



Parcerias Público-Privadas de Desenvolvimento Urbano e Habitação

Public-Private Partnerships in Urban
Development and Housing

Fernando Gavronski Guimarães

Bacharel e mestre em Direito pela UFRGS, advogado do BRDE, Membro da CRI
da OAB/RS, sócio fundador do escritório F. G. Guimarães & Advogados Associados.

fernando@fgguimaraes.adv.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0153-5018>

RESUMO: O Direito à moradia, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil, encontra enormes dificuldades para ser implementado no Brasil. Nos últimos 10 (dez) anos, porém, o modelo de Parcerias Público-Privadas de Desenvolvimento Urbano e Habitação tem sido implementado com sucesso em São Paulo, SP, visando sobretudo a recuperação de áreas degradadas da cidade. Referido modelo permite que o Poder Público possa planejar a implantação novos núcleos habitacionais sustentáveis, tomando em consideração as questões sociais e ambientais da região onde se pretenda implementar o projeto, além de resolver demandas da população que irá se estabelecer na região mediante, *e.g.*, a construção ou reforma de equipamentos públicos nessas áreas. Nesse sentido, a adoção do modelo permite a canalização de recursos privados para a consecução de fins eminentemente públicos, muito embora uma das preocupações centrais da estruturação do projeto seja a de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, assim como ocorre em um modelo de concessão tradicional. O presente artigo visa apresentar a experiência brasileira, mediante a análise da modelagem jurídica que vem sendo utilizada nesses projetos, à luz do direito brasileiro, a fim de avaliar a possibilidade de sua implementação em Portugal, em particular para urbanização do solo rústico e renaturalização do espaço urbano. Tal intento de direito comparado tem o propósito de avaliar a compatibilidade de aplicação do modelo proposto com o ordenamento jurídico lusitano, esperando-se possa o artigo fornecer alternativas viáveis e seguras para a implementação desses projetos também em solo português.

Palavras chaves: Parceria Público-Privada - Direito à moradia - Desenvolvimento urbano - Habitação social - Urbanização sustentável.

ABSTRACT: The right to housing, enshrined in the Constitution of the Federative Republic of Brazil, faces enormous challenges regarding its effective implementation in the country. Over the past ten years, however, the model of Public-Private Partnerships (PPPs) for Urban Development and Housing has been successfully implemented in São Paulo, primarily aimed at the regeneration of degraded areas of the city. This model allows the Public Administration to plan the establishment of new sustainable housing centers, taking into account the social and environmental issues of the regions where the projects are to be implemented, as well as addressing the demands of the incoming population through, for example, the construction or refurbishment of public facilities in these areas. In this sense, the adoption of the PPP model enables the channelling of private resources to achieve eminently public objectives, although a central concern in the project's structuring is to ensure the economic and financial balance of the undertaking, as occurs in traditional concession models. This article aims to present the Brazilian experience by analyzing the legal structuring applied in these projects under Brazilian law, in order to assess the possibility of their implementation in Portugal—particularly for the urbanization of rural land and the renaturalization of urban spaces. This comparative law approach seeks to evaluate the compatibility of the

proposed model with the Portuguese legal framework, with the expectation that the article may offer viable and secure alternatives for the implementation of such projects in Portugal as well.

Key-words: Public-Private Partnership – Right to housing – Urban development – Social housing – Sustainable urbanization

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia, consagrado como direito fundamental pela Constituição da República Federativa do Brasil (art. 6º), constitui elemento central para a efetivação da dignidade da pessoa humana e para o desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, sua concretização enfrenta desafios estruturais há décadas, com déficits habitacionais persistentes, crescimento desordenado das cidades e concentração fundiária que dificulta o acesso da população de baixa renda a áreas bem servidas de infraestrutura e serviços. Em Portugal, por sua vez, embora o direito à habitação esteja igualmente previsto na Constituição da República Portuguesa (art. 65.º), observa-se uma crescente preocupação com a regeneração urbana, a reabilitação do patrimônio edificado e a ocupação racional do solo rústico, sobretudo diante das novas agendas de transição climática e a preocupação crescente com aspectos sociais e ambientais.

Nas últimas décadas, algumas cidades brasileiras passaram a adotar modelos inovadores para enfrentar tais desafios, destacando-se o uso das Parcerias Público-Privadas (PPPs) aplicadas ao desenvolvimento urbano e à habitação. Em especial, o Município de São Paulo vem estruturando projetos de PPP voltados à produção de Habitações de Interesse Social (HIS) e Habitações de Mercado Popular (HMP), integradas à requalificação de áreas degradadas, implantação de equipamentos públicos, áreas verdes, comércio local e redes de infraestrutura. Esses projetos se apoiam em uma modelagem jurídica complexa, que envolve repartição de riscos entre poder público e setor privado, remuneração por contraprestações e incentivos vinculados ao desempenho contratual.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar a experiência brasileira na modelagem jurídica das PPPs de desenvolvi-

mento urbano e habitação, com foco na cidade de São Paulo, e avaliar a possibilidade jurídica de sua aplicação em Portugal. A análise busca identificar, por meio de abordagem própria do direito comparado, as convergências e divergências normativas entre os dois ordenamentos jurídicos. O cotejo entre os marcos legais e institucionais do Brasil e de Portugal é utilizado como ferramenta para avaliar a compatibilidade jurídica do modelo de PPP habitacional brasileiro com o arcabouço normativo português.

Metodologicamente, o trabalho parte de uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. Advirta-se, em todo caso, que o modelo da PPP habitacional se trata de uma iniciativa inovadora, que, embora testada na cidade de São Paulo, não tem ainda sido adotada de forma generalizada pelo Brasil. Em razão disso, os casos analisados são limitados, assim como a literatura a respeito da matéria.

A pesquisa justifica-se pela necessidade de se explorar alternativas jurídicas aptas a promover a transformação urbana qualificada, particularmente em regiões com solo rústico subutilizado, além de áreas ambientalmente sensíveis ou com patrimônio histórico degradado.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E OS DESAFIOS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

A moradia adequada é reconhecida internacionalmente como um direito humano fundamental, indispensável à dignidade humana, à segurança e à inclusão social. Esse reconhecimento encontra respaldo tanto em normas constitucionais quanto em compromissos internacionais assumidos por Brasil e Portugal, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹ e o Pacto Internacional dos Direitos Econô-

¹ Assim dispõe o Artigo 25 da Declaração Universal: “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

micos, Sociais e Culturais (PIDESC)², cuja observância impõe aos Estados a adoção de políticas públicas voltadas à efetivação progressiva desse direito.

Como nos mostra Patrícia Assis (ASSIS, 2022, p.14), o direito à moradia digna³ assim encontra-se respaldado no âmbito do direito internacional:

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

No Brasil, o direito à moradia foi constitucionalizado formalmente em 2000, com o advento da Emenda Constitucional nº 26, que o incluiu no rol do artigo 6º da Constituição Federal⁴. A Constituição Federal também estabelece, em seu artigo 182, a função social da cidade e da propriedade urbana, condicionando o pleno exercício do direito à moradia

² Prevê o Artigo 11: “Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.”

³ A propósito do conceito de *moradia digna*, Rafael Menezes ensina que “O direito à moradia, entendido em seu sentido mais amplo, abrange não apenas o direito a residir sob um teto, mas o direito a condições dignas de habitação, o direito a segurança na posse e o direito a acessar serviços essenciais da cidade a partir do local de morada”. (MENEZES, 2014, p.6).

⁴ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

ao cumprimento de diretrizes de política urbana voltadas à ordenação do território⁵. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ademais, estabeleceu, inclusive, as diretrizes gerais da política urbana, com destaque para a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art.2º, inciso I) e também para a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (art. 2º, inciso III).

