



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

JULIANA GONÇALVES CARDOSO SOUZA

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OS PROJETOS HABITACIONAIS DE
INTERESSE SOCIAL**

Brasília

2014

JULIANA GONÇALVES CARDOSO SOUZA

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OS PROJETOS
HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL**

Monografia apresentada ao Instituto Brasiliense de Direito Público como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo, sob a orientação de André Luís de Carvalho, Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União.

Brasília, agosto de 2014

JULIANA GONÇALVES CARDOSO SOUZA

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OS PROJETOS
HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL**

Monografia apresentada ao Instituto Brasiliense de Direito Público como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo, sob a orientação de André Luís de Carvalho, Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União.

Brasília, agosto de 2014

Aprovada pelos membros da banca examinadora em 5 de fevereiro de 2015.

Professora Mestre Janete Ricken L. de Barros

Professora Mestre Daniela Leal Torres

Dedico este trabalho à minha mãe, familiares e amigos, pessoas amadas e repletas de valores, que sempre me apoiaram e incentivaram a ser uma pessoa melhor, acreditando na beleza da vida e na importância de contribuir para um mundo melhor.

AGRADECIMENTO

Agradeço ao meu orientador André Luís de Carvalho, pela valiosa orientação e atenção dispensada. Aos amigos Octávio Augusto e Maria Beatriz pelo grande apoio e ensinamentos constantes e ao querido amigo Wellington Félix pela disponibilidade e pronta ajuda.

“Bom mesmo é ir à luta com determinação, abraçar a vida e viver com paixão, perder com classe e vencer com ousadia, porque o mundo pertence a quem se atreve e a vida é muito para ser insignificante”.

Augusto Branco

RESUMO

Originárias do auge da crise do Estado Social, as parcerias públicas com a iniciativa privada representaram em alguns países a alteração do nível de intervenção estatal na economia e no livre comércio, mediante a possibilidade de utilização de um novo modelo de captação de recursos e melhorias da gestão. O marco regulatório das parcerias público-privadas ocorreu, no Brasil, com a edição da Lei 11.079/2004, alternativa inspiradora para o crescimento econômico do país mediante a colaboração dos setores público e privado. A presente pesquisa tem foco na área habitacional, especialmente na possibilidade de consolidação da modalidade de parceria entre os entes públicos e as instituições privadas para tornar efetivos os direitos fundamentais à moradia e à propriedade, consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privada (PPPs) – concessões administrativas e concessões patrocinadas – programas habitacionais - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Leis 11.079/2004, 11.977/2009 e 12.424/2011 – Decreto 7.499/2011.

ABSTRACT

With their origin linked to the Welfare State crisis, the public-private partnerships represented to some countries a change on the intervention levels in economy and free trade, through two main channels: the possibility of using a new model to attract financial resources and management improvements. The public-private partnerships regulatory framework in Brazil was settled by Federal Law 11.079/2004, viewed as an inspiring alternative for the country's economic growth through the collaboration between the private and the public sectors. This research focuses on the housing sector, more specifically on the possibility of consolidation of those partnerships between public bodies and private institutions to allow that the fundamental rights to living and property become effective, as consecrated in the 1988 Brazilian Constitution.

Key-words: Public-Private Partnerships (PPPs) – public concessions – housing programs – Minha Casa Minha Vida Program - laws 11.079/2004, 11.977/2009, 12.424/2011, 7.499/2011.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURAS

Art. por artigo

nº por número

p. ou pág. por página(s)

SIGLAS

AIU – Área de Intervenção Urbana

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CadÚnico - Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

Mcidas – Ministério das Cidades

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desestatização

PPP – Parceria Público Privada

PUE – Plano Urbanístico Específico

SEAUD - Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria/TCU

SPE – Sociedade de Propósito Especial

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TTS – Trabalho Técnico Social

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
Introdução	11
Capítulo 1.....	14
A Lei 11.079 de 2004, marco na implementação das parcerias público privadas no Brasil.....	14
1.1 Concessão Administrativa e Concessão Patrocinada	18
1.2 Aspectos Pontuais da Lei 11.079/2004.....	20
Capítulo 2.....	23
As PPPs e os Projetos Habitacionais	23
2.1 Acórdão nº 524/2014 – TCU – Plenário.....	24
2.1.1 Atores intervenientes	26
2.1.2. Forma de Operacionalização do PMCMV	28
2.1.3. Situação da evolução física do programa detectada pelo TCU	31
I - Metas de contratação.....	31
II - Desoneração dos custos de escrituração e registro	36
III - Qualidade das obras	38
IV - Disponibilidade de equipamentos e serviços no entorno dos conjuntos	40
V - Trabalho Técnico Social	42
VI - Conclusão da Auditoria	43
2.2. São Paulo - Modelo Alternativo de Desenvolvimento de Projetos Habitacionais Utilizando as PPPs	44
Capítulo 3.....	57
Viabilidade dos projetos	57
3.1. O controle e a avaliação do programa pelo Tribunal de Contas da União	57
3.2. Aplicabilidade da Lei 11.079/2004	60
Conclusão.....	62
Referências Bibliográficas.....	65

Introdução

No Brasil, a Parceria Público-Privada (PPP) surgiu diante da necessidade de modernização e agilidade do serviço público, em face de uma suposta escassez de recursos oriundos do Estado e serviços de utilidade pública praticados de forma insatisfatória, quando não inexistentes.

Antes da positivação das PPPs no ordenamento jurídico, em meados da década de 1990, consolidava-se um programa de liberalização de diversos setores econômicos exercidos, até então, diretamente pelo Estado.

Nesse contexto, alguns monopólios estatais foram suprimidos; em âmbito jurídico, aboliram-se obstáculos à introdução da concorrência, como exemplo, a edição da Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei 8.987/1995) e o ingresso de expressivo capital estrangeiro, o que culminou no fortalecimento do programa de concessões de serviços públicos.

No cenário internacional, em meados da década de 1980, surgiram, em países economicamente desenvolvidos, os primeiros traços do que seria a parceria público-privada. Em 1981, o Reino Unido concebeu as regras Ryrie, a partir de premissas mais desenvolvidas do que as constantes no modelo brasileiro de concessão, como a aplicação do princípio do *Best Value for Money*, que atribui cada espécie de risco a quem possui mais condições de suportá-lo, estipula a remuneração variável conforme o desempenho e define as condições das prestações da Administração aos mesmos limites praticados pelo setor privado¹.

¹ “As regras Ryrie tomaram o nome do alto funcionário da administração financeira que emitiu a instrução do Tesouro britânico a todos os ministérios, sem caráter vinculante, enunciando duas condições para a contratação pública: “a Administração não devia garantir segurança comercial a seus co-contratantes além do que o teria feito um contratante privado” e “o contrato devia aportar benefícios em termos de eficácia, uma cost-effectiveness (eficiência de custo)” (COSSALTER, Philippe. A “Private Finance Initiative”. Trad. Marçal Justen Filho. In TALAMINI, Eduardo; JUSTEN

Assim, tanto na Europa como nos Estados Unidos houve aperfeiçoamento periódico do sistema de concessões, frequentemente com base nos fundamentos da PPP, com objetivo de resolver os problemas de infraestrutura e prestar serviços públicos de forma ininterrupta, atendendo a totalidade dos usuários e de maneira economicamente eficiente. As PPPs norte-americanas mais importantes hoje são utilizadas nos setores de habitação e desenvolvimento urbano, transporte e de água e saneamento.

A PPP teve como marco regulatório no Brasil a Lei 11.079/2004, que sedimentou as regras gerais para as leis estaduais, possibilitando tais parcerias no âmbito dos estados da Federação.

A referida legislação inovou mediante a criação de dois modelos de concessão pública, a administrativa e a patrocinada, aprimorando as parcerias reguladas pelas Leis 8.987/1995 (Lei das Concessões) e Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), adaptados com modernidade para conferir maiores garantias aos investidores privados e dividir os riscos atribuídos ao empreendimento entre esses e o Poder Público.

Assim, o modelo utilizado foi uma adaptação da parceria público-privada europeia, conhecida como *Private Finance Initiative*, projeto oriundo da Inglaterra, parte de um extenso programa de produção de *expertise* privada na gestão de ativos públicos, denominado *Public-Private Partnerships*. Esse modelo teve bastante sucesso em diversos países, incluindo Chile, Portugal, Irlanda, Canadá e Austrália.

Monica Spezia (Coord.). **Parcerias Público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: R. dos Tribunais, 2005. p.438). Em outras palavras, no primeiro caso estabeleceu-se um padrão de comparação que conduz a Administração a orçar a prestação direta do serviço, a que os britânicos denominam Public Sector Comparator (PSC); no segundo, o custo menor do dinheiro ao privado gera um sobrecusto para a Administração prestar diretamente o serviço ou construir a obra por si, que deveria ser compensado com melhora do desempenho do privado na prestação do serviço ou da obra.

Decorridos quase dez anos de sua implementação no Brasil, após a edição da Lei 11.079/2004, surge a necessidade de rever a aplicabilidade do instituto e investigar a sua utilização de forma adequada nos projetos de infraestrutura, com foco nos habitacionais, considerando fatores como a eficiência da gestão, a utilização dos recursos públicos e a parceria saudável entre o setor público e os investidores privados.

No 1º capítulo será estudada a Lei 11.079/2004, marco legal na implementação das PPPs no Brasil, com comentários pontuais acerca das inovações no ordenamento jurídico.

No 2º capítulo serão abordadas as PPPs e os projetos habitacionais de interesse social, com a apresentação dos resultados de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e dos estudos sobre o modelo de estruturação de empreendimentos em parceria público-privada, elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, com objetivo de buscar alternativas de financiamento para investimentos habitacionais.

No 3º capítulo será tratada a viabilidade dos projetos habitacionais, com a visão do controle realizado pelo TCU, no âmbito da auditoria operacional procedida no PMCMV, conforme apresentado no capítulo 2, bem como a aplicabilidade da Lei 11.079/2004 nos programas habitacionais de interesse social, cerne da presente pesquisa, em razão da relevância do tema para toda a sociedade.

CAPÍTULO 1

A LEI 11.079 DE 2004, MARCO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NO BRASIL

No Brasil, a Parceria Público-Privada² surgiu com o programa de Reforma do Estado desenvolvido no início da década de 1990 e teve seu ápice no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994-2002), com a flexibilização de monopólios de serviços públicos, a privatização de grandes empresas federais e o estímulo ao Terceiro Setor. Em meados de 2002, após o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - Lula, ainda no governo FHC, a expressão “parceria público-privada” e sua atraente sigla, PPP começaria a adquirir mais força e expressão no cenário econômico, político e administrativo.

Nesse contexto, a imprensa nacional, o governo e o setor produtivo defendiam a necessidade urgente de o Brasil criar um programa de “PPP” inspirado nas experiências internacionais positivas iniciadas na Inglaterra e que estavam sendo utilizadas por muitos outros países.

A instituição das parcerias público-privadas no Brasil ocorreu em uma conjuntura de esgotamento dos recursos e inchaço da máquina estatal. O Plano Nacional de Desestatização – PND tinha como objetivos o aumento da eficiência dos serviços públicos, a redução dos gastos e a necessidade de consecução de receitas-extras com a finalidade de amortizar a dívida externa.

Observa-se, então, a necessidade de mudança do papel do Estado-provedor, o que culminou em ações determinantes como, a venda da titularidade,

² SUNDFELD, Carlos Ari (Coordenador). **Parcerias Público Privadas**. São Paulo. Editora Malheiros, 1ª ed., 2ª tiragem, 2007, pg. 16.

parcial ou total, de empresas controladas pelo Estado, em especial na área de mineração (Companhia Vale do Rio Doce) e nas telecomunicações (Sistema Telebrás).

