TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 9.538/2022

3.327ª Sessão Ordinária – 03.07.2024

Conselheiro Relator Presidente Eduardo Tuma

Edital - Chamamento Público 01/SEHAB/2022

Objeto: Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais

CAUTELAR. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SEHAB. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. Programa Pode Entrar. 1. Parte dos empreendimentos foram aferidos pela Caixa Econômica Federal, sendo constatado que os preços dos imóveis são inferiores ou se encontram dentro do valor de mercado. RETOMADA. CONDICIONANTE. 1. Encaminhe a documentação dos empreendimentos, com a respectiva análise definitiva da Comissão, conforme anunciou e se comprometeu, devendo, também, seguir o rito e a ordem de classificação das empresas, conforme disposto no edital. 2. Apresente lista consolidada, demonstrando se as contratações já efetivadas obedeceram a ordem de classificação prevista no Edital, bem como a lista geral de todos os lotes, inclusive com os empreendimentos residuais, por lote e consolidada, com a situação atualizada de cada empreendimento, com respectivo status: contratado, desistência deferida, prazo concedido, desclassificado para acompanhamento por parte desta Corte de Contas. Votação unânime.

Processo TC/009538/2022

(3.327ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator deu conhecimento ao Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "Submeto à elevada apreciação do Plenário, para fins de cumprimento do estabelecido no artigo 31, parágrafo único e no inciso XVI, alínea "d" do artigo 101 do Regimento Interno deste Tribunal, proposta de **AUTORIZAÇÃO DE RETOMADA CONDICIONADA PARA AS FASES III e IV de 3.613 imóveis** referentes ao Chamamento Público 01/SEHAB/2022[1] que tem por objeto a aquisição de aproximadamente 40.000 (quarenta mil) imóveis para a implantação de unidades habitacionais, com valor estimado de R$8.400.000.000,00 (oito bilhões e quatrocentos milhões de reais)[2], integrante do **Programa Pode Entrar,** um dos projetos habitacionais atualmente em curso no Município de São Paulo. **I – HISTÓRICO - I.1- DA AUTORIZAÇÃO DE RETOMADA DO CERTAME CONDICIONAL E PARCIAL PARA AS FASES I E II do CERTAME.** Considerando a complexidade, ineditismo, extensão da instrução processual (que, inclusive, envolveu a realização de diversas Mesas Técnicas, a relevância do objeto e valores envolvidos e, especialmente, diante da necessidade de acompanhamento prévio e concomitante do certame por parte deste Tribunal visando impedir a ocorrência de eventual prejuízo irreversível à execução do objeto, à população dele destinatária e ao erário Municipal, esta Relatoria entendeu por bem autorizar a retomada do certame

[1] (Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0)

[2] Haja vista o valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional limitado a R$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), com expectativa de aquisição de 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais.

de **forma condicionada e faseada.** Nesse sentido, na Sessão Ordinária 3.249, realizada em 30/11/2022, este Plenário referendou **e autorizou a retomada condicionada e parcial** do Edital do Chamamento Público 01/SEHAB/2022, **até o final da fase II do edital**, referente ao credenciamento das unidades habitacionais e avaliação pela Comissão designada, com determinação de abstenção de assinatura em qualquer ato de promessa de compra e venda (previstos na fase III do edital), até que houvesse nova passagem da matéria para deliberação do Plenário dessa Corte de Contas. Na referida decisão, foram exaradas 10 (dez) determinações e 15 (quinze) recomendações de correção do Edital, conforme apontado no relatório da Auditoria, como condicionantes da retomada do Certame para as fases de credenciamento das empresas/empreendimentos e análise da documentação pela Comissão (respectivamente fases I e II). Os aludidos apontamentos encontram-se reproduzidos em nota de rodapé[3] por economia processual). Em sede de

[3] 4. Condicionantes/Determinações:

1) No Item 4.5. Indicação no edital de critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômica dos participantes, de acordo com os incisos II e III do art. 58 da LF nº 13.303/2016.

2) Item 4.7. Fixação de limite de faseamento por empreendimento compatível com o prazo pretendido de 30.12.24, além da delimitação de prazo final para início da construção das unidades habitacionais da última fase proposta.

3) Item 4.8. Inserção de exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares e inserção de que a qualidade dos materiais deverá observar a NBR 15575.

4) Item 4.13. Exigência de apresentação do laudo de inspeção e recebimento da edificação elaborado por profissional independente e especializado, incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final, tendo em vista esse laudo ser elaborado comumente pelas incorporadoras.

5) Item 4.14. Inserção, no edital, de dispositivo indicando que a reponsabilidade para a execução das instalações definitivas é de competência da Contratada.

6) Item 4.15. Exclusão, do edital, da permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, indicando que apenas serão aceitas escrituras individualizadas, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel.

7) Item 4.16. Inserção, no edital, da obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes das unidades habitacionais, com vistas a não demandar obras complementares posteriores ao recebimento. Inserção, ainda, da obrigatoriedade de utilização de revestimento cerâmico nas áreas molhadas das unidades habitacionais, evitando o surgimento de patologias devido à umidade dos ambientes.

8) Item 4.17. Inserção, no edital, da forma e das condições para avaliação da capacidade financeira do participante, previstas no item 11.2.3. Exclusão da possibilidade de participação de pessoa física e inserção das informações mínimas que deverão constar no relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no cronograma de obras.

9) Item 4.19. Inserção , no Edital, de previsão de sessão pública para abertura dos envelopes de proposta, de modo a viabilizar a apreciação dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes pelos interessados, um

julgamento de embargos de Declaração opostos pela Origem em face da mencionada decisão (peça 107), este Plenário, admitindo-lhes efeitos infringentes, concedeu-lhes provimento parcial, **acolhendo os argumentos da Origem sobre o item 4.15**[4] (referente à exclusão, do edital, da permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, indicando que apenas seriam aceitas escrituras individualizadas) **e rejeitando os relativos ao item 4.8**[5] (atinente à inserção de exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotado pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares e inserção de que a qualidade dos materiais deveria observar a NBR 15575), mantendo, no mais, a decisão em sua integralidade, incluindo a necessidade de republicação do edital. Em 05/01/2023, a Auditoria apresentou as manifestações de peças 121 e 133, **concluindo pelo <u>atendimento</u> de todas as condicionantes/determinações** impostas na

---

meio de controle desejável, tendo em vista se tratar de um procedimento competitivo, conforme o disposto no art. 52, §2º da LF nº 13.303/16.

10) Item 4.11. Que sejam criadas ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B).

5. Recomendações:

1) Item 4.1. Indicar, no edital, a fonte de recursos, e informações que demonstrem a efetiva contratação das operações de crédito pelo Município para fazer frente às despesas previstas.

2) Item 4.2. Inserir, no edital, a obrigatoriedade de atendimento à LF nº 4.320/1964, indicando a forma da execução orçamentária, o processamento do pagamento, ao registro das fases das despesas, fazendo constar na Minuta de Compromisso de Compra e Venda a previsão para inclusão da dotação orçamentária.

3) item 4.3. Demonstrar o atendimento à distribuição dos recursos prevista no artigo 12 da Lei Municipal nº 17.638/2021, tendo em vista a distribuição em três frentes distintas de ação previstas pelo legislador.

4) Item 4.4. Inserir, no edital, dispositivo indicando que o credenciamento de unidades habitacionais ficará condicionado a apresentação do registro de incorporação.

5) Item 4.6. Fixar quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A, tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais;

6) Item 4.6.1. Fixar um limite máximo de unidades por empreendimento, de modo a não ocorrer concentração de unidades em regiões extremas e em um único ou poucos empreendimentos, mantendo o objetivo de aquisição pulverizada de imóveis.

7) Item 4.9. Retificar a previsão do pagamento de 90% do valor total das unidades habitacionais até o final da construção para a previsão inicial de 70%, reduzindo a antecipação financeira aos participantes, em detrimento da execução das obras, adequando também ao percentual praticado no mercado em uma relação consumidor final proposta no Edital.