Nada obstante, a efetivação do direito fundamental à moradia tem sido um dos principais e mais desafiadores compromissos do Estado brasileiro. O quadro atual é ainda marcado por acentuada desigualdade de acesso à moradia, com um déficit habitacional que afeta especialmente famílias de baixa renda, moradoras de áreas periféricas ou degradadas, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana⁶. A política

⁵ Assim prevê o citado art. 182 da Constituição brasileira: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

⁶ Nas palavras de Patrícia Assis, “Famílias com maior grau de vulnerabilidade econômica e social se viam impossibilitadas de obter moradia digna nas áreas urbanas centrais, no entorno das quais se desenvolviam as atividades econômicas, sendo obrigadas a buscar locais mais distantes e de menor custo que, na maioria das vezes, sequer possuíam

habitacional, historicamente marcada por déficits quantitativos e qualitativos, enfrentou desde o período do BNH (Banco Nacional de Habitação) uma série de mudanças estruturais, culminando em programas como o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e, mais recentemente, em iniciativas estruturadas como Parcerias Público-Privadas no estado de São Paulo.

Em Portugal, o direito à habitação encontra-se previsto no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, inserido no Título III – Direitos e Deveres Econômicos, Sociais e Culturais. O texto constitucional estabelece que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Cabe ao Estado, entre outras atribuições, programar e executar uma política habitacional integrada, fomentar a construção de habitações econômicas e sociais, estimular a iniciativa privada e promover a reabilitação urbana.

Apesar da densidade normativa do direito à habitação, os desafios de sua concretização em Portugal assemelham-se, em muitos aspectos, aos observados no Brasil: escassez de habitação acessível nas áreas urbanas centrais, degradação do parque habitacional existente, concentração fundiária, altos custos de arrendamento e ausência de soluções habitacionais de caráter permanente para populações vulneráveis. Adicionalmente, em ambos os países, a efetivação do direito à moradia enfrenta limites financeiros e institucionais, que têm impul-

saneamento básico e infraestrutura. Em apertadas linhas, já que o tema comporta, e merece, tratamento muito mais amplo não passível de se desenvolver no presente estudo, foi assim que surgiram as vilas e favelas. Para além da população que vive em habitações precárias em vilas e favelas, há ainda aquelas que residem em ocupações irregulares e outras tantas em situação de rua, sendo o déficit habitacional no Brasil de 5,8 milhões de moradias e em Belo Horizonte de 56 mil moradias, conforme levantamentos realizados em 2019 pela Fundação João Pinheiro.” (ASSIS, 2022, pp.14-15). No mesmo sentido, André Souza aponta que “Segundo estimativa da ONU, cerca de 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos superlotados e casas pouco adequadas, e este número tende a crescer nos próximos anos (ONU NEWS, 2022). A Fundação João Pinheiro, organização que calcula o déficit habitacional no Brasil desde 1995, afirma que 5,88 milhões de moradias precisariam ser construídas ou adequadas para assegurar o direito à habitação a todos os cidadãos brasileiros. Segundo o relatório, São Paulo é o estado que concentra o maior déficit, chegando a mais de 500 mil moradias.” (SOUZA, 2019, p.11).

sionado a busca por alternativas jurídicas e econômicas capazes de viabilizar projetos estruturantes em escala urbana. Nesse cenário, as PPPs surgem como mecanismos potencialmente eficazes para viabilizar investimentos de longo prazo, com partilha de riscos, estímulo à inovação e garantia de resultados mensuráveis.

Como nos mostra André Souza,

Diversos modelos de políticas habitacionais foram engendrados no Brasil e mundo afora, variando de subsídios para o pagamento de aluguéis de imóveis já disponíveis no mercado (locação social) à construção e venda subsidiada de unidades habitacionais (UH) por incorporadoras, passando por ações de regularização fundiária e iniciativas consideradas inovadoras, como a construção de unidades novas por mutirão autogeridos. No Brasil destacam-se (i) o programa de âmbito federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), que objetiva facilitar a aquisição de imóveis por parte de famílias dentro de determinadas faixas de renda por meio de taxas de juros subsidiadas, e (ii) os diversos programas de produção direta de habitação de interesse social geridos pelos órgãos de habitação de âmbitos estatal e municipal, como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), braço operacional da Secretaria de Habitação de habitação da cidade (SEHAB). (SOUZA, p. 11)

Como referido, no Brasil, uma das principais estratégias alternativas à produção direta de habitação pelo Estado foi o Programa *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV), que operou majoritariamente por meio de estímulos creditícios ao setor privado para a construção de unidades habitacionais padronizadas. Apesar de sua amplitude, o modelo do MCMV tem sido criticado por não incorporar diretrizes de planejamento urbano e por promover, muitas vezes, a segregação de populações vulneráveis em áreas periféricas, carentes de transporte, infraestrutura e serviços públicos. Essa lógica resultou na criação de verdadeiros enclaves territoriais – ou guetos – marcados pela exclusão socioespacial, que em certos casos passaram até mesmo a ser dominados por organizações criminosas.

Em contraste, o modelo de PPPs habitacionais desenvolvido em São Paulo busca integrar produção habitacional com planejamento

urbano qualificado, por meio da atuação de fundações de pesquisa como a Fundação Instituto de Pesquisas Aplicadas (FIPE) vinculada à Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP) na estruturação dos projetos. As PPPs possibilitam a implantação de empreendimentos com mix de usos (residencial, comercial, institucional), faixas de renda diversas e ampla integração ao tecido urbano, além de permitirem a conjugação de recursos públicos e privados para a efetivação de objetivos eminentemente públicos, como o direito à moradia e a requalificação de áreas centrais degradadas.

Como bem aponta André Souza, tratando do contexto das PPP desenvolvidas na cidade de São Paulo,

Os empreendimentos deverão ser implantados de maneira que proporcione um contexto urbano integrado, evitando assim a segregação urbana e a formação de guetos, estigmatizados como lugares de precariedade ambiental, de pobreza econômica, violência e percepção de ausência da ação estatal. Por isso, o desenho urbano deverá sempre buscar soluções que priorizem a integração entre os condomínios habitacionais e o entorno imediato. (SOUZA, 2019, p. 43)

Por fim, é importante destacar que, embora Brasil e Portugal compartilhem o desafio da efetivação do direito à moradia, as origens e dinâmicas do problema habitacional também diferem substancialmente. No caso brasileiro, as raízes da desigualdade urbana remontam à colonização escravocrata, à ausência de reforma fundiária e ao crescimento urbano acelerado e desordenado, impulsionado por processos de migração interna mal planejados e pela omissão histórica do Estado em prover habitação para a população de baixa renda. Já em Portugal, a crise habitacional recente decorre em grande parte de fatores contemporâneos, como o aumento da pressão do turismo nas grandes cidades, a expansão de plataformas digitais de locação por temporada (como o *Airbnb*), e os fluxos migratórios recentes, que ampliaram a demanda por arrendamento em um mercado com baixa oferta. Essa distinção contextual é fundamental para compreender as possibilidades – e os limites – da transposição de modelos jurídicos entre os dois países.