Além das privatizações de ativos públicos rentáveis, instituíram-se reformas no sistema de monopólio das prestações típicas do Estado, mediante a abertura de alguns setores para a realização de investimentos privados utilizando-se o regime de concessão.

Verifica-se, assim, a ampliação do regime de contratações públicas, com a utilização dos institutos da concessão, permissão e autorização, o que significou uma ampliação nas possibilidades de parcerias entre o setor privado e a Administração Pública, inclusive com a transferência total dos riscos dos empreendimentos aos financiadores.

Paralelamente, a Lei 8.666/1993 regulava o modo de seleção dos parceiros, consagrando-se os princípios da imparcialidade e da moralidade nos serviços públicos.

Todavia, tais modelos não se revelaram suficientes para resolver as deficiências nas áreas de infraestrutura, apesar dos investimentos financeiros e do impulso tecnológico concentrado nas áreas privatizadas ou concedidas. Com o tempo, constatou-se novamente a carência dos recursos financeiros, em virtude de políticas neo-liberais praticadas e a consequente realocação dos recursos públicos.

Nesse panorama, no ano 2000, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de evitar o endividamento público, impondo restrições de gastos ao governo, inclusive para a obtenção de crédito a curto prazo.

Assim, num cenário de escassez e controle de recursos, resta evidenciada a necessidade de implementação das parcerias entre os setores público e privado. Os estados brasileiros precursores na edição de suas leis locais foram Minas Gerais (Lei 14.868/2003) e São Paulo (Lei 11.688/2004).

Segundo SUNDFELD, importante doutrinador que atuou na regulamentação da “Lei das PPPs”, a nova legislação nada mais era do que a confluência do processo de reforma, dentro de modelos já existentes, inclusive já contempladas em outros regramentos como a Lei de Concessões e a Lei de Licitações.

O que importa reter desse relato é a ideia de que uma legislação de PPP desenvolveu-se amplamente no Brasil no contexto da Reforma do Estado e que, embora fragmentada – pela natureza das coisas e por imposição das circunstâncias-, ela tem traços comuns reconhecíveis, muitas vezes opostos aos da legislação anterior.

Assim, quando se disse (e quando se disse, a partir de 2002!) que o Brasil precisava de uma legislação de PPP, para poder adotar práticas bem-sucedidas na Europa e no Chile, tratava-se de um engano. O Brasil já tinha essa legislação. O que então se propunha como desafio não era criar o conceito de PPP (em sentido amplo) ou dar contornos normativos a um tema esquecido. A questão era bem mais simples: complementar a legislação para viabilizar contratos específicos que, embora interessantes para a Administração, ainda não podiam ser feitos, e isso ou por insuficiência normativa, ou por proibição legal.³

Em sua obra, SUNDFELD elenca os aspectos que considera mais significativos na regulação das concessões. A viabilidade prática, a partir do desenvolvimento jurídico das concessões patrocinadas, uma vez que esse tipo de contrato já era viável antes da edição da lei, no qual, é permitido, ao agente privado, buscar outras formas de receita, além das tarifas cobradas dos usuários, incluindo adicionais da administração, tendo a lei contribuído apenas com a delimitação dos limites desse contrato sobre o nome de concessão patrocinada para diferenciá-la

³ SUNDFELD, Carlos Ari (Coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. 1ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 20/21.

dos outros tipos contratuais. A lei supre a necessidade de permitir a aplicação da lógica contratual, baseada no aproveitamento dos recursos e na possibilidade de o investidor privado assumir o risco do empreendimento e manutenção, sendo remunerado a longo prazo, aproveitando os demais aspectos da concessão comum, contudo, aplicados a serviços públicos sem perfil econômico predominante. Com a criação dos contratos de concessão administrativa, admite-se a interferência privada em campos que não eram economicamente viáveis, ainda que o crescimento em infraestrutura pudesse, por si só, ser um valor agregado, justificável para esta interferência. A lei cria formas de garantia para o investidor. Tratando-se de contratos de no mínimo 20 (vinte) milhões de reais, conforme previsto no art. 2º, §4º, I, da Lei de PPPs e de contratos de longo prazo, de 5 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos, consoante disposto no art. 5º, I, da citada lei, seria necessário formalizar compromisso à Administração Pública, não podendo o agente privado ser surpreendido, após determinado decurso de tempo, com uma ausência de recurso por parte do parceiro público. Assim, o art. 8º da Lei 11.079/2004 instituiu garantias ao investidor, retirando-o das morosas filas de precatórios pela criação do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas.

A Lei 11.079/2004 representa uma inovação quanto à exploração de atividades estatais por parceiros privados e financiadores, com o oferecimento de garantias pelo poder público.

Para a administração pública federal, a observância dos termos da Lei 11.079/2004 é obrigatória. Quanto às demais unidades federativas (Estados, Municípios e Distrito Federal), é possível a edição de regramentos próprios sobre parcerias público-privadas sob o manto das normas gerais da disciplina federal do instituto.

1.1 Concessão Administrativa e Concessão Patrocinada

A Lei das PPPs define dois tipos de contratos com a Administração, distintos dos contratos referentes às concessões comuns constante da Lei 8.987/1995, consoante disposto no artigo 2º, parágrafos 1º e 2º:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 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.

§ 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.

Os dois tipos contratuais possuem uma estrutura bem semelhante, inspirada no modelo de contratação do *Project Finance Initiative*, com a principal distinção contemplada pelo modo de contraprestação do parceiro privado. Segundo a legislação de regência, naquilo em que houver omissão, deve-se recorrer ao aplicável nas leis das concessões e licitações. São, portanto, obrigatórias nos dois tipos contratuais, cláusulas que detalham a relação jurídica.

I. Prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos pelo parceiro privado, que deve se limitar a trinta e cinco anos. A Lei 8.987/1995 é omissa nesse ponto.

II. Repartição dos riscos entre os partícipes, até mesmo os que eram absorvidos por um dos parceiros exclusivamente, como exemplo: caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Trata-se de inovação significativa desse modelo de contratação. A definição precisa do compartilhamento

dos riscos pode tornar o projeto mais barato, permitindo à Administração não assumir o preço pela má qualidade do serviço prestado, caracterizando a boa formação do *value for money*. Demais disso, há previsão contratual expressa da denominada cláusula de *step-in*, que permite ao parceiro público a retomada do controle da sociedade de propósito específico com objetivos de reestruturação financeira e garantia da continuidade da prestação de serviços, em situações extremas, quando a prestação da utilidade pública não alcançar um mínimo de satisfação.

III. Remuneração do parceiro privado proporcional a critérios objetivos de avaliação de desempenho da utilidade pública prestada. A remuneração será devida somente após a entrega da obra ou a efetiva realização do serviço pactuado. Há, também, a faculdade de a Administração efetuar o pagamento da contraprestação referente a parcela fruível do serviço, sempre guardando a proporcionalidade, nos termos do art. 7º da Lei. Registre-se que, somente após a prestação do serviço, mesmo que parcial, inicia-se a remuneração do investidor privado. Tal inovação pode influenciar diretamente na redução dos atrasos na conclusão das obras, haja vista que o atraso no início da fruição do bem público, culminará em prejuízo para o investidor.

IV. Compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos decorrentes da redução dos riscos de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado. O art.5º, IX, desfez as desconfianças sobre a adequação dos contratos de parceria público-privada, ao evidenciar que não consistia em oportunidade de auferição de lucros extraordinários pelas empresas privadas. A divisão dos lucros deve estar nos mesmos padrões da divisão dos riscos. Assim, a possibilidade de lucros em decorrência da viabilidade do projeto é

desejável, porquanto corresponde a um retorno. Entretanto, não deve ser a prioridade do empreendimento, que deve ser a prestação de uma utilidade pública de qualidade e acessível a todos.

V. Previsão da possibilidade de as entidades financiadoras receberem a contraprestação diretamente pela Administração, ou seja, o capital ofertado pelos investidores privados para a realização da obra ou serviço de utilidade pública pode ser pago diretamente pela Administração Pública a esses, sem a intermediação do parceiro privado. O inciso II, do § 2º, do art. 5º, da Lei das PPPs, demonstra o conceito do *direct agreement* para o modelo Brasileiro de PPPs.

1.2 Aspectos Pontuais da Lei 11.079/2004

Alguns comentários são importantes acerca das disposições dessa legislação. O referido marco é bem estruturado, estão presentes as diretrizes e os princípios para a elaboração criteriosa dos contratos úteis à Administração Pública.

Diferentemente da Lei 8.666/1993, que não definiu com precisão as normas gerais a serem aplicadas em âmbito federal, a Lei das PPPs estabelece algumas ações que são indispensáveis à União, quando da sua aplicação, como exemplo o art. 14 em diante, que impõem obrigações a serem observadas especificamente em âmbito federal, nas contratações realizadas pela União, como exemplo a instituição do órgão gestor das parcerias públicas.

Apesar dessa delimitação contemplada na lei, ainda pairam algumas dúvidas quanto à aplicabilidade de alguns dispositivos, como exemplo, a vedação

constante no art. 2º, § 4º, que proíbe a celebração de contratos de PPPs cujo valor seja inferior a vinte milhões de reais. Para BINENBOMJ⁴, essa limitação apontaria um limitador da aplicabilidade do referido tipo de parceria aos estados, municípios e Distrito Federal, pois o autor entende que para se evitar os abusos administrativos, “cada ente federativo deve fixar seus próprios limites mínimos, compatíveis com a sua realidade sócio-econômica, mas sem descurar do fato de que as PPPs se destinam a situações excepcionais.”

Outra questão interessante traz DI PIETRO⁵, sobre o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei 11.070/2004, que determina a sua aplicação “aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista, e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” A autora não concorda com a possibilidade de as entidades da Administração Pública indireta firmarem tais contratos, pois entende ser inaceitável a transferência da titularidade do serviço para tais entidades. Segundo a autora, somente é possível a subconcessão se a entidade atuar como concessionária de serviço público. Apesar da plausibilidade do questionamento, referidas entidades podem atuar, consoante os contratos dessa modalidade de parceria, no controle interno na sociedade de propósito específico ou ainda como maneira de dividir os lucros de maneira específica, mantendo as receitas naquele segmento. A atuação da empresa pública ou da fundação pode ocorrer de maneira legal sem que seja necessariamente como concessionária do serviço público.

⁴ BINENBOMJ, Gustavo. **As Parcerias Público-Privadas e Constituição**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, mai-jun-jul, 2005. Disponível na internet pelo site: www.direitodoestado.com.br, acesso em 13/2/2014. PP 10 e 11.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas**. São Paulo, Atlas, 2009, p. 91.

Outra questão que merece destaque, refere-se à consolidação dos meios de garantia conferidos pela União. Nesse ponto, é essencial a manifestação do Supremo Tribunal Federal – STF, acerca da constitucionalidade da criação do Fundo Garantidor de Parceria, além da dificuldade legislativa de sua criação por meio de lei ordinária.

Tema relevante, ainda, diz respeito à limitação constante do art. 4º, IV, da Lei 11.079/2004, que submete os contratos administrativos nesse modelo de concessão aos princípios da responsabilidade fiscal da Lei Complementar 101/2000. Nos termos do art. 10º da citada lei, cabe ao administrador o estabelecimento da taxa de retorno do projeto, o valor da tarifa e os recursos necessários para a preservação do equilíbrio contratual, principalmente em se tratando do contrato de concessão patrocinada⁶.