8) Item 4.10. Alterar regra no Edital de forma a vincular o repasse mensal ao andamento do cronograma físico da obra com a medição de execução atestada pela Cohab, mantendo-se apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra (15% referente ao terreno, canteiro etc.). (MF)

9) Para o recebimento das unidades a COHAB, contratar os serviços de vistoria de recebimento do imóvel (áreas comuns e para cada unidade habitacional, com relatórios individualizados), com previsão de eventual revistoria,

decisão do Pleno exarada na Sessão Ordinária nº 3.249, bem como registrando o não acolhimento das recomendações constantes dos itens 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12 e 13, a recepção parcial dos itens 1 e 2 e integral do item 9. Em 21/01/2023[6], foi publicado no Diário Oficial do Município (peça 83) comunicado de rerratificação do edital, no qual a SEHAB indicou **alterações relativas ao preço referencial das unidades.** Diante da mudança editalícia que alterou o critério de precificação dos imóveis por distrito nos termos determinado pelo Plenário, foi expedido oficio à SEHAB requerendo explicações. Em 10 de fevereiro de 2023, a SEHAB apresentou resposta (peça 151) e, como consequência, decorreram novos questionamentos por parte desta Relatoria, enviados à Origem em 15 de fevereiro de 2023 (peça 158), com nova análise da Auditoria em 15 de março de 2023 (peça 178) concluindo que a alteração feita nos critérios de precificação no edital na versão de 21/01/2023 tornava não cumprida a condicionante do item 10 imposta pelo

---

podendo, para tanto, contratar apoio à fiscalização para liberação das medições dos serviços para fins de pagamento. (MF)

10) Item 4.11. Realizar estudo complementar, previamente à abertura do certame, com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, para avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por m² de área útil e total por imóvel, atendendo às determinações acima consignadas. Ainda, que seja realizada, na forma descrita no presente voto, a adequação da definição do valor individual limite para os imóveis a serem adquiridos.

12) Item 4.18. Apresentar e republicar a fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo relativos aos requerimentos feitos em sede de consulta pública.

13) Ponderar a possibilidade de se fracionar, em etapas, as aquisições das unidades de modo que elas não sejam adquiridas de uma única vez, em espaço de tempo tão curto, a uma, para não onerar demasiadamente o orçamento da Pasta; a duas, para que seja possível avaliar, com prudência, o sucesso desta PPP. (RB)

14) Realizar um cruzamento de dados entre este e outros programas habitacionais, podendo-se citar as regularizações fundiárias, para que não haja sobreposição de potenciais beneficiários, de modo que a participação de todos nos programas habitacionais da cidade seja a mais ampla possível. (RB)

[4] Item 4.15. Exclusão, do edital, da permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, indicando que apenas serão aceitas escrituras individualizadas, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel.

Após, o acolhimento parcial dos Embargos de Declaração, passou a determinação anteriormente prolatada a ser assentada nos seguintes termos, conforme certidão de Peça 108:

" Item 4.15. Inclusão, no edital, da exigência de apresentação de matrículas individualizadas dos imóveis credenciados, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel."

[5] Item 4.8. Inserção de exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares e inserção de que a qualidade dos materiais deverá observar a NBR 15575

[6] ou seja, 5 (cinco) dias antes da data de abertura do certame

Pleno. Não obstante, em 04/09/2023, foi publicado no Diário Oficial **a celebração do Contrato Cohab nº 089/2023, pactuado entre a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e a Caixa Econômica Federal**, para a prestação de serviços de centralização, custódia, administração e gestão financeira dos recursos destinados à execução das aquisições dos imóveis, assessoramento técnico na aferição dos preços das unidades habitacionais por tipologia e verificação do cumprimento do cronograma físico-financeiro da construção de cada empreendimento. E, em 06/09/2023, considerando que o edital preconizava que após a homologação dos credenciados, ocorrida em 26/04/2023, as análises dos imóveis e documentação constantes da fase II seriam concluídas no prazo de 105 (cento e cinco) dias, ou seja, até 09/08/2023; foi solicitada por esse Tribunal, informação sobre o curso dos trabalhos perante o Grupo de Trabalho e Comissão constituído pela COHAB, bem como a previsão de envio das conclusões para este Tribunal de Contas. Em **27/09/2023**, a SEHAB informou que "até aquela data, a análise preliminar da documentação dos interessados no credenciamento havia sido concretizada para um total de 39.912 unidades habitacionais, sendo as mesmas **credenciadas como empreendimentos elegíveis à análise."** No mesmo ofício informou que a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL já havia licenciado 21.541 unidades. **I.2- DA AUTORIZAÇÃO DE RETOMADA PARCIAL CONDICIONADA DE 21.541 UNIDADES HABITACIONAIS PARA AS FASES III e IV.** Diante da informação de celebração do contrato entre a Cohab e a Caixa Econômica Federal para avalizar os valores dos imóveis previamente à emissão do compromisso de compra e venda, somada à conclusão alcançada pela Auditoria, na manifestação datada de 21 de novembro de 2023 (peça 244), no sentido de que, com exceção do item 10 (utilização como preço mínimo referencial a avaliação de mercado pelos 96 distritos) todas as demais condicionantes encontravam-se atendidas (itens 1 a 9), esta Relatoria trouxe a este Plenário, na Sessão Ordinária nº 3.300 de 23 de novembro de 2023, **nova proposta de autorização de retomada condicionada das fases III e IV para a aquisição**

de 21.541 (vinte uma mil, quinhentas e quarenta e uma) unidades habitacionais.[7] A autorização das demais 18.371 (dezoito mil, trezentos e setenta e uma) unidades remanescentes ficou para futura e nova deliberação, quando da apresentação da documentação a elas referentes. A proposta foi aprovada por unanimidade. Na mesma oportunidade, esta Relatoria ressaltou que, como resultado das fases I e II, haviam sido credenciados 39.912 (trinta e nove mil, novecentos e doze) unidades elegíveis para análise pela SEHAB, sendo encaminhadas em 27/09/2023 a documentação de avaliação de 21.541 (vinte e um mil, quinhentos e quarenta e um) imóveis para análise da Auditoria desta Corte. Dessa forma, e por esse motivo, a proposta de retomada parcial para as fases III e IV se referiu a esse universo/montante de imóveis, ou seja, de 21.541 unidades. Importante destacar, outrossim, que, quando da autorização de retomada parcial e condicionada para as fases III e IV, havia a anotação da Auditoria acerca do não atendimento da determinação constante do item 10 nas alterações promovidas no edital na versão publicada no dia 21/01/2023 eis que, o aludido item determinava que fossem "criadas zonas de precificação pelos 96 distritos com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B)" enquanto a versão do edital republicado alterava a definição de "Preço Referencial" que passou a ter relação com a mediana alcançada em cada Subprefeitura.[8] Com efeito, esta Relatoria consignou de forma expressa que "a alteração da metodologia de precificação pela Origem sem a prévia autorização deste Tribunal e a não reabertura do prazo integral configuravam descumprimento de determinação/condicionante imposta pelo Colegiado quando da retomada

[7] Conforme lista apresentada a esta Corte de Contas pela SEHAB

[8] a) Preço Referencial: Valores máximos, por metro quadrado, dos VALORES INDIVIDUAIS DOS IMÓVEIS pagos em cada ZONA DE PRECIFICAÇÃO, previstos no Anexo II – Memorial Descritivo para Precificação dos Imóveis, com data-base de outubro/2022, que serão reajustados pelo INCC até a data do credenciamento.
b) Renumerados os demais subitens, no Anexo II – Memorial Descritivo para Precificação dos Imóveis, Capítulo 3 – Definição das Zonas de Precificação e dos Preços Referenciais, Item 3 – Definição das Zonas de Precificação, inclui-se o subitem 3.3., com a seguinte redação:
3.3. Com o objetivo de corrigir eventuais distorções quanto ao preço referencial de mercado, fica estabelecido que o preço referencial mínimo não poderá ser inferior à mediana dos preços referenciais de cada Distrito, contidos na respectiva Subprefeitura, conforme divisão definida pela Lei Municipal n. 13.399/2002.