Além dos aspectos sociais e econômicos, o modelo de PPPs habitacionais também se destaca pela sua capacidade de abarcar critérios

de sustentabilidade urbana e mitigação das mudanças climáticas. Por meio de projetos estruturados com base em estudos técnicos integrados, essas parcerias têm favorecido a ocupação de áreas centrais subutilizadas, reduzindo a pressão sobre zonas de expansão urbana e os impactos ambientais associados à mobilidade forçada e à impermeabilização do solo. A incorporação de tecnologias verdes, o reaproveitamento de infraestrutura existente, o estímulo à densidade urbana equilibrada e à mobilidade sustentável são componentes recorrentes das modelagens técnico-operacionais conduzidas, por exemplo, pela FIPE. Nesse sentido, as PPPs não apenas promovem o direito à moradia, mas também contribuem para o cumprimento de compromissos climáticos e urbanísticos dos entes federativos, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO NO BRASIL

O conceito e a gênese das Parcerias Público-Privadas remontam a experiência inglesa com o projeto *Private Finance Initiative (PFI)*, ainda na década de 90 do século XX, originando o modelo das Public-Private Partnerships, como nos mostra Paulo Fernando Mohn e Souza⁷. O autor refere que “as parcerias público-privadas estão associadas não só ao fornecimento de novas fontes de investimento de capital para o setor

⁷ “A partir da experiência inglesa com o projeto Private Finance Initiative (PFI), iniciado em 1992 pelo Partido Conservador e encampado pelo governo trabalhista seguinte, após 1997, dissemina-se o modelo das Public-Private Partnerships (PPP) por diversos países. Segundo Paiva e Rocha (2005, p.5), sua popularidade exprime tanto a busca por maior eficiência econômica e social quanto a necessidade de contornar restrições enfrentadas pelo setor público, de modo a possibilitar a elevação dos investimentos públicos sem que o orçamento e o volume da dívida do governo sejam afetados. As parcerias são firmadas entre os governos e as empresas privadas para realizar empreendimentos que não sejam auto-sustentáveis ou cujo processo de maturação seja muito longo. O setor privado participa como empreendedor e o setor público atua como concedente e remunerador parcial do serviço. Desse modo, podem ser obtidos capitais e capacidade gerencial privados para investimentos em serviços ou empreendimentos de interesse público, sobretudo em infra-estrutura.” (MOHN E SOUZA, 2007, p. 3).

público, mas também ao transplante de habilidades, especialidades e inovações do setor privado para a consecução de interesses públicos.” (MOHN E SOUZA, 2007, p. 3).

No mesmo sentido, Pedro Tranquez aponta que

Além da possibilidade de novas fontes de recursos financeiros, uma virtude dos arranjos público-privados comumente levantada por pesquisadores é o salto qualitativo decorrente do esforço de combinar os pontos fortes do setor público e do setor privado (HODGE & GREVE, 2007). Em tese, a estruturação de uma parceria público privada tornaria possível combinar virtudes inerentes ao poder público – capacidade de mobilização, por exemplo – com virtudes inerentes ao poder privado – flexibilidade, por exemplo (REIS & CABRAL, 2017). Forrer et al. (2010) ratificam essa ideia e sublinham a presunção de que, ao engajar com atores privados em relações de longo prazo, governos passam a ter acesso a sua expertise técnica e efetividade de custos, o que se traduz em benefícios diretos aos contribuintes. (TRANQUEZ, 2023, p.18).

No que se refere ao contexto brasileiro, a

[...] necessidade de instituição das parcerias público-privadas foi justificada, basicamente, por três fatores: a sobrecarga do Estado, a necessidade de recursos para investimentos, sobretudo na área de infra-estrutura, e a crença na maior eficiência da gestão privada. A sugestão de adoção dessas parcerias, inspiradas em experiências internacionais, iniciou-se em 2002 e ganhou força em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que passou a considerá-las imprescindíveis para o desenvolvimento nacional.

A tendência de parcerias entre os setores público e privado cresceu na esteira da redução do protagonismo do Estado e da sua atuação como agente econômico. A retomada liberal do final do século XX enfatizou a desestatização e a privatização. Foram fortalecidos instrumentos de associação entre a iniciativa privada e o Estado para prestação de serviços à comunidade, o que conferiu novo fôlego à concessão dos serviços públicos. Deu-se, também, a assimilação de institutos típicos do sistema anglo-saxão, como as agências reguladoras e o princípio da eficiência. (TRANQUEZ, 2023, p. 20)

Alexandre Aragão, em relevante publicação acerca das PPP no Brasil, assim discorre acerca do tema:

As parcerias público-privadas surgem como uma tentativa de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infra-estruturas, já que nenhum deles teria condições de com elas arcar individualmente: o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente (ou em alguns casos até inexistente) para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio.

Dessa forma, o Estado lança mão também de uma criativa – e não muito explícita – nova forma de financiamento do custo para o caso de infra-estruturas que não possam ser amortizadas apenas com tarifas. Ao invés de realizar uma operação de empréstimo diretamente com uma instituição financeira para obter esses recursos, o Estado contrata uma empresa privada que, via de regra, vai por sua conta realizar uma similar operação de crédito para efetuar as obras e prestar os serviços contratados. Mas como a tarifa não é suficiente (concessões patrocinadas) ou é até mesmo inexistente (concessões administrativas), o Estado irá aos poucos – ao longo do prazo de vigência do contrato e apenas depois de disponibilizado o serviço – pagando pelo montante despendido previamente pela empresa privada. [...]

Ao invés do mecanismo da concessão tradicional, em que é dado o direito ao particular de explorar determinado serviço público econômico, que será remunerado ao longo do tempo com as tarifas, nas parcerias público-privadas será o próprio Estado que arcará com parte ou com a totalidade do investimento realizado pelo particular. Mas não fará de imediato, com o que seria mera terceirização ou empreitada de obra pública, até porque não possuiria dinheiro nem crédito para tanto. Primeiro obterá a obra e o serviço, e, depois de já estarem disponibilizados, irá paulatinamente pagando pelos custos adiantados pela empresa e por seus lucros. (ARAGÃO, 2012, p. 2)⁸

⁸ Assim também é a lição de Mariana Guarini acerca do tema: “No Brasil, assim como nos demais países do mundo, a insuficiência dos recursos da Administração Pública, para a realização e aprimoramento de obras e serviços públicos, trouxe a necessidade da participação do setor privado, o que passou a requerer a adequação do direito à realidade econômica. Estabeleceram-se várias formas de colaboração entre o setor público e o privado, em que as empresas privadas passaram a participar de ativida-

A efetiva institucionalização das PPPs no Brasil teve início com a promulgação da Lei nº 11.079/2004, que estabeleceu normas gerais para licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública. Essa lei representa um marco jurídico importante, permitindo a celebração de contratos de concessão administrativa e concessão patrocinada, com prazos longos (mínimo de 5 e máximo de 35 anos), remuneração condicionada à entrega de serviços e possibilidade de repartição de riscos e contraprestações públicas. Nas palavras de Patrícia Assis, “As PPP’s constituem contratos administrativos de concessão cuja regulamentação é dada pela Lei nº 11.079/2004. Essa modelagem visa, em suma, contribuir com a modicidade tarifária e a universalidade do serviço público.” (ASSIS, 2022, p.7). Trata-se de instrumento particularmente relevante para setores que demandam grandes investimentos iniciais, retorno de longo prazo e rigoroso controle de indicadores de desempenho, como ocorre com a habitação de interesse social e a requalificação urbana.

Nesse sentido, Patrícia Assis aponta que

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

A PPP, nos moldes disciplinados pela Lei nº 11.079/2004, revela-se compatível com a satisfação dos direitos sociais, notadamente do direito à moradia, ao passo que possibilita a transferência, ao particular, da responsabilidade pela execução do empreendimento habitacional e do trabalho social de pré

des estatais, com o interesse de obter lucro, mas para a consecução de fins de interesse público. Essa parceria entre a Administração Pública e o setor privado, dentre as quais inclui-se a Parceria Público-Privada, traz a redução do aparelhamento estatal, já que o setor privado passará a desempenhar determinadas atividades inerentes ao setor público, além de atender ao princípio da eficiência, uma vez que a execução da atividade pelo setor privado que reconhecidamente tenha maior experiência naquela atividade, gera desburocratização e atende melhor aos interesses da sociedade. Atualmente, a Administração Pública busca maior poder discricionário, para que possa atuar com mais liberdade e eficiência, sempre cumprindo observar os princípios constitucionais e os limites estabelecidos pelas leis de responsabilidade fiscal.” (GUARINI, 2011, p. 2).

e pós ocupação, mediante contraprestação fixa estabelecida no contrato de concessão. [...]

