal de Habitação - CMH, considerando as atribuições que lhe são conferidas pela Lei 6.508, de 12 de janeiro de 1994, resolve aprovar a revisão da Resolução nº II do CMH, que dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte.” (BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Habitação. **Resolução LII, de 13 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Habitação, 2018. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_52.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Resolu%C3%A7%C3%A3o_52.pdf). Acesso em: jan. 2022.)

<sup>31</sup> Diz respeito à ausência de local de moradia.

<sup>32</sup> Relaciona-se à inadequação das condições de moradia dos domicílios existentes.

<sup>33</sup> O limite de renda da população beneficiária da política habitacional no Município de Belo Horizonte é de até, 5 (cinco) salários mínimos, conforme disposição constante na lei que criou o FMHP e na Resolução LII, enquanto o Estado de São Paulo permitiu acesso à população com renda até 10 (dez) salários mínimos e o Município de até 20 (vinte) salários mínimos, como demonstra o estudo comparativo realizado pelo LabCidade acerca das PPP's habitacionais.

município de Belo Horizonte, a PPP como forma de diversificação e ampliação da oferta de moradia.

Isso porque, as bases para a formalização da parceria encontram-se exclusivamente na lei federal que as regulamentou, a Lei nº 11.079/2004, sendo as regras das políticas estadual e municipal complementares e aplicáveis apenas na modelagem da parceria para futura seleção dos beneficiários do objeto do contrato celebrado.

Embora juridicamente passível de ser executada no âmbito da política municipal de Belo Horizonte, impõe-se a reflexão se a PPP habitacional consiste, realmente, uma alternativa para o incremento nas formas de satisfação do direito à moradia pelo Estado. Isso tendo em vista o considerável número de críticas já apresentados ao modelo do Estado e Município de São Paulo, notadamente pela população atingida e pelos movimentos de luta por moradia.

Por óbvio o modelo constitui importante mecanismo para viabilizar investimentos privados em habitação de interesse social e por meio dele muitas famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social poderão ter acesso à moradia digna, como já divulga o Estado de São Paulo em relação às unidades habitacionais entregues. No entanto, é necessário refletir acerca dos custos desses empreendimentos para o poder público, frente ao número de atendimentos viabilizados, e o impacto que as construções de empreendimentos de tão grande porte podem causar, como o aumento do *déficit* habitacional decorrente da remoção de comunidades residentes nos locais onde serão implantadas as unidades habitacionais decorrentes da parceria.

Ao deparar com as críticas direcionadas às PPP's ainda tão incipientes, inevitável questionar acerca do acerto quanto ao formato usual de satisfação do direito à moradia pelo poder público no Brasil.

Para fazer frente ao *déficit* o Estado sempre busca alternativas que contemplam a transferência da propriedade aos beneficiários, seja por meio da aquisição de imóveis já disponíveis no mercado, ou por novas unidades habitacionais construídas no âmbito de programa específico.

Deixam de considerar, contudo, que a satisfação do direito à moradia não está atrelada à concessão de um direito patrimonial ao beneficiário. É claro que em empreendimento no qual ocorra a remoção de famílias de suas residências, para a execução de obra pública, por exemplo, o reassentamento em unidade habitacional e a devolução da propriedade é obrigação do poder público. Todavia, para o atendimento ao *déficit* habitacional há muitas outras formas de se satisfazer o direito social à moradia que não por meio da

transferência de propriedade, formas que podem ser menos onerosas aos cofres públicos e, desse modo, atender a um maior número de famílias necessitadas.

Sobre o tema e para contribuir com uma reflexão mais profunda acerca da questão, transcreve-se trecho extraído do artigo “A efetividade do direito à moradia adequada a partir da segurança na posse no direito internacional e no direito brasileiro”, de Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias:

A noção de que o direito à moradia adequada vai além de “um teto e quatro paredes” é valiosa para que na promoção de políticas públicas habitacionais a relevância e complexidade deste direito esteja em pauta. Além disso, como direito fundamental e garantia de todo cidadão, o Estado deve se preocupar em garantir a moradia adequada, e não tratá-la apenas como mercadoria que pode ser adquirida pelos indivíduos. (CALIXTO; DIAS, 2015, p. 309)

O direito de morar dignamente é, pois, passível de ser assegurado pelo Estado, em cumprimento ao seu dever prestacional, sem que isso implique em transferência de propriedade ao beneficiário, possibilitando, assim, a um menor custo, o atendimento de um maior número de famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito social à moradia, como dimensão dos direitos fundamentais, deve ser satisfeito, direta ou indiretamente, pelo Estado.

Na reconfiguração de suas funções, o poder público assumiu papel mais regulador e menos prestador, repassando à iniciativa privada a execução de atividades que antes eram exclusivas, oportunidade na qual diversas normas foram editadas para disciplinar essa relação, dentre eles Lei 11.079/2004, que estabeleceu normas gerais para a formalização de parcerias público-privadas.

Ainda incipientes na satisfação do direito à moradia, as PPP's foram adotadas pelo Estado e Município de São Paulo com a promessa de oferta de 36.364 (trinta e seis mil trezentas e sessenta e quatro) novas moradias no total. Todavia, o sucesso do projeto não parece ser uma realidade, havendo lotes remanescentes para os quais não houve interessados e avolumando-se críticas quanto à forma de condução proposta, o que coloca em dúvida se, de fato, o modelo de PPP constitui alternativa adequada para incrementar as formas de oferta de moradia pelo poder público, levando à efetiva redução do *déficit* habitacional da população mais vulnerável.