parcial do certame para as fases I e II, fato que poderia sujeitar os agentes públicos às responsabilidades legais **em caso** de eventuais indícios ou demonstração de prejuízos, **quando do julgamento do feito**." A despeito do registro, mereceu amplo destaque **fato superveniente** à Decisão Colegiada que havia imposto a determinada condicionante, qual seja, **a Contratação da Caixa Econômica Federal** para a prestação de serviços de centralização, custódia, administração e gestão financeira dos recursos destinados à execução das aquisições dos imóveis, assessoramento técnico na aferição dos preços das unidades habitacionais por tipologia e verificação do cumprimento do cronograma físico-financeiro da construção de cada empreendimento. O referido contrato revestiu de maior segurança **a validação dos preços, a análise de toda a documentação dos imóveis credenciados e das empresas licitantes** e do cumprimento do cronograma e normas impostas no edital, em cada etapa do empreendimento de forma que, constituiu a Instituição Financeira, por meio de contrato remunerado, **como responsável por <u>toda a aferição da aceitabilidade e regularidade dos procedimentos</u>**: desde a metodologia utilizada na pesquisa de preços até a aceitabilidade/validação dos mesmos, de forma que, caso vislumbrasse qualquer discrepância entre o valor credenciado e o valor da pesquisa de mercado, ou seja, concluísse pela inadequação dos preços, a Prefeitura não teria obrigação de adquirir o imóvel em questão. Também ficou claro (e consignado no parecer da Assessoria Jurídica da COHAB) que **foi a intervenção prévia e concomitante desta Corte** que resultou na contratação da Caixa Econômica **para impedir que fossem pagos valores acima dos preços praticados no mercado**, em atenção aos princípios constitucionais da supremacia do interesse público, da eficiência e da economicidade que regem as relações de direito Administrativo. Com efeito, a autorização de retomada parcial e condicionada para as fases II e IV foi lastreada, em especial, **no papel fundamental que a Caixa Econômica Federal passou a ter na fase II, <u>sendo de sua total responsabilidade o aval das fases I e II e o ingresso para as Fases III e IV</u>** eis que, nos termos do contrato firmado com a COHAB, compete à ela *"o*

assessoramento técnico e aferição do preço das unidades habitacionais" que "*consiste na prestação de serviço de análise de adequabilidade dos valores de compra e venda propostos para unidades habitacionais aos valores de mercado."*[9] Por fim, também foi posto em consideração o tempo já decorrido, o atual estágio do certame e a relevância do objeto, que se refere ao direito fundamental e constitucional de moradia para a população de baixa renda. **II - DA PRESENTE PROPOSTA DE AUTORIZAÇÃO DE RETOMADA PARA A FASE III e IV de 3.613 IMOVEIS, CONFORME REQUERIMENTO FEITO PELA COHAB.** No ofício nº 438/24/2024/COHAB-SP de junho de 2024, consta solicitação da Origem de autorização e liberação por este Tribunal do prosseguimento da Fase III e IV para um total de 3.613 (três mil seiscentos e treze) unidades habitacionais. Conforme explanação da Auditoria, "A solicitação da Origem se refere ao atendimento da determinação constante da alínea "b" do item 44 do Referendo aprovado por este Pleno na sessão ordinária nº 3.300". As referidas 3.613 unidades estão relacionadas a seguir:

Quadro 5 – Empreendimentos para análise e deliberação do Plenário da Fase III

Empresa – Empreendimento	UH
Integra Desenvolvimento Urbano Ltda - Residencial Estação Itaim Paulista	320
Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda - Caxias Empreendimentos Imobiliários Guarapiranga	1.309
Tenda Negócios Imobiliários S/A - Cittá Vila Prudente	1.984
TOTAL	3.613

Fonte: doc. SEI nº. 099291317.

Como visto, a retomada parcial condicionada do certame pelo Pleno para as fases III e IV, amparou-se em dois aspectos: a) que as 21.541 unidades habitacionais tivessem os seus respectivos preços aferidos pela Caixa Econômica Federal (CEF); b) que as 18.431 unidades habitacionais remanescentes deveriam ter suas documentações enviadas a esta Corte para

[9] (item 2.1. do ANEXO I – DETALHAMENTO DO OBJETO/Peça 232)

análise e nova deliberação do Plenário. Em cumprimento à determinação da alínea "a", a Origem encaminhou a relação de unidades habitacionais **que já apresentavam alvará de aprovação emitido por SMUL à época (peça 231), no total de 21.541 unidades habitacionais**, identificadas no quadro abaixo:

Quadro 1 – Relação de empreendimentos informado pela Origem que totalizaram 21.541 UHs que apresentavam aprovação de SMUL à época

Empresa	**Empreendimento**	**UH**
SAMPEI SATO EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO SPE	VITTA MATARAZZO	241
Habras-habita Brasil Construtora e Incorporadora	Arroio Sarandi	200
Residencial Parque do Carmo SPE Ltda.	Mirai Parque do Carmo/Residencial 04	246
MRV Engenharia e Participações S/A	Residencial Esperança (RESIDUAL)	425
MRV Engenharia e Participações S/A	Residencial Empatia (RESIDUAL)	626
MRV Engenharia e Participações S/A	Residencial dos Sorrisos	1064
MRV Engenharia e Participações S/A	Residencial Humor	1064
Plano Carvalho Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Joaquim Carlos Lt 1	307
Plano Carvalho Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Joaquim Carlos Lt 2	404
RVM Incorporação de Empreendimentos Imobiliários Eireli	Residencial Madri	87
Tenda Negócios Imobiliários S/A	Estação Tolstói	216
Plano Piracicaba Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Cambuí	191
Plano Piracicaba Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Ingá	191
Plano Piracicaba Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Inajá	194
Plano Piracicaba Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Buriti	205
MA Glicério Empreendimento Imobiliário SPE Ltda.	Residencial Parque Dom Pedro	236
Projeto Imobiliário E 79 SPE Ltda.	Projeto Imobiliário E 79/AI (RESIDUAL)	274
Plano Iguaçu Empreendimentos Imobiliários	Condomínio Residencial Plano&Alto do Jaraguá 1	486
PLAK 1 – Empreendimentos e Participações SPE Ltda.	Mogeiro Lt 2	988
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	Residencial Simpatia	186
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	Residencial União	130
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	Residencial Paz	279
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	Residencial Igualdade	340
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	Residencial Harmonia	384
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	Residencial Sucesso	401
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	Residencial Amizade	650
Plano Ipiranga Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Elísio Teixeira	1.740
Horto Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.	Residencial Portal do Horto	480
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra 1 – Lt 2	190
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra A – Lt 1	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra A – Lt 2	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra A – Lt 3	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra A – Lt 4	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra A – Lt 5	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra A – Lt 6	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra E – Lt 6	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra F – Lt 1	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra F – Lt 2	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra F – Lt 4	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra 1 – Lt 1	340
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra E – Lt 5	350
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra F – Lt 3	350
Direcional SP I Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Mix Morumbi	373
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra G – Lt 2	390
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra G – Lt 1	400
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra G – Lt 3	400
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	Quadra G – Lt 4	400
KAZ 111 Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.	K Jaguaré	396
BFRE Assessoria Empresarial e Participações Ltda.	Robert Boschi	617
Projeto Imobiliário E 93 Ltda.	Casa8 Jabaquara	620
MRV Engenharia e Participações S/A	Residencial Benquerer	709
TOTAL		**21.541**

Fonte: peça 231

Ressalte-se que, por meio do ofício nº 140/SEHAB-G/2023, datado de 20 de outubro de 2023, a Origem informou que, até aquele momento **da análise preliminar de documentação dos interessados** no credenciamento, haviam sido **selecionados e credenciados empreendimentos** elegíveis à avaliação da documentação por parte do Poder Público e eventual aquisição dos imóveis nos termos do Edital, equivalentes a um total de **39.912 mil unidades** habitacionais adquiríveis pela COHAB-SP (doc. 089822451- vide peça 227). Deste total de **39.912 mil** unidades habitacionais **já credenciadas**, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento **havia emitido alvará de aprovação para 21.541 (vinte e uma mil, quinhentas e quarenta e uma) unidades habitacionais** conforme se verifica do documento SEI (090822713), **de forma que estas poderiam ser imediatamente levadas a mercado** (doc. 090822713); **e aguardavam, após todas as análises, a aprovação deste Tribunal para prosseguimento da Etapa III do Edital**. Com efeito, de acordo com a SEHAB, o prosseguimento da Etapa III, consistiu na seguinte programação de análises e assinaturas de contrato:

1 º bloco: 1.535 (mil quinhentos e trinta e cinco) unidades, com a assinatura na 1ª quinzena de outubro; 2 º bloco: 6.695 (seis mil seiscentos e noventa e cinco) unidades, com assinatura na 2 ª quinzena de outubro; 3 º bloco: 2.581 (duas mil quinhentos e oitenta e uma) unidades, com a assinatura na 1ª quinzena de novembro; 4 ° bloco: 2.357 (duas mil trezentas e cinquenta e sete) unidades, com assinatura na 2 ª quinzena de novembro, e por fim 5 º bloco: 8.373 (oito mil trezentos e setenta e três) unidades, com a previsão de assinatura em dezembro 2023, totalizando assim as 21.541 unidades. O quadro abaixo indica a quantidade de unidades habitacionais **por empresa credenciada,** dentro da relação de 21.541 mil imóveis com documentação enviada para exame da Auditoria, ou seja, indica **o número de unidades classificadas por Empresa (dentro do universo de 21.541 unidades).**

Unidades por Empresas	Soma de UH
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	6220
MRV Engenharia e Participações S/A	3888
MRVXC INCOPORAÇÕES LTDA	2370
Plano Ipiranga Empreendimentos Imobiliários Ltda.	1740
PLAK 1- Empreendimentos e Participações SPE Ltda	988
Plano Piracicaba Empreendimentos Imobiliários Ltda.	781
Plano Carvalho Empreendimentos Imobiliários Ltda.	711
Casa8 Jabaquara Emp. Imob. SPE Soe. Ltda.	620
BFRE Assessoria Empresarial e Participações Ltda.	617
Plano Iguaçu Empreendimentos Imobiliários	486
Horto Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.	480
KAZ 111 Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.	396
Direcional SP I Empreendimentos Imobiliários Ltda.	373
Projeto Imobiliário E 93 Ltda.	371
Projeto Imobiliário E 79 SPE Ltda.	274
Residencial Parque do Carmo SPE Ltda.	246
SAMPEI SATO EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO SPE	241
MA Glicério Empreendimento Imobiliário SPE Ltda.	236
Tenda Negócios Imobiliários S/A	216
Habras-habita Brasil Construtora e Incorporadora	200
RVM Incorporação de Empreendimentos Imobiliários Eireli	87
Total Geral	**21541**

Já o quadro abaixo indica o quantitativo de unidades por lote e por empresa, em qual categoria de priorização cada um se enquadra, o valor ofertado por unidade habitacional e em qual distrito cada proposta está localizada (dentro do universo de 21.541 unidades).

EMPRESA	LOTE	NR UNIDADES	CAT. PRIORIZAÇÃ	PREÇO OFERTADO	DISTRITO
PLANO CARVALHO	LOTE 1 - ZONA LESTE	404	B	R$ 179.435,10	BELÉM
PLANO CARVALHO	LOTE 1 - ZONA LESTE	307	B	R$ 179.435,10	BELÉM
HABRAS HABITA BRASIL CONSTR. E INC.	LOTE 1 - ZONA LESTE	200	A	R$ 210.000,00	CIDADE TIRADENTES
TENDA NEGÓCIOS IMOB. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	216	A	R$ 209.918,00	SAPOPEMBA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	425	B	R$ 198.318,00	ITAQUERA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	626	B	R$ 198.321,00	ITAQUERA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	1064	B	R$ 175.385,00	ITAQUERA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	1064	B	R$ 175.385,00	ITAQUERA
RVM INCORP. DE EMP. IMOB. EIRELI	LOTE 1 - ZONA LESTE	87	B	R$ 183.723,00	VILA JACUI
RESIDENCIAL PQ DO CARMO SPE LTDA	LOTE 1 - ZONA LESTE	246	B	R$ 190.000,00	PARQUE DO CARMO
SAMPEI EMPREEND. IMOB. SPE LTDA	LOTE 1 - ZONA LESTE	241	A	R$ 209.916,00	ERMELINO MATARAZZO
MA GLICERIO EMPRE IMOB SPE LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	236	B	R$ 208.462,98	SE
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	194	B	R$ 182.360,52	CAMBUCI
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	191	B	R$ 181.971,81	CAMBUCI
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	191	B	R$ 181.971,81	CAMBUCI
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	205	B	R$ 183.082,41	CAMBUCI
PLANO IGUAÇU EMP. IMOB. LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	486	A	R$ 205.517,90	JARAGUÁ
HORTO EMPREEND. IMOB. SPE LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	480	B	R$ 170.000,00	MANDAQUI
PLAK 1 - EMP. E PART. SPE LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	988	B	R$ 176.136,00	PERUS
PLANO IPIRANGA	LOTE 3 - ZONA NORTE	1740	B	R$ 196.075,08	PERUS
PROJ. IMOB. E 79 SPE LTDA - ECON	LOTE 3 - ZONA NORTE	274	B	R$ 196.700,00	BRASILÂNDIA
MRV XC INCORP. LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	2370	B	R$ 181.836,00	PIRITUBA
BFRE ASSESSORIA EMP. E PART. LTDA	LOTE 4 - ZONA OESTE	617	B	R$ 206.900,00	BARRA FUNDA
KAZ 111 - KALLAS	LOTE 4 - ZONA OESTE	396	B	R$ 190.561,39	JAGUARE
DIRECIONAL SP EMP. IMOB. LTDA	LOTE 4 - ZONA OESTE	373	A	R$ 209.900,00	VILA SONIA
PARQUE RAPOSO	LOTE 4 - ZONA OESTE	6220	B	R$ 209.961,40	RAPOSO TAVARES
CASA8 JABAQUARA EMP. IMOB. SPE	LOTE 5 - ZONA SUL	620	B	R$ 209.111,42	JABAQUARA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 5 - ZONA SUL	709	B	R$ 171.269,00	SACOMA
PROJ. IMOB. E 93 LTDA - ECON	LOTE 5 - ZONA SUL	371	B	R$ 210.000,00	CAMPO GRANDE

Essas 21.541 unidades habitacionais constaram nessa relação como empreendimentos que poderiam ser comercializados e haviam obtido aprovação de SMUL, **mas ainda não haviam sido aprovadas definitivamente pela Comissão de Análise**, uma vez que não foram analisadas todas as documentações previstas no Edital na data de apresentação desta relação (peça 231). O mesmo ofício da Origem ressaltou que, a despeito da limitação de 8.000 unidades por lote mencionada no item 1.1 do edital – quadro de definições-, **os itens 9.6.1.4 e 9.6.2 do mesmo instrumento autorizavam Classificação Residual para aquisição de imóveis até o limite do Edital, de 40.000 unidades.** Posteriormente, consta no SEI nº. 7610.2024/0000421-0 a documentação apresentada pelas proponentes **aprovadas definitivamente pela Comissão constituída pela COHAB**, conforme previsto no Edital de Chamamento Público nº. 001/SEHAB/2022, vide quadro abaixo:

Quadro 2 – Data de aprovação da Fase II pela Comissão de Análise

Item	Empreendimento	UH	DOC. SEI	SEI Análise da Documentação Comissão	Data da Aprovação
1	Mirai Parque do Carmo/Residencial 04	246	97712237	7610.2023/0004193-9	21/12/2023
2	Estação Tolstói	216	97713195	7610.2023/0004198-0	22/12/2023
3	Residencial Parque Dom Pedro	236	97713338	7610.2023/0004215-3	21/12/2023
4	Projeto Imobiliário E 79/A1	88	97713495	7610.2023/0004195-5	22/12/2023
5	Projeto Imobiliário E 79/A2	88	97713495	7610.2023/0004195-5	22/12/2023
6	Projeto Imobiliário E 79/C1	98	97713495	7610.2023/0004195-5	22/12/2023
7	Condomínio Residencial Plano&Alto do Jaraguá I	486	97713647	7610.2023/0004202-1	27/12/2023
8	Mogeiro Lt 2-Res. Perus II	988	97713789	7610.2023/0004874-7	27/12/2023
9	Residencial Amizade	650	97713868	7610.2023/0004831-3	27/12/2023
10	Elísio Teixeira	1740	97714000	7610.2023/0004196-3	27/12/2023
11	Residencial Portal do Horto	480	97714094	7610.2023/0004203-0	21/12/2023
12	Quadra A – Lt 1- Condomínio Orquídeas	340	97714281	7610.2023/0004214-5	28/12/2023
13	Quadra A – Lt 2- Condomínio Inhambu	340	97714440	7610.2023/0004216-1	28/12/2023
14	Quadra A – Lt 3- Condomínio Pau Brasil	340	97714662	7610.2023/0004234-0	29/12/2023
15	Quadra A – Lt 4- Condomínio Arapanés	340	97714770	7610.2023/0004251-0	28/12/2023
16	Quadra A – Lt 5- Condomínio Tamareira	340	97714883	7610.2023/0004238-2	28/12/2023
17	Quadra A – Lt 6- Condomínio Primavera	340	97715012	7610.2023/0004218-8	28/12/2023
18	Mix Morumbi	373	97715085	7610.2023/0004194-7	21/12/2023
19	Robert Boschi-Condomínio Marquês de São Vicente	617	97715315	7610.2023/0004199-8	27/12/2023
20	Casa Jabaquara	620	97715451	7610.2023/0004241-2	22/12/2023
21	Mogeiro Lt 1- Residencial Perus I	426	97715608	7610.2023/0004197-1	27/12/2023
22	Reserva Jaraguá II	313	97715722	7610.2023/0005145-4	21/12/2023
23	Reserva Jaraguá III	313	97715804	7610.2023/0005145-4	21/12/2023
	EMPREEND.	**10.018**			