O poder público, em seus diversos níveis, já executa políticas públicas voltadas à erradicação, ou pelo menos diminuição, do déficit habitacional, mas a concessão administrativa se apresenta como importante aliado na diversificação das formas de oferta de moradia popular, possibilitando que a Administração Pública execute, por intermédio de um particular, a construção e a gestão de elevado número de habitações de interesse social, tais como implementado pelo Estado e Município de São Paulo. (ASSIS, 2022, pp.13-14 e 20)

A propósito, além da legislação federal, destaca-se no âmbito paulista a Lei Estadual nº 11.688/2004, que instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas no Estado de São Paulo. A norma em comento estabelece diretrizes específicas para a implementação de PPPs no âmbito estadual, disciplinando procedimentos de seleção, critérios de contratação, formas de remuneração, exigências de garantias e mecanismos de controle e transparência. A lei paulista também instituiu o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGPPP/SP), voltado à cobertura de riscos contratuais e ao fortalecimento da confiança do setor privado na participação em projetos de infraestrutura social e urbana, o que foi determinante para a robustez e atratividade dos contratos de PPP habitacional realizados no estado⁹.

Tal legislação abriu espaço para o desenvolvimento de projetos de grande porte, com destaque para setores tradicionalmente dependentes de investimentos públicos. No campo da habitação e desenvolvimento social, as PPPs começaram a ganhar destaque no estado de

⁹ Em estudo comparativo entre os modelos de PPP estadunidense e brasileiro, Vinícius Nakama e Heloisa Macena ponderam que “Nos EUA, é atípico que as administrações públicas ofereçam garantias estatais, demandando, na realidade, a contratação de diferentes níveis de seguro pelo parceiro privado. Isso ocorre porque a solvência do governo norte-americano nunca foi, historicamente, um problema (Edwards Jr. et al., 2018). Em linha oposta, a lei brasileira de PPPs prevê a criação do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada (FGP) como forma de garantia por parte do Estado. Embora o FGP busque reduzir as incertezas sobre a capacidade do Estado de cumprir as suas obrigações financeiras, ele não as elimina eficientemente, uma vez que a integralização do fundo advém de títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, dentre outros.” (NAKAMA e MACENA, 2022, pp. 895-897).

São Paulo a partir de 2011, especialmente com o lançamento do programa Casa Paulista, vinculado à Secretaria de Habitação. A proposta tinha como objetivo superar as limitações históricas dos programas habitacionais tradicionais, como o Minha Casa, Minha Vida, estruturando projetos integrados de requalificação urbana que incluíssem habitação, comércio, serviços, equipamentos sociais e infraestrutura. Uma das inovações mais significativas do modelo paulista foi a centralidade do planejamento urbano na concepção das PPPs, privilegiando a integração social e econômica do empreendimento com seu entorno imediato¹⁰.

¹⁰ Como bem ensina Rafael Menezes, “A função habitacional é uma das mais importantes funções relacionadas ao urbanismo. Neste sentido, programas habitacionais têm em geral forte impacto urbanístico, pois a construção de habitações gera urbanidade no local em que é feita e potencializa a comunicação da localidade com outros espaços urbanizados da cidade, demandando, por exemplo, uma rede de transporte a interligar tais espaços. [...] Historicamente, ademais, no Brasil, o crescimento das cidades se deu precipuamente por meio da lógica de que primeiro se constrói a habitação e se transforma o local em minimamente habitável, depois se leva a infraestrutura urbana. Tal se deu tanto na histórica ocupação ‘espontânea’ do território, quanto em programas habitacionais oficiais. Na cidade de São Paulo, a região central, dotada de robusta infraestrutura urbanística, começou a sofrer esvaziamento relativo nas décadas de 1960 e 1970, processo que se aprofunda nos anos 80 e 90. O vertiginoso crescimento populacional ocorre com a ocupação, em regra ‘espontânea’, de outras regiões da cidade, ocorrendo também uma migração de moradores da região central. Neste processo, a população diminui, muitos edifícios residenciais e de serviço ficam parcial ou totalmente desocupados e as atividades econômicas mudam de perfil. [...] Nesse sentido, também no centro de São Paulo, embora provido de serviços e infraestrutura básica, ao contrário de outras regiões da cidade, há um processo de redução da atividade residencial e de alteração das atividades comerciais. [...] Não obstante, equipamentos urbanos e muitos órgãos públicos permaneceram no centro. De outro lado, existe ainda um estoque de terrenos na região central e nas suas proximidades, como também

uma infinidade de prédios, ainda utilizados para negócios e habitados, bem como grande número de prédios simplesmente vazios. Tudo isto, somado à infraestrutura urbanística existente no centro, como a infraestrutura de transporte, tem levado a um renovado interesse na promoção de habitação nesta região da cidade. [...] Uma das diretrizes das intervenções urbanísticas no centro de São Paulo se apoia no princípio da promoção de habitação no centro, aproximando as pessoas que trabalham nesta região de seus empregos, diminuindo os deslocamentos diários pela cidade. Neste sentido, tais intervenções urbanísticas tendem a se ocupar com a ampliação a oferta de habitação na região, tendo em vista trata-se de área com robusta infraestrutura urbanística e com grande atividade econômica” (MENEZES, 2014, pp. 1-2).

Patrícia Assis nos mostra que o

[...] Estado e o Município de São Paulo adotaram a PPP como forma de incremento à oferta de moradia à população de baixa renda, dedicando-se o Estado ao desenvolvimento de projeto habitacional popular no centro da capital, e o Município à edificação regionalizada de empreendimentos de grande porte [...].

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

O Chamamento levou, posteriormente, à publicação do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2014 que resultou na celebração do primeiro contrato de PPP para habitação de interesse social no Brasil. Referido contrato contemplou o Lote 1 da proposta desenhada pela Casa Paulista, consistente na implantação de habitações de interesse social e de mercado popular na região central da cidade de São Paulo, sendo fixado prazo de concessão de 20 (vinte) anos. (ASSIS, 2022, pp. 7 e 19)

Em particular, ao tratar da PPP da Casa Paulista, Menezes assim refere:

Deve-se observar que a natureza jurídica da PPP da Casa Paulista é de PPP administrativa, aquela definida na Lei 11.079/2004, art. 2.º, § 2.º: ‘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’.

Neste sentido, a PPP compreende tanto prestações de serviço em sentido amplo, como a aquisição de terrenos, elaboração de projetos e execução de obras de edificação habitacionais; compreende também a prestação de serviços em sentido menos amplo, como a elaboração de projetos e execução de obras para implantação de infraestrutura e equipamentos sociais; e compreende a prestação de serviços em sentido estrito, elencados em

apresentação da Casa Paulista: ‘cadastramento e habilitação da população alvo; financiamento às famílias – direta ou indiretamente; gestão dos contratos de financiamento; trabalho social de pré e pós-ocupação; reassentamento, se for o caso; gestão condominial; gestão das áreas comerciais e de serviços dos empreendimentos; outros correlatos à função habitacional porventura exigíveis no edital de licitação’. (MENEZES, 2014, p.4).