Desse modo, respondendo às indagações levantadas no início da pesquisa que deu origem ao presente trabalho, impõe-se reconhecer que, por mais que as regras das PPP's paulistas se compatibilizem com as diretrizes da PMH, havendo possibilidade jurídica de adoção dessa modalidade, pelo Município de Belo Horizonte, para incremento das formas de oferta de moradia à população em situação de vulnerabilidade econômica e social, não aparenta ser esta a melhor alternativa para satisfação do dever prestacional do Estado e efetiva redução do *déficit* habitacional, impondo-se refletir acerca de alternativas menos onerosas aos cofres públicos que, ainda que não ensejem a transferência da propriedade, asseguram o direito de morar dignamente, que é, ou deveria ser, o objetivo primordial das políticas públicas habitacionais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, jun. 2005.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?lang=pt&format=pdf>.

Acesso em: maio 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito Positivo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º. 2, maio-jun.-jul., 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993/1996**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-6YGLGE/1/dissertacao\\_monica\\_bede.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-6YGLGE/1/dissertacao_monica_bede.pdf). Acesso em: maio 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985**. Introduz dispositivos na Lei 3.532, de 06 de janeiro de 1983 - Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA - e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1993. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3995/1985>. Acesso em: maio 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993**. Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1993. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/6326/1993>. Acesso em: jan. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/6508/1994>. Acesso em: jan. 2022.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Habitação. **Resolução LII, de 13 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Habitação, 2018. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbe/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_52.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbe/Resolu%C3%A7%C3%A3o_52.pdf). Acesso em: jan. 2022.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n.1, p. 207-225, jan/abr.2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.49773.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2011**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em maio 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-10, jan./abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e da administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril**: cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.37, n. 147, p. 257-262, jul./set. 2000.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Parcerias Público Privadas na Saúde**: análise comparativa da experiência do Brasil e do Reino Unido. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliano dos Santos. A Efetividade do Direito à Moradia Adequada a Partir da Segurança na Posse no Direito Internacional e no Direito Brasileiro. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 293-312, jul./dez. 2015.

FAJARDO, Gabriel Ribeiro. **Parcerias da Administração Pública com o Setor Privado**

para a Efetivação do Direito Social à Moradia. *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.). **O Direito Administrativo Social e Econômico**: análises de direito comparado. São Paulo: Almedina, 2021. p. 55-77.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? **Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, Belo Horizonte, n. 34, p. 171-199, jan./jun. 2010.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões**: Belo Horizonte, cidade planejada. 1991. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. em e-book baseada na 12ª ed. impressa, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MACHADO, Ana Flávia Martins. **Belo Horizonte “Democrática-Popular”**: uma análise descritiva das instituições de participação popular em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-8M5HMZ/1/disserta\\_o\\_\\_ana\\_fl\\_via\\_martins\\_machado.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-8M5HMZ/1/disserta_o__ana_fl_via_martins_machado.pdf). Acesso em: jun. 2022.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 3 ed. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: maio 2022.

PALLADINI, Gabriel Maldonado. **Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular no Estado de São Paulo**: o Programa da Casa Paulista. 2018. Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10102018-161740/publico/MEgabrielpalladini\\_rev](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10102018-161740/publico/MEgabrielpalladini_rev). Acesso em: jan. 2022.

PARCERIAS público-privadas habitacionais não ajudam quem mais precisa: Cartilha informativa elaborada por pesquisadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP mostra processo de parceria que pode prejudicar populações vulneráveis e ensina como garantir direitos. **Jornal da USP**, São Paulo, 14 jun. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/parcerias-publico-privadas-habitacionais-nao-ajudam-quem-mais-precisa/>. Acesso em: maio 2022.

SÃO PAULO (SP). Secretaria da Habitação. **Chamamento Público nº 004/2012**. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>. Acesso em: maio 2022.

SÃO PAULO (SP). Secretaria da Habitação. **Concorrência Internacional nº 001/2014**. Parceria público-privada para concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social, habitação de mercado popular na região central da cidade de São Paulo e a prestação de serviços de desenvolvimento de trabalho social de pré e pós-ocupação, de apoio

à gestão condominial e gestão de carteira de mutuários, e de manutenção predial. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>. Acesso em: maio 2022.

SÃO PAULO (SP). Secretaria da Habitação. **Contrato SH nº 001/2015**. Parceria Público-Privada para Concessão Administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social, habitação de mercado popular na região central da Cidade de São Paulo e a prestação de serviços de desenvolvimento de trabalho social de pré e pós ocupação, de apoio à gestão condominial e gestão de carteira de mutuários e de manutenção predial. Disponível em: <https://www.habitacao.sp.gov.br/ppp/Arquivos/ContratoAssinado/ContratoAssinado.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

SÃO PAULO (SP). **Edital de Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018**. Parceria Público-Privada para Concessão Administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social, habitação de mercado popular na cidade de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, da prestação de serviços que especifica. Disponível em: [http://cohab.sp.gov.br/editais/docs/edital\\_ppp.pdf](http://cohab.sp.gov.br/editais/docs/edital_ppp.pdf). Acesso em: maio 2022.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabeth. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2v. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3133/1/Coletanea\\_pp\\_v2.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3133/1/Coletanea_pp_v2.pdf). Acesso em: mar. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. Revista de Direito Social, Porto Alegre, v. 4, n.14, abr./jun. 2004.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sobre a PPP**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>. Acesso em: maio 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Laise Reis. Políticas públicas habitacionais e as parcerias público-privadas como meio de execução. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 03, ed. 08, vol. 15, pp.05-24, ago. 2018. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/politicas>. Acesso em: jan. 2022.

WEBER, Max. **Sociologia**. Organização de Gabriel Cohn. Tradução Amelia Cohn e Gabriel Cohn. 6ª ed. São Paulo: Ática, 1997.