MONTEIRO⁷, por sua vez, afasta a ideia de endividamento público ao esclarecer que “os contratos de PPP devem ser tratados como obrigação de caráter continuado para fins de contabilização pública. Sua natureza não é de dívida. Outorgar-lhes esta categoria fiscal, representa o reconhecimento de limites fixados no regime da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Analisando-se as inovações constantes da legislação de criação das PPPs, verifica-se que o instituto pode representar uma solução para o desenvolvimento econômico e social do país, razão pela qual o seu estudo desperta tamanho interesse no meio acadêmico e pelos gestores públicos e privados.

⁶ Acerca do tema, o estudo de Previde. Renato Maso. **A lei de Responsabilidade Fiscal como limitadora às parcerias Público-privadas**. In Revista tributária e de finanças públicas, v. 16, n.83, p.159-168, nov./dez. 2008.

⁷ MONTEIRO, Vera. Legislação de Parceria Público Privada no Brasil, aspectos fiscais desse novo modelo de contratação, in SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Parcerias Público-Privadas. 1ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p.113.

CAPÍTULO 2

AS PPPS E OS PROJETOS HABITACIONAIS

O acesso à moradia é uma questão de difícil solução em âmbito nacional. Embora o direito à propriedade tenha sido consagrado na CRFB/88, art. 5º, inciso XXII⁸, verifica-se ainda hoje a existência de elevado déficit habitacional no país, notadamente em relação à população de mais baixa renda.

O estudo deste tema é de grande relevância, pois envolve aspectos sociais e econômicos que afetam diretamente a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República brasileira, que foi estruturada com base na consciência de que o valor da pessoa humana, enquanto ser humano, é insuperável.

Em março de 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por intermédio da Medida Provisória 459, convertida na Lei 11.977/2009, cujo principal objetivo consiste na ampliação das oportunidades de acesso das famílias de baixa renda à casa própria. Aliado a esse objetivo, o programa ainda poderia ajudar no incremento da atividade econômica, haja vista que a ampliação do acesso ao financiamento de moradias e de infraestrutura proporcionaria mais empregos e oportunidades de negócios num momento de crise financeira, que atingiu o Brasil e o mundo.

Em face da importância econômica e social do programa, considerando a sua finalidade e o volume dos recursos envolvidos, o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2011, efetuou um levantamento acerca da organização e funcionamento do PMCMV, com o objetivo de avaliar a sua situação, mediante a identificação dos principais eventos de risco a ele associados, bem como das ações de controle

⁸ Brasil, CRFB/88 - "Art. 5º, XXII - é garantido o direito de propriedade;"

necessárias, o que culminou em uma auditoria operacional, que servirá não só de base para o desenvolvimento da presente pesquisa, mas de material com conteúdo essencial para a continuidade do programa, de forma eficiente e eficaz.

Assim, neste trabalho, será utilizado o material constante do processo de Relatoria do Ministro-Substituto do TCU, Weder de Oliveira, TC 033.568/2012-0, no qual foi proferido o acórdão 524/2014, referente à auditoria de natureza operacional no PMCMV, gerido pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades (Mcidades).

2.1 Acórdão nº 524/2014 – TCU – Plenário

A fiscalização foi realizada pela equipe de auditoria da Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), nos períodos compreendidos entre 19/11 a 14/12/2012 e 17/1 a 8/3/2013 e teve como objetivo examinar a qualidade das construções, a infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo PMCMV, bem como o atendimento às metas do programa e o desenvolvimento do trabalho técnico social com os beneficiários, operacionalizados por intermédio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A presente pesquisa, por sua vez, abordará, os aspectos jurídicos do programa relacionados à legislação aplicada e aos partícipes envolvidos e suas atribuições no âmbito do programa, principalmente no que concerne às atuações dos setores público e privado.

Os normativos que regulamentam o PMCMV são, em especial, as leis 11.977/2009 e 12.424/2011, o Decreto 7.499/2011, as Portarias do Ministério das Cidades 139/2009, 93/2010, 325/2011 e 465/2011, além dos manuais da Caixa HH 151, HH 152, AE 097 e AE 098, nas versões vigentes à época das contratações.

O PMCMV envolve diversas operações de financiamento habitacional, com estratégias distintas voltadas ao atendimento das famílias, considerando a renda bruta dos beneficiários.

Segundo as informações constantes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o déficit habitacional do Brasil, referente a 2008, foi estimado em 5,5 milhões de domicílios, sendo que 4,6 milhões (83,5%) encontram-se em áreas urbanas. Constatou-se, ainda, que o déficit é mais acentuado em famílias com renda de até três salários mínimos (89,6%). Para essa faixa, a principal linha de operação é o FAR.

Registre-se que no momento da criação do PMCMV, num cenário de crise financeira mundial, era premente a adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente as que pudessem garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.⁹ Nesse contexto, aponta-se a criação de mecanismo para viabilizar a continuidade de investimentos na construção civil, em particular os relacionados à moradia.

Surge, assim, um ambiente favorável ao provimento de moradia para a população de baixa renda pela iniciativa privada e o programa ganha importância na agenda política do Governo Federal, com medidas que possibilitam o acesso a

⁹ Tribunal de Contas da União. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Relatório de Auditoria, TC nº 033.568/2012-0, Acórdão TCU 524/2014, Plenário, data da sessão 12/3/2014, fl. 7.

financiamentos e outros mecanismos de aquisição de moradia pela população de baixo poder aquisitivo.

2.1.1 Atores intervenientes

Analisando-se a legislação aplicada, verifica-se que os principais envolvidos na implementação do PMCMV são o MCidades, a Caixa Econômica Federal (CEF), os estados, o Distrito Federal, os municípios e as construtoras.

O MCidades tem como atribuições fixar as regras e as condições para implantação dos empreendimentos, definir os parâmetros de priorização dos projetos, a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana. Compete, ainda, ao órgão estipular os critérios nacionais de elegibilidade e seleção das famílias beneficiárias do programa.

Aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, compete, em conjunto, regulamentar anualmente o limite de renda familiar mensal dos beneficiários, bem como a remuneração das instituições financeiras que atuam no programa.

À CEF, na função de agente financeira do FAR, cabe expedir os atos necessários à atuação das instituições financeiras oficiais federais e celebrar com elas os instrumentos hábeis a estipular as condições operacionais à execução do PMCMV. Já na função de agente operador do programa, a CEF tem como responsabilidade adquirir, em nome do FAR, as unidades habitacionais, que passam

a integrar o patrimônio do fundo até o momento de sua alienação aos beneficiários finais.

Compete, ainda, à CEF, avaliar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos; contratar empresa construtora para a execução das obras e serviços aprovados, acompanhando-os até a sua conclusão, responsabilizar-se pelo atendimento das normas aplicadas, ao alienar e ceder os imóveis produzidos no âmbito do programa, bem como adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais à defesa dos direitos do FAR, referentes às contratações que tiver intermediado.

Os estados, municípios e o Distrito Federal, ao celebrar o termo de adesão ao PMCMV, assumem, entre outras, as seguintes responsabilidades: a) cuidar para que os empreendimentos estejam de acordo com as diretrizes de planejamento das cidades; b) identificar as regiões e zonas de intervenção prioritárias para a implantação dos empreendimentos, procurando utilizar terrenos bem localizados; c) identificar a demanda e selecionar os beneficiários; d) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis; e) providenciar as autorizações, alvarás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e de implantação de infraestrutura básica, incluindo o licenciamento ambiental e o provimento de energia elétrica, água e saneamento.

As construtoras interessadas devem elaborar os projetos de produção habitacional e apresentá-los às instituições financeiras, executar os projetos aprovados e contratados, bem como zelar pelos imóveis construídos após a legalização das unidades habitacionais.

Importante salientar que as construtoras detêm a vantagem de não suportar os gastos de incorporação imobiliária e comercialização, tampouco de

correr os riscos de inadimplência dos compradores ou vacância dos imóveis, pois, após a produção das unidades, nos terrenos e projetos definidos por ela, esses são vendidos à CEF, que firmará os contratos com os beneficiários finais.

2.1.2. Forma de Operacionalização do PMCMV

A contratação dos empreendimentos no programa é realizada, em síntese, da forma a seguir.

O governo do estado ou do município firma o Termo de Adesão com a Caixa. A construtora, por sua vez, apresenta o projeto e a documentação necessária às superintendências regionais da CEF. Após as avaliações e aprovações das propostas, a CEF celebra a operação e a construtora contratada executa as obras do empreendimento e se responsabiliza pela entrega dos imóveis prontos e legalizados.

Já os estados e municípios, com base nos cadastros, apontam, à CEF, as famílias a serem beneficiadas, em consonância com os critérios de elegibilidade e seleção estabelecidos para o programa. Após a conclusão das obras, os imóveis são adquiridos pelos beneficiários diretamente com a Caixa.

Adicionalmente, o poder público local é responsável em celebrar convênio, para as fases pré e pós contratual, para a elaboração e execução de Trabalho Técnico Social (TTS), que tem a finalidade de realizar ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, para a promoção do exercício da

participação cidadã, favorecendo a organização da população e contribuindo para a gestão condominial e comunitária dos espaços comuns, com as atividades previstas.

As medidas a serem adotadas pelo poder público local no âmbito do programa, para a sua viabilização, constam do Termo de Adesão a ser firmado entre a União e os demais entes (estados, municípios e Distrito Federal), sendo que as operações do PMCMV/FAR são viabilizadas após a assinatura desse termo.

Assim, firmado o termo de adesão, é realizada a escolha do projeto e da construtora para a execução do empreendimento.

Na hipótese de doação do terreno pelo poder público, será necessária a realização de chamamento público com o objetivo de pré-selecionar a construtora e o seu respectivo projeto de intervenção habitacional. Os comprovantes de publicação do processo de seleção da construtora, divulgação do resultado, dados da construtora, o projeto aprovado, a lei autorizativa de doação do imóvel ao FAR, e a documentação do terreno deverão ser enviados à Caixa, que efetuará a análise do risco da construtora, de engenharia e sobre os aspectos jurídicos do projeto apresentado.

De acordo com o levantamento procedido pelo TCU em 2011, a doação de terreno pelo poder público é pouco representativa no programa, não ultrapassando a 5% (cinco por cento) dos empreendimentos.

Na prática, o que vem acontecendo é a instituição financeira contratar o empreendimento, sem a doação do terreno pelo poder público. Nesse modelo, ocorre a divulgação de comunicado público, com o chamamento de empresas de construção civil para apresentar propostas de projetos vinculados a terrenos de sua propriedade ou que irá adquirir.

Concluída a obra e legalizado o empreendimento, podem ser iniciados os procedimentos para a celebração do contrato de financiamento habitacional. A construtora permanece responsável pela guarda e conservação dos imóveis até a sua entrega ao beneficiário, selecionado pelo poder público e habilitado pela CEF.

Os titulares do contrato são o responsável familiar e o cônjuge ou companheiro (a), os quais participam com o comprometimento da renda. O instrumento contratual possui prazo de vigência de 120 (cento e vinte) meses, com garantia por meio de alienação fiduciária. Os emolumentos e encargos cartorários são suportados pelo adquirente e, segundo a legislação de regência, devem ter os valores reduzidos.

Os critérios de seleção dos beneficiários foram regulados pelo MCidades, por meio da Portaria 610/2011, que, entre outros aspectos, dispõe acerca dos procedimentos a serem utilizados pelos municípios referentes à demanda habitacional e a seleção dos interessados.

Para a hierarquização da demanda, devem ser adotados dois critérios nacionais e até três critérios locais. Sendo que os nacionais priorizam as famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres e as famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. Já os locais, são submetidos aos conselhos locais de assistência social, com a divulgação nos meios de comunicação do município, no qual será realizado o empreendimento. A família escolhida deverá ser incluída no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que depois será avaliada pela CEF.