Fonte: Docs SEI no processo SEI: 7610.2024/0000421-0 e processos indicados.
Obs: A data de aprovação é referente a última data de assinatura de membro da comissão.

Verifica-se, de todo o exposto, que **21 empreendimentos tiveram aprovação definitiva formalizada pela Comissão em dezembro de 2023, contendo os respectivos laudos da Caixa Econômica Federal**, sendo a coluna denominada "DOC. SEI" a referência para localização dos pareceres conclusivos da Comissão aprovando a documentação, em cumprimento à Fase II do certame. Ato contínuo, o Ofício nº 438/24/2024/COHAB-SP (doc.

SEI. nº. 099291317), datado de 04/03/2024, ou seja, posterior à aprovação definitiva da Comissão de Análise, trata do envio desses documentos para esta Corte de Contas, para atendimento a determinação do Pleno exarada na Sessão nº 3.249. Constam desse SEI os empreendimentos que totalizaram **10.018 unidades habitacionais**, com as respectivas documentações, bem como **a lista de imóveis selecionados no total de 3.613 unidades habitacionais para liberação desta Corte**, assim com a lista de imóveis cujas empresas solicitaram **desistência na participação do Programa Pode Entrar, no total de 5.782 unidades habitacionais**; e, por fim, o ofício nº 438/24/2024/COHAB-SP (doc. SEI. nº. 099291317), do Diretor Presidente da COHAB-SP, endereçado a esta Corte, informando a situação atual do certame, a seguir: *"O Grupo de Trabalho procedeu à análise da documentação apresentada pelas participantes, sequencialmente, organizadas nos 5 blocos, apontando a documentação faltante para atender ao previsto no edital, ensejando por parte das participantes, justificada* ***solicitação de dilação de prazo****, uma vez que a produção de tais documentos dependia de outros agentes como: SMUL/ PMSP, para liberação de alvarás de execução de obras, e cartórios de registro de imóveis para o registro da incorporação imobiliária dos empreendimentos. Em face* ***de inúmeras solicitações de prazo para a obtenção de tais documentações a Comissão de Avaliação estabeleceu um prazo final para apresentação de todos os elementos ainda pendentes, fixado em 27/11/2023****, conforme Ata publicada no Diário Oficial da Cidade – DOC em 15/09/2023. Depois de entregues e analisados os documentos que estavam pendentes,* ***tiveram seguimento as contratações de 20 empreendimentos em 28/12/2023, e mais um empreendimento, que ocorreu em 09/01/2024****. Assim, com base naquela autorização já procedida para dar seguimento à fase III do Chamamento,* ***foram objetivadas as contratações de um total de 21(vinte e um) empreendimentos, que possibilitam a aquisição pela COHAB-SP de 10.018 (dez mil e dezoito) unidades habitacionais*** *[...]"* Exposto esse panorama, tem-se que dentro do rol das 3.613 (três mil seiscentas e treze) unidades

habitacionais integrantes da solicitação de liberação para as fases III e IV por parte desta Corte, encontram-se: 1- o empreendimento Cittá Vila Prudente (da empresa Tenda Negócios Imobiliários S/A), com um total de 1.984 unidades habitacionais, **constante da lista de imóveis residuais**, **com 4 empreendimentos melhores classificados** e que, a despeito de estar na lista residual, ainda **não foram contratados (peça 230, fl. 1);** 2- o empreendimento Residencial Estação Itaim Paulista (da empresa Integra Desenvolvimento Urbano Ltda), com um total de 320 unidade habitacionais, e o Caxias Empreendimentos Imobiliários Guarapiranga (da empresa Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda., com 1.309 (mil trezentos e nove) unidades habitacionais, respectivamente, que **também apresentaram condições de prosseguimento, após respectiva aprovação definitiva da Comissão de Análise constituída pela Origem**, conforme determinação do Plenário na 3.249ª S.O. Conforme bem apontado pela Auditoria na manifestação de peça 267, de junho de 2024, nota-se que, a despeito de não integrarem a relação inicial de documentação encaminhada a esta Corte de Contas, no rol de 21.541 unidades habitacionais, os referidos empreendimentos/empresas constam como **JÁ CREDENCIADOS**, com documentação analisada em **definitivo pela Comissão Constituída** e **com classificação adiantada**. Ademais, conforme ponderado pela Origem no ofício nº. 438/24/2024/COHAB-SP, "a aprovação de seguimento para as fases III e IV dos mencionados 3.613 imóveis, **não vai alterar a quantidade de 21.541 unidades habitacionais como um total de unidades a ser contratada**, **independentemente do empreendimento, tendo em vista às desistências formalizadas, de forma que também não será impactada a previsão orçamentária, que não necessitará de acréscimo".** *In verbis:* "Ressalte-se que esta nova autorização (de seguimento para as fases III e IV dessas 3.613 unidades) manterá o volume de contratação limitado às 21.541unidades inicialmente autorizadas, **cuja previsão orçamentária encontra-se atendida, não gerando qualquer necessidade de acréscimo orçamentário"** (doc. SEI nº 099291317). Portanto, considerando tratar-se de

pedido relativo a **empreendimentos/empresas que já constam no rol de credenciadas**, cabe (apenas) à Origem **formalizar e apresentar a esta Corte de Contas, para análise da Auditoria, a documentação completa desses empreendimentos indicados, com a respectiva aprovação definitiva da Comissão de Análise constituída pela Origem,** seguindo para a fase IV com a mesma condicionante dos demais, qual seja, **mediante a prévia validação da documentação e valores pela Caixa Econômica Federal**, nos exatos termos do disposto no contrato firmado e do que tem sido realizado para as todas as contratações já efetuadas, em atenção à condicionante imposta por esta Corte de Contas, com **cumprimento aferido pela Auditoria – conforme exposto no mesmo relatório de peça 267.** Nesse diapasão, cite-se que a própria Origem informa no ofício de solicitação que "irá formalizar e apresentar a esta Corte de Contas, para análise da Auditoria e posterior deliberação do Plenário, documentação completa desses empreendimentos indicados (com total de 3.613 unidades), com a respectiva aprovação definitiva da Comissão de Análise constituída pela Origem." De fato, conforme anotado pela Auditoria, os 3 empreendimentos mencionados neste item, **no total de 3.613 unidades habitacionais**, não constaram da relação aprovada de 21.541 unidades habitacionais, cuja documentação foi encaminhada e analisada pela Auditoria deste Tribunal. **Contudo, frise-se, uma vez mais**, que os 3 empreendimentos/EMPRESAS já encontravam-se CREDENCIADAS, sendo que uma delas, a Tenda Negócios Imobiliários S/A – com o empreendimento Cittá Vila Prudente, que oferece 1.984 unidades, já encontrava-se inclusive **HABILITADA**, tendo os 216 (duzentos e dezesseis) imóveis ofertados CREDENCIADOS **na listagem inicial de 21.541 avalizados e liberados pela Comissão e pela Caixa Econômica Federal, sendo ao final contratados**, de forma que já existe comprovação de que a empresa preenche os requisitos de credenciamento, e valores ofertados já passados pelo crivo da própria Caixa Econômica Federal (etapas III e IV). Já para os empreendimentos das empresas Integra Desenvolvimento Urbano Ltda (320 unidades) e Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda. (1309