A complexidade das PPPs habitacionais implementadas no Estado de São Paulo podem ser ilustradas pelo estudo de caso do edital internacional nº 001/2014, detalhado por André Dias de Souza (2019, pp.21-31). O projeto previa, em quatro lotes, a produção de aproximadamente 14.000 unidades habitacionais, sendo 9.000 de interesse social (HIS) e 5.124 de mercado popular (HMP), em bairros centrais estratégicos da capital, com o objetivo de promover a integração urbana e evitar a segregação socioespacial. Apenas o Lote 1, adjudicado à Canopus Holding S.A., envolveu investimento estimado de R\$ 919,5 milhões, contrato de 20 anos e contraprestação máxima de R\$ 82,5 milhões anuais pelo Estado de São Paulo. O projeto previa a mobilização de terrenos públicos e a constituição de garantias financeiras pela CDHU e pelo Fundo Garantidor Habitacional estadual. No Lote 1, segundo dados da Secretaria de Habitação do Estado, foram planejadas 3.683 unidades, das quais 2.260 destinadas a HIS (faixas de 1 a 5 salários mínimos) e 1.423 a HMP (de 5,1 a 10 salários), além de equipamentos públicos e serviços sociais de apoio às famílias beneficiárias.

“Pouco depois do lançamento da PPP Casa Paulista, no ano de 2018”, como relata Assis,

foi a vez do Município de São Paulo divulgar o projeto de parceria, a Casa da Família, conduzida pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP. Por meio dos Editais de Concorrência Internacional nºs 001/2018 e 001/2020, buscou-se atrair parceiros para a implantação de habitações de interesse social e de mercado popular na cidade de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana e equipamentos público para 12 (doze) lotes, apenas um dos quais não teve interessados após a divulgação do segundo edital. (ASSIS, 2022, p. 20)

A modelagem jurídica das PPPs habitacionais paulistas tem se apoiado fortemente na atuação das fundações de pesquisa con-

tratadas de forma direta por meio mecanismos previstos na Lei nº 14.133/2021, que autoriza tanto a dispensa quanto a inexigibilidade de licitação, dada a sua notória especialização técnica e científica. Essas entidades participam da elaboração dos estudos de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e urbanística, tendo papel estratégico para o desenho de projetos juridicamente compatíveis com a Lei nº 11.079/2004 e com os marcos urbanísticos locais, permitindo a utilização de bens públicos estaduais ou municipais – bem como de imóveis cedidos pela União – como parte integrante da equação econômico-financeira do projeto. Ademais, a modelagem permite delimitar um perímetro de intervenção urbana no qual o poder concedente poderá realizar desapropriações, sempre que necessário à viabilização do empreendimento, assegurando segurança jurídica e clareza na definição das atribuições públicas e privadas. O papel das fundações de pesquisa encerra-se com o lançamento do edital e a escolha do concessionário, que assume integralmente o empreendimento a partir da adjudicação, responsabilizando-se pela execução efetiva das obras, gestão operacional e manutenção durante o período de concessão.

Quanto ao financiamento inicial (*funding*) dessas contratações técnicas, existem duas alternativas principais frequentemente adotadas no Brasil. A primeira é a realização do projeto por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), no qual empresas ou instituições especializadas apresentam estudos técnicos preliminares por sua conta e risco, sem custos imediatos para o poder público. Após a aprovação técnica dos estudos, o custo correspondente é reembolsado exclusivamente pelo concessionário vencedor da licitação pública. A segunda alternativa é a contratação direta pelo Município ou Estado (poder concedente), arcando inicialmente com os custos dos estudos técnicos. Neste caso, os valores investidos são posteriormente reembolsados integralmente pelo concessionário que adjudicar o objeto da concessão, o que garante a sustentabilidade econômica do modelo e protege o erário de eventuais custos não recuperáveis.

Essa estruturação ocorre em múltiplas dimensões: (i) modelagem técnico-operacional, com definição de padrões construtivos, composição de encargos e parâmetros de desempenho; (ii) modelagem econômico-financeira, com previsão de receitas acessórias (ex: exploração comercial), estrutura de custos (CAPEX e OPEX), taxa interna

de retorno (TIR), valor presente líquido (VPL), e mecanismos de pagamento (como outorga fixa e variável); (iii) modelagem institucional e contratual, com definição de matriz de riscos, estrutura de garantias, editais e contratos padronizados.

Alguns dos elementos fundamentais da modelagem que merecem destaque são a estrutura de garantias e a estrutura de recebíveis públicos a conferir segurança econômica e financeira aos projetos. Esses recebíveis podem envolver pagamentos mensais do poder concedente, recursos orçamentários específicos ou fundos habitacionais, ou a geração direta de receitas pelo concessionário mediante venda das unidades habitacionais ou locação social com aluguel subsidiado. Além disso, o modelo de PPP paulista prevê a possibilidade de que os imóveis produzidos possam ser alienados diretamente pelo concessionário ou explorados via contratos de aluguel social, ampliando a flexibilidade do modelo e sua capacidade de adaptação a diferentes realidades urbanas e demandas habitacionais.

Após a adjudicação, o concessionário pode buscar financiamentos adicionais junto a instituições financeiras tradicionais, como a Caixa Econômica Federal ou mesmo captar recursos privados por meio da emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), regulados pela Lei nº 9.514/97 e pela Instrução CVM nº 414/2004. Os CRIs são títulos emitidos por companhias securitizadoras, lastreados em créditos imobiliários decorrentes da venda das unidades habitacionais ou dos contratos de locação social. A emissão de CRIs permite ao concessionário antecipar receitas futuras, conferindo liquidez ao empreendimento e ampliando significativamente as fontes de financiamento disponíveis, com atração de investidores institucionais e maior robustez financeira ao projeto.

Quanto à efetividade dessas PPPs levadas a cabo na cidade de São Paulo para o fim a que se propuseram em comparação com outros modelos de construção de habitações populares pelo Poder Público, os estudos consultados apresentam certas conclusões as quais merecem ser ora destacadas. Aponta Pedro Tranquez que “Os casos de PPP e provisão privada apresentaram melhor desempenho em relação ao cumprimento dos prazos, com tempos de conclusão 8,3% e 27,7% menores do que os previstos, respectivamente.” (TRANQUEZ, 2023, p. 30). Além disso, o autor destaca que “Ainda em relação aos tempos de

construção em geral, destaca-se a celeridade do caso PPP, que apresentou tempos de conclusão muito menores do que as demais.” (*Ibidem*, p.31). Por fim, pondera, em suas notas conclusivas, que

Apesar da abrangência limitada do estudo, a análise das principais dimensões de eficiência de projetos de infraestrutura (prazo, custos e qualidade) e de suas características contratuais permite inferir que PPPs têm potencial de geração de vantagens econômicas (*Value for Money*) em empreendimentos de produção habitacional, especialmente no que tange prazos. Os resultados sugerem também que a participação direta do poder público nesse tipo de arranjo pode contribuir para a entrega de benefícios adicionais à cidade, por meio de uma maior influência na definição das diretrizes técnicas do projeto. (*Ibidem*, p.36)

Também a pesquisa empreendida por Souza, feitas as devidas ressalvas¹¹, conclui pela eficiência do modelo, nos seguintes termos:

Nos últimos tempos os investimentos realizados em parceria com agentes privados têm se mostrado bastante eficiente, principalmente por oferecer uma segurança na execução dos serviços e obras, reduzindo quase a zero o risco político e financeiro para implantação do empreendimento. A maior parte dos investimentos tem duração superior a 4 anos, ou seja, mais de uma gestão, isso põe em risco qualquer investimento que se faça pelo poder público, por se perder ou mudar os interesses de uma gestão para outra. As parcerias vêm para atender as necessidades da sociedade de ter serviços e obras de qualidade, principalmente com os custos e prazos planejados. (SOUZA, p.58)