O PMCMV prevê, ainda, a execução do TTS, importante ferramenta de conhecimento do perfil dos beneficiários, da demanda das famílias nas áreas de

educação, saúde, lazer e atendimentos especiais, que visa adequar as ações propostas às características dos grupos selecionados.

2.1.3. Situação da evolução física do programa detectada pelo TCU

I - Metas de contratação

Segundo a auditoria realizada, as metas de contratação do PMCMV estão sendo atingidas. Verifica-se, entretanto, que há unidades da Federação com números baixos de contratação, em termos de participação relativa no déficit habitacional no Brasil, o que pode ser causado, entre outros fatores, pelo aumento especulativo no preço dos terrenos e pela dissociação do programa em relação a políticas municipais de regulação do uso do solo para a habitação social.

Foi esclarecido no trabalho de auditoria, que a meta refere-se a unidades contratadas e não a unidades construídas, além de ter sido fixada considerando o déficit habitacional por estado, conforme apurado pela Fundação João Pinheiro, que adotou como referência os dados do PNAD de 2008.

Na fase 1 do programa, que compreende o bimestre 2009/2010, a meta de contratação fixada pelo Governo Federal foi de 400 mil unidades até o final de 2010. Tal meta foi estipulada considerando os recursos financeiros, com base no

déficit habitacional, conforme informado pelo Departamento de Produção Habitacional/SNH/MCidades, em 4/3/2013.

Sobre as metas, a auditoria consignou que, ao final de 2010, a meta nacional foi atingida, mediante a contratação de 404.128 unidades habitacionais, o que ocorreu de forma não uniforme, pois alguns estados obtiveram desempenho mais satisfatório que outros, conforme os dados publicados pela Caixa.

Segundo o Relatório de Auditoria Anual de Contas do SNH, a CGU registrou que, embora a meta tenha sido alcançada, nos estados de Sergipe, Tocantins, Paraíba, Rondônia e no Distrito Federal, a contratação ficou aquém da prevista, considerando o déficit habitacional (CGU, 2011).

Em relação a fase 2, a meta foi arbitrada em 860.000 unidades pelo FAR, distribuídas pelos 26 estados e Distrito Federal, levando-se em conta a participação relativa no déficit habitacional (Anexo II da portaria MCidades 465/2011). Ao fim de 2012, foram contratadas 332.157 unidades, o equivalente a 39% da meta para o período. Seguem alguns dados constatados pela auditoria¹⁰:

62. Verificou-se que dois estados (Sergipe e Paraíba) ainda não tinham alcançado a metade da sua meta de contratação. No Distrito Federal, o primeiro empreendimento somente veio a ser contratado em 2012. O Apêndice H apresenta os dados de unidades contratadas por município no período de 2009 a 2012.

63. Não obstante a fase 2 ainda não ter sido concluída, a evolução dos dados já evidencia que há estados com percentual de contratação muito abaixo do esperado para o período. Ao se analisar a distribuição regional de unidades contratadas verificam-se algumas distorções evidentes. Bahia e São Paulo, por exemplo, apresentam percentuais semelhantes de unidades contratadas até 2012, contudo o primeiro estado responde por 8,7% do déficit, enquanto o segundo por 18,3%. Já o Ceará, que teve um dos piores desempenhos em relação ao cumprimento da meta, recebeu menos contratações do que o Estado de Mato Grosso, sendo que o primeiro apresenta um déficit quase cinco vezes maior que o segundo. Esses percentuais devem ser acompanhados pela Secretaria Nacional de Habitação - SNH no sentido de identificar as causas que podem estar limitando a contratação de empreendimentos e atuar sobre elas.

¹⁰ Tribunal de Contas da União. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Relatório de Auditoria, TC nº 033.568/2012-0, Acórdão TCU 524/2014, Plenário, data da sessão 12/3/2014, fl. 12.

Outra questão importante que também foi considerada pela auditoria consiste na localização territorial das unidades contratadas: capital, municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE) e de aglomerações urbanas (excluída a capital do estado) e demais municípios.

Segundo os conceitos constantes do acórdão sob análise, é possível definir Região Metropolitana como a formação de aglomerações urbanas dentro de um estado e que possuem alto grau de interação entre si, normalmente constituída por uma cidade núcleo e cidades adjacentes. No final de 2012, havia 57 regiões metropolitanas distribuídas por todas as grandes regiões do país. Há, ainda, as regiões onde se verifica conturbação entre cidades de dois ou mais estados, que são as rides, como ocorre, por exemplo, no Distrito Federal, na grande Teresina, Petrolina e Juazeiro. Já a Aglomeração Urbana consiste no espaço urbano contínuo, que resulta de um processo de conturbação incipiente, ou seja, de uma região metropolitana de menor porte.

Nesse contexto, a auditoria constatou o seguinte:

65. As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, pela dimensão da concentração de pobreza, são as áreas com as maiores carências habitacionais do país. (...), o histórico de contratação do PMCMV/FAR na fase 1 (2009 e 2010) e nos dois primeiros anos da fase 2 (2011 a 2012), segundo o recorte territorial adotado, apresentou certa similaridade. Verifica-se que ao longo de quatro anos, 51% das unidades habitacionais contratadas encontram-se na capital e em municípios de região metropolitana, Ride e aglomerações urbanas, o que coincide com a realidade da concentração do déficit habitacional brasileiro.

66. Uma das críticas ao programa no início de sua operacionalização foi quanto à sua pouca presença nas capitais. As análises apontaram que a partir da fase 2 essa situação foi sendo ajustada. Contudo, em dezembro de 2012, além de Florianópolis, única capital em que não houve contratação no período analisado, outras três capitais ainda apresentavam taxas de contratação muito baixas comparativamente ao contratado no seu estado: Recife (0,2%); Vitória (1,2%); e Belém (2,2%).

67. Uma análise mais desagregada permite identificar que 569 municípios contrataram ao menos um empreendimento do PMCMV/FAR de 2009 a 2012. Ressalte-se que, segundo o caput do item 4, Anexo I, da Portaria M

Cidades 465/2011, o foco de atendimento principal (porém não exclusivo) do programa está voltado às capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, no Distrito Federal e nos municípios com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes. Considerando esse critério, haveria 776 municípios elegíveis. Até dezembro de 2012, o PMCMV/FAR conseguiu estar presente em 73% desses municípios.

68. Essa presença do programa, contudo, nem sempre vem atrelada a uma localização desejável dos empreendimentos dentro das cidades. A periferação dos empreendimentos do programa, que passam a se situar em regiões desconectadas da malha urbana e onde há precariedade de equipamentos sociais, é uma realidade recorrente e que compromete o alcance dos objetivos do programa, conforme se pode depreender das análises realizadas no capítulo 5, que trata da inserção urbana dos empreendimentos.

De acordo com a avaliação da equipe de auditoria, foi identificada como causa recorrente para a baixa taxa de contratação, a indisponibilidade de áreas com preços e condições que viabilizem o empreendimento. Assim, como a iniciativa privada assumiu o papel na provisão habitacional e as construtoras que propõem onde construir, a escolha dos empreendimentos fica determinada pela oferta.

Segundo informações provenientes de especialistas no tema, técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, o fator primordial para assegurar a efetividade de programas habitacionais voltados à população de baixa renda é a regulação do acesso a terra, considerados por eles o grande gargalo.

As pesquisas realizadas pela Caixa, sob o ponto de vista dos interessados, revelaram que os principais fatores que impedem e dificultam a expansão do programa são o preço elevado dos terrenos (indicado por 74% dos respondentes) e a falta de terrenos em tamanho e condições adequadas de ocupação (apontada por 66%).

Ainda, de acordo com os técnicos do Ipea, um dos recursos que poderia ser adotado para reduzir o impacto negativo do custo referente ao acesso à terra, seria a criação de um Banco de Terras públicas voltadas para as políticas

habitacionais de interesse social, em especial destinadas às famílias de baixa renda. A equipe de auditoria identificou uma iniciativa nesse sentido realizada do Rio Grande do Sul, onde foi criado o seu Banco de Terras, por meio do Decreto 48.270/2011, com a finalidade prioritária de implementar habitações de interesse social. Assim, houve a doação de um terreno, no início de 2012, para a edificação de 280 unidades habitacionais, com a perspectiva de serem entregues em maio de 2013.

Diversas dificuldades foram levantadas por meio das pesquisas realizadas e registradas pela equipe de auditoria, conforme se verifica dos trechos transcritos na sequência.

73. A pesquisa eletrônica com gerentes de Gidur evidenciou, ainda, percentuais significativos de respostas indicando a existência de dificuldades para a contratação de projetos, ligadas ao provimento de recursos humanos e materiais, como a baixa qualificação técnica dos quadros de pessoal da prefeitura na área de habitação (65% dos respondentes), a falta de quadro efetivo de profissionais no município para gerenciar o programa (59%) e a falta de contrapartida do município para provimento de infraestrutura tanto nas áreas comuns do empreendimento como no seu entorno (53%).

74. Para os municípios que ainda não apresentaram qualquer contratação no PMCMV/FAR, as causas apontadas pelos gestores, além das anteriores, incluem: falta de interesse das construtoras, com 38% das respostas; desconhecimento das regras de funcionamento do programa, para 29% dos respondentes; desinteresse do prefeito para gerir o programa, segundo 26% dos entrevistados.

75. Identifica-se como efeito dessa situação a redução em menor proporção do déficit habitacional nos estados ou municípios em que as taxas de contratação são baixas ou ainda não houve atendimento pelo programa.

76. A auditoria analisou também o ritmo de conclusão e entrega dos empreendimentos contratados na fase 1 do PMCMV/FAR. Segundo registros da Caixa, das 404.128 moradias contratadas, 320.255 encontravam-se concluídas em dezembro de 2012, o equivalente a 79%. Analisando cada estado individualmente, verifica-se que três estavam em situação mais delicada no cronograma de conclusão: Espírito Santo; Amapá; e Pernambuco. Por outro lado, em quatro estados todas as obras contratadas constavam como já concluídas. O Distrito Federal não contratou nenhuma unidade nesse período. Considerando a conclusão de empreendimentos por região, verifica-se que o menor percentual foi na Região Norte (72%) e o maior na Sul (93%).

Depreende-se dos excertos colacionados, que os maiores entraves detectados pela equipe de auditoria da Corte de Contas estão relacionados à indisponibilidade de terras, valores dos terrenos, ausência de regulação de acesso à terra, dificuldade para a contratação de projetos em razão da baixa qualificação técnica dos recursos humanos, falta de quadro efetivo de profissionais no município para gerenciar o programa, falta de contrapartida do município para provimento de infraestrutura. Além da falta de interesse de construtoras, de alguns prefeitos e do desconhecimento das regras do programa.

II - Desoneração dos custos de escrituração e registro

Embora a legislação contemple detalhadamente as questões inerentes ao programa, observa-se o seu desrespeito em relação a alguns aspectos, como exemplo, em relação aos custos de escrituração e registro cartorial.

De acordo com a auditoria, verificou-se que, em muitas situações, os beneficiários do programa não estão sendo contemplados com a desoneração dos custos de escrituração e do registro cartorial dos imóveis adquiridos, apesar de determinação legal expressa.

A Lei 11.977/2009, no art. 43, estatuiu, para a fase 1 do programa, um desconto de 100% (cem por cento) para os emolumentos referentes à escritura pública, quando esta for exigida ao registro da alienação do imóvel, respectivas garantias reais e demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado

pelo FAR. Já na fase 2, o desconto foi reduzido para 75% (setenta e cinco por cento), nos termos da nova redação conferida pela Lei 12.424/2011.