unidade), a documentação para habilitação e credenciamento encontra-se pendente, **consoante afirma a própria Origem.** Portanto, tendo em vista o **estágio avançado da classificação** desses empreendimentos, e considerando que a empresa TENDA já foi habilitada, tendo suas unidades liberadas e pagas em outros empreendimentos constantes do rol inicial das 21.541 unidades liberadas pelo Plenário, somado aos fatos antes expostos, que indicam o **cumprimento das condicionantes pela Origem quanto aos valores pagos**, bem como diante da **grande quantidade de desistência** e dos **diversos pedidos de dilação de prazo** feito pelas empresas para a apresentação de toda a documentação necessária, e, por fim, ante às informações da Origem de manutenção do total geral de 21.541 unidades e do orçamento disponível e aprovado, É POSSIVEL A AUTORIZAÇÃO CONDICIONADA dessas 3.613 unidades para as FASES III e IV, **devendo a Origem** encaminhar a documentação dos empreendimentos, com a respectiva análise definitiva da Comissão, conforme anunciou e se comprometeu, devendo, também, seguir o RITO e a ORDEM de classificação das empresas, nos termos disposto no edital. Por fim, registre-se, no presente contexto, a situação atual da Ação Popular nº 1032263-06.2023.8.26.0053, em trâmite perante a 8ª Vara da Fazenda Pública da Capital, que visava a anulação do Chamamento em questão e que recebeu, **em 3 de junho de 2024**, decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, suspendendo a liminar concedida em 1ª instância, a fim de manter o seguimento do certame, sob os seguintes fundamentos: *"...Nesse contexto, o provimento concedido em primeiro grau de jurisdição deve ter sua eficácia suspensa, tendo em vista que,* ***à luz das razões de interesse público, ostenta periculum in mora inverso e de densidade manifestamente superior àquele que acarretou o seu deferimento.*** *Com efeito, nos termos expendidos pelo Município de São Paulo, a decisão em tela, ao anular procedimento concluído há um ano por conta de potencial prejuízo ao erário, ligado à modificação de preços mínimos de referência do metro quadrado utilizado para o cálculo do montante a ser pago pela prefeitura, em indicado*

prejuízo à concorrência (fls.50), ***acaba por interferir na execução de política pública habitacional, com a suspensão de contratos já firmados e que correspondem a um total de 21 empreendimentos, aptos, em tese, à viabilização da construção de 10.018 unidades habitacionais.*** *E, pelo exposto,* ***com obras já iniciadas, inequívoco o prejuízo ao planejamento inerente a um setor sensível da administração pública, exatamente o habitacional, de evidente impacto social****. Impende destacar que a concessão da liminar, aqui atacada, ocorreu depois da anulação, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, da anterior sentença que julgara extinto o feito, sem apreciação do mérito. É dizer, o procedimento mencionado na petição inicial, perante o ente público, teve condições de prosseguir regularmente, seguindo-se que só agora, com o retorno do processo ao juízo a quo, emergiu a liminar. Enfim, decisão liminar concedida um ano depois do ajuizamento da ação popular e quando já encerrado o chamamento indicado na peça vestibular (fls.22/50).* ***Aliás, a paralisação das obras inerentes ao chamamento pode envolver grave prejuízo ao erário, tendo em vista que, como os contratos estão em execução, está indicado o pagamento de valor inicial e das quatro primeiras parcelas, com investimento de R$ 487.449.144,00 (fls.16)****.* ***No mesmo sentido, caracterizado está o risco de reclamações por parte das empresas contratadas, e isso para reparação de eventuais prejuízos****. Por epítome,* ***caracterizado risco à ordem e à economia públicas****, cabível a suspensão da liminar concedida nos autos da ação popular nº 1032263- 06.2023.8.26.0053, da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Entrementes ressalvo que os efeitos desta suspensão prevalecerão até a reapreciação da matéria em segundo grau de jurisdição, de forma provisória ou definitiva."* Note-se que restou patente a preocupação externada na aludida decisão judicial, indo ao encontro de todo o trabalho exercido por esta Corte de Contas, ao autorizar o prosseguimento do certame de forma condicionada e faseada, impondo como garantidora e validadora dos preços pactuados a Caixa Econômica Federal, a qual adquiriu papel fundamental de assegurar que os pagamentos estejam dentro dos valores de

mercado, com análise de toda a documentação das empresas/empreendimentos credenciados, ANTES da efetivação do pagamento pela Origem. Por fim, importante se faz destacar a conclusão da Auditoria, em sua última manifestação, **atestando o cumprimento das determinações**/condicionantes impostas por esta Corte de Contas que não apenas evitaram prejuízos, como igualmente geraram economia aos cofres municipais. Vejamos. **III - DA MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA SOBRE O CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES IMPOSTAS PELO PLENÁRIO. III.1. Da regularidade dos valores pactuados.** Consta no SEI nº. 7610.2024/0000421-0 os laudos de aferição apresentados pela Caixa Econômica Federal, nos quais são apresentados os intervalos de valores de mercado admissíveis para cada unidade habitacional proposta, conjuntamente com o valor global do empreendimento. Nesses laudos, os valores por unidade habitacional podem receber três classificações: abaixo do valor de mercado; dentro do valor de mercado; e, acima do valor de mercado. A Origem informou, em sua última manifestação de junho de 2024, que foram aferidas pela Caixa Econômica Federal um total de 10.018 unidades habitacionais, da quantidade inicial total de 21.541 unidades habitacionais liberadas, o que equivale a 46,5% do total que houve liberação pelo Plenário desta Corte na sessão ordinária nº 3.300. Apresentou também os laudos emitidos pela Caixa Econômica Federal, laudos este que, na visão da Auditoria, correspondem a um resumo de um estudo ou de uma base de dados com maior quantidade de informações, os quais são assinados por responsável técnico e, ainda, apresentam nota indicando o atendimento a norma de avaliações (NBR 14563), conforme preconizado no Contrato nº. 089/COHAB/2023. Na sequência, diante desses laudos, a Auditoria consolidou em gráfico as informações dos empreendimentos avaliados pela Caixa Econômica Federal, concluindo que **"a determinação deste Plenário foi atendida eis que todos os valores pagos foram avalizados pela Caixa Econômica Federal, e encontraram-se, em quase sua totalidade, ABAIXO dos valores referenciais indicados pela Caixa Econômica**

Federal." Com efeito, a Auditoria constatou que foram assinados 21 contratos, no total de 10.018 unidades habitacionais, no valor total de R$ 1.980.327.309,20 (um bilhão, novecentos e oitenta milhões, trezentos e vinte e sete mil, trezentos e nove reais e vinte centavos), concluindo que: *"(...) inicialmente, houve uma divergência de quantidade de 6 unidades informadas pela Origem, que totalizaram 10.018, com as quantidades de unidades que constam nos laudos da CEF, que totalizam 10.024 unidades habitacionais. Contudo, na sequência, verificou-se que os valores globais propostos de todos os empreendimentos estão* ***abaixo dos valores médios apresentados pela Caixa Econômica Federal,*** *os quais alcançam um percentual médio de 84,9% para todas as 21 contratações, ou seja,* ***os valores propostos são 15,1% (quinze por cento) inferiores aos aferidos pela Caixa, o que equivale a uma economia de R$ 353.521.690,80 (trezentos e cinquenta e três milhões, quinhentos e vinte e um mil, seiscentos e noventa reais e oitenta centavos)*** *para todo o conjunto de contratos (firmados até a presente data) frente aos valores médios de mercado apresentados pela CEF. Do mesmo modo, considerando o valor mínimo aferido pela CEF, o percentual médio foi de 89% para todas as 21 contratações,* ***ou seja, os valores propostos são 11,0% (onze por cento) inferiores aos aferidos pela CEF, o que equivale a uma economia de R$ 244.324.690,80 (duzentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e vinte e quatro mil, seiscentos e noventa reais e oitenta centavos) para todo o conjunto de contratos frente aos valores mínimos de mercado apresentados pela CEF.*** *Registra-se que, apenas dois empreendimentos apresentaram propostas de valores superiores aos valores mínimos da CEF (101,7% e 102,0%),* ***porém, ainda sim ambos os empreendimentos estão dentro do intervalo admissível (entre abaixo do valor de mercado e dentro do valor de mercado).*** Como visto, a atuação da Caixa Econômica Federal como validadora dos preços pagos, não apenas garantiu que houvessem prejuízos, mas tem garantido ECONOMIA aos cofres municipais. Ademais, a Auditoria constatou, por amostragem, que tanto os pareceres de aferição apresentados pela Caixa Econômica Federal,

