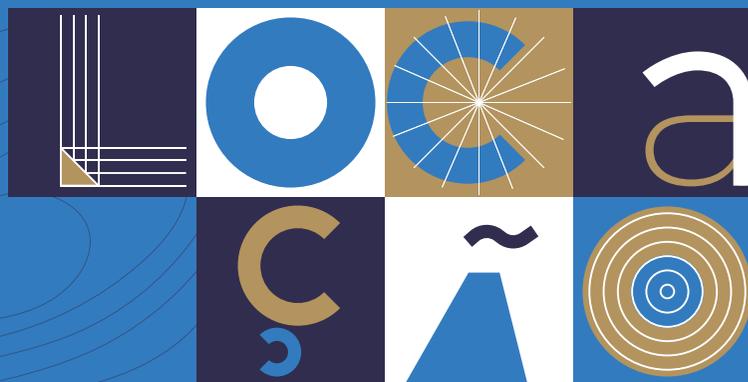


MANUAL DE
CONTRATAÇÕES
PARA MUNICÍPIOS
BRASILEIROS



LOCAÇÃO
SOCIAL

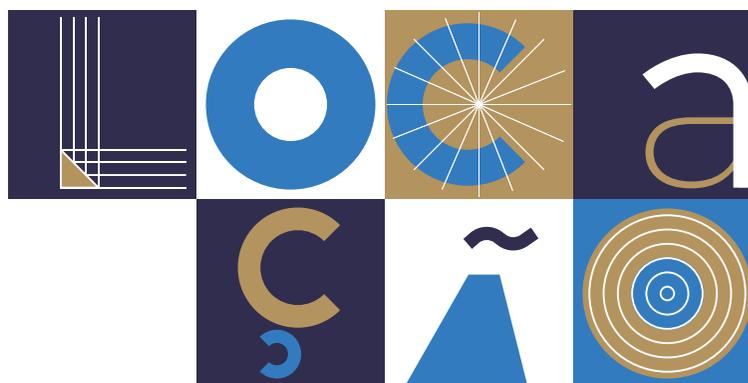


MINISTÉRIO DAS
CIDADES





**MANUAL DE
CONTRATAÇÕES
PARA MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**



**LOCAÇÃO
SOCIAL**



MINISTÉRIO DAS
CIDADES





SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	04
2	SERVIÇOS DA GESTÃO DE LOCAÇÃO SOCIAL	08
	2.1. Gestão da Carteira de Locatários Sociais	09
	2.2. Trabalho Técnico Social e Desenvolvimento Comunitário	11
	2.3. Gestão Condominial e Manutenção Predial	12
3	RECOMENDAÇÕES GERAIS DAS CONTRATAÇÕES	14
	3.1. Aplicação da Lei do Inquilinato nos Contratos de Locação	15
	3.2. Utilização de Indicadores de Desempenho para Remunerar a Contratada	16
4	PASSOS INICIAIS PARA IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO LOCAL	18
	4.1. Perguntas-guia	19
	4.2. “Check-list” de Tomada de Decisões	21

5

INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A CONTRATAÇÃO PÚBLICA	26
5.1. Termo de Colaboração	27
5.1.1. Procedimentos e Critérios de Seleção	28
5.1.2. Pontos de Atenção	30
5.2. Contrato de Gestão	31
5.2.1. Requisitos Prévios	32
5.2.2. Procedimento	32
5.2.3. Pontos de Atenção	33
5.3. Parcerias Público-Privadas	33
5.3.1. Procedimento	34
5.3.2. Pontos de Atenção	34
5.4. Contrato de Prestação de Serviços	35
5.4.1. Modalidades	35
5.4.1. Procedimentos	36
5.4.3. Contratação Direta	37
5.4.4. Pontos de Atenção	38

6

COMPARATIVO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A CONTRATAÇÃO PÚBLICA	40
--	-----------

7

EXPERIÊNCIAS NACIONAIS	42
7.1. PPP Morar no Centro (Recife)	43
7.2. Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento II (São Paulo)	44

8

CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
-----------------------------	-----------



APRESENTAÇÃO

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. ¹
Déficit habitacional no Brasil –
2022. Belo Horizonte: FJP, 2024.

Disponível em:
[https://fjp.mg.gov.br/
deficit-habitacional-no-brasil/](https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/)



Segundo dados da Fundação João Pinheiro, no ano de 2022, o déficit habitacional quantitativo em todo o Brasil foi de 6,2 milhões de moradias, sendo o principal fator o ônus excessivo com o aluguel urbano, dentre os demais componentes avaliados (coabitação e moradias precárias). Ao todo, em cerca de 3,2 milhões de domicílios, que representam 52,2% do déficit habitacional do país, o aluguel onerou mais de 30% dos recursos familiares. O número de casas desocupadas por conta do valor elevado do aluguel saltou de 2,814 milhões, em 2016, para 3,242 milhões, em 2022 ¹.

Para reverter esse cenário, as políticas públicas habitacionais devem se valer de medidas e respostas complementares, diversificadas e customizáveis às necessidades. Nesse sentido, destaca-se a Locação Social como uma das opções disponíveis ao Poder Público para lidar com os problemas das cidades e, em especial, com o déficit habitacional.

A Locação Social consiste na oferta de unidades habitacionais para aluguel, com valores subsidiados total ou parcialmente, para a população de baixa renda. Além de ser uma alternativa para combater o déficit habitacional, a Locação Social também possibilita a reabilitação de imóveis já construídos (requalificação/*retrofit*) e a permanência das famílias de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura, próximas a serviços, comércios e postos de trabalho, de modo a combater os vazios urbanos e a conter os processos de gentrificação dessas áreas.

Com a Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023, o Programa Minha Casa, Minha Vida passou a recepcionar a Locação Social como uma das modalidades de atendimento habitacional. Assim, a política de Locação Social

ganha maior espaço no conjunto de alternativas promissoras para diversificar as formas de acesso à moradia no país.

Diante deste contexto, o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Habitação com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), disponibiliza o presente Manual de Contratações Públicas para a Locação Social (MCPLS) com o objetivo auxiliar gestores e gestoras municipais e estaduais na reflexão, coordenação e preparação de contratações públicas para viabilizar os serviços de gestão de Locação Social em suas cidades.

Para tanto, o MCPLS apresentará, em primeiro lugar, conjunto mínimo de serviços a serem contratados para viabilizar uma política

pública de Locação Social (Tópico 2), bem como recomendações gerais a serem adotadas na modelagem da contratação (Tópico 3). Na sequência, serão apresentadas perguntas-guia para instruir a tomada de decisão dos gestores e gestoras públicas sobre o tipo de contratação pública que se mostra mais adequada diante do contexto local, bem como “*check-list*” de decisões a serem tomadas antes da instauração do processo de contratação (Tópico 4).

O Manual contará com capítulo dedicado aos diferentes tipos de instrumentos jurídicos existentes no ordenamento legal e possíveis para viabilizar o serviço de Locação Social, destacando seus aspectos principais e a sua aderência a determinados contextos, além dos procedimentos necessários para a sua celebração e pontos de atenção que deverão ser observados na tomada de decisão para a sua escolha (Tópico 5). Como síntese, constará quadro comparativo dos diferentes instrumentos jurídicos contratuais (Tópico 6).

Por fim, serão apresentados casos concretos de experiências brasileiras de políticas habitacionais que podem ser utilizados, de certa maneira, como exemplos e inspirações para o desenvolvimento de programa local de Locação Social (Tópico 7).

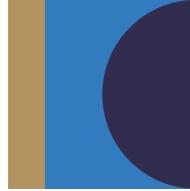






2

SERVIÇOS
DA GESTÃO
DE LOCAÇÃO
SOCIAL



Para viabilizar uma política pública de Locação Social, recomenda-se que, ao menos, os seguintes serviços sejam considerados: **gestão da carteira de locatários sociais, trabalho técnico social de pré e pós ocupação e de desenvolvimento comunitário, e gestão condominial e manutenção predial.**

Vale ressaltar que os serviços destacados são complementares entre si, portanto, deve-se levar em consideração a necessidade da coordenação articulada das atividades que compreendem cada escopo, que serão detalhadas a seguir, destacando a sua importância para o cumprimento dos objetivos da Locação Social a curto, médio e longo prazo.

2.1. Gestão da Carteira de Locatários Sociais

Considera-se a **gestão da carteira de locatários sociais** serviço central da política pública de Locação Social.

Seus objetivos possuem três dimensões: **(1)** identificar, selecionar e convocar as famílias beneficiárias da Locação Social de determinada política pública; **(2)** celebrar instrumento particular de locação residencial (“contrato de Locação Social”), bem como realizar a cobrança da contribuição da Locação Social e executar as ações cabíveis para a retirada dos locatários sociais que descumprirem as regras contratuais e/ou da política; e **(3)** acompanhar, monitorar e controlar a ocupação das unidades habitacionais, de modo a evitar quantidade inadequada de moradores em determinada unidade ou, ao contrário, ociosidade

e vacância de unidades habitacionais.

As atividades que devem ser realizadas para o devido e adequado cumprimento dos diferentes objetivos da gestão da carteira de locatários sociais são as seguintes:

2.1.1. Identificação, seleção e convocação dos locatários sociais:

Para a ocupação das unidades habitacionais de Locação Social é essencial a **determinação de critérios de elegibilidade dos beneficiários da política pública, para que estes possam ser identificados, selecionados e convocados para o programa.**

Nesse sentido, **recomenda-se que o desenvolvimento dos critérios de elegibilidade (e priorização, se cabível) seja realizado pelo próprio Poder Público local**, garantindo maior aderência entre os objetivos sociais que se pretende alcançar com a política pública de Locação Social.

A partir de tal definição, há duas possibilidades. A primeira, seria delegar à contratada somente a convocação das famílias, a partir de identificação e seleção já realizada pelo Poder Público local. A segunda, por sua vez, seria permitir que a contratada selecione diretamente os beneficiários a partir de critérios pré-estabelecidos.

A diferença entre as duas opções está na amplitude da atuação da contratada na efetiva escolha das famílias beneficiárias daquela ação inserida na política

pública de Locação Social. Para a tomada de decisão, é essencial a análise do contexto local, bem como dos objetivos sociais pretendidos e da capacidade institucional do ente para a realização das etapas necessárias para a identificação e seleção das famílias beneficiárias.

Vale ressaltar que a identificação e seleção de famílias potencialmente beneficiárias da política pública é condição primária para a realização do programa de Locação Social. É de extrema importância que o cumprimento desta etapa seja realizado de modo consistente e conforme as regras da política pública. Ademais, para evitar a vacância de unidades habitacionais prontas para serem ocupadas é importante que o Poder Público considere um universo de potenciais beneficiários ao menos 3 (três) vezes maior do que o número de habitações destinadas à política de Locação Social.

2.1.2. Celebração contratual, cobrança da contribuição da Locação Social e retirada de locatários sociais:

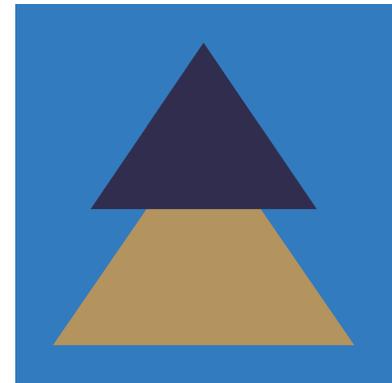
Conforme descrito acima, após identificadas, selecionadas e convocadas as famílias beneficiárias, a contratada deverá seguir com o contrato de Locação Social, que conterá as disposições gerais sobre direitos e obrigações dos locatários sociais, vedações, hipóteses de rescisão e desligamento do programa e o valor da contribuição da Locação Social.