¹¹ Nesse sentido, diz o autor: “Apesar dos inúmeros benefícios apresentados, esta modelagem de negócio não deve ser utilizada com a única solução possível para investimentos na prestação de serviços e obras de interesse público. Seu desempenho está relacionado as especificidades inerentes a cada tipologia de empreendimento, seja ele na área de transporte, saúde, saneamento básico ou habitação de interesse social. As parcerias para a área de habitação de interesse social apresentam especificidades únicas, como por exemplo a forma de remuneração do agente privado que é dado parcialmente pelo pagamento das unidades pelo usuário final e parcialmente pelo subsídio do governo, através das contraprestações anuais. (SOUZA, p.58)

De outro lado, tanto Tranquez, Souza, quanto Assis¹² apresentaram, como aspecto negativo das PPP estudadas, a baixa concorrência entre as empresas privadas, tendo Tranquez destacado, ainda, o elevado custo dos projetos¹³. Rafael Menezes, por seu turno, em suas conclusões, demonstra preocupação com a compatibilidade da PPP com as regras de participação das populações envolvidas no processo de reurbanização estabelecidas no Plano Diretor, apontando, ainda, para a necessidade de “maior detalhamento sobre as responsabilidades do parceiro privado no que tange às desapropriações, à disponibilização de alternativas habitacionais e a todo o trabalho pré e pós-ocupação”. (MENEZES, 2014, p. 9)

4. DIREITO COMPARADO: APLICABILIDADE DO MODELO BRASILEIRO EM PORTUGAL

Nuno Cunha Rodrigues, assim nos apresenta um breve panorama histórico das PPPs em Portugal:

Apesar das PPP terem surgido há mais de vinte anos, com a construção da ponte Vasco da Gama, foi apenas em 2003 que, pela primeira vez, se edificou um regime jurídico especificamente aplicável a esta forma de associação entre parceiros públicos e privados. Com a aprovação do Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, instituiu-se um regime jurídico de enquadramento genérico das PPP sem inviabilizar a aplicação de legislação adicional. Até esse ano – 2003 – as parcerias público-privadas eram reguladas, de forma avulsa, por legislação sectorial – como acontecia no caso da saúde ou no sector rodoviário – bem como por diplomas aplicáveis a áreas conexas tais como a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado ou o regime de aquisição de bens e serviços.

¹² Assis, em particular, destacou a existência de lotes sem empresas interessadas, cujas licitações restaram desertas, no caso das PPP analisadas (ASSIS, 2022, p. 21-26).

¹³ Afirma Tranquez que “A PPP habitacional, da forma como foi desenhada, mostrou-se incapaz de despertar o interesse amplo do mercado e atraiu uma única empresa, que, naturalmente, venceu a concorrência. Os elevados custos de provisão também se apresentaram como uma fragilidade da PPP analisada, que deve ser tratada em experiências futuras.” (TRANQUEZ, 2023, p. 36)

A inexistência de um quadro jurídico estável não impediu, ainda assim, que, até 2003, fossem celebradas algumas parcerias público-privadas que se traduziram na construção de um conjunto significativo de estradas e auto-estradas, bem como de novos hospitais o que permitiu ao país colocar-se na vanguarda da Europa relativamente àquelas infra-estruturas.

Mais tarde, em 2012, e na sequência da aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira, o regime que vigorou desde 2003 foi revogado e substituído pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Este último Decreto-Lei visou clarificar a noção de PPP, reforçar o papel do Ministério das Finanças – assegurando uma tutela financeira integrada e um controlo orçamental acrescido – e ampliar o âmbito subjectivo de entidades públicas que se lhe encontram sujeitas. Passaram a estar abrangidas por este regime empresas públicas até então fora do alcance legislativo. (RODRIGUES, 2014, pp.178-179)

A partir da bibliografia consultada, pode-se verificar que os projetos levados a cabo em Portugal por meio das PPPs têm se voltado com maior frequência para a área de infraestrutura de transportes, tendo sido o caso das rodovias mantidas por meio desse regime analisadas por Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo e Hugo Consciência Silvestre em relevante estudo desenvolvido acerca do tema (ARAÚJO, 2014, pp. 582-589). A aplicação do instituto em Portugal à área de rodovias e também da água foram abordados por Rui Cunha Marques e Duarte Silva (MARQUES e SILVA, 2008). Já o caso das ferrovias foi objeto de detalhada investigação de Ana Paula Rolland Sobral e José Neves Cruz, os quais nos mostram que

Em Portugal é o sector dos transportes que marca o arranque das PPP e que concentra os maiores investimentos, como a Ponte Vasco da Gama e várias auto-estradas, sendo no sector ferroviário a concessão a forma por excelência dos novos projectos: a concessão ferroviária do Eixo Norte-Sul, a do Metro Sul do Tejo e, ainda, as referentes aos troços Poceirão/Caia e Lisboa/Poceirão do eixo Lisboa--Madrid da rede de alta velocidade. (SOBRAL, 2011, p.14).

Há experiências ainda do uso do instituto no setor de saúde (cf. SIMÕES, 2004), inclusive na seara da gestão hospitalar (cf. MATOS e

NUNES, 2019). Joaquim Miranda Sarmiento e Luc Renneboog, ademais, ao tratarem da experiência lusitana no âmbito das Parcerias Público-Privadas com ênfase no estudo de casos do setor da infraestrutura de transportes, nos revelam que Portugal é “o país com maior utilização de PPPs (per capita) na Europa” (SARMENTO e RENNEBOOG, 2014, p. 9)¹⁴. No entanto, surpreendentemente, não se verifica casos documentados de uso efetivo das PPPs em Portugal para a produção de habitação popular, o que aparentemente tem relação não com o arcabouço legal a reger o instituto, mas com o momento histórico em que os projetos em questão foram concebidos e implementados no país – perspectiva diversa do que se tem verificado nos dias de hoje, conforme já exposto.

Atualmente, o Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas em Portugal está previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, que disciplina as condições para a contratação de parcerias em setores diversos. De outro lado, o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, fornece as bases procedimentais para a estruturação de licitações e contratos complexos. O Decreto-Lei n.º 111/2012, ademais, prevê expressamente a aplicação do CCP em caso de PPPs, ao estabelecer que a “escolha do procedimento para a formação do contrato de parceria deve observar o regime previsto no Código dos Contratos Públicos” (Artigo 15, 1)¹⁵.

A tramitação do processo de contratação de uma PPP encontra-se regulada na Secção I do Capítulo II, do Decreto-Lei n.º 111/2012, mais

¹⁴ Conforme os autores, “a partir dos anos 90, as PPP foram vistas como uma forma de Portugal ultrapassar o seu ‘gap de infraestruturas’, sem contudo colocar em causa a rota de convergência orçamental com vista à adesão à moeda única em 1999. Refira-se, contudo, que tal política foi consonante com a prática Europeia, uma vez que a maioria dos países Europeus entendeu as PPP como a melhor forma de construir/recuperar as suas infraestruturas, sem colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas nos anos de investimento.” (SARMENTO e RENNEBOOG, 2014, p. 27)

¹⁵ Nesse particular, servimo-nos, mais uma vez, das palavras de Nuno Cunha Rodrigues: “A criação e execução de PPP não está apenas sujeita ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012 – que funciona como um regime genérico ou de cúpula, de forma semelhante ao diploma anterior de 2003. Ocorre ainda a aplicação, às PPP’s, de outros diplomas – como a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. artigo 6.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 111/2012) ou o Código dos Contratos Públicos (cfr. artigo 15.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 111/2012).” (RODRIGUES, 2014, p.180)

especificamente nos artigos 9.º a 18.º. Este procedimento inicia-se com a decisão de lançamento da parceria a partir da elaboração de uma proposta fundamentada, “indicando, nomeadamente, o objeto da parceria, os objetivos que se pretendem alcançar, a sua fundamentação económica e a respetiva viabilidade financeira do projeto.” (Artigo 9º, 1). O procedimento compreende diversas fases de controle e decisão, incluindo a consulta à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos e à autoridade financeira, o que vai ensejar a realização do estudo e preparação da parceria, mediante a formação de uma equipa de projeto. Tal estudo deve atender ao previsto no Artigo 6º, dentre outras questões, servindo de base para a demonstração do interesse público, para a adequada alocação de riscos e para a análise da sustentabilidade orçamental da parceria. À equipa de projeto são atribuídas as competências previstas no Artigo 12º¹⁶.