quanto a aprovação pela Comissão **foram realizadas anteriormente à celebração dos contratos, indo ao encontro da determinação desta Corte de Contas.** Também, foi verificado por amostragem que os valores unitários das unidades habitacionais **estão em conformidade com os valores das propostas** (peça 230) e foram os mesmos valores considerados pela Caixa Econômica Federal para aferição dos preços. Por fim, também por amostragem, a Auditoria demonstrou que **os valores dos contratos celebrados estão em conformidade com os valores propostos e a quantidade de unidades habitacionais**. Do exposto, concluiu a Auditoria em relatório de peça 267 que *"na verificação por amostragem, **foi atendida a determinação do Pleno** feita na sessão ordinária nº 3.300 uma vez que constam laudos de aferição da* Caixa Econômica Federal *para os empreendimentos, no total de 10.018 habitacionais, cujos preços das propostas são inferiores ou dentro do valor de mercado aferido por ela (CEF)."* **III.2. Da possibilidade de celebração de ajuste de empreendimentos habitacionais que não constavam no rol das 21.541 unidades habitacionais** Além da constatação do cumprimento da condicionante imposta por este Plenário quanto à validação dos valores pagos pela Caixa Econômica, a Auditoria apresentou um resumo da situação dos empreendimentos liberados pelo TCM; dos já contratados, daqueles com processo de desistência aprovados e; dos empreendimentos com solicitação de liberação pelo TCM.

O Quadro 4 traz o status dos empreendimentos informados pela Origem no processo SEI nº 7610.2024/0000421-0.

Quadro 4 – Quadro resumo com a situação dos empreendimentos liberados pelo TCM, contratados, com processo de desistência aprovados e com solicitação de liberação pelo TCM.

Empreendimento	UH Liberadas	UH Contratadas	UH Desistências	UH iberação TCM
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	6220	2046	0	0
MRVXC INCORPORAÇÕES LTDA	2370	650	663	0
MRV Engenharia e Participações S/A	3888	0	2837	0
Plano PiracicabaEmpreendimentos Imobiliários Ltda.	781	0	781	0
Plano Carvalho Empreendimentos Imobiliários Ltda.	711	0	711	0
Projeto Imobiliário E 93 Ltda	371	0	371	0
KAZ 111 Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.	396	0	0	0
SAMPEI SATO EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO SPE	241	0	0	0
Habras-habita Brasil Construtora e Incorporadora	200	0	0	0
RVM Incorporação de Empreencimentos Imobiliários Eirelli	87	0	0	0
Plano Ipiranga Empreendimentos Imobialiários Ltda.	1740	1740	0	0
PLAK 1 - Empreendimentos e Participações SPE Ltda	988	988	0	0
Direcional SP / Empreendimentos Imobiliários Ltda	373	373	0	0
Projeto Imobiliário E 79 SPE Ltda	274	274	0	0
Residencial Parque do Carmo SPE Ltda.	246	246	0	0
Casa8 Jabaquara Emp. Imob. SPE Soe. Ltda	620	620	0	0
BFRE Assessoria Empresarial e Participações Ltda	617	617	0	0
Plano Iguaçu Empreendimentos Imobiliários	486	486	0	0
Horto Empreendimentos Imobilliários SPE Ltda.	480	480	0	0
MA Glicério Empreendimento Imobiliário SPE Ltda	236	236	0	0
Tenda Negócios Imobiliários S/A	216	216	0	0
PLAK 1 - Empreendimentos e Participações SPE Ltda	0	426	0	0
Reserva Jaraguá II e III	0	626	0	0
Integra Desenvolvimento Urbano Ltda	0	0	0	320
Caxias Empreendimentos Imobiliários Ltda	0	0	0	1309
Tenda Negócios Imobiliários S/A	0	0	0	1984
Evo Planejamento e Construção Ltda	0	0	248	0
Monte Sant'Angello Incorporadora Ltda	0	0	171	0
Total	21.541	10.024	5.782	3.613

Legenda

- Empreendimentos que as unidades foram parcialmente contratadas
- Empreendimentos que foi aprovada a desistência de participar do Chamamento
- Empreendimentos que fazem parte das 21541 unidades e não foram contratados ou objeto de desistência
- Empreendimentos que as unidades habitacionais foram 100% contratadas
- Empreendimentos contratados que não faziam parte da relação das 21.541 das unidades habitacionais
- Empreendimentos com unidades habitacionais com solicitação da Origem para liberação do Plenário

Fonte: elaborado pela equipe técnica com base nas informações que constam no SEI nº. 7610.2024/0000421-0.

Constata-se que, do total de 21.541 (vinte e uma mil, quinhentas e quarenta e uma) unidades habitacionais inicialmente liberadas por esta Corte, **há um saldo de 5.735 (cinco mil, setecentas e trinta e cinco) com possibilidade de contratação**. Ademais, verificou-se que, os empreendimentos "PLAK I, Lote 1", com um total de 426 (quatrocentas e vinte e uma) unidades habitacionais, cuja documentação consta no doc. SEI nº 097715608 e os empreendimentos "Reserva Jaraguá II" e "Reserva Jaraguá III", com um total de 313 (trezentas e treze) unidades habitacionais cada, cujas documentações constam nos doc. SEIs nº 097715722 e 097715804, totalizando 1.052 unidades habitacionais - não estavam na relação liberada para prosseguimento na Fase III. **Não obstante**, registrou a Auditoria que já havia sido liberado

inicialmente um total de 988 (novecentas e oitenta e oito) unidades para o empreendimento PLAK I, contratadas por meio do contrato nº 173/2023, sendo que essas unidades pertencem ao Lote 2 e não se confundem com as 426 unidades pertencentes ao Lote 1, contratadas por meio do Contrato nº 174/2024. Com isso, desconsiderando que essas unidades não constavam na relação de 21.541 iniciais, o saldo remanescente de unidades habitacionais com possibilidade de contratação seria, na visão da Auditoria, **de 6.787 (seis mil, setecentos e oitenta e sete) unidades habitacionais.** De forma semelhante, estava presente na relação inicial liberada, o Empreendimento Jaraguá 1, com um total de 486 unidades contratadas por meio do contrato nº 164/2023. Segundo a Auditoria, essas unidades não se confundem com as 313 unidades pertencentes ao Lote 2 contratadas por meio do Contrato nº 180/2023, tampouco com a quantidade idêntica de 313 unidades pertencentes ao Lote 3, contratadas por meio do Contrato nº 181/2023. Portanto, a ausência dos empreendimentos PLAK I - Lote 1, Reserva Jaraguá II e Reserva Jaraguá III, com 426, 313 e 313 unidades habitacionais, respectivamente, na relação composta por 21.541 unidades habitacionais indicaria, em tese, segundo a Auditoria, o não atendimento da determinação referendada pelo Plenário. Todavia, conforme ponderado pela própria Auditoria no mesmo relatório, em contrapartida, **ambos os empreendimentos contratados, PLAK I - Lote 1, Reserva Jaraguá II e Reserva Jaraguá III, estavam classificados preliminarmente no Lote 3 (peça 230**). Isso significa que, **para atender o Edital** (fl. 4, peça 230) **seria necessário primeiro contratar esses empreendimentos, antes de contratar os que possuíam classificação posterior, pertencentes ao rol de 21.541 empreendimentos.** Por derradeiro, considerando que todos os empreendimentos já contratados e pagos foram **previamente credenciados** e passaram pelo crivo prévio da Caixa Econômica Federal, não houveram apontamentos de irregularidade, mas, tão somente, ressalvas quanto à necessidade de envio de justificativa pela Origem sobre possível não observação do cronograma/RITO na ORDEM de contratação, devendo atender a ordem de classificação, nos termos do edital.