Recomenda-se que o contrato, para além de seus termos, será regido pelas regras do Código Civil e da Lei Federal nº 8.245/1991, conforme descrito no Tópico 3.

Para além da celebração contratual, as atividades de **gestão de carteira de locatários sociais** abarcadas por este escopo incluem aquelas necessárias para a cobrança e recebimento da contribuição da Locação Social. Sendo assim, a contratada deverá realizar atividades como emissão de boletos ou a viabilização de outro meio de pagamento, acompanhar o pagamento em dia da contribuição de todas as unidades habitacionais e notificar aqueles que não cumprirem com a obrigação tempestivamente.

As consequências do não pagamento da contribuição da Locação Social, bem como o descumprimento de demais obrigações pelos beneficiários do programa deverão ser regradas pelo contrato e pela política pública de Locação Social, prevendo hipóteses que enquadrarão famílias beneficiárias como inadimplentes e, portanto, passíveis de serem retiradas do programa. O acompanhamento e monitoramento de famílias que não honrarem mensalmente com o pagamento das contribuições da Locação Social deverá ser feito com o apoio do Trabalho Técnico Social.

No caso de a família beneficiária permanecer inadimplente, mesmo após a atuação do Trabalho Técnico Social ou por violar quaisquer uma das cláusulas que ensejam a rescisão do contrato de Locação Social, será possível a retomada da unidade habitacional e o desligamento do beneficiário do programa, inclusive por meio da adoção de medidas judiciais cabíveis admitidas pela Lei Federal nº 8.245/1991.



2.1.3. Acompanhamento, monitoramento e controle da ocupação das unidades habitacionais de Locação Social:

Por fim, nos serviços de **gestão de carteira de locatários sociais**, a contratada deverá realizar atividades de acompanhamento, monitoramento e controle da ocupação das unidades habitacionais destinadas à Locação Social.

Isto é, com o apoio do Trabalho Técnico Social, é importante manter atualizado o cadastro dos beneficiários da Locação Social, com a identificação de todos os residentes das unidades habitacionais, de modo a evitar **(i)** casos em que as tipologias das residências se mostrem inadequadas à composição da família beneficiária ou **(ii)** casos em que residam outras pessoas – mesmo com o consentimento da família locatária - para além daquelas admitidas pelo programa e pelos termos do contrato de Locação Social.

Para equalizar ambas as hipóteses acima, deverá haver coordenação de ações para a distribuição adequada dos beneficiários, havendo abertura para realocar famílias dentre as unidades habitacionais existentes, sempre com o apoio do Trabalho Técnico Social.

Vale ressaltar, ainda, que parte das atividades deste escopo também devem servir para monitorar se as unidades habitacionais estão, de fato, sendo destinadas à fins residenciais e que não haja casos de sublocação. Estas previsões devem constar no contrato de Locação Social, sendo a sua violação motivo para rescisão e retirada da família do programa.

Como dito anteriormente, é importante que o Poder Público defina um universo de potenciais beneficiários do programa de Locação Social maior do que o número de unidades habitacionais disponíveis para a política pública, com o intuito de evitar dificuldade na ocupação da totalidade das moradias.

2.2. Trabalho Técnico Social e Desenvolvimento Comunitário

Para o enfrentamento dos desafios e o cumprimento dos objetivos sociais de uma política pública habitacional de Locação Social, as atividades de cunho técnico-social, desempenhadas por sua equipe técnica de profissionais qualificados, com expertise em áreas de assistência social e correlatas, são centrais.

O Trabalho Técnico Social e de Desenvolvimento Comunitário, de maneira geral, diz respeito a promoção das seguintes ações:

- Apoiar nos processos de convocação de potenciais famílias beneficiárias da Locação Social, bem como na mediação da cobrança das contribuições da Locação Social, nas atividades de monitoramento da inadimplência e gestão das unidades habitacionais e, por fim, no acompanhamento dos casos de desligamento de famílias do programa;
- Criar, manter e gerir canais de comunicação permanentes, participativos e democráticos para garantir interações positivas entre a equipe técnica social da contratada e os locatários sociais;

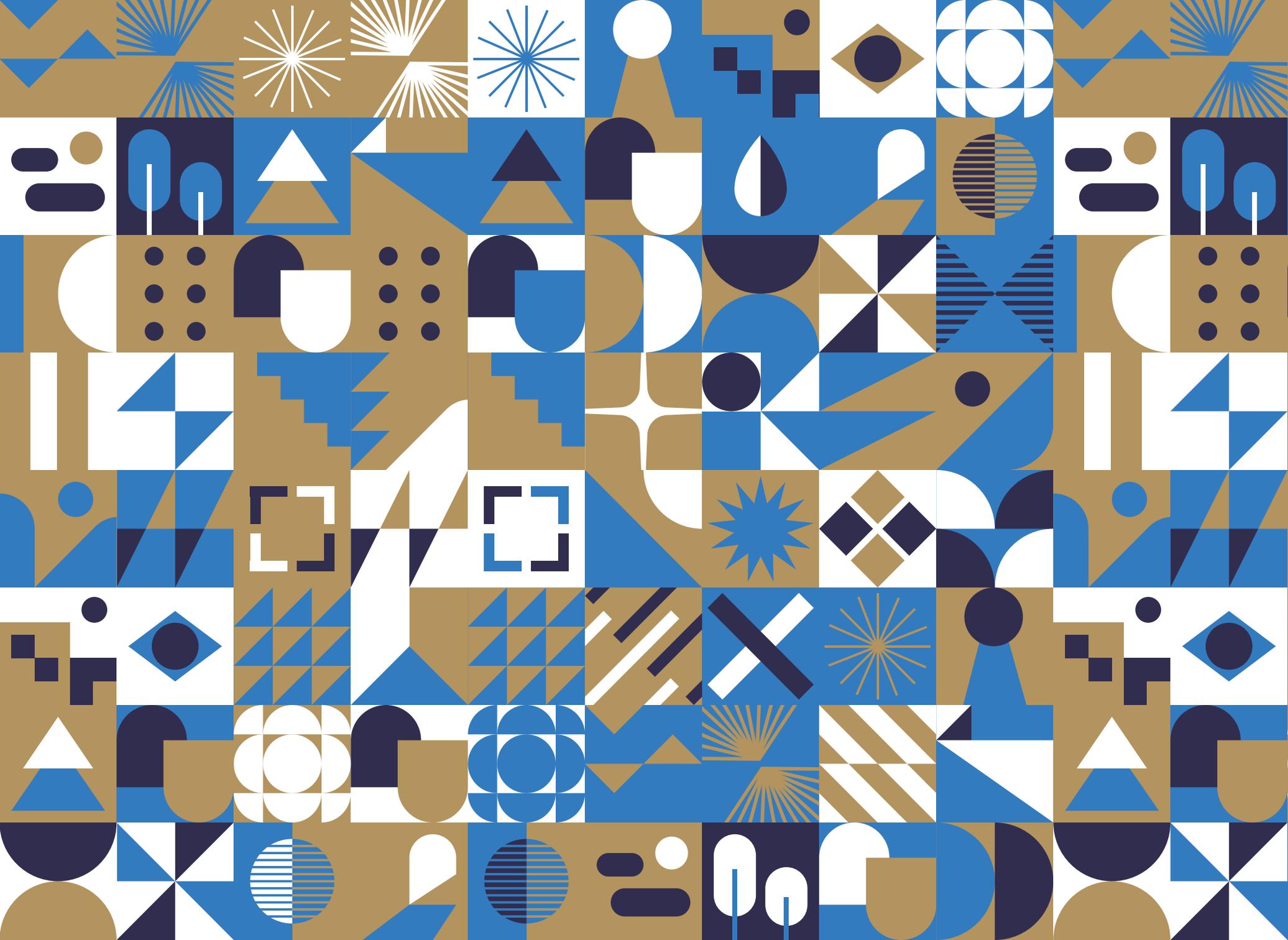
- Disponibilizar técnicas de comunicação social eficazes e acessíveis, abrangendo aspectos visuais, textuais e a escolha adequada de outros meios, para alcançar a maior mobilização e a sensibilização dos locatários sociais para o cumprimento de suas obrigações contratuais e respeito às regras de convivência;
- Promover assessoria aos locatários sociais na busca por recursos e acesso aos direitos sociais, prestando esclarecimentos e fazendo os encaminhamentos necessários, conforme conflitos e situações diagnosticadas, inclusive no que tange à intervenção física nas unidades habitacionais, se necessário; e
- Realizar visitas aos Equipamentos Comunitários do entorno para obter informações que possam beneficiar os locatários sociais, articulando parcerias para atendimentos e crescimento cultural, social, esportivo e de renda dos beneficiários da política pública.

Para além destas atribuições contínuas, cumpre destacar que o **Trabalho Técnico Social e de Desenvolvimento Comunitário** deverá conter ações específicas para o desenvolvimento pleno de suas três dimensões, sendo estas: **(1)** Trabalho Técnico Social de Pré Ocupação, **(2)** Trabalho Técnico durante a vigência dos contratos de locação; e **(3)** Desenvolvimento Comunitário, a serem realizadas em diferentes momentos da execução da política pública de locação social.

2.3. Gestão Condominial e Manutenção Predial

Por último, para viabilizar uma política de Locação Social, deverão ser realizados serviços de **gestão condominial e manutenção predial**, com o objetivo de criar e manter Sistema Integrado de Gestão, podendo abarcar as seguintes atividades: **(i)** limpeza e manutenção de áreas comuns, **(ii)** reparos e consertos simples na estrutura predial das áreas comuns, além de vistorias e reparos pontuais na unidade habitacional no momento de troca dos locatários sociais e, **(iii)** serviço de portaria presencial 24 horas, com o controle de acesso dos locatários sociais, **(iv)** serviços de vigilância patrimonial nas áreas comuns, **(v)** manter, atualizar e compartilhar mensalmente relatórios com o registro com todas as ocorrências de infrações e atividades suspeitas, com sua descrição e localização detalhada e indicação das medidas tomadas.







3

**RECOMENDAÇÕES
GERAIS DAS
CONTRATAÇÕES**

3.1. Aplicação da Lei do Inquilinato nos Contratos de Locação

2

Apesar de os Municípios não serem mencionados no art. 24, tem se entendido que eles também podem legislar sobre as matérias previstas no art. 24. Na jurisprudência do STF, ver, por exemplo, RE 194704 (2017) e RE 586224 (2015).



Para viabilizar juridicamente o uso dos imóveis pelos locatários sociais (beneficiários da política pública de Locação Social), será necessário a pactuação de um contrato de locação. Isso porque, um aspecto central deste modelo é garantir bons mecanismos para mitigação do risco de inadimplência. A Lei do Inquilinato é aplicada há anos, contando com vasta jurisprudência sobre temas como despejo, inadimplemento, taxas condominiais etc.

É possível usá-la na gestão de bens públicos (imóveis públicos, nesse caso) – de titularidade do Município, Estado, Distrito Federal ou da União – outorgados para uso privativo (dos locatários sociais).

Uma dúvida importante que poderia surgir nesse momento seria que regime jurídico se aplica a esses contratos, diante do repertório mais comum de uso de bens públicos serem uns instrumentos de autorização de uso, permissão de uso e cessão de uso.

O artigo 1º da Lei do Inquilinato limita sua aplicabilidade à locação de imóvel urbano. Diz, ainda, que “*continuam regulados pelo Código Civil e pelas leis especiais as locações de imóveis de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios, de suas autarquias e fundações públicas*”. Essas disposições, se interpretadas literalmente, poderiam levar ao entendimento de que a Lei nº 8.245/1991 não se aplica aos bens imóveis de propriedade de qualquer ente ou órgão público, de qualquer esfera da Federação. Esse entendimento não prospera.