¹⁶ “1 – Compete à equipa de projeto desenvolver os trabalhos preparatórios necessários ao lançamento da parceria.

2 – Compete, designadamente, à equipa de projeto:

- a) Elaborar a justificação do modelo a adotar, demonstrando a inexistência de alternativas equiparáveis dotadas de maior eficiência técnica e operacional ou de maior racionalidade económica e financeira;
- b) Elaborar o estudo estratégico e económico-financeiro de suporte ao lançamento da parceria;
- c) Demonstrar a comportabilidade orçamental da parceria, tendo, designadamente, em consideração os encargos brutos gerados;
- d) Propor as soluções e medidas que considere mais consentâneas com a defesa do interesse público;
- e) Elaborar as minutas dos instrumentos jurídicos para a realização do procedimento prévio à contratação;
- f) Promover uma eficaz articulação entre as entidades envolvidas, com vista a imprimir maior celeridade e eficácia à respetiva ação;
- g) Colaborar com as entidades incumbidas da fiscalização e acompanhamento global das parcerias.

3 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, compete ainda à equipa de projeto demonstrar a verificação de todos os pressupostos a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º

4 – A equipa de projeto tem poderes para solicitar a qualquer serviço ou organismo do ministério da área do projeto em causa ou às entidades a que se referem as alíneas b) a e) do n.º 2 do artigo 2.º, consoante o caso, a informação e o apoio técnico que se revelem necessários ao desenvolvimento e execução do projeto, devendo todas estas entidades prestar a informação e o apoio técnico solicitado.

5 – A equipa de projeto deve envolver ativamente no desenvolvimento do projeto as entidades que venham a assumir responsabilidades no acompanhamento e controlo

Dada a complexidade e tecnicidade envolvidas, especialmente em projetos de desenvolvimento urbano e habitação, entende-se que, em Portugal, assim como ocorre no Brasil, é legítimo que as entidades públicas recorram à contratação de assessoria externa especializada, seja de natureza técnica, financeira, jurídica ou urbanística. Embora o Decreto-Lei n.º 111/2012 não regule expressamente a figura da consultoria externa, tal prática encontra amparo no regime geral do Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece as regras aplicáveis à contratação de serviços técnicos especializados. Este apoio externo é frequentemente determinante para garantir a robustez dos estudos prévios, a preparação rigorosa das peças procedimentais e a modelagem jurídico-financeira do contrato de parceria, papel desempenhado por fundações de pesquisa na experiência brasileira.

Um dos pilares do modelo brasileiro de PPPs urbanas é a atuação de fundações de pesquisa, como a FIPE, contratadas pelo poder público para estruturar os projetos em múltiplas dimensões: jurídica, urbanística, técnica e econômico-financeira. No Brasil, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) autoriza a *contratação direta* dessas instituições, por dois caminhos principais: (i) a *dispensa de licitação*, prevista no art. 75, inciso XV, nos casos de entidades sem fins lucrativos com reconhecida especialização¹⁷; e (ii) a *inexigibilidade de licitação*, prevista no art. 74, inciso III, para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual por notória especialização¹⁸. Esses dispositivos viabilizam a contratação célere e

da execução do contrato de parceria a celebrar, de forma que estas possam proceder, de forma eficaz, a um acompanhamento e controlo da execução do referido contrato.”

¹⁷ “Art. 75. É dispensável a licitação: [...] XV – para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;”

¹⁸ “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...] III – contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

segura de entidades especializadas para subsidiar a estruturação de projetos complexos, como as PPPs habitacionais, que exigem elevada qualificação técnica e interdisciplinaridade.

Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos estabelece algumas hipóteses de *ajuste directo* similares aos da contratação direta brasileira. Muito embora o artigo 27, 1, alínea b), preveja hipótese de ajuste directo para serviços de natureza intelectual¹⁹, a exemplo do que ocorre no Brasil, o artigo 27, 3, limita os valores desse ajuste²⁰, enquanto o n.º 4 estabelece que “Não pode ser adoptado o ajuste directo ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 quando o serviço a adquirir consista na elaboração de um plano, de um projecto ou de uma qualquer criação conceptual nos domínios [...] do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitectura, da engenharia”, afastando-se a aplicação do instituto para o fim almejado com base no citado artigo. Pode-se observar, além disso, que o ordenamento jurídico português não conta com previsão no CCP análoga à do citado art. 75, inciso XV, da brasileira a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não prevendo a possibilidade de ajuste directo para a contratação de entidades sem fins lucrativos, como é o caso das fundações de pesquisa.

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; [...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

¹⁹ “1 – Sem prejuízo do disposto no artigo 24.º, no caso de contratos de aquisição de serviços, pode adoptar-se o ajuste directo quando: [...] b) A natureza das respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 74.º, e desde que a definição quantitativa dos atributos das propostas, no âmbito de outros tipos de procedimento, seja desadequada a essa fixação, tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida;”

²⁰ “3 – Só pode ser adotado o ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 quando o respetivo preço base seja inferior aos valores resultantes da aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º”

Por outro lado, o artigo 24 do CCP, trata de hipótese análoga ao da inexigibilidade de licitação brasileira em razão de notória especialização, assim prevendo no n.º 1, alínea e), ii e também o n.º 7:

1 - Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adoptar-se o ajuste directo quando: [...]

e) As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: [...]

ii) Não exista concorrência por motivos técnicos; [...]

7 - O ajuste direto com fundamento no disposto nas subalíneas ii) e iii) da alínea e) do n.º 1 só pode ser adotado quando não exista alternativa ou substituto razoável e quando a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar.

No que se refere à política habitacional, a Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019) estabelece os princípios estruturantes do direito à habitação em Portugal e confere ao Estado a incumbência de promover soluções sustentáveis, inclusivas e territorialmente equilibradas. Essa lei introduz, ainda, instrumentos jurídicos inovadores, como o arrendamento apoiado e a reconversão ou reconversão de edificações existente, e reforça a articulação entre política habitacional e instrumentos de ordenamento do território. Tal previsão normativa oferece base para o desenvolvimento de projetos que conjuguem habitação, urbanismo e infraestrutura, à semelhança do que se observa nas PPPs paulistas.

Do ponto de vista urbanístico, a legislação portuguesa contempla instrumentos relevantes que poderiam ser mobilizados para a implementação de projetos de parceria com a lógica de reestruturação territorial e inclusão social. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o Plano Diretor Municipal (PDM) e as Unidades de Execução Urbanística são exemplos de ferramentas que permitem a delimitação de áreas de intervenção, a afetação de solos à urbanização e o redesenho de zonas críticas. A possibilidade de reconversão de solo rústico para usos urbanos, expressamente admitida em determinadas condições, constitui uma oportunidade estratégica para aplicar modelos de parceria público-privada voltados à produção habitacional em áreas com infraestrutura deficiente, mas alto potencial de integração urbana e ambiental.