A Portaria 465/2011, do MCidades, traz, entre as obrigações dos estados e municípios, a de promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, mediante apresentação de propostas legislativas, quando for o caso. Tal medida, que visa a redução de custos para os imóveis no âmbito do programa, pode ser adotada, por exemplo, em relação ao Imposto sobre Serviços – ISS, na execução de obras da construção civil.

Todavia, foi constatado que são frequentes os casos de moradores que não dispõem da escritura do imóvel em razão dos custos necessários à sua legalização. As famílias de baixa renda não conseguem arcar com os emolumentos cobrados pelos cartórios e o pagamento dos impostos, como exemplo, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

A equipe de auditoria conseguiu identificar três causas principais para o problema supracitado: a) a recusa dos cartórios em conceder o desconto nos emolumentos referentes à escritura pública dos imóveis adquiridos; b) o desconhecimento dos beneficiários acerca do direito ao referido desconto; c) a falta de iniciativa municipal voltada à desoneração tributária quando da transferência de propriedade dos imóveis no âmbito do programa.

III - Qualidade das obras

A qualidade das obras executadas no PMCMV é questão essencial, considerando o objetivo principal do programa, qual seja, facilitar o acesso à moradia das famílias de mais baixa renda.

Assim, não se pode olvidar dos aspectos relativos à construção dos imóveis, a infraestrutura interna das habitações, bem como as necessidades das famílias a serem atendidas

A auditoria observou que uma quantidade expressiva de empreendimentos foi entregue com problemas relacionados às fases de concepção e execução das obras, apesar do empenho do governo em financiar a produção de habitações populares por intermédio do PMVMV/FAR.

Em pesquisa eletrônica realizada pela Caixa, constatou-se o seguinte¹¹:

75% dos entrevistados assinalou o item 'vazamentos/ infiltrações em paredes, pisos ou tetos' como a ocorrência em que os beneficiários manifestam maior reclamação ao ocuparem o imóvel. Outros itens tiveram um percentual significativo de marcação: fissuras/trincas em paredes, pisos ou tetos (62%); ausência de equipamentos de lazer ou de uso comum (49%); e defeitos ou fixação deficiente em portas ou janelas (42%). São ocorrências relacionadas tanto a defeitos e vícios construtivos quanto ao não atendimento das especificações do programa.

108. As altas taxas de reclamações que recaíram sobre as patologias relacionadas à parte hidráulica, trincas nas paredes, problemas de esquadrias e impermeabilizações estão relacionadas com a grande frequência das infiltrações nas residências. A origem das patologias pode estar associada a diversos fatores, relacionados tanto à fase de concepção, com a aprovação de projetos em desacordo com as especificações do programa e erros de dimensionamento, como à fase de execução da obra, com o uso, por exemplo, de materiais inadequados ou de baixa qualidade e da pouca capacitação profissional da mão de obra empregada. A existência de parte dos problemas aqui expostos, por si só, já é suficiente para causar a deterioração do imóvel e, se não forem tratados corretamente, podem vir até mesmo a comprometer sua estrutura.

¹¹ Acórdão já citado TCU 524/2014, fl. 21

109. A situação apresentada na pesquisa se assemelha ao que foi observado durante as inspeções realizadas pelo TCU em onze empreendimentos. A maior parte (77%) das ocorrências identificadas nesses empreendimentos relaciona-se a três situações: a) defeitos ou vícios construtivos (32%); b) inadequações nas dimensões, instalações e materiais empregados na residência (23%) e indisponibilidade de equipamentos de lazer ou de uso comum (23%); c) deficiências na pavimentação asfáltica, calçamento, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário ou pluvial (22%).

Além desses problemas, a auditoria detectou vícios na área interna útil das residências, na acessibilidade, larguras das portas externas, números de pontos de tomadas elétricas que não atendem às especificações do PMCMV e externamente na pavimentação asfáltica, ausência de calçadas, drenagem urbana, sistema de esgoto sanitário ou pluvial. Enfim, são inúmeros os tipos de erros nos projetos e na execução dos empreendimentos, os quais comprometem gravemente os imóveis, a sua utilização e a segurança das famílias.

Assim, restou consignado no relatório a necessidade de maior rigor nos procedimentos de análise, aprovação e fiscalização dos projetos e das obras no programa, por parte da CEF e demais responsáveis. Nas situações analisadas, constatou-se que deixar apenas sob a responsabilidade das construtoras o controle de qualidade dos serviços e do material empregado tem se mostrado como ponto de alto risco para a ocorrência de inconformidades e patologias nas obras custeadas pelo programa.

IV - Disponibilidade de equipamentos e serviços no entorno dos conjuntos

Segundo a auditoria, os empreendimentos estão sendo realizados em zonas urbanas não consolidadas e com o entorno desprovido de equipamentos públicos.

Pode-se afirmar que eles se tornaram bairros ou até pequenas cidades, haja vista o grande número de famílias instaladas. Todavia, desprovidos de escolas, creches, unidades de saúde, postos policiais, áreas de lazer e recreação, atividades comerciais, serviços básicos, entre outros, o que impõe, aos moradores, se deslocarem longas distâncias em seu dia a dia.

A legislação do Programa (Lei 11.977/2009 e Portaria 93/2010 do Ministério das Cidades) estatui que, para a implantação dos empreendimentos, é necessário o compromisso do poder público local de instalação ou ampliação de equipamentos e serviços referentes à educação, saúde, lazer e transporte público. Entretanto, as ações nesse sentido ainda não foram implementadas, é o que se depreende da auditoria realizada.

A inclusão urbana de um empreendimento habitacional revela-se adequada quando situado em boa localização, com acesso aos serviços e equipamentos públicos, bem como dotado de infraestrutura apropriada.

A questão da localização tornou-se um dos pontos críticos do programa. Segundo a auditoria, um dos principais fatores para tal ocorrência consiste na escolha do local de implantação pela iniciativa privada.

Segundo a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2008), citada no acórdão, o PMCMV foi elaborado sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, o que gera um processo de produção habitacional desvinculado do processo de gestão das cidades, o que implica nos problemas enfrentados pelas famílias beneficiadas.

Restou consignado, ainda, que o PMCMV não trata devidamente a questão fundiária, considerando os aspectos terra e sua valorização, uma vez que não foram previstos instrumentos hábeis a controlar a especulação da terra. Tais instrumentos foram previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), são de responsabilidade dos municípios e objetivam conferir efetividade no controle do uso e ocupação do solo urbano e combater a retenção especulativa de terras vazias, como exemplo: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo e Zonas Especiais de Interesse Social.

Esses instrumentos poderiam contribuir para o acesso a terras bem localizadas, haja vista que aumentam a capacidade do poder público de interferir sobre o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, induzem a ocupação de áreas dotadas de infraestrutura, aumentam a oferta de terras e podem servir para evitar terras vazias e ociosas, disponibilizando-as para os projetos de interesse social. Ocorre que para serem efetivas tais medidas é necessária a sua regulamentação no âmbito dos planos diretores municipais e colocados em prática pelo poder público dos municípios.

Assim, ante a ausência de articulação da política habitacional com a política urbana e a falta de exigências para que os municípios implementem tais

instrumentos, a tendência é que os empreendimentos sejam viabilizados a partir da dinâmica do mercado.

Verificado o problema da localização e falta de urbanização, houve alterações nas regras para a contratação dos empreendimentos com mais de quinhentas unidades habitacionais. A contratação, nessas hipóteses, passou a ser condicionada, à apresentação, pelos municípios, de Relatório de Diagnóstico de Demanda por equipamentos e Serviços Públicos Urbanos e da Matriz de Responsabilidade (Portaria do MCidades 465/2011, item 3, Anexo IV).

V - Trabalho Técnico Social

O Trabalho Técnico Social – TTS abrange diversas ações de caráter informativo e educativo necessárias às famílias beneficiárias do programa, voltadas à organização da sociedade em prol do desenvolvimento da cidadania e gestão comunitária.

O trabalho é realizado em etapas, pré-contratual e pós-contratual. Na primeira, constam os critérios de participação no programa e condições contratuais, procedimento para entrega dos imóveis, orientação acerca das tarifas sociais, noções básicas sobre organização comunitária e gestão condominial. Na segunda, informações sobre fortalecimento dos laços de vizinhança, educação ambiental e patrimonial, planejamento e gestão do orçamento orçamento familiar e geração de trabalho e renda.

De acordo com o trabalho de pesquisa realizado, constatou-se que o TTS tem sido executado intempestivamente, que as ações educativas e estruturantes não ocorrem ou são descontinuadas.

Os principais problemas são a demora na seleção dos beneficiários pelo poder público local, dificuldade na elaboração e apresentação do projeto de TTS, bem como a realização de licitação para a contratação da empresa que executará o TTS, carência de articulações e parcerias principalmente em relação à geração de trabalho e renda e pouca efetividade nas ações relacionadas à gestão condominial.

A exigência do TTS constitui um importante instrumento de política de urbanização. Inicialmente era obrigação da Caixa e executado por empresas credenciadas. Com o advento da Portaria 465/2011 do M. Cidades, a responsabilidade foi transferida para os municípios, estados e Distrito Federal.

A ausência do TTS dá ensejo a inconsistência do diagnóstico socioeconômico das famílias inseridas nas áreas de intervenção dos projetos, que é muito relevante para o levantamento da vocação produtiva da comunidade, entre outros.

VI - Conclusão da Auditoria

O PMCMV assumiu importante papel no cenário habitacional de interesse social no país, principalmente em relação as famílias de mais baixa renda, até R\$ 1.600,00 por mês, população onde se concentra o déficit habitacional.

De acordo com o aspecto quantitativo, a meta nacional de contratação no âmbito do programa vem sendo alcançada. Todavia, a auditoria verificou que a produção das unidades habitacionais, em diversas situações, não é satisfatória, principalmente no que toca a localização dos empreendimentos, a qualidade das obras realizadas, a ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

As informações demonstram que, apesar de concluídos muitos empreendimentos, os problemas e os vícios detectados depreciam as unidades repassadas aos beneficiários, bem como comprometem a segurança e o bem estar das pessoas.

2.2. São Paulo - Modelo Alternativo de Desenvolvimento de Projetos Habitacionais Utilizando as PPPs

Em meados do ano 2000, após a promulgação da Lei Federal 9496/1997 e da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Município de São Paulo estava em situação crítica, sob o aspecto orçamentário, pois além das dificuldades habituais em razão do escasso orçamento público, a limitação para os gastos com pessoal e investimentos, as metas para obtenção de resultados primários impostos pela LRF, entre outros, exigiam a busca de alternativas para a realização de projetos de investimentos, por parte dos gestores públicos.

Em termos de financiamento, a Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP estava impedida de obter empréstimos nacionais junto à Caixa Econômica Federal – CEF e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –

BNDES, operadores das maiores e mais econômicas fontes de recursos para investimento público. Restando, como opção, a realização de operações diretas com bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Mundial – BIRD, os quais exigem, por sua vez, maior remuneração do capital emprestado.

Nesse contexto, a PMSP desenvolveu um estudo com objetivo de viabilizar a atuação conjunta do setor público e da iniciativa privada para a execução de projetos habitacionais de baixa renda, que melhor se adequassem na modelagem econômica imposta tanto pelo ajuste fiscal, quanto pela disponibilidade de recursos para os empreendedores privados.

Assim modelos de estruturação de empreendimentos em parceria público-privada que haviam sido utilizados no passado paulista foram retomados em razão das condições macroeconômicas, como no setor de infraestrutura, particularmente na área de transportes.