Primeiramente, porque cada ente federativo tem competência para legislar sobre a gestão e uso de bens públicos de seu domínio, de modo que podem se valer de instrumentos jurídicos próprios ao direito privado (locação, nesse caso), se essa for a opção.

Além disso, como se sabe, o art. 23, inciso I, da Constituição Federal de 1988, atribui competência a todos os entes da Federação para conservação do patrimônio público; e o artigo 24, inciso VII, da CF, prescreve competência legislativa comum para União, Estados e Distrito Federal legislarem sobre patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico ².

Sendo assim, a aplicabilidade, ou não, da Lei de Inquilinato (e de quaisquer outras regras de direito privado) ao uso de bens de titularidade do ente da Federação dependerá de como esse uso é regulado pelo próprio ente, no exercício de suas competências.

Para os bens da União, apesar do artigo 87 do Decreto-Lei nº 9.760/1946 expressamente excetuar as locações de bens públicos federais do regime legal da locação em geral (Lei do Inquilinato), é possível essa aplicação, especialmente porque as vedações existentes não estão voltadas para o tema das locações sociais, que inclusive recebeu autorização legal pelo Programa Minha Casa Minha Vida. A preocupação, neste caso, foi não conferir aplicação imediata da lei civil e não vedar que ela possa ser utilizada.

Quanto aos bens (imóveis) dos Estados e Municípios, uma vez pactuada a locação, ela será regida pelas normas gerais de direito privado, notadamente a Lei do Inquilinato. Para isso, o ente titular do imóvel (Estado, Município ou Distrito Federal) deve destinar o bem para a finalidade locatícia por meio de ato normativo (lei ou ato inferior) editado no âmbito de sua competência.

Tal ato pode prever expressamente a aplicação da Lei nº 8.245/1991, visando justamente afastar qualquer discussão sobre inaplicabilidade da Lei do Inquilinato ao contrato de locação. A ideia é justamente, por meio de ato normativo, admitir o uso de bem público de titularidade do ente federativo via locação, e mais, que tal locação seja regida pelos ditames do direito civil, de modo geral, e pela Lei de Inquilinato, em especial. Dessa forma, o ente, enquanto titular do imóvel destinado à Locação Social e no uso de sua competência para gestão do patrimônio público de sua titularidade, terá sacralizado, de vez, essa possibilidade.

3.2. Utilização de Indicadores de Desempenho para Remunerar a Contratada

Com o objetivo de avaliar as atividades realizadas, os indicadores de desempenho são utilizados como métricas quantificáveis e mensuráveis, possibilitando a adoção de uma medida objetiva do avanço em relação a metas ou padrões estabelecidos pelo projeto. Ao serem definidos critérios claros, as partes envolvidas têm uma visão precisa dos resultados do trabalho, a partir de uma análise de seus alcances, bem como a identificação de áreas de melhoria.

O desenho de bons indicadores de desempenho requer uma abordagem cuidadosa e estruturada para garantir que sejam relevantes, mensuráveis e alcançáveis. É essencial que, neste processo, os objetivos tenham clara definição, e que se identifique as áreas-chaves diretamente relacionadas aos objetivos, podendo incluir aspectos operacionais, financeiros, sociais, ambientais, entre outros. Isto porque a escolha de indicadores adequados é essencial para que o Poder Público consiga auferir, de maneira precisa e criteriosa, a qualidade dos serviços prestados, podendo descontar parte da remuneração da contratada – até certo limite – caso se verifique inobservância dos padrões desejados para o desempenho das obrigações contratuais. Em outras palavras, bons indicadores são essenciais para que o Poder Público possa medir e exigir qualidade dos serviços prestados por terceiros para viabilizar determinada política pública de Locação Social.

Os indicadores podem ser estabelecidos de forma ampla e envolver os três principais eixos descritos acima: **(i)** Operacional/Zeladoria; **(ii)** Social e Desenvolvimento Socioeconômico/Bem-Estar; e **(iii)** Sustentabilidade.

A categoria Operacional/Zeladoria, por exemplo, envolve aspectos indispensáveis relacionados à infraestrutura, como manutenção e conservação predial, limpeza e conservação das áreas verdes e comuns do empreendimento, tempestividade do Atendimento Emergencial, gestão de resíduos sólidos e tempestividade da comunicação da inadimplência. Ou seja, aspectos destinados a garantir um ambiente habitacional seguro, funcional e adequado para os moradores.

Já a categoria Social e Desenvolvimento Socioeconômico/Bem-estar, possui como enfoque o acompanhamento de ações e programas voltados para os locatários, como acesso a serviços básicos, desempenho do Trabalho Técnico Social, pesquisa de satisfação do Locatário, e entre outros que buscam garantir a qualidade de vida e inclusão social dos moradores.

Por fim, a categoria de Sustentabilidade tem como objetivo principal estabelecer a transparência durante todo o programa. É estabelecido, enquanto critério, a entrega e a publicação anual de um Relatório de Execução e Resultados. Envolve uma prestação de contas a respeito das práticas sustentáveis e socioeconômicas, tanto para o Poder Público, quanto para os locatários e partes interessadas do programa.

É, ainda, possível que os indicadores monitorem outros aspectos, como a inadimplência ou estratégias de geração de renda dos locatários. São mecanismos que podem contribuir para mitigar eventuais riscos decorrentes da inadimplência dos beneficiários nas unidades habitacionais. Ao acompanhar de perto esses indicadores, os gestores e gestoras da Locação Social podem ajustar outras políticas para garantir que o programa atenda efetivamente às necessidades dos moradores e contribua para a sustentabilidade do projeto no longo prazo.

As divisões em categorias e seus respectivos indicadores são essenciais para uma avaliação global do impacto do projeto, garantindo que ele atenda tanto às necessidades dos locatários quanto às metas de longo prazo, contribuindo para um aprimoramento contínuo do projeto e da política.

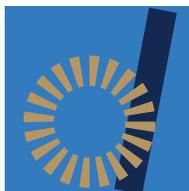
Em complemento, o Poder Público pode exigir que a contratada realize pesquisa periódica de satisfação com os locatários sociais, podendo os seus resultados impactarem na aferição do desempenho da contratada ou, se negativos, implicarem em sanções e multas contratuais.

Diante da importância dos indicadores, o desenho da contratação deve envolver, não apenas a sua formulação, mas também buscar vincular o desempenho à remuneração do privado durante a execução do escopo contratado.





**PASSOS
INICIAIS PARA
IDENTIFICAÇÃO
DO CONTEXTO
LOCAL**



De forma a orientar os gestores e gestoras municipais no desenvolvimento da política pública de Locação Social, em especial no momento da realização de contratações para viabilizá-la, a seguir serão destacadas perguntas-guia, em formato de “*checklist*”, para orientar a identificação dos cenários e características locais de forma a instruir corretamente as escolhas e tomada de decisão sobre os aspectos centrais da contratação pública pretendida.

As sugestões a seguir possuem como premissa a inexistência prévia de uma política de Locação Social local. Caso o ente já tenha a experiência de um programa de atendimento habitacional na modalidade locatícia (auxílio-aluguel) ou de Locação Social, é importante que se tenha o conhecimento das normativas e regulamentos pertinentes e a sua vigência, para que sejam identificadas eventuais alterações ou observância às regras específicas. Ademais, destaca-se a possibilidade da necessidade de criação de um arcabouço ou marco regulatório para a instituição do programa de Locação Social, a depender do contexto e cenário local. Portanto, este aspecto deverá ser avaliado caso a caso, por cada gestor municipal.

4.1. Perguntas-guia

A primeira dimensão da análise diz respeito a identificar o contexto local sobre a **demanda existente de potenciais beneficiários da política pública e a situação dos imóveis a serem destinados para a Locação Social**, para tanto, as seguintes perguntas-chave devem orientar o raciocínio:

- **Demanda existente de potenciais locatários sociais:**
 - ✓ Há informações sobre a quantidade de pessoas a serem atendidas pela política pública de Locação Social?
 - ✓ Há ferramenta disponível (formulário, cadastro, registro eletrônico etc.) com a identificação de famílias e suas características (idade, gênero, pessoa com deficiência, quantidade de membros etc.) e a renda mensal familiar?
 - ✓ Quais serão os critérios de elegibilidade dos beneficiários da Locação Social? Ou seja, qual o público-alvo que o Poder Público pretende atender com a política pública?
 - ✓ Como será feita a seleção das famílias beneficiárias da Locação Social?

■ **Situação dos imóveis:**

- ✓ Já há a definição dos terrenos ou imóveis que serão destinados à política pública de Locação Social?
- ✓ Qual a localização deste(s) terreno(s) ou imóvel(is)? Estão próximos a equipamentos públicos e serviços e postos de trabalho?
- ✓ Há terreno(s) que demanda(m) a construção de imóvel(is), ou seja, das unidades habitacionais?
- ✓ Em caso de existência de imóvel(is) todas as unidades habitacionais estão prontas para serem ocupadas ou demandarão reformas, requalificações, adequações ou outro tipo de obra? Há interesse em englobar este escopo em uma mesma contratação para os demais serviços de locação social?
- ✓ No(s) imóvel(is) há quantas unidades habitacionais? Qual a tipologia de cada unidade? Ou seja, quantas famílias poderiam ser atendidas pelas unidades habitacionais existentes?
- ✓ No(s) imóvel(is) qual a dimensão das áreas comuns? Há a pretensão de estabelecer fachada ativa?

Após a reflexão acima, para instruir a contratação, o ente público deverá realizar esforços para identificar **os atores privados que atuam no setor habitacional local**, isto auxiliará na definição do **tipo de instrumento jurídico e procedimento de seleção a ser utilizado**, frente ao **objeto que se pretende contratar**. As perguntas a seguir auxiliarão nesta análise:

■ **Atores privados locais que atuam no setor habitacional:**

- ✓ Quais são as pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos (empresas, empresas de impacto social ou organizações da sociedade civil) que realizam serviços e atividades relacionados ao setor habitacional (administração condominial, gestão de locação privada, novos formatos de produção habitacional etc.)?
- ✓ Há pessoas jurídicas de direito público (empresas, sociedade de economia mista, fundações, autarquias, institutos etc.) que realizam atividades relacionadas ao tema da habitação?
- ✓ Há organizações da sociedade civil (associações ou fundações) cujo objetivo social se relaciona com o escopo de habitação? ³
- ✓ Em específico, há o conhecimento de pessoas jurídicas de direito privado ou direito público interessadas em realizar o serviço de Locação Social?
- ✓ Há legislação referente à Organizações Sociais, incluindo o escopo de habitação? Há organizações da sociedade civil qualificadas como Organizações Sociais? Há Organizações Sociais interessadas em atuar no setor de habitação com a pauta de Locação Social?

³ Podemos citar como exemplo o FICA (Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel), fundo de propriedade coletiva organizado por uma associação, que adquire e administra imóveis no centro de São Paulo, ofertando aluguéis a preço abaixo do mercado. Trata-se de um projeto proposto pela sociedade civil, que busca alternativas aos excessivos valores de aluguel arcados pela população em situação de vulnerabilidade social por meio da atuação como “proprietário social não especulativo”. Outro trabalho relevante é o realizado pelo Fundo Haja ReHabitat, cuja atuação busca viabilizar a Locação Social dentro da Região Metropolitana Campinas – SP. Fundado com a missão de revitalizar imóveis ociosos ou em estado de degradação, a organização também atua por meio da aquisição, retrofit – revitalização de construções conservando o projeto original - e gestão de propriedades para que essas se tornem habitáveis. Assim, contribui com a promoção de moradia acessível, com a preservação do patrimônio histórico e cultural e com a reabilitação da região central da cidade.