IV - CONCLUSÃO Diante de todo o exposto, tem-se que as conclusões da Auditoria de seu último relatório atestaram o atendimento da determinação da alínea 'a' do item 44 da decisão deste Plenário, que autorizou a retomada condicionada das fases III e IV, **eis que verificado que constam laudos de aferição da Caixa Econômica Federal para todos os empreendimentos contratados e pagos, no total de 10.018 unidades habitacionais**, bem como verificado que **os preços das propostas da totalidade** das unidades habitacionais **contratadas são inferiores ou dentro do valor de mercado aferido pela Caixa** (CEF-subitem 2.1). Ademais, tem-se a verificação por parte da Auditoria de que a ausência dos empreendimentos PLAK I - Lote 1, Reserva Jaraguá II e Reserva Jaraguá III, com 426, 313 e 313 unidades habitacionais, respectivamente, na relação composta por 21.541 unidades habitacionais não configura, necessariamente, desatendimento da determinação desta Corte, uma vez que **ambos os empreendimentos contratados, PLAK I - Lote 1, Reserva Jaraguá II e Reserva Jaraguá III estavam classificados preliminarmente no Lote 3 (peça 230**) e, portanto, nos termos do edital (fl. 4, peça 230) **seria necessário primeiro contratar esses empreendimentos, antes de contratar os que possuíam classificação posterior, pertencentes ao rol de 21.541 empreendimentos.** Outrossim, segundo a Auditoria, existe um saldo de 5.735 unidades com possibilidade de serem contratadas para alcançar o total de 21.541 com autorização já concedida por esta Corte de Contas e, se desconsiderar as unidades habitacionais contratadas que não constavam nessa relação, o saldo de unidades com possibilidade de contratação **alcança o montante de 6.787 (seis mil setecentos e oitenta e sete) conforme relação autorizada.** Finalmente, quanto aos 3 empreendimentos, com total de 3.613 unidades habitacionais relativas à solicitação pela Origem de liberação por este Tribunal para avanço para as fases III e IV, tendo em vista o estágio avançado da classificação desses empreendimentos, e considerando que a empresa TENDA já foi habilitada, tendo suas unidades liberadas e pagas em outros empreendimentos constantes do rol inicial das 21.541 unidades liberadas pelo

Plenário, somado aos fatos antes expostos, que indicam o cumprimento das condicionantes pela Origem quanto aos valores pagos, bem como diante da grande quantidade de desistência e dos diversos pedidos de dilação de prazo feito pelas empresas para apresentarem toda a documentação necessária, e, por fim, ante a informação da Origem de manutenção do total geral de 21.541 unidades e do orçamento disponível e aprovado, **É POSSIVEL A AUTORIZAÇÃO CONDICIONADA para as FASES III e IV, devendo a Origem encaminhar a documentação dos empreendimentos, com a respectiva análise definitiva da Comissão, conforme anunciou e se comprometeu, devendo, também, seguir o RITO e a ORDEM de classificação das empresas, conforme disposto no edital.** Sobre as condicionantes, ressalte-se que **a própria Origem** anunciou que enviaria a documentação total, com a respectiva aprovação da Comissão constituída para análise deste Tribunal, afirmando também que tais imóveis terão a documentação e preços previamente avalizados pela Caixa Econômica Federal, tal como determinado por este Tribunal para seguimento da fase IV. **Por todo o exposto, SUBMETO A REFERENDO DO PLENÁRIO PROPOSTA DE AUTORIZAÇÃO DE SEGUIMENTO PARA AS FASES III e IV dos 3.613 imóveis solicitados pela Origem**, devendo ser **enviadas a esta Corte as mencionadas documentações para análise desta Corte de Contas, conforme anunciado por ela própria em seu último ofício, assegurando-se o cumprimento do rito e a ordem de classificação** para justificar a opção do pedido de autorização dos 3 empreendimentos de modo a atender o Edital e as determinações desta Corte de Contas, tendo em vista a classificação dos proponentes. Por desfecho, tendo em vista a complexidade e o volume dos atos administrativos, caberá à Origem apresentar lista consolidada demonstrando se as contratações já efetivadas obedeceram a ordem de classificação prevista no Edital, bem como apresentar a lista geral de todos os lotes, inclusive com os empreendimentos residuais, por lote e consolidada, com a situação atualizada de cada empreendimento, com respectivo status: contratado, desistência deferida, prazo concedido,

desclassificado para acompanhamento por parte desta Corte de Contas. **É como voto.**"

Certifico, afinal, que o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator.

03 – julho – 2024

Cristiano Manchini – Coordenador Chefe Processual Substituto

/cv

Assinado digitalmente por CRISTIANO DA SILVA MANCHINI
Data: 03/07/2024 16:12:51 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 9.538/2022

3.300ª Sessão Ordinária – 22.11.2023

Conselheiro Relator Eduardo Tuma

Chamamento Público 01/SEHAB/2022 - SEHAB

Objeto: Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais.

CAUTELAR. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SEHAB. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais.

CAUTELAR. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SEHAB. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. 1. Como resultado das fases I e II, dos trinta e nove mil novecentos e doze imóveis credenciados, a SEHAB encaminhou a documentação de avaliação de apenas vinte e um mil, quinhentos e quarenta e um imóveis para análise, com alvará já expedido, e, por esse motivo, a presente proposta de retomada parcial para as fases III e IV diz respeito à essas unidades. 2. Quanto às dezoito mil, trezentos e setenta e uma unidades remanescentes a Origem não encaminhou a respectiva documentação para análise, descumprindo a decisão do Plenário e o cronograma dos cento e cinco dias previsto no próprio edital. Haverá, portanto, para os remanescentes, nova, futura e oportuna deliberação assim que concluída a análise pela Administração, com a remessa e informação a este Tribunal. 3. A determinação imposta pelo Plenário foi considerada não atendida, após as alterações promovidas no edital na versão publicada no dia 21/01/2023, qual seja, quanto à criação de Zonas de Precificação por Distrito com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização - A e B, que seja realizada e apresentada, nova pesquisa de preços, adotando como zona de precificação os noventa e seis distritos delimitados na divisão geográfica de área, conforme definido na LM 11.220/1996, visando suprir e dirimir as diferenças encontradas e aproximar os preços apurados aos reais valores de mercado. 4. RECOMENDAÇÃO DE ALERTA de que a aludida pesquisa de preços conte com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, para verificar a adequabilidade dos valores apresentados no Edital como valores teto, bem como nos limites de precificação por m² de área útil,

definidos por Distritos, com as devidas Categorias Espaciais de Priorização A e B. 5. A alteração da metodologia de precificação do Edital em comento alterou a regra imposta pelo Plenário, configurando o descumprimento da decisão exarada, bem como do artigo 21 da Lei 8.666/1993 e do artigo 39 da Lei 13.303/2016, fato que poderá sujeitar os agentes públicos às responsabilidades legais em caso de eventuais indícios ou demonstração de prejuízos, quando do julgamento do feito. 6. Entretanto, a contratação da Caixa Econômica Federal, por contrato remunerado, reveste o contrato de maior segurança na validação dos preços, na análise de toda a documentação dos imóveis credenciados e empresas licitantes e no cumprimento do cronograma e normas impostas no edital, em cada etapa do empreendimento, de forma que, como responsável por toda aferição da aceitabilidade e regularidade dos procedimentos, caso vislumbre qualquer discrepância entre o valor credenciado e o valor da pesquisa de mercado, ou conclua pela inadequação dos preços, a Prefeitura não terá obrigação de adquirir o imóvel em questão. De fato, este Tribunal teceu exigências que a contratação de agente externo, apto a atestar a adequação e homologar os valores a serem pagos pelas unidades adquiridas, e como consequência, os valores globais de cada empreendimento, veio a atender. 7. O controle preventivo deste Tribunal, já durante a primeira etapa do certame, com a suspensão da licitação e a determinação de providências e correções para sua retomada, demonstrou a preocupação em se prevenir danos ao erário, razão pela qual o edital foi sustado e revisto, como condição para que o Chamamento prosseguisse até a fase II, resultando também no aprimoramento do edital, tendo a Origem corrigido nove das dez determinações impostas. Considerando a relevância do Programa Habitacional “Pode Entrar” para a cidade de São Paulo somado a notícia de contratação da CEF, a presente proposta de retomada parcial do chamamento público 01/SEHAB/2022 para as fases III e IV se refere ao universo dos 21.541 imóveis, cuja documentação foi enviada a esta Corte de Contas para prévia análise, em cumprimento à determinação imposta, e também se dará de forma condicionada à prévia avaliação e