As informações a seguir foram obtidas em dissertação de Mestrado, concluída em 2007, da mestrandia Sílvia Merendas Rangel, com foco na estrutura da parceria público-privada, legislação aplicada e operacionalização, objetivo principal da presente pesquisa.

Nesse tópico, será apresentada uma modelagem alternativa proveniente de estudos realizados pela PMSP para custeio de obras, no caso em questão, a denominada Área de Intervenção Urbana – AIU Vila Andrade/ Paraisópolis. A parceria público-privada será abordada como possibilidade para o financiamento à habitação de interesse social.

A título de contextualização, convém registrar que o loteamento Paraisópolis data de 1921 e teve origem no parcelamento da Fazenda do Morumbi. O local, à época, dispunha apenas de sistema viário ortogonal e 2.200 lotes, não havia áreas destinadas a espaços verdes ou institucionais. A falta de infraestrutura foi o motivo pelo qual muitos proprietários abandonassem seus lotes, que passaram a ser ocupados irregularmente.

A ocupação da área se intensificou na década de sessenta, quando a região do Morumbi passou a concentrar moradias de alto padrão, que ofereciam trabalho à população ali residente. As obras públicas no entorno da região (Águas Espraiadas, Brooklin e Real Parque), ocorridas nas décadas seguintes, ocasionaram a expulsão de várias famílias, que ajudaram para o adensamento da favela principal e para o surgimento de outras duas: Jardim Colombo e Porto Seguro.

No que toca a questão fundiária, o abandono dos lotes foi, em diversas vezes, acompanhado pela desistência de pagamento do IPTU. Poucas famílias recorreram ao Poder Judiciário na tentativa de reintegração de posse. Os escassos processos existentes foram, em grande maioria, arquivados, o que favoreceu a regularização por meio de ação judicial de usucapião.

Assim, com essa localização, o Complexo Paraisópolis compõem a porção central de uma região de grande interesse do setor imobiliário. A segunda maior favela do Município de São Paulo revela-se como um enorme contraste urbano. De um lado, a carência de investimentos à população residente, e do outro, empreendimentos de alto padrão atraem a população mais rica para o entorno.

Proposta da Prefeitura

Diante do cenário que envolvia o Complexo de Paraisópolis, imensa proporção física, precariedade urbana e desigualdade social, a PMSP se comprometeu em promover sua urbanização. As obras foram orçadas em R\$ 242.491.940,19¹² em 2002.

Instrumentos Urbanísticos

A Lei 13.430/2002 instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. O artigo 79 estabeleceu os objetivos da política habitacional do município, ratificando o artigo 6º da Constituição Federal que consagra o direito à moradia digna enquanto direito social. O Plano estipulou como objetivos da política de habitação, entre outros:

Art. 79. São objetivos da política de habitação do Município:

(...)

V - promover a melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social - HIS, definida no inciso XIII do artigo 146 desta lei, de forma a reverter a atual tendência de periferização e ocupação dos espaços inadequados pela população de baixa renda;

(...)

XIII - garantir a captação de recursos financeiros, institucionais, técnicos e administrativos destinados a investimentos habitacionais de interesse social, promovendo-a em fontes privadas e governamentais, incluindo aquelas externas ao Município;

O dispositivo transcrito denota a abertura, conferida pelo poder público municipal, às parcerias público-privadas, incluindo-as entre os objetivos a serem atingidos, e não entre os instrumentos a serem adotados.

¹² “PMSP, Apresentação em mídia visual para projeção de Paraisópolis.”

O Plano Diretor trouxe algumas expressões que definem as áreas a serem utilizadas, com as definições a seguir transcritas:

Art. 146 – Para os efeitos desta lei, as seguintes expressões ficam assim definidas:

(...)

VI. Áreas de Intervenção Urbana são porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, nas quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

Constam, ainda, na norma, as Zonas Especiais de Interesse Social:

Art. 171 – As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Segundo as informações constantes da dissertação, as ZEIS, que compreendem o foco das obras pretendidas pela Prefeitura, por meio da constituição da AIU, poderão abarcar, nos projetos a serem desenvolvidos, a construção de casas para possibilitar o desadensamento, regularização urbanística, implantação de melhoria de infraestrutura, consolidação e alargamento de ruas e vielas, melhorias nas habitações existentes, remembramento de lotes para regularização fundiária, construção de equipamentos sociais e de lazer, além de equipamentos e serviços públicos.

A Lei de Zoneamento elenca as condições gerais de parcelamento, uso e ocupação do solo, já os Planos Regionais¹³ tratam das especificações em cada região da cidade, mas não serão aqui tratados, em virtude de não constituírem o objeto da pesquisa.

¹³ Lei Municipal 13.885/2004.

O Plano Diretor autoriza a concessão urbanística, por meio de delegação de obras públicas de urbanização ou reurbanização à empresas ou consórcios, mediante a contrapartida de exploração dos serviços executados¹⁴.

No projeto, as áreas são delimitadas e a Prefeitura, por sua vez, pode adquiri-las com direito de preempção, o que facilita a atuação da poder público municipal, quando da aquisição dos terrenos, a fim de que se possam executar os empreendimentos habitacionais subsidiados para desadensamento.

Os artigos 209 a 2016 versam sobre a outorga onerosa do direito de construir, que consiste na prerrogativa do município de conceder autorização para construção além do coeficiente de aproveitamento básico do terreno, mediante pagamento, e até um limite máximo estabelecido na legislação.

Tais dispositivos permitem a demarcação de regiões no território municipal, nas denominadas AIUs, sujeitas a condições específicas de urbanização e construção, segundo os objetivos vislumbrados para aquela região. A definição das ZEIS consiste em importante indicação de priorização dos problemas habitacionais. Já a outorga onerosa do direito de construir pode ser um instrumento atrativo de captação de recursos para os investimentos localizados.

Assim, definidos os objetivos e instrumentos, o empreendimento pode ser concedido a um consórcio de empresas para a sua realização.

A partir de então, os Planos Regionais Estratégicos (PREs) possibilitam a aplicação dos conceitos trazidos pelo Plano Diretor em cada região, conforme as necessidades da população local, conferindo ao poder público, a capacidade de negociar toda a área construída, inclusive a que superar a área do terreno real.

¹⁴ PMSP. *PPP amplia ação da SEHAB em Heliópolis e Paraisópolis*, in **Habitasampa**. Ano 3, nº 4, p. 7. Abr/2004, Apud Dissertação de Mestrado Silvia Rangel.

A elaboração desses instrumentos, com a regulamentação específica para a AIU, por meio de atos do Executivo, viabiliza a definição do Plano Urbanístico Específico (PUE) e direciona as ações a serem empreendidas, bem como os recursos captados.

E nesse contexto é possível a montagem de uma operação semelhante àquelas realizadas como operações urbanas desde a década de 90.

Entre outras formas de arrecadação de recurso às obras de regulamentação da AIU Paraisópolis, verifica-se a possibilidade de delimitação de perímetro de intervenção pelo poder público, tendo como foco e justificativa a regularização urbanística das ZEIS, e dentro desse perímetro, qualquer construção nova ou ampliação que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento básico de área de terreno dará ensejo à cobrança de outorga onerosa do direito de construir.

É de fundamental importância constituir uma base territorial urbana apropriada para a atração de negócios imobiliários rentáveis, para que seja interessante aos envolvidos a formação da parceria público-privada.

A PMSP tem como objetivo a urbanização das favelas que constituem a AIU Paraisópolis, mediante a captação de recursos num mercado imobiliário aquecido que a região em questão representa na cidade.

O financiamento e a sociedade de propósito especial

Consoante apontado na dissertação¹⁵, a operação montada necessita da regulamentação da AIU e apresenta a dificuldade de compatibilização dos

¹⁵ Rangel, Silvia Regina. O significado da parceria público-privada nos projetos habitacionais de baixa renda, 2007.

cronogramas de obra e de captação de recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir.

As obras de urbanização dependem de um cronograma físico mais severo que o financeiro. As condições de implantação das redes de infraestrutura urbana, consolidação e pavimentação do sistema viário e demais intervenções físicas exigem execução contínua.

Já a emissão dos certificados da outorga depende do desempenho do mercado imobiliário, que possui um desenvolvimento temporal diferente dos demais. Os certificados são adquiridos de acordo com o interesse dos investidores na execução dos empreendimentos ou na reserva do direito de edificar. Todavia, para fazer valer o título no mercado, a Prefeitura deve emití-los em quantidade não inferior nem superior ao ritmo normal de produção. Pois, se comercializados mais certificados do que os necessários para determinado momento no mercado, o valor tenderá a cair nos leilões subsequentes. Por outro lado, se comercializados menos certificados, o valor poderá aumentar aproximando-se do valor real do terreno, o que tornará a opção menos interessante aos investidores, que poderão optar em investir em outras regiões menos restritivas.

O atingimento dos objetivos da AIU demanda um período de tempo para a realização das obras inferior à capacidade de captação de recursos provenientes da outorga onerosa. É fundamental um financiamento que antecipe os recursos no prazo necessário, este ponto consiste em inovação da proposta da PMSP.

Na modelagem proposta, aventou-se a ideia de criação de Sociedade de Propósito Especial (SPE), com a finalidade exclusiva de tomar financiamento, haja vista o impedimento do município em fazê-lo, vez que seu limite de endividamento está comprometido com pagamento de débitos.

Sua constituição ocorreria mediante a criação de consórcio de empresas, com o propósito específico de realização das intervenções previstas no PUE da AIU, por meio de concessão urbanística, que se encerra após o alcance de sua finalidade.

Essa sociedade seria formada por investidores do mercado imobiliário, de preferência construtoras, incorporadoras e outros. O capital social seria a composição dos capitais dos sócios. Já para a execução do empreendimento, o capital seria constituído por meio de financiamento obtido junto a uma instituição financeira, prioritariamente, por demais recebíveis¹⁶ da operação e por recursos próprios dos membros. Por fim, a garantia da operação seria composta pelos certificados de outorga onerosa do direito de construir¹⁷, emitidos em monopólio para a Sociedade de Propósito Especial - SPE sob a forma de títulos negociáveis livremente no mercado.

A operação

A operação ocorrerá da seguinte forma.

- 1º) A Prefeitura regulamenta a AIU Vila Andrade/Paraisópolis, definindo as intervenções a serem realizadas nas ZEIS 1 (urbanização), ZEIS 3 (parcelamento e edificação) e demais áreas (melhorias);
- 2º) a Prefeitura articula a formação de uma SPE com agentes do setor imobiliário;
- 3º) a Prefeitura concede à SPE a responsabilidade pela execução das intervenções previstas e o monopólio de venda livre no mercado de certidões de outorga onerosa do direito de construir;

¹⁶ “Comercialização de imóveis produzidos para mercado – residenciais e comerciais de médio e alto padrão – pela SPE, por exemplo.”

¹⁷ “Uma vez emitidos, os títulos passam a circular livremente no mercado imobiliário, ou seja, podem ser comercializados de empresa para empresa, conforme sua valorização ou desvalorização. Imagina-se que em uma região com a presença de uma favela desse porte, a sua urbanização implicará na valorização dos imóveis em derredor. Assim, os títulos outorgados à SPE com um valor de face proporcional ao valor dos terrenos na data da concessão, passam a poder ser comercializados por valores superiores, na medida em que aumentam os valores dos imóveis reais.”

4º) a SPE inicia a execução das intervenções previstas, sob a fiscalização da Prefeitura, bem como a execução de eventuais empreendimentos seus voltados ao mercado;

5º) a SPE obtém empréstimo junto a uma instituição financeira, oferecendo em garantia os títulos de outorga e demais recebíveis;

6º) a SPE comercializa as certidões de outorga, conforme cronograma colocado pela Prefeitura;

7º) a SPE finaliza e a Prefeitura recebe as obras, a SPE comercializa as certidões de outorga até o final do cronograma colocado pela Prefeitura;

8º) encerra-se a SPE.