A título de exemplo, menciona-se os decretos que regulamentam especificamente o instrumento de Procedimento de Manifestação de Interesse por privados, a saber: Decreto n° 57.678/2017 da Prefeitura Municipal de São Paulo; Decreto n° 21.520/2023 da Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes; Decreto n° 37.380/2023 da Prefeitura Municipal de Salvador; Decreto n° 3.180/2015 da Prefeitura Municipal de Manaus; Decreto n° 39.613/2019 do Governo do Distrito Federal.

Por se tratar de serviços de consultoria especializados, em que deve ser levada em consideração a expertise técnica da contratada para garantir a qualidade dos estudos, é possível que o ente realize contratação direta de entidade especializada em atividades de ensino e pesquisa, sem fins lucrativos, com fundamento no art. 75, inciso XV da Lei Federal n° 14.133/2021.

De forma complementar, caso os gestores e gestoras tenham poucas informações a respeito, especialmente, sobre pessoas jurídicas privadas locais engajadas com o tema da habitação e da Locação Social, há a possibilidade de instaurarem processos administrativos de coleta de informações e subsídios dos próprios atores privados. Para tanto, poderiam utilizar as seguintes questões para a tomada de decisão:

■ **Procedimentos para coleta de informações e subsídios:**

- ✓ O ente público já realizou ou realiza com frequência processos administrativos como consultas públicas, chamamento público para coleta de informações ou o recebimento de manifestação de interesse privado? ⁴
- ✓ Há lei estadual, municipal ou regulamento interno (decreto, portaria, instrução normativa etc.) sobre o procedimento necessário para a realização deste tipo de processo de consulta a pessoas jurídicas de direito privado?
- ✓ A legislação e regulamentação de processos administrativos aplicáveis ao ente público dispõe sobre procedimentos desta natureza?

Vale ressaltar que a existência de legislação ou regulamento próprio não é condição essencial para a condução de processos administrativos que visam a coleta de informações e subsídios de entidades privadas. Isto porque a realização destes procedimentos dialoga com os princípios constitucionais (art. 37 da Constituição Federal de 1988) aplicados à Administração Pública, em especial o da publicidade.

No mais, caso as respostas para as perguntas acima sejam negativas, o ente público interessado ainda poderá realizar procedimento simples de consulta pública, pautando-se pelos comandos do art. 31 da Lei Federal n° 9.784/1999 (que dispõe sobre processos administrativos da Administração Pública Federal). Nesse sentido, bastará a publicação no diário oficial do ente e ampla divulgação, por meio dos canais institucionais, da ocorrência da consulta pública, indicando data, hora, local e o formato de entrega das contribuições pelos interessados, além de um termo de referência simples, contendo descritivo básico sobre o que o Poder Público pretende ter conhecimento e o objetivo da consulta.

Por fim, caso o ente público ainda não obtenha as informações necessárias ou que considere suficientes para o desenvolvimento de uma política pública de Locação Social e eventual contratação para viabilizá-la, poderá recorrer a uma contratação pública específica de serviços de consultoria técnica para realizar estudos, diagnósticos e recomendações conforme o contexto local para a construção de programa de Locação Social ⁵.

4.2. “Check-list” de Tomada de Decisões

Como explicado, as perguntas-guia elencadas acima tem por objetivo auxiliar gestores públicos e gestoras públicas na identificação do contexto local para o desenvolvimento de política pública habitacional de locação social.

Assim, tais análises servirão para instruir o ente público na escolha dos seguintes aspectos, essenciais para a construção de estratégia de locação social aderente às particularidades locais, de forma a realizar uma espécie de “check-list” de tomada de decisão:



A seguir apresentaremos um fluxograma com possíveis caminhos a serem seguidos pelos gestores e gestoras públicas a partir das respostas às perguntas apresentadas acima, com o intuito de auxiliar na definição do objeto da contratação. Ao final, no Item 6, há uma tabela que auxilia o gestor público na avaliação do tipo de instrumento jurídico e procedimento licitatório a ser eleito para a contratação em questão, diante da definição de seu objeto.

Definição do Objeto da Contratação

1. Há informações sobre a quantidade de pessoas a serem atendidas?

Se **NÃO**, a Administração Pública deverá realizar um esforço inicial para entender, de modo geral, o tamanho da demanda local por habitação, buscando identificar em quais localidades a adoção da política é mais urgente e qual o perfil dos potenciais beneficiários e instruindo a tomada de decisão sobre a modalidade da locação social para o enfrentamento do déficit habitacional.

Se **SIM**, será necessário identificar se há base de dados organizada que contenha característica do perfil destas pessoas.

2. Há ferramenta disponível com a identificação de famílias com suas características e renda mensal?

Se **NÃO**, a Administração Pública deverá concentrar esforços para criar uma espécie de sistema e/ou cadastro para a identificação e agrupamento de dados de pessoas e famílias que estejam inseridas no contexto de déficit habitacional. Caso seja verificado que a Administração local não possui recursos humanos, institucionais ou tecnológicos para tanto, poderá realizar contratação pública com este objeto específico.

Se **SIM**, a utilização deste recurso deverá auxiliar a Administração Pública no mapeamento da população a ser atendida pela política pública de locação social, contribuindo para a definição de outros aspectos da contratação, como a quantidade e tipologia de unidades habitacionais necessárias, as populações que devem ser atendidas prioritariamente, a localidade mais estratégica, quais serviços de trabalho técnico social e desenvolvimento comunitário deverão ser contratados, dentre outros aspectos.

Estas perguntas auxiliarão a Administração Pública a identificar o perfil das famílias com potencial para serem atendidas pelo programa, o que auxiliará na definição dos aspectos centrais da política pública de locação social, como a seleção dos imóveis e a identificação das áreas estratégicas de acordo com a oferta de infraestrutura, empregabilidade e equipamentos sociais correspondentes às necessidades do perfil familiar beneficiário. Dessa forma, será possível definir também os critérios de elegibilidade e priorização dos beneficiários, bem como os processos para a seleção das famílias a serem atendidas em determinado empreendimento de locação social.

3. Qual o público-alvo que o Poder Público pretende atender com esta política? Como será feita a seleção das famílias beneficiárias da locação social?

Definição do Objeto da Contratação

4. Já há a definição dos terrenos ou imóveis que serão destinados à política pública de Locação Social?

Se **NÃO**, a Administração Pública poderá englobar na contratação do privado a realização de atos para identificar, indicar e selecionar os terrenos e/ou imóveis a serem destinados para a política pública de locação social, atendendo a critérios e parâmetros já definidos pela Administração Pública de acordo com as finalidades pretendidas. Por exemplo: identificação de terrenos e/ou imóveis em regiões urbanas centrais dotadas de infraestrutura, equipamentos públicos de educação e saúde e oferta de emprego para atender até 300 famílias com até 5 membros.

Se **SIM**, estes terrenos e/ou imóveis deverão ser indicados no edital de contratação para maior previsibilidade aos privados e elaboração de propostas econômicas exequíveis e condizentes.

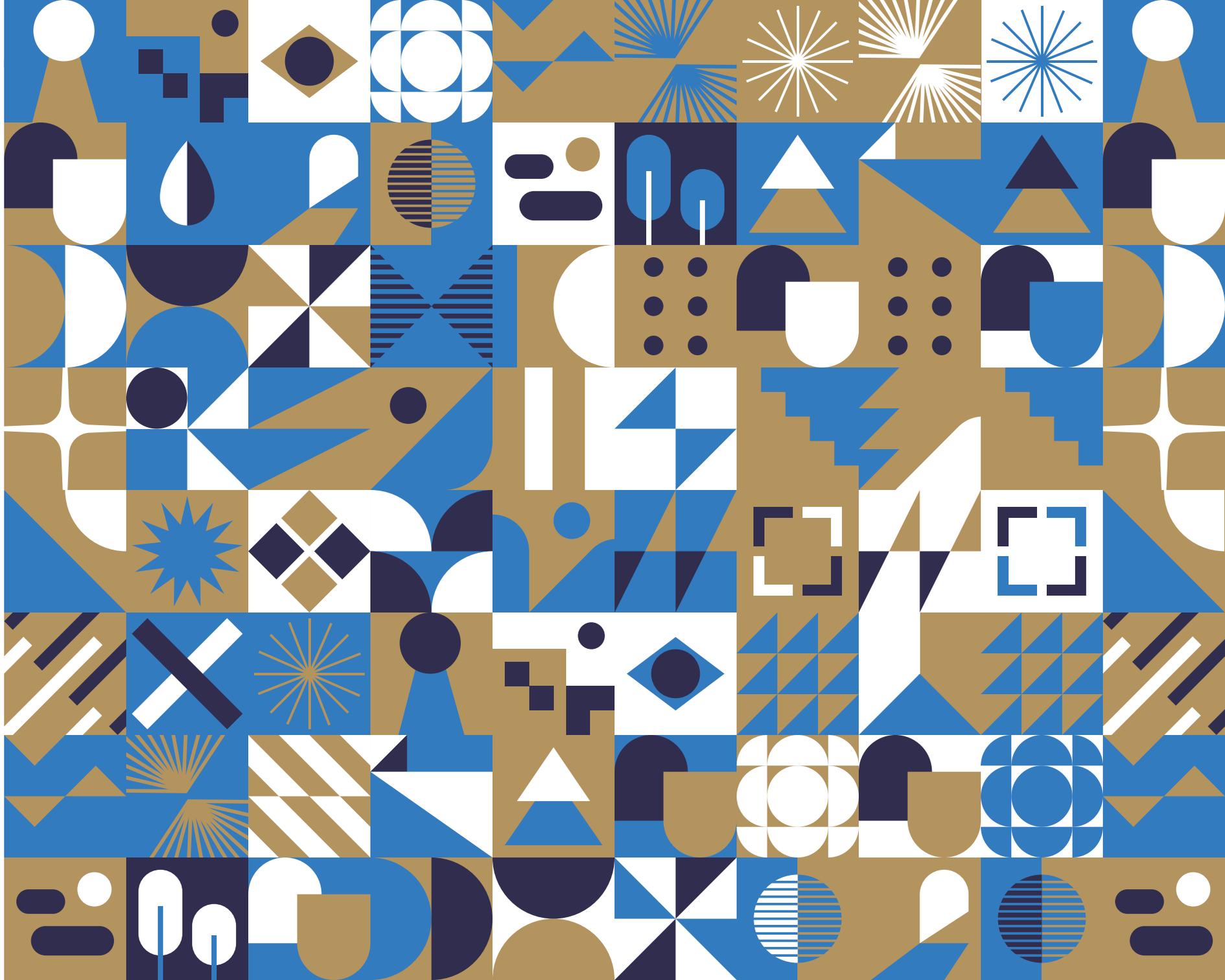
5. Os terrenos possuem unidades habitacionais construídas? Os imóveis estão prontos para serem ocupados ou demandarão reformas, requalificações ou outro tipo de obra? Há a pretensão de haver áreas comuns no térreo ou a existência de fachadas ativas?

Se **NÃO**, a Administração Pública poderá englobar no objeto da contratação a realização destas obras e adequações prediais OU optar por realizar contratação com esta finalidade em procedimento apartado. Em relação às fachadas ativas, se a Administração Pública tiver a pretensão de prevê-las, mas destinar a sua manutenção e gestão para outro privado, poderá fazer contratação apartada com este objeto específico.

6. Qual a localização desses ativos? No caso de já haver unidades habitacionais construídas, qual a tipologia?

Se **SIM**, esta informação deverá constar no edital de contratação e a Administração Pública poderá optar por vetar ou autorizar que o privado realize pequenas obras de adequação para atender as famílias beneficiárias pretendidas, de acordo com os critérios de elegibilidade e priorização definidos. Para as fachadas ativas, a sua gestão e manutenção deverão ser englobadas no objeto da contratação.

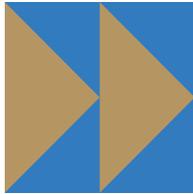
Identificada a **situação dos imóveis**, estas e as perguntas seguintes auxiliarão a Administração Pública a coletar informações sobre a **demanda existente de potenciais locatários sociais**.