Essa convergência entre os regimes jurídicos permite antever a viabilidade de adaptação do modelo brasileiro, inclusive em sua vertente metodológica, ao contexto português. A articulação entre o poder público e instituições de investigação qualificadas com notória especialização na área pode fornecer os estudos técnicos e pareceres necessários para fundamentar juridicamente e operacionalmente projetos de PPPs voltados à habitação. Tal abordagem poderia, inclusive, ser integrada ao escopo de financiamentos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ou em programas europeus de reabilitação urbana.

Por fim, vale destacar que a utilização de bens públicos (municipais, estaduais ou da administração central) como parte do ativo mobilizado na equação econômico-financeira de uma eventual PPP habitacional também é compatível com o ordenamento português. Tal como no modelo brasileiro, é possível a afetação de imóveis públicos à concessão, bem como a delimitação de perímetros de intervenção que autorizem, mediante declaração de utilidade pública, a realização de expropriações ou cedências urbanísticas, sempre em conformidade com os princípios da legalidade, proporcionalidade e interesse público.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo avaliar, sob a perspectiva do direito comparado, a aplicabilidade do modelo brasileiro de Parcerias Público-Privadas (PPPs) habitacionais e urbanas ao contexto jurídico português, como mecanismo para viabilizar juridicamente a urbanização inclusiva e sustentável. Partindo da hipótese inicial, segundo a qual o modelo brasileiro poderia ser adaptado ao ordenamento jurídico português, constatou-se que há um significativo grau de convergência normativa entre os dois sistemas jurídicos, especialmente no que diz respeito aos regimes legais das PPPs, contratação de instituições técnicas especializadas e utilização de bens públicos.

A análise comparada entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português revela, pois, importantes pontos de convergência que podem favorecer a transposição e adaptação do modelo de PPPs habitacionais tal como o estruturado em São Paulo, centrado em um

planejamento urbano qualificado e integrado, para o contexto português. Ainda que os marcos normativos sejam distintos em sua origem e configuração, há fundamentos jurídicos sólidos em Portugal que possibilitam a utilização de instrumentos similares voltados à reabilitação urbana e à provisão de habitação social com participação do setor privado. A mobilização coordenada de instrumentos urbanísticos, financiamento público e capital privado, com adequada estrutura de governança, avaliação técnica qualificada e suporte institucional, pode representar um caminho viável para enfrentar o crescente desafio habitacional em Portugal, sem abrir mão do planejamento urbano por parte do Estado.

Em Portugal, a legislação vigente, em especial o Decreto-Lei n.º 111/2012 sobre PPPs, o Código dos Contratos Públicos e a Lei de Bases da Habitação, oferece as condições necessárias para que um modelo semelhante seja implantado, desde que adaptado às especificidades locais. Aspectos como a possibilidade de ajustes diretos para contratação de instituições científicas de notória especialização, bem como a mobilização integrada de instrumentos urbanísticos e imobiliários previstos no ordenamento português, reforçam a viabilidade dessa transposição jurídica.

Ademais, apesar das dificuldades de caráter prático enfrentadas nas PPP implementadas na cidade de São Paulo, com destaque para os seus altos custos de implementação e da baixa concorrência verificada nos procedimentos licitatórios, a experiência paulista demonstra a possibilidade de implementação de uma modelagem inovadora e, ainda assim, segura do ponto de vista jurídico, apta a articular interesses públicos e privados e mobilizar fontes diversificadas de financiamento. Considerando-se que, regra geral, a atividade de construção de moradias é integralmente desenvolvida pela iniciativa privada, sem qualquer participação do poder público, o modelo de PPP habitacional apresenta vantagens significativas em termos de planejamento urbano. Trata-se de alternativa que, bem concebida e estruturada, mostra-se capaz não só de concretizar o direito fundamental à moradia, como também pode responder positivamente aos desafios contemporâneos enfrentados pelas cidades portuguesas, tais como o impacto da pressão turística, a demanda habitacional decorrente da imigração e os objetivos ambientais e climáticos previstos pela Agenda 2030.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragão, A. S. de. (2005). As parcerias público-privadas – PPPs no direito positivo brasileiro. *Revista dos Tribunais*, 839, 11–46. Republicado em: Aragão, A. S. de. (2012). *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo*, 5, 487–536.
- Araújo, J. F. F. E., & Silvestre, H. C. (2014). As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 571–593.
- Assis, P. L. (2022). *Parceria Público-Privada na Política de Habitação do Município de Belo Horizonte: análise da possibilidade jurídica de implementação dos modelos adotados pelo Estado e Município de São Paulo* [Monografia de Especialização, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Diário Oficial da União*, 5 outubro.
- Brasil. (2004). *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública*. *Diário Oficial da União*, 31 dezembro.
- Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. *Diário Oficial da União*, 1 abril.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Habitação. (2021). *Déficit Habitacional no Brasil 2019*. Brasília: MDR.
- Guarini, M. (2011). Aspectos das Parcerias Público-Privadas e suas fontes de financiamento. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, 54, 197–228.
- Marques, R. C., & Silva, D. (2008). As parcerias público-privadas em Portugal: Lições e Recomendações. *Téchne*, 6(10), 36–50.
- Matos, A. A. de, & Nunes, A. M. (2019). Gestão hospitalar em Portugal: resultados comparados entre hospitais com gestão pública e em parceria público-privadas. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, 8(1), 1–12.
- Menezes, R. L. V. de S. (2014). PPP da Casa Paulista enquanto instrumento de intervenção urbanística: da necessidade de instituição dos Conselhos Gestores de Zeis nas áreas afetadas. *Revista dos Tribunais*, 5, 381–398.
- Mohn e Souza, P. F. (2007). O modelo nacional de Parcerias Público-Privadas (PPP). *Revista dos Tribunais*, 860, 62–90.
- Nakama, V., & Macena, H. (2022). Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas habitação social no Brasil e nos Estados Unidos. *Cadernos Metrópole*, 24(55), 891–910.

- Organização das Nações Unidas. (1966). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*.
- Portugal. (2005). *Constituição da República Portuguesa. 7.ª Revisão Constitucional*. *Diário da República*.
- Portugal. (2008). *Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Código dos Contratos Públicos*. *Diário da República*, 29 janeiro.
- Portugal. (2012). *Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas*. *Diário da República*, 23 maio.
- Portugal. (2019). *Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Lei de Bases da Habitação*. *Diário da República*, 3 setembro.
- Portugal. (2021). *Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. <https://recuperarportugal.gov.pt>
- Rodrigues, N. C. (2015). A experiência com parcerias público-privadas em Portugal. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, 1(1), 177-189. Comunicação apresentada no Colóquio de Direito Luso-Brasileiro, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014.
- Sarmiento, J. M., & Renneboog, L. (2017). Anatomia das PPPs: a sua criação, financiamento e renegociações. *Julgar Online*.
- Simões, J. (2004). As parcerias público-privadas no sector da saúde em Portugal. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 4, 79-90.
- Sobral, A. P. R., & Cruz, J. N. (2011). Parcerias Público-Privadas: Enquadramento e Avaliação das Concessões Ferroviárias em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, (28), 7-27.
- Souza, A. D. de. (2019). *Parceria Público Privada como Instrumento de Produção de Unidades Habitacionais de Interesse Social* [Monografia de Especialização, Universidade de São Paulo].
- Tranquez, P. de M. (2023). *Parcerias Público-Privadas (PPP) na provisão de habitação de interesse social: um estudo comparativo de empreendimentos entregues sob diferentes modelos de provisão na cidade de São Paulo* [Dissertação de Mestrado Profissional, Insper].