Na Dissertação foram realizadas considerações sobre as fases citadas.

Em virtude do tema aqui proposto, seguem as transcrições das fases relacionadas à presente pesquisa.

(...)

2º) Em se tratando de típica operação de parceria público-privada, é inevitável o estabelecimento de um consenso entre os interessados da Administração Pública (promover a regularização do Complexo Paraisópolis) e dos empreendedores privados (obter lucros com empreendimentos na região). A Prefeitura de São Paulo imagina que, dado o quadro do mercado imobiliário atual nessa região, haverá interesse privado na consecução dos objetivos da AIU, uma vez que isso promoveria uma valorização dos imóveis¹⁸. Alguns indicativos de apoio ao projeto foram declarados em jornais¹⁹. Entretanto, a efetividade do interesse de empreendedores imobiliários só será mensurada quando do chamamento para a constituição da SPE.

3º) Uma vez tendo sido constituída, a SPE será a concessionária responsável pela execução das obras de intervenção na AIU, objetivo para o qual foi criada, e receberá, como operação financeira, o monopólio da colocação de Certidões de Outorga Onerosa do Direito de Construir no mercado secundário²⁰. Em 2002, quando do lançamento do edital de projetos do Complexo Paraisópolis, essa obra foi estimada em R\$ 242.491.940,19²¹. As certidões serão concedidas com base no valor presente dos imóveis pela Planta Genérica de Valores (PGV) e em quantidade correspondente ao valor das obras orçado após a elaboração dos projetos das ZEIS 1 e 3. Sua colocação no mercado deverá obedecer a um cronograma de referência elaborado pela Prefeitura, que tem o papel de reguladora da operação.

¹⁸ “A idéia de que os imóveis serão valorizados parte do válido princípio de que, em não existindo mais um assentamento precário na vizinhança, mais pessoas estarão dispostas a morar e se estabelecer ali, provocando um aumento nos valores tanto dos imóveis lindeiros à atual favela quanto àqueles que, embora não tão próximos, têm os deslocamentos por ela interseccionados.”

¹⁹ “PMSP. PPP amplia ação da SEHAB em Heliópolis e Paraisópolis, in *Habitasampa*. Ano 3, nº 4, p. 7. Abr/2004.”

²⁰ “Mercado primário é aqui entendido como aquele para o qual o órgão emissor dos títulos abre comercialização. No caso, sob monopólio da SPE. Mercado secundário é aquele que se forma a partir daí, da venda desses títulos aos demais possíveis interessados no mercado. No caso, construtoras, incorporadoras, investidores em geral.”

²¹ Opus cit.

4º) Logo após os procedimentos da concessão urbanística, devem iniciar-se as obras previstas na regulamentação da AIU. A Prefeitura deverá zelar pelo cumprimento do cronograma físico próprio das intervenções. Paralelamente a essas obras, a SPE poderá iniciar, também, seus empreendimentos próprios na região. Em momento algum, contudo, o cronograma das obras da AIU deve submeter-se ao andamento de outros cronogramas, pois a operação é configurada claramente como uma operação de risco, em que o investidor assume as probabilidades de êxito ou insucesso, momentâneos ou não, das responsabilidades e títulos recebidos. Além da fiscalização quanto à execução das obras, outro ponto a ser verificado pela Prefeitura, senão por ela própria assumido, é a realização dos trabalhos de participação popular, particularmente a disseminação de informações aos moradores tanto das ZEIS quanto do entorno, e também do desenvolvimento de atividades de educação para a cidadania e geração de emprego e renda, como em qualquer projeto integrado de urbanização de favela.

5º) Se o valor concedido à SPE pela Prefeitura em Certidões de Outorga corresponde ao valor orçado, e elas somente serão comercializadas à razão de uma parte do total ao ano, a necessidade de um adiantamento de recursos é quase certa, pois o cronograma de obras não poderá estar sujeito à aceitação imediata dos títulos no mercado. Assim, é praticamente indispensável a existência de um financiamento que garanta a constância no fluxo de recursos para pagamento das obras. Paralelamente, a venda das Certidões no mercado poderá ocorrer num ritmo próprio para o conhecimento e absorção desse novo título no meio imobiliário. O financiamento poderia prever uma carência, a fim de que a SPE tivesse tempo de obter alguns resultados de venda dos títulos antes de quitar suas primeiras parcelas.

6º) A comercialização das Certidões de Outorga, conforme já mencionado, deverá seguir um ritmo próprio, desenhado conforme o desempenho esperado do mercado imobiliário. Assim, dentro da possibilidade de previsão do comportamento dos negócios imobiliários na região, os títulos serão colocados no mercado em quantidade nem muito superior, nem muito inferior à demanda. Se ofertadas em demasia, a tendência de desvalorização das Certidões poderá comprometer o seu sucesso, uma vez que não seria o título rentável. Da mesma forma, se muito escassas, seu valor tenderá a ficar muito próximo ao valor dos terrenos reais, de forma que o título poderia cair em desuso por ser mais interessante, para um investidor imobiliário, adquirir um terreno do que as Certidões. Sem dúvida alguma, o monopólio da comercialização dos títulos não pode ser quebrado. O equilíbrio da operação depende de que a SPE execute as incumbências que lhe foram atribuídas e tenha como prerrogativa ser o intermediário único entre a emissão dos títulos e a sua livre circulação no mercado. E constitui um ponto de dúvida entre os empreendedores se o estoque de potencial de construção²² calculado pela Prefeitura permanecerá inalterado, perpassando os mandatos administrativos municipais.

7º) A finalização das obras, pela SPE, seguida de sua verificação e recebimento, por parte da Prefeitura, corresponde à consecução dos objetivos da AIU. Encerra-se, aí, a responsabilidade contratual da SPE com a execução de obras, restando apenas como vínculo societário a comercialização dos seus dividendos, ou seja, das certidões de outorga em primeiro lugar, de unidades habitacionais e comerciais ou outras atividades que tenha desenvolvido para obter rendimentos provenientes da AIU.

²² "O estoque de potencial de construção é a quantidade máxima de área construída determinada para aquela região. Seu estabelecimento deve considerar a capacidade de suporte de infraestrutura ali existente para as atividades urbanas. (art. 212,§1º da Lei Municipal 13.340, Plano Diretor)."

Assim, após a conclusão das obras, caberá à Prefeitura fiscalizar apenas o cumprimento do cronograma imobiliário, zelando sempre por seu compromisso de manter o potencial construtivo inalterado.

8º) A operação, leia-se, SPE, como sociedade estabelecida com fins específicos, encerra-se quando forem finalizados seus objetivos, quais sejam a execução das intervenções na AIU e a colocação dos títulos imobiliários no mercado. A partir de então, a região da cidade demarcada como AIU Vila Andrade/Paraisópolis voltará a condição dos demais bairros, sem regulamentação específica do mercado imobiliário.

Comentários

A modelagem desenhada, se efetivada, seria uma alternativa muito interessante à comunidade e atores envolvidos.

O arcabouço jurídico necessário foi efetuado em parte, foram desenvolvidos instrumentos jurídicos inovadores trazidos pelo Plano Diretor Estratégico paulistano, como exemplo, a concessão urbanística. Todavia, o projeto de lei que regulamentaria a AIU não chegou a ser encaminhado pela Prefeitura, à Câmara, e com a mudança na gestão do município, a operação ficou paralisada.

Como questão relevante e inovadora, verifica-se a diminuição dos encargos para o poder público, pois os riscos do empreendimento seriam repassados à iniciativa privada, que responderia pelos ônus e bônus. A expectativa para o empreendimento é de que seja superavitário, pois o investimento privado no projeto é o catalisador da operação, com a possibilidade de ganhos.

É de fundamental importância que se compreenda a possibilidade legal de lucro privado na execução de projeto de interesse público para o sucesso de operações dessa natureza.

O diferencial da operação consiste no fato de que o instrumento financeiro não coincide com o seu propósito. A urbanização e a edificação das habitações de interesse social são objetivos da AIU. Já a remuneração para a sua obtenção,

provirá da exploração do estoque de potencial de construção no entorno valorizado das ZEIS. As ações serão de responsabilidade dos empreendedores reunidos em uma SPE, fiscalizada pela Prefeitura.

O êxito da operação será obtido com a finalização das obras no complexo e com a valorização dos Títulos de Outorga Onerosa do Direito de Construir.

CAPÍTULO 3

VIABILIDADE DOS PROJETOS

3.1. O controle e a avaliação do programa pelo Tribunal de Contas da União

Após a análise circunstanciada da situação do PMCMV e considerando todas as questões levantadas pela auditoria, a Corte de Contas realizou uma análise geral sobre o desenvolvimento do PMCMV/FAR, no quadriênio 2009-2012, consoante exposto, em síntese, no Voto do Ministro Weder de Oliveira, Relator do TC 033.568/2012-0, *verbis*:

113. Os achados de auditoria descritos no relatório precedente demonstram que o PMCMV/FAR apresenta uma gama de problemas a serem solucionados para que atenda de forma plena seus objetivos, justificando-se, nesse sentido, recomendações/determinações à SNH do Ministério das Cidades e à Caixa.

114. Registre-se que o PMCMV, em sua essência, abrange vários aspectos em termos de políticas públicas, além de priorizar não só o atendimento das demandas de moradia da população de baixa renda como também o dinamismo da atividade econômica e a geração de empregos, por meio do crescimento do setor de construção civil.

115. Trata-se de programa de extrema complexidade, pois envolve a conjugação de políticas diversas, a cargo da União e dos demais entes da federação, além da atuação do setor privado, que é o verdadeiro executor do programa. Dessa intrincada relação entre os entes públicos das três esferas da federação e entre os setores público e privado, surgem os problemas verificados na auditoria.

116. De um lado, estão a União, representada pelo Ministério das Cidades e os agentes operadores do programa, Caixa e, agora, Banco do Brasil. Do outro, estão os estados da federação, com seus normativos e suas próprias prioridades em termos de políticas públicas. O sucesso do PMCMV depende da articulação entre todos os entes, de modo que, cada qual, exerça suas competências adequada e tempestivamente, segundo as diretrizes estabelecidas nos normativos vigentes.

117. Depende precipuamente do interesse e da capacidade operacional de empresas construtoras sólidas no mercado em apresentar e executar projetos de moradia para a população de baixa renda. Essa é uma questão premente a ser solucionada, em especial nas regiões mais pobres do país, onde sequer existe mão de obra qualificada.

118. Destaca-se como ponto crítico do programa o aspecto da baixa qualidade das obras que estão sendo entregues aos beneficiários, o que requer a urgente estruturação e o aparelhamento dos agentes operadores do PMCMV/FAR, em especial, da Caixa, para: a) aprovar projetos de construção que observem rigorosamente as especificações técnicas vigentes, b) realizar as vistorias devidas nos empreendimentos em construção e; c) adotar as medidas necessárias em relação às construtoras visando à reparação de defeitos construtivos verificados nas unidades habitacionais.

119. Além de o governo ter que garantir a entrega de moradias, segundo as metas fixadas, está no cerne do programa assegurar melhorias na qualidade de vida dos beneficiários, o que requer a concatenação de ações realizadas pelo poder público federal e pelos poderes públicos locais, em termos de disponibilização de equipamentos de infraestruturas básicas, relacionadas à educação, saúde, transporte e lazer.

120. Some-se a tudo isso o ideal de desenvolver nos beneficiários do programa o conceito de cidadania, de pertencimento a uma comunidade, por meio do TTS.