5

**INSTRUMENTOS
JURÍDICOS PARA
A CONTRATAÇÃO
PÚBLICA**



Este tópico será dedicado aos possíveis instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para viabilizar a política pública de Locação Social. A depender do contexto, do objeto a ser contratado e demais características locais, o Poder Público deverá avaliar e optar pelo tipo contratual que melhor se adequa às particularidades da contratação pretendida e, por consequência, observar o procedimento de contratação aplicável a cada caso, conforme a legislação.

A seguir, apresentaremos as possibilidades que podem ser consideradas pelo gestor público, explicando-as e descrevendo as suas características principais e requisitos legais para a sua celebração. Ao final, há um quadro que compara todos os instrumentos jurídicos tratados, com o intuito de auxiliar o processo de avaliação e posterior escolha pelo Poder Público.

5.1. Termo de Colaboração

A Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (“MROSC”) regulamentou o regime jurídico aplicável às parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (“OSCs”), pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de associações, fundações ou sociedades cooperativas, cujo objeto social volta-se para a realização de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

Poderão celebrar parcerias com a Administração Pública, as OSCs cujos objetivos sociais se relacionam à assistência social, cultura, educação,

saúde, segurança alimentar, preservação do meio ambiente, do desenvolvimento econômico e do combate à pobreza, da democracia e dos direitos humanos, dentre outros.

Nesse sentido, há conformidade e fundamento jurídico para a celebração de parcerias que visam a consecução de atividades para a implementação de políticas públicas de Locação Social, por dialogarem especialmente com os escopos de combate à pobreza e desenvolvimento econômico, de forma a buscar a efetividade do direito constitucional à moradia e conferindo dinamicidade à economia local.

Os instrumentos jurídicos previstos para a celebração destas parcerias são: **(i)** Termo de Colaboração, **(ii)** Termo de Fomento e **(iii)** Acordo de Cooperação – para casos em que não há transferência de recurso.

Os Termos de Colaboração e de Fomento admitem a transferência de recursos públicos para as OSCs. Mais especificamente, o Termo de Colaboração é utilizado quando há a necessidade de repasse de recursos e o objeto da parceria tenha sido desenvolvido pela

Administração Pública. Por outro lado, o Termo de Fomento é o instrumento utilizado quando a iniciativa privada apresenta proposta de objeto da parceria, por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse.

Partindo da premissa de que os entes municipais ficarão encarregados do desenvolvimento da política pública habitacional, determinando as atividades e serviços a serem realizados para a sua consecução e que, para tanto, envolverá a transferência de recursos públicos, importa destacar o Termo de Colaboração, tipo contratual adequado para a formalização de parcerias com OSCs para o desenvolvimento de programas de Locação Social.

A seguir, apresentaremos os procedimentos necessários e o critério de seleção da OSCs para a celebração do Termo de Colaboração, conforme indica a legislação.

5.1.1. Procedimentos e Critérios de Seleção

O MROSC obriga, em regra, a realização de procedimento de chamamento público pela Administração Pública para a seleção idônea da OSC que se apresente mais qualificada e adequada para a celebração do Termo de Colaboração, dentre todas as outras interessadas que apresentarem as suas propostas.

De acordo com o art. 24, §1º do MROSC, o instrumento convocatório do chamamento público deverá conter, essencialmente, todos os termos e condições da parceria, os requisitos de habilitação das OSCs e o conteúdo que deverá ser apresentado nas Propostas Técnicas, bem como os seus critérios de julgamento.

Para além destes aspectos primordiais, em síntese, o edital deverá indicar: **(i)** o objeto da parceria; **(ii)** o valor previsto para a sua execução e a programação orçamentária destinada ao empenho dos recursos públicos; **(iii)** regramento para esclarecimentos e impugnação do edital e interposição de recursos administrativos; **(iv)** datas, prazos, condições, local e forma de apresentação dos documentos de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista e da proposta de Plano de Trabalho pelas OSCs participantes do certame, bem como os seus critérios de seleção e julgamento; e **(v)** minuta do Termo de Colaboração.

Cumpridos os requisitos de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista, as OSCs participantes do chamamento público serão selecionadas a partir do julgamento de suas propostas de Plano de Trabalho pela Administração Pública, conforme os critérios dispostos no instrumento convocatório.

A Administração Pública deverá observar como critério obrigatório, segundo o art. 27 do MROSC, a adaptabilidade da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que está inserido o objeto da parceria, ou, conforme aplicável, o valor de referência que conste do chamamento.

Ainda que não apresente como proposta vencedora a mais adequada ao valor de referência, a Administração pode se justificar levantando outros fatores que tenham pesado na escolha: benefícios indiretos que a parceria possibilite, impacto na geração de empregos local etc.



O legislador, ao estabelecer o critério do grau de adaptabilidade da proposta aos objetivos do programa como prioritária sobre o fundamento do atendimento ao valor de referência, bem como prever a possibilidade de afastamento deste último critério caso os benefícios acessórios da escolha se sobressaiam, optou por atribuir maior peso à *técnica* na análise do plano de trabalho para seleção do que aos aspectos orçamentários.

O Plano de Trabalho contido na Proposta das OSCs participantes do chamamento público deverá conter as seguintes informações (art. 22):

- Descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;
- Exposição das metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;
- Previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
- Forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; e
- Definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Os critérios obrigatórios a serem utilizados no processo de seleção para a escolha da OSC que celebrará são, em essência, a adaptabilidade da proposta apresentada pelas participantes do procedimento aos objetivos específicos do programa ou da ação em que está inserido o objeto da parceria, podendo ser avaliado também o preço ofertado com o valor de referência que conste do chamamento, a depender do que

seja mais apropriado para o caso concreto. Assim, o Poder Público deverá realizar uma ponderação entre a proposta técnica e a proposta econômica da OSC participante. Caso o Poder Público opte por outros critérios, estes deverão constar de forma clara e precisa no edital de chamamento público.

Porém, há casos excepcionais em que o chamamento público não é exigido pela lei. Nessas situações, fica a cargo da Administração a seleção da OSC parceira para a execução do projeto em questão, com a observância das disposições legais.

O primeiro caso ocorre por meio da **dispensa**, de acordo com as hipóteses do art. 30 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil:

- Casos de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
- Casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- Quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; e
- Casos de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Já o segundo aplica-se quando é **inexigível** o chamamento público diante de situação de **inviabilidade de concorrência** entre OSCs. A inviabilidade de concorrência pode se dar devido à natureza singular do objeto da parceria ou à

possibilidade de alcance das metas estipuladas somente por uma entidade específica. Cumpre frisar que, em casos de dispensa ou reconhecimento de inexigibilidade do chamamento público, a Administração deverá motivar sua decisão e publicá-la em sítio virtual oficial, em obediência ao princípio da publicidade.

5.1.2. Pontos de Atenção

Diferentemente das demais legislações de contratações públicas que serão expostas nos tópicos seguintes, o MROSC permite que as parcerias com as OSCs tenham escopo amplo, congregando vários objetos em único instrumento jurídico, além de, por se tratar de contrato por resultado, a remuneração da entidade parceira é auferida a partir de critérios de desempenho e do alcance de metas.

De forma comparativa, a partir dos itens seguintes, perceberá que o procedimento de seleção da OSCs para celebrar o Termo de Cooperação ocorre de maneira mais simples do que, por exemplo, nos Contratos de Prestação de Serviços da Lei de Contratações e de Parcerias Público Privadas. Outro aspecto procedimental relevante é que o MROSC prevê critérios de seleção que unem a análise de preços e de capacidade técnica, justamente por se tratar de modelo inserido em um ambiente de seleção de entidades com “*know-how*” social, sem fins lucrativos, com a finalidade de qualificar um determinado serviço público.

Cumpre destacar que as regras aplicáveis ao Termo de Colaboração admitem uma maior liberdade para a subcontratação, pela OSC, de atividades relacionadas ao objeto da parceria, desde que se obtenha a ciência e autorização do ente público parceiro.

Por outro lado, enfatiza-se que como ponto de atenção que a prestação de contas nas parcerias regidas pelo MROSC funciona como forma de averiguação da consecução de seus objetivos, quais sejam, o cumprimento de seu objeto e o alcance das metas e resultados previstos a partir dos recursos que foram transferidos (art. 2º, XIV). As contas prestadas são sujeitas à apreciação do administrador público e, dentre os documentos que devem ser apresentados pela organização social, estão: **(i)** o relatório de execução do objeto, contendo a descrição das atividades realizadas e os resultados alcançados; e **(ii)** o relatório de execução financeira, que demonstre como foram gastos e investidos os valores concedidos, sem prejuízo da possibilidade de serem previstos procedimentos diferenciados para prestação de contas a depender do objeto da parceria.

Compõe o rol de obrigações da Administração Pública a emissão de relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria celebrada, contendo a análise das atividades realizadas, o grau de cumprimento das metas estabelecidas, o impacto social obtido de fato pela realização da parceria, o balanço dos valores efetivamente transferidos para a organização social e, caso não seja comprovado o alcance dos resultados esperados ao início da parceria, a análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela OSC (art. 59).

As contas deverão ser prestadas em diferentes periodicidades, adaptadas à duração da parceria em questão. Parcerias que excedam um ano devem ter suas contas apresentadas ao fim de cada exercício, enquanto, ao final da vigência do Termo, a OSC terá até noventa dias para proceder com a prestação final da aplicação dos recursos recebidos (art. 69).

Finda cada prestação, a Administração deverá apresentar manifestação conclusiva sobre o quanto apresentado em até cento e cinquenta dias, acompanhada de parecer final no sentido de aprovar as contas, aprová-las com ressalvas ou rejeitá-las. Em caso de rejeição, é possível o saneamento de irregularidade ou cumprimento de eventual obrigação faltante no prazo de até quarenta e cinco dias contados da respectiva notificação.

É patente que na prestação de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil têm mais relevância os índices que demonstrem o adequado cumprimento da parceria, o alcance das metas e resultados estipulados e o efetivo impacto social gerado. A análise de despesas dentre os financiamentos providos pela Administração não é deixada de lado, mas é clara a preponderância dos aspectos gerenciais e sociais. Tal modelo difere em muito da prestação de contas que ocorre, por exemplo, em contratos de prestação de serviços celebrados com a Administração, no qual são privilegiados balanços e demonstrativos financeiros que justifiquem os gastos realizados pelo serviço em detrimento de relatórios que comprovem sua adequada prestação.

5.2. Contrato de Gestão

A Administração Pública se vale da contratação de organizações sociais em contextos mais restritos do que os que dão ensejo à contratação de OSCs. O regime jurídico da interação contratual entre organizações sociais e o Poder Público consta da Lei Federal nº 9.637/98 (“Lei Federal de OS”), muito anterior ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e muito diferente deste.

São organizações sociais as “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (art. 1º, Lei Federal de OS).

Ou seja, são OSCs que passam por um processo para se qualificarem como organizações sociais para que possam celebrar Contrato de Gestão com o Poder Público que, comparativamente com o regime jurídico das parcerias previstas no MROSC, possuem objetos mais restritos.

A despeito da Lei Federal de OS, cada ente tem liberdade para adaptar, por meio de lei própria, o regime jurídico aplicável a organizações sociais de acordo com as particularidades locais como, por exemplo, os tipos de objetivos estatutários e atividades que estas entidades podem desempenhar.

Por exemplo, o Estado do Ceará, a partir de 2016 (por meio da Lei Ordinária nº 16.183/2016 que alterou a Lei Ordinária 12.781/1997) passou a prever a qualificação de OSCs com objetivos sociais relacionados ao tema da habitação. Recentemente, em consonância, o Estado de Sergipe, por meio de sua Lei Ordinária nº 9.298/2023 passou a aplicar o modelo para a consecução de atividades relacionadas a condições de habitabilidade, valendo-se da possibilidade de

celebração de Contrato de Gestão com organizações sociais para o cumprimento deste objeto. Porém, estes são casos pontuais, pois a maioria dos Estados e Municípios ainda não contam com a possibilidade de qualificar OSCs como organizações sociais da área da habitação.

5.2.1. Requisitos Prévios

A participação de Organizações Sociais em procedimentos licitatórios deflagrados pelo Poder Público é incentivada e ocorre, exclusivamente, para a celebração dos Contratos de Gestão, descritos a seguir.

É requisito prévio para contratação da entidade e celebração do Contrato de Gestão a correta qualificação da entidade como OS com o ente público que se pretende contratar (União, Estado, Distrito Federal ou Município). Cada legislação irá determinar detalhes de escopo, mas é obrigatório que sejam entidades sem fins-lucrativos, ou seja, constituídas como associações ou fundações.

Além disso, a entidade deverá observar os requisitos específicos definidos pela legislação local (do Estado, Distrito Federal ou do Município com o qual se pretende celebrar Contrato de Gestão) acerca do registro de seu ato constitutivo, da aprovação de titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao respectivo objeto social, bem como de estruturação de seu Conselho de Administração.

5.2.2. Procedimento

Para a celebração de Contrato de Gestão, o Poder Público deverá realizar procedimento público garantindo a igualdade de condições competitivas entre todas as OSs qualificadas e aderentes às regras de participação, em especial aquela relativa ao escopo de atuação. Trata-se de chamamento público regulamentado por meio de edital, publicado no diário oficial local e de ampla publicidade.

Os critérios de seleção são semelhantes àqueles do MROSC, descrito acima, porém com um enfoque maior na proposta técnica, de acordo com os critérios dispostos no edital da contratação. Geralmente, é requisitado um plano de trabalho ou documento semelhante com a proposta de atividades da OS para o cumprimento das metas e objetivos do Contrato de Gestão. Os procedimentos e forma de julgamento das propostas apresentadas são reguladas, em regra, pelo próprio instrumento convocatório.

Após a celebração do Contrato de Gestão com o Poder Público, a OS fica encarregada de cumprir as suas obrigações e envidar esforços para o atingimento das metas e resultados pactuados na parceria. Ao longo da execução contratual, a OS deverá prestar contas periodicamente ao Poder Público contratante, que fiscalizará o cumprimento dos termos do Contrato de Gestão.

Caso comprovado o descumprimento substancial das disposições do Contrato de Gestão, poderá, em caso extremo, a OS ser submetida ao procedimento de **desqualificação**, no qual estarão em voga os danos ou prejuízos decorrentes de ação ou omissão dos dirigentes da Organização Social. A desqualificação deverá ser precedida de processo administrativo que respeite o contraditório e a ampla defesa da entidade e, se desqualificada a organização, os bens sujeitos à permissão de uso e os valores repassados para a execução do Contrato de Gestão deverão ser revertidos, sem prejuízo de demais sanções cabíveis.

5.2.3. Pontos de Atenção

Em síntese, os Contratos de Gestão possuem características relevantes que devem ser levadas em consideração para a execução de uma política pública de Locação Social, sendo estas, em especial a seleção de entidade sem fins lucrativos com *expertise* comprovada – a partir da sua qualificação como Organização Social – por meio de critérios que conjugam aspectos técnicos além do preço.

Ademais, são instrumentos jurídicos focados em resultados, em que a remuneração da OS depende de seu desempenho e do cumprimento de metas e objetivos estipulados pelo ente público.

Porém, para sua celebração, são necessários a observância de determinados aspectos, como por exemplo a existência de legislação específica e local (do Estado, Distrito Federal ou Município) para utilização do modelo para o escopo de habitação, além da adoção de procedimentos de qualificação pelo ente público. Constatada a existência de norma e Organizações Sociais qualificadas, haverá necessidade de identificar se há entidades deste tipo que teriam interesse em firmar este tipo de contrato com o Poder Público local.

Havendo interessados e legislação local, competirá ao órgão supervisor da área de atuação em que é sediado o Contrato de Gestão a fiscalização de sua execução, como já citado. Serão apresentados à entidade supervisora relatórios relativos à execução do Contrato de Gestão anualmente ou em qualquer outra periodicidade condicionada ao interesse público, trazendo a relação das metas propostas e resultados efetivamente obtidos, bem como prestação de contas do respectivo exercício financeiro.

Será designada comissão técnica de avaliação pela autoridade supervisora cuja função será analisar o relatório apresentado pela OS. Eventuais irregularidades ou ilegalidades na destinação dos recursos de origem pública constatadas pela comissão técnica de avaliação deverão ser prontamente notificados ao Tribunal de Contas (do Estado, Distrito Federal ou do Município – a depender do ente contratante), levando em consideração a gravidade do ocorrido ou de violação ao interesse público. Ainda, eventual descumprimento do Contrato de Gestão ou reprovação dos relatórios de prestação de contas poderá ensejar representação perante o Ministério Público, a Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade fiscalizadora, objetivando a consecução das sanções cabíveis.

5.3. Parcerias Público-Privadas

PPP é o vínculo negocial cujo objeto é a delegação ao particular da implantação e oferta de utilidades públicas. Tal vínculo pode se dar sob a forma de uma concessão patrocinada ou concessão administrativa. Em ambas as modalidades o poder concedente paga contraprestação pública ao concessionário.

A concessão patrocinada, para além da remuneração paga pelo Poder Público, estabelece um valor a ser pago por meio de tarifa cobrada dos usuários. Neste caso, é importante avaliar a necessidade de aprovação de lei criando o serviço público de Locação Social, caso não haja legislação correspondente.

Já na concessão administrativa o particular se remunera por meio de contraprestação do Poder Público, o qual figura como usuário direto ou indireto do serviço público concedido.

Resumindo, PPP é a modalidade de concessão regida pela Lei Federal nº 11.079/04, com prazo mínimo de duração da prestação de serviços de cinco anos e máximo de trinta e cinco, que enseja, necessariamente, contraprestação do parceiro público para o parceiro privado. Tal remuneração pode ser total (concessão administrativa) ou parcial (concessão patrocinada), conforme as características do negócio envolvido na delegação.

Como a remuneração do ente público é central para a equação econômico-financeira do projeto e trata-se de um compromisso de longo prazo, o modelo demanda a elaboração de estruturas de garantia de pagamento pelo Poder Público ao parceiro privado.

5.3.1. Procedimento

O procedimento a ser seguido é o da licitação. A licitação almeja contratar a proposta que se apresente mais vantajosa para a Administração e adequada para a consecução do fim último de prestação do serviço. As normas gerais sobre licitações são dispostas na Lei Federal nº 14.133/2021, o que não impede que Estados e Municípios promulguem seus próprios regimentos sobre especificidades do processo licitatório, desde que respeitem os limites da normativa da Lei Federal.

O procedimento licitatório é dividido em 7 (sete) fases: **(i)** preparatória ou interna; **(ii)** divulgação do edital; **(iii)** apresentação de propostas; **(iv)** julgamento; **(v)** habilitação das licitantes; **(vi)** fase recursal; e **(vii)** homologação.

O julgamento das propostas apresentadas pode obedecer a uma série de critérios de seleção, a depender do objeto sendo licitado, sendo eles, o menor preço ou o maior desconto, melhor técnica, melhor relação entre técnica e preço e maior retorno econômico. A habilitação é fase que cuida da averiguação da capacidade das licitantes de executar e cumprir com o objeto do contrato, e se desdobra em habilitação jurídica, técnica (profissional ou operacional), econômico-financeira, fiscal, social e trabalhista.

No caso de concessões e PPPs aplica-se a modalidade de concorrência, caracterizada pela participação de diversas licitantes que se enquadrem nas especificações definidas no edital e apresentem propostas. Na modalidade de concorrência, podem ser adotados **quaisquer dos critérios de julgamento** para escolha da licitante vencedora.

5.3.2. Pontos de Atenção

Em virtude da autorização para uma contratação com prazo mais alargado (35 anos), a PPP confere ao administrador maior margem de planejamento orçamentário, garantindo flexibilidade quanto à periodicidade dos aportes financeiros pelo parceiro público e à amortização dos investimentos. Além disso, por ser um mecanismo contratual focado em resultados, a remuneração do parceiro privado dependerá do seu desempenho, não derivando automaticamente da execução da prestação.

As PPPs também apresentam vantagens na medida em que admitem: **(i)** a delegação de múltiplos objetos, tanto na perspectiva de obras e serviços; **(ii)** a possibilidade de subcontratação de atividades relacionadas ao objeto da parceria; **(iii)** a impossibilidade de remunerar antes do início da prestação dos serviços,

o que muitas vezes agiliza a entrega de obras e **(iv)** possibilidade da utilização de sistemas de garantias públicas.

As PPPs, entretanto, apresentam pontos nem sempre favoráveis também.

Como a Lei das PPPs foi editada visando oferecer alternativas de financiamento privado para a oferta de utilidades públicas, evitando o endividamento estatal, exige-se um investimento privado mínimo de R\$ 10 milhões como forma de justificar a outorga, ao contratado, dos benefícios do regime.

Além disso, há de se levar em conta o procedimento prévio de formulação da contratação, que envolve uma robustez de estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, que levam tempo considerável, muitos casos superiores a 2 anos. Outro ponto é o comprometimento da Renda Corrente Líquida (RCL) do ente público, que precisa permanecer abaixo de 5% considerando todos os projetos de PPPs daquele município ou estado.

5.4. Contrato de Prestação de Serviços

O Contrato de Prestação de Serviços, regido pela Lei Federal nº 14.133/2021 consiste em acordo pelo qual a Administração contrata a execução de obras ou serviços, com prazo de 5 (cinco) anos, prorrogáveis por igual período se comprovada a vantajosidade da contratação.

A sua escolha permite a contratação de mais de um objeto, por meio de único instrumento contratual. É o que dispõe o art. 6º, inciso XXXIV da Lei de Licitações, que admite a contratação de “fornecimento e prestação de serviço associado” regime que “*além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado*”.

Nesse sentido, caso o ente público necessite da contratação de, por exemplo, obras e serviços de engenharia para a adequação de determinado imóvel destinado à política pública, poderá licitar e contratar conjuntamente os serviços de operação do bem. Essa foi uma novidade da Lei 14.133/2021, que alargou a amplitude do objeto passível de um mesmo contrato de prestação de serviços.

Contudo, a equiparação desta autorização legal a outros modelos que admitem a multiplicidade de objetos ainda não foi colocada em prática. Há, portanto, um contexto de inovação em que não se sabe de imediato qual será o entendimento acerca do alargamento previsto pela nova Lei, por exemplo, se todos os três escopos detalhados no item 2 poderão, de fato, estar em um mesmo contrato de prestação de serviço.

5.4.1. Modalidades

As contratações regidas pela Lei de Licitações, a depender de seu fim e objeto, poderão se dar mediante diferentes modalidades, visando a maior adaptabilidade com a realidade fática em questão. À presente análise, aplicável ao instrumento contratual em comento, destaca-se as seguintes:

- i. **Concorrência:** modalidade licitatória destinada à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. É marcada pela possibilidade de participação de quaisquer interessados devidamente habilitados. Pode adotar como critério de seleção: menor preço ou maior desconto, melhor técnica, melhor relação entre técnica e preço e maior retorno econômico;
- ii. **Diálogo competitivo:** modalidade utilizada quando o objeto exato a ser licitado ainda não foi definido, de forma que o procedimento é bifásico: inicia-se com a discussão da demanda da Administração com os licitantes e, a partir da conclusão desta etapa, são apresentadas as propostas para seleção pela Administração com base em critérios objetivos estabelecidos no edital da segunda fase do procedimento.

5.4.2 Procedimentos

5.4.2.1. Definição do Objeto

Dentre os procedimentos necessários para dar cabo à licitação e restar celebrado o contrato administrativo, a definição do objeto contratado é central para a viabilidade do certame. O Poder Público precisa atentar-se para uma definição do objeto que seja suficientemente clara e precisa e revestida de adequado nível de detalhamento, de forma a fornecer aos concorrentes potenciais o conhecimento das condições básicas da licitação e, assim, não comprometer a concorrência.

A Administração deve, além de descrever objetivamente o objeto contratado, indicar as características necessárias para sua qualidade satisfatória, a fim de que seja possível, com base nesses padrões, averiguar as condições do serviço prestado ou do bem adquirido.

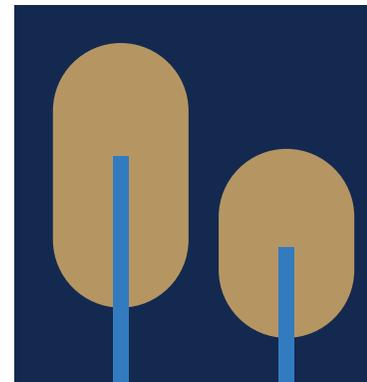
5.4.2.2. Estimativa Orçamentária

Deve constar da fase preparatória da licitação o “orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação” (art. 18, IV). Ainda, a Lei dispõe que o estudo técnico preliminar caracterizando o interesse público envolvido na licitação deverá trazer “estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte”. São estimativas de preços dos itens a contratar calculadas com base em levantamento de mercado e constantes de estudos técnicos preliminares que embasarão o termo de referência, com o objetivo de averiguar a exequibilidade da contratação.

Para a realização da pesquisa de preços necessária à estimativa orçamentária podem ser consultadas contratações similares anteriores da Administração (inclusive mediante sistema de registro de preços), o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), pesquisa direta com fornecedores, pesquisa publicada em mídia especializada ou a base nacional de notas fiscais eletrônicas. Neste caso, na ausência de uma precificação que contemple todos os objetos juntos, caberia a composição de valores com base nas pesquisas de cada um dos objetos.

5.4.2.3. Elaboração de Termo de Referência

O Termo de Referência é documento imprescindível para definição do objeto de compras e serviços, exceto se relativos à engenharia, e elaborado a partir das conclusões dos estudos técnicos preliminares, de modo que só pode ser elaborado após a aprovação destes.



Devem constar do termo de referência, além da delimitação do objeto, a sua natureza, quantitativos, prazo do contrato e, conforme aplicável, possibilidade de prorrogação, referência aos estudos técnicos de forma a fundamentar a contratação, estimativa do valor empregado, respectivos cálculos e parâmetros utilizados para obtenção dos preços, modelo de fiscalização e acompanhamento do contrato por órgão ou entidade competente, requisitos da contratação, dentre outros.

5.4.3. Contratação Direta

O termo “contratação direta” abarca hipóteses em que a fase competitiva da licitação é suprimida. Mesmo com a supressão citada, a contratação direta ainda é um processo administrativo e deve ser paramentada como tal.

A contratação direta deve prever documento que formalize a demanda, com eventuais estudos técnicos preliminares, termo de referência, projeto básico e executivo, conforme aplicável, estimativa do dispêndio estatal, comprovação de habilitação do contratado, autorização de autoridade competente e pareceres técnicos e jurídicos que justifiquem o afastamento da licitação.

A contratação direta pode se dar em duas situações: dispensa ou inexigibilidade de licitação. Cumpre lembrar que a contratação direta que não atenda aos requisitos de uma dessas modalidades gerará responsabilidade solidária do contratado e do agente público envolvido pelo prejuízo aos cofres públicos.

5.4.3.1. Dispensa

A Lei de Licitações, em seu art. 75, dispõe explicitamente os casos em que se pode realizar contratação direta por meio da hipótese de dispensa de licitação, em que se verifica que a licitação não é o procedimento mais adequado para o cumprimento da contratação, seja pelo valor, objeto, pela necessidade de celeridade na aquisição ou pelo tipo de contratado.

Ao que se pretende este MCPLS, destacaremos os últimos dois casos que ensejam a contratação direta por meio de dispensa de licitação.

Em especial, o inciso XV do art. 75 autoriza a contratação direta para a execução de prestação de serviços por instituição brasileira sem fins lucrativos “*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*”. Diante desta autorização, para viabilizar a locação social, o ente público pode valer-se do instrumento jurídico de Contrato de Prestação de Serviços regidos pela Lei de Licitações para contratar fundações e associações que cumpram os requisitos legais acima.

Outro caso em que incide a contratação direta são aqueles em que, a Administração Pública realizou procedimento licitatório anterior, porém a licitação foi deserta ou todas as propostas apresentadas foram julgadas inexequíveis. Nestes cenários, a contratação poderá ocorrer diretamente por ter se verificado a inadequação da licitação para a contratação que se pretende. Nesse sentido, o ente público deverá proceder com a realização de novo procedimento de contratação pública, adequando-o ao contexto identificado, atentando-se a necessidade de a licitação ter ocorrido a menos de 1 (um) ano deste novo procedimento.

5.4.3.2. Inexigibilidade

A inexigibilidade de licitação diz respeito à inviabilidade de competição por impossibilidade de seleção de uma proposta mais vantajosa. Ou seja, decorre da não adequação do procedimento licitatório com o alcance do resultado pretendido. Os casos admitidos pela Lei de Licitações que autorizam a sua aplicação constam em seu art. 74.

Cabe inexigibilidade licitatória quando o objeto da licitação for de tal natureza que só possa ser fornecido por produtor exclusivo. Nessa mesma lógica, será inexigível a licitação quando objetivar a contratação de artistas reconhecidos pela crítica especializada e/ou opinião pública e de serviços técnicos especializados de natureza intelectual (cujas possibilidades a lei enumera), desde que a empresa de fornecedor exclusivo.

5.4.4. Pontos de Atenção

Os contratos de prestação de serviços podem ser utilizados, apesar de não ser o mais usual, para remunerar com base em resultados, determinados a partir de indicadores de desempenho.

Em tese, admitem: **(i)** contratação de objetos, tanto na perspectiva de obras e serviços; **(ii)** contratações inovadoras, utilizando o mecanismo do diálogo competitivo; e **(iii)** a possibilidade de contratação de pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos.

A aplicação das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 ainda não foram colocadas em prática para saber como os órgãos de controle avaliaram a aplicação concreta das novidades. Destaca-se, contudo, o esforço para ampliar o procedimento de instrução quanto dos procedimentos para seleção da contratada.







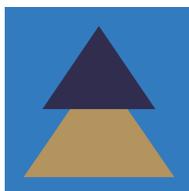
**COMPARATIVO DOS
INSTRUMENTOS
JURÍDICOS PARA
A CONTRATAÇÃO
PÚBLICA**

Abaixo visualiza-se quadro em que os diferentes arranjos contratuais são resumidos e comparados, a partir de seus principais aspectos que devem ser levados em consideração pelos gestores e gestoras públicas na análise e tomada de decisão da contratação pública que visa a implementação da política local de locação social:

INSTRUMENTO JURÍDICO	Termo de colaboração	Contrato de gestão	Parceria Público-Privada	Contrato de Prestação de Serviços
LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	Lei Federal nº 13.019/2014 (MROSC)	Lei Federal nº 9.637/1998 (Lei das OSs)	Lei Federal nº 11.079/2004	Lei Federal nº 14.133/2021
Necessidade de lei autorizativa	×	✓	✓	×
Possibilidade de contratação de pessoa jurídica com fins lucrativos	×	×	✓	✓
Possibilidade de contratação de pessoa jurídica sem fins lucrativos (OSCs)	✓	✓	×	✓
Admite múltiplos objetos	✓	✓	✓	✓
Nível de detalhamento do objeto	Baixo	Baixo	Alto	Muito Alto
Chamamento público	✓	✓	×	×
Licitação	×	×	✓	✓
Possibilidade de dispensa ou inexigibilidade de licitação	✓	✓	×	✓
Prazo	máximo de 5 anos (prorrogável uma vez)	plurianual (prorrogável)	5 (mínimo) a 35 anos (máximo)	máximo de 5 anos (prorrogável uma vez)
Remuneração por desempenho	✓	✓	✓	✓
Seleção da contratada por meio de critérios técnicos	✓	✓	✓	✓
Possibilidade de subcontratação de atividades relacionadas ao objeto da parceria	✓	✓	✓	×
Sistema de garantias públicas	×	×	✓	×
Nível de liberdade para desenho de matriz de alocação de riscos	Tema não abordado na lei	Tema não abordado na lei	Alto	Médio
Nível de complexidade da prestação de contas	Alto	Alto	Baixo	Baixo
Prescinde a realização de estudos prévios	×	×	✓	×
Comprometimento da RCL do Município	×	×	✓	×
Alto valor de investimentos	×	×	✓	×



**EXPERIÊNCIAS
NACIONAIS**



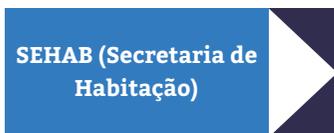
Com o objetivo de fornecer exemplos concretos de arranjos na gestão de Locação Social, apresentam-se duas estruturas distintas: o modelo da Parceria Público-Privada Morar no Centro do Recife, e o Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento, em São Paulo.

7.1 PPP Morar no Centro (Recife)

Em primeiro lugar, realizada pela Prefeitura do Recife em parceria com o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, da Casa Civil e da Caixa Econômica Federal (CAIXA), a PPP Morar no Centro do Recife representa um marco como a primeira PPP de Locação Social do país, estabelecendo um precedente significativo para iniciativas semelhantes.

Por meio de um contrato de Concessão Patrocinada com duração de 25 anos, o projeto propõe não só a construção, mas também a manutenção e operação de 4 empreendimentos de locação social e 2 outros habitacionais, que serão destinados à população de baixa renda e ao mercado popular, totalizando em média 1128 unidades. Além das obras, o contrato abrange uma gama de serviços essenciais, como gestão de carteira, administração condominial e programas de trabalho social e desenvolvimento comunitário, com o fim de promover a qualidade de vida e o bem-estar dos Locatários Sociais.

Ou seja, neste modelo, a responsabilidade de todos os serviços de gestão da Locação Social é integralmente transferida para a concessionária (que poderá ser uma ou mais pessoas jurídicas de direito privado com ou sem fins lucrativos, organizadas por meio de consórcio) que para a execução da PPP se estabelecerá como uma Sociedade de Propósito Específico (SPE). Isso implica que todos os escopos do Programa serão coordenados por um único agente – no caso, a SPE -, proporcionando centralização das atividades, mesmo para a execução de serviços pontuais que poderão contar com a subcontratação de terceiros.



1. **Gestão de Carteira de Locatários Sociais;**
2. **Trabalho Técnico Social e Desenvolvimento Comunitário;**
3. **Gestão Condominial e Manutenção Predial.**

Vale destacar, também, um dos aspectos diferenciais da PPP Morar no Centro: a incorporação do conceito de *Retrofit*. Dos 6 empreendimentos integrantes da PPP, 3 serão construídos e 3 contarão com a intervenção e revitalização de edifícios já existentes no centro do Recife. Assim, a modelagem da PPP preserva o patrimônio histórico e arquitetônico da região e, ao mesmo tempo, aproveita de forma mais eficiente o espaço urbano disponível. Isso resulta em uma abordagem sustentável que, para além de criar oportunidades de moradia, promove a revitalização das áreas centrais da cidade.

A inovação da PPP se destaca ainda mais pela introdução da modalidade de alienação de unidades habitacionais. Enquanto 56% das unidades serão destinadas à Locação Social, 44% estarão disponíveis para a aquisição de população de baixa renda e mercado popular. Os empreendimentos com unidades destinadas à aquisição, incluirão fachada ativa, ou seja, a possibilidade de atividades de comércio e serviços na integração da calçada. Essa estratégia diversifica as opções de uso do térreo dos empreendimentos, buscando a integração dos imóveis com o território e a população local transeunte, além de fornecer serviços e facilidades aproveitadas pelos próprios moradores locais.

A exploração econômica dessa fachada ativa integrará as receitas da concessionária, contribuindo para a viabilidade econômico-financeira a longo prazo da PPP. Isto porque, na modalidade estruturada, há uma combinação de recursos remuneratórios para a concessionária. Assim, suas fontes contarão com os aluguéis sociais, a contraprestação não pecuniária (integrando o valor das unidades habitacionais alienadas e a fachada ativa dos empreendimentos destinados à alienação) e a contraprestação pecuniária mensal, para pelo Poder Público.

Em síntese, a PPP Morar no Centro é um exemplo de como as Parcerias Público-Privadas podem ser utilizadas de forma eficaz para enfrentar os desafios habitacionais, ao estabelecer uma abordagem integrada e de longo-prazo, com enfoque em resultados ⁶.

7.2. Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento II (São Paulo)

Por outro lado, o projeto piloto de Locação Social para a População em Situação de Rua em São Paulo, conhecido como Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mario de Andrade – que contempla 34 unidades habitacionais no centro da cidade – traz outra possibilidade de arranjo contratual.

Neste caso, em 2019, foi formalizado um contrato de prestação de serviços, entre a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) – responsável pelo Trabalho Técnico Social associado à política habitacional – e a empresa Diagonal Social, para prestar serviços técnicos sociais, incluindo a disponibilização de equipes de profissionais, equipamentos e veículos, para a execução de atividades de apoio e acompanhamento das famílias atendidas por diversos programas do órgão público.

Já os outros dois escopos do serviço, que contam com a gestão de carteiras dos locatários e com a gestão condominial, encontram-se a cargo da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP).

⁶ Para saber mais sobre a PPP Morar no Centro do Recife, outras informações a respeito do projeto podem ser encontradas no Site da Prefeitura Municipal do Recife: <https://parcerias.recife.pe.gov.br/projetos/ppp-de-habitacao-social/>

O Contrato nº 020/2019-SEHAB ⁷ pode ser consultado em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CONTRATO%2020_2019.pdf

A lista de áreas e empreendimentos do Lote 2 pode ser consultada em:

https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/documento_consulta_externa.php?id_acesso_externo=137451&id_documento=10476185&infra_hash=16163e6a2343e7248eda40dfbf1c0d6e

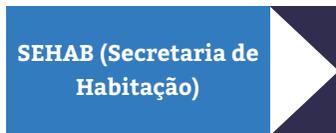
O processo de contratação ocorreu ⁹ por meio do Processo Administrativo nº 6014.2018/0000218-4, que pode ser consultado na base de dados da Prefeitura da Cidade de São Paulo:

<https://processos.prefeitura.sp.gov.br/forms/consultarprocessos.aspx>

Demais escopos do Trabalho Técnico Social e Desenvolvimento Comunitário pode ser consultado no Termo de Referência da contratação em questão, disponível em:

https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/documento_consulta_externa.php?id_acesso_externo=137451&id_documento=10476117&infra_hash=372b3cfb7c8c78731ea4bf08f54861de

Neste sentido, apesar dos méritos ¹¹ da modelagem do projeto, destaca-se a possibilidade de criar-se um risco à gestão da política pública no longo-prazo relacionados a separação do trabalho técnico social da gestão da carteira de locatários sociais.



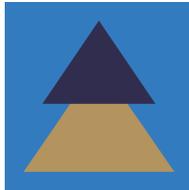
O contrato celebrado com a Diagonal Social em 2019 ⁷ tem por objeto atividades de trabalho técnico social e de desenvolvimento comunitário para além do Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento II, contemplando outras áreas e empreendimentos associados a políticas habitacionais da SEHAB (por exemplo: Vila dos Idosos, Parque do Gato, PPP Casa da Família Lote 1, dentre outros ⁸) totalizando o atendimento a aproximadamente 53.753 (cinquenta e três mil e setecentos e cinquenta e três) famílias, distribuídas nas regiões Centro, Leste e Sudeste da cidade de São Paulo, por 12 (doze) meses, (podendo ser prorrogável) no valor global estimado de R\$ 21.840.192,00 (vinte um milhões, oitocentos e quarenta mil, cento e noventa e dois reais).

A Diagonal Social foi contratada por meio de processo licitatório ⁹, na modalidade concorrência nacional, com critério de julgamento melhor combinação entre técnica e preço. O contrato veda a subcontratação dos serviços. As principais ações realizadas pela empresa contratada pela SEHAB envolvem, entre outras: **(i)** instalação de plantão social; **(ii)** atividades que promovem a adaptação à nova moradia; **(iii)** estímulo à organização e gestão condominial; **(iv)** educação ambiental e patrimonial; e **(v)** abordagem integrada de casos de vulnerabilidade elevada ¹⁰.

Desta forma, o projeto Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mario de Andrade demonstra uma abordagem mais fragmentada, com diferentes entidades responsáveis por aspectos distintos da gestão da Locação Social ¹¹. Ambos os modelos têm suas vantagens e desafios, e a escolha entre eles deve ser feita considerando as necessidades específicas de cada contexto.



**CONSIDERAÇÕES
FINAIS**



Este Manual de Contratações Públicas de Locação Social buscou expor a gestores e gestoras públicas os aspectos principais que devem ser levados em consideração para o desenvolvimento de uma política pública no setor de habitação com enfoque na Locação Social, levando em consideração, sobretudo as características e o contexto local.

Em especial, destaca-se a utilidade deste documento, em primeiro lugar, para orientar e instruir os entes públicos sobre as etapas necessárias e as decisões que devem ser estudadas e tomadas para a elaboração de uma contratação pública, à luz dos instrumentos jurídicos existentes no ordenamento jurídico brasileiro que possibilitem a execução do objeto da Locação Social.

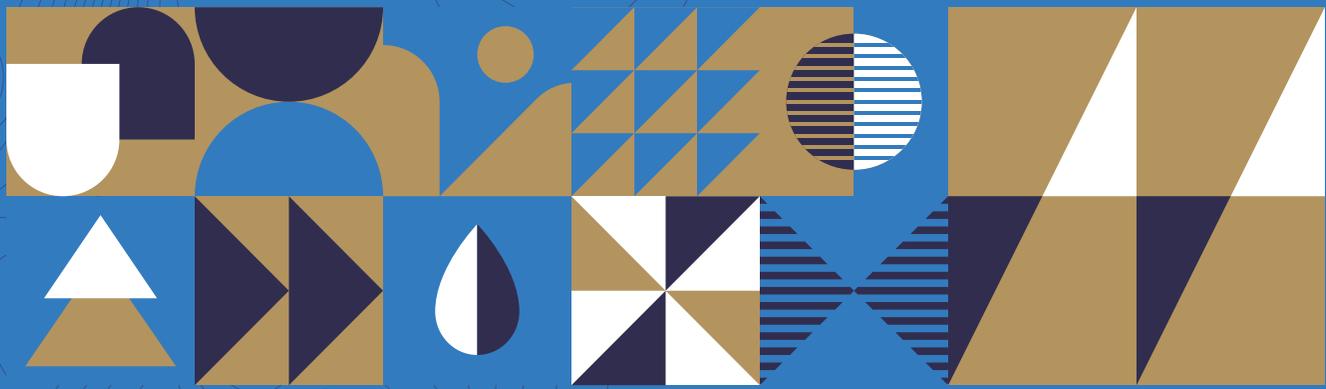
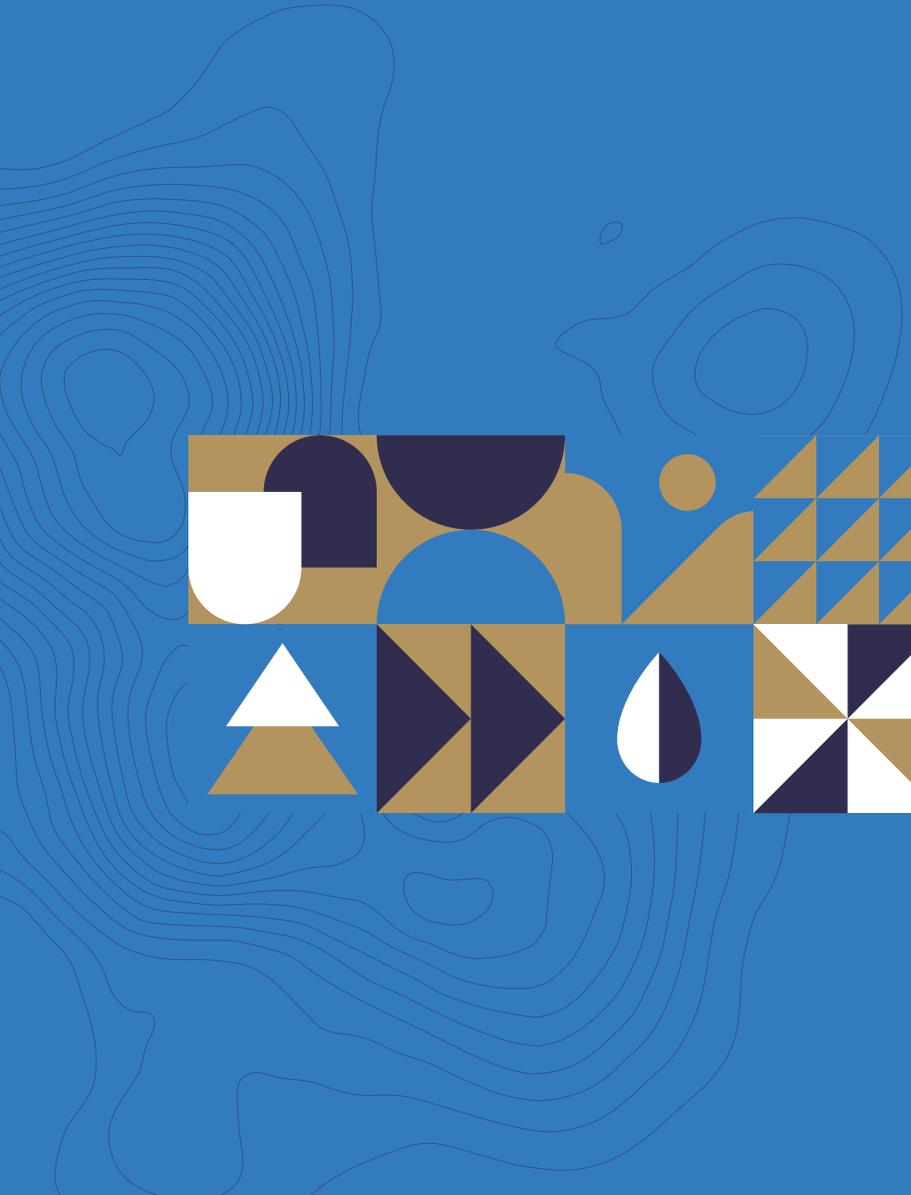
Por fim, foram apresentadas experiências nacionais de Locação Social que dialogam com todos os tópicos e assuntos apresentados ao longo do documento, de modo a demonstrar, de forma concreta ao público-alvo deste Manual como atualmente o tema da Locação Social vem sendo pensado e implementado.



MINISTÉRIO DAS
CIDADES







**LOCAÇÃO
SOCIAL**



MINISTÉRIO DAS
CIDADES