121. Está-se a falar de desafios históricos do estado brasileiro, que transcendem os objetivos inerentes ao programa, de modo que não é possível, neste momento, analisar o desempenho do PMCMV, sob os aspectos da eficácia e da eficiência, apenas pelo atendimento dos objetivos sociais.

122. Deve-se destacar o fato de que o PMCMV, em quatro anos de vigência, propiciou a oferta de moradias a um contingente de pessoas (737 mil) que dificilmente teriam a oportunidade de adquirir imóveis em condições normais de mercado, devendo atingir a meta de contratação de 3 milhões de unidades habitacionais até 2014.

123. Além disso, constitui elemento positivo na execução do programa verificar que o Ministério das Cidades e a Caixa estão, no âmbito das respectivas competências, acompanhando e promovendo ações de melhoria consideradas pertinentes e possíveis, cujos resultados deverão ser monitorados por esta Corte de Contas.

124. Nesse contexto, o relatório de auditoria operacional em exame, ao diagnosticar os principais obstáculos e pontos críticos do PCMV, com recursos do FAR, poderá contribuir significativamente para o aprimoramento do programa, principalmente como subsídio aos debates que vierem a ser articulados no Congresso Nacional sobre como alcançar plenamente os objetivos do programa.

125. Os resultados das ações em implementação pelo Ministério das Cidades e pela Caixa, bem como daquelas decorrentes das recomendações ora efetuadas por esta Corte de Contas deverão ser objeto de futura fiscalização, a abranger a fase 2 do PMCMV.

Em Declaração de Voto, apresentada pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, verifica-se ponderação relevante no que toca à necessidade de fiscalização operacional sobre o PMCMV, com o monitoramento das ações corretivas e preventivas a serem adotadas pelos agentes regulamentadores e

operadores do programa no âmbito do FAR, bem como em relação às operações no Programa Nacional de Habitação Urbana, englobando as demais faixas de renda familiar, vez que envolvem subsídios econômicos e creditícios oferecidos pelo Governo Federal.

O Ministro recomenda, ainda, a realização de fiscalização voltada para a gestão financeira considerando o valor das subvenções econômicas, a existência de mecanismos de avaliação de resultados dos benefícios financeiros e creditícios, avaliação do impacto, anual e total, do programa em termos do aumento da dívida pública e atendimento das regras de responsabilidade fiscal e mecanismos de contabilização dos valores inerentes ao programa.

O Ministro Raimundo Carreiro, por sua vez, propôs importante recomendação à Caixa Econômica Federal no sentido de adequação dos projetos às normas técnicas voltadas à garantia de acessibilidade a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, a fim de que seja observado o disposto no art. 73 da Lei 11.977/2009.

O trabalho realizado pelo TCU, por meio da auditoria operacional efetuada pela Seaud, avaliou a vertente do Programa Minha Casa Minha Vida operacionalizada por intermédio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), voltada ao atendimento das famílias de renda até R\$ 1.600,00 por mês.

A auditoria abarcou quatro pontos de análise, a cobertura de atendimento do programa, a qualidade das construções e observância das especificações técnicas e habitações entregues, a existência de infraestrutura no entorno dos empreendimentos e a execução do Trabalho Técnico Social (TTS) junto aos beneficiários.

Consoante verificado, apesar dos diversos problemas de qualidade e atraso nas obras, as metas nacionais de contratação no PMCMV vêm sendo alcançadas.

Importante registrar que, nos quatro primeiros anos de execução do programa, no período compreendido entre 2009 e 2012, foram contratadas aproximadamente 737 mil unidades habitacionais, evidenciando um investimento de R\$ 36,1 bilhões do Governo Federal.

Ante as informações coletadas, a Corte de Contas, no seu mister de controle externo, procedeu às recomendações aos atores envolvidos no desenvolvimento do programa, haja vista a necessidade premente de adoção de medidas a fim de que as metas sejam alcançadas de forma eficaz e eficiente, afinal, consoante afirmado pelo Relator, a questão habitacional é um desafio histórico do estado brasileiro, que transcende os objetivos do programa.

3.2. Aplicabilidade da Lei 11.079/2004

Conforme explanado no Capítulo 1, a Lei 11.079/2004, em síntese, instituiu normas gerais de licitação e contratação de parceria público-privada definindo-a como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A concessão patrocinada, que não se auto financia, envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, obrigatória contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado e pode ser adotada para a construção e gerência de rodovias, ferrovias, portos, irrigação e outros investimentos em infraestrutura. Na concessão administrativa, o serviço será prestado direta ou

indiretamente à própria Administração Pública, que poderá licitar, por exemplo, a construção e operação de hospitais escolas e penitenciárias.

Sob o forte viés da necessidade de investimentos, principalmente em obras de infraestrutura, para as quais o Estado brasileiro não possui recursos suficientes, as parcerias público-privadas, conforme a exposição de motivos do projeto de lei que as institui no ordenamento jurídico nacional, representam ²³:

uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado [...] as Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infra-estrutura viária ou elétrica. Veja-se que o Projeto de Plano Plurianual do Governo, encaminhado para vigorar no período de 2004 a 2007, estima a necessidade de investimentos na ordem de 21,7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2007, como condição à retomada e sustentação do crescimento econômico do país, o que torna indispensável a existência de instrumentos de parcerias que possibilitem a sua concretização.

O arcabouço jurídico existente possui mecanismos que possibilitam a ação do setor público em parceria com a iniciativa privada para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social.

Todavia, a ausência de comprometimento aliada à falta de continuidade das ações pelo poder público, notadamente na esfera estadual e municipal, comprometem a execução e implementação dos projetos.

Questão relevante a ser considerada consiste na atração do parceiro privado para os investimentos, pois não se pode vislumbrar a ideia de uma parceria privada, para consecução de um fim social, sem a expectativa de retorno efetivo.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 158-159.

Conclusão

Ao longo da história, o Brasil passou por significativas transformações no que tange à concepção política do Estado (absolutista, liberal, social, do bem estar social, neoliberal) que impactaram sobre a ordem econômica e induziram significativas mudanças nos padrões das relações entre o setor público e o setor privado, entre o Estado e a livre iniciativa dos particulares.

As PPPs são originárias de um contexto de escassez de recursos do Estado e serviços de utilidade pública insuficientes e prestados de forma insatisfatória pelo poder público. Surgiram, assim, como alternativa para a realização dos investimentos necessários ao desenvolvimento econômico e social do país. Para o setor privado, por sua vez, trata-se de possibilidade de negócio com risco minimizado, sendo economicamente viável e com possibilidade de retorno.

O direito à moradia, consagrado na Constituição da República, ainda não se concretizou na vida de grande parte da população brasileira, mormente, no que se refere à faixa de mais baixa renda.

Nesse contexto, a presente pesquisa buscou verificar a possibilidade de utilização das PPPs nos projetos habitacionais de interesse social.

Foram trazidos exemplos de modelagens que permitem a execução de empreendimentos habitacionais mediante a articulação de esforços e ações, por parte do poder público e do setor privado.

No caso do Município de São Paulo, o modelo foi elaborado considerando as questões fundamentais para a efetivação da parceria, a distribuição de

competências, a captação de recursos financeiros, os riscos do negócio para o parceiro privado, a função regulatória do Poder Público Federal e do Município, a execução das obras, entre outros, além de estar inserido num contexto de política pública de urbanização.

Apesar de juridicamente bem estruturada, considerando os aspectos legais, técnicos e operacionais, o modelo, até o ano 2007, não foi executado, em razão da alteração da gestão administrativa municipal.

O PMCMV, por sua vez, consiste em modelo próprio de parceria entre o público e o privado, estruturado por meio de legislação específica. Consoante a auditoria realizada pelo TCU, o programa vem atingindo suas metas em relação ao déficit habitacional, apesar dos inúmeros problemas detectados e das melhorias que necessitam ser realizadas.

A ordem positiva, como cediço, instituiu normas e regras suficientes à perfeita execução dos projetos habitacionais de interesse social. O que se desvela, consoante demonstrado no curso do presente trabalho, como no exemplo de São Paulo, é a ineficiência do Poder Público para, com fundamento no direito posto, proceder às articulações indispensáveis à execução desses programas sociais de interesse habitacional, mormente quando é fundamental a participação da iniciativa privada. Aliás, como se pode observar no curso do presente ensaio, o verbete “participação” há de ser, necessariamente, uma atuação conjunta e bem orquestrada entre o público e o privado.

A implantação das PPPs no Brasil somente poderá se concretizar na medida em que o Estado assuma o rompimento dos paradigmas tradicionalmente praticados no âmbito da atividade administrativa. O que exige uma alteração acerca da concepção sobre o modo de relacionamento entre Estado e Nação.

O Estado brasileiro existe para servir à Nação brasileira, promovendo os valores fundamentais consagrados por ela. É essencial que ocorra a assunção pelo Estado do compromisso de realizar os valores essenciais destinados à coletividade. Segundo, o doutrinador Marçal Justen Filho²⁴, “Ao Estado Brasileiro resta uma alternativa, que até agora não foi levada adiante: tornar-se um Estado Democrático, que reflita a concepção republicana e incorpore o reconhecimento do indivíduo como sujeito e não mais como objeto da atuação governamental.”

Como exemplo atual e concreto do perfil de gestão administrativa praticada no Brasil, é possível citar a má gestão dos recursos, como a observada quando do emprego de vultuosas quantias de dinheiro público para a realização da Copa do Mundo de 2014, em detrimento da implantação de infraestrutura e moradia para a população, o que demonstra o comprometimento e as prioridades do gestor brasileiro.

Assim, o problema de gestão que, embora pareça de simples solução, não é, pois está arraigado culturalmente entre os gestores. O governante precisa assumir a sua condição de servidor dos interesses da Nação e aceitar sacrificar os interesses individuais e dos grupos a que se vincula e trabalhar em prol do interesse social.

²⁴ Apud – OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria Público Privada – Aspectos de Direito Público Econômico**. Belo Horizonte. Editora Forense, 2007, p. 15.

Referências Bibliográficas

BINENBOMJ, Gustavo. **As Parcerias Público-Privadas e Constituição**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, mai-jun-jul, 2005. Disponível na internet pelo site: www.direitodoestado.com.br, acesso em 13/2/2014. PP 10 e 11.

COSSALTER, Philippe. A "Private Finance Initiative". Trad. Marçal Justen Filho. In TALAMINI, Eduardo; JUSTEN

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 158-159.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas**. São Paulo, Atlas, 2009, p. 91.

Lei Municipal de São Paulo 13.885/2004

MASO, Renato. **A lei de Responsabilidade Fiscal como limitadora às parcerias Público-privadas**. In Revista tributária e de finanças públicas, v. 16, n.83, p.159-168, nov./dez. 2008.

MONTEIRO, Vera. **Legislação de Parceria Público Privada no Brasil, aspectos fiscais desse novo modelo de contratação**.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria Público Privada – Aspectos de Direito Público Econômico**. Belo Horizonte. Editora Forense, 2007, p. 15.

PMSP. *PPP amplia ação da SEHAB em Heliópolis e Paraisópolis*, in **Habitasampa**. Ano 3, nº 4, p. 7. Abr/2004, Apud Dissertação de Mestrado Silvia Rangel.

RANGEL, Silvia Regina. O significado da parceria público-privada nos projetos habitacionais de baixa renda, 2007.

SPEZIA, Monica (Coord.). **Parcerias Público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: R. dos Tribunais, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 1ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p.113.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coordenador). **Parcerias Público Privadas**. São Paulo. Editora Malheiros, 1ª ed., 2ª tiragem, 2007, pg. 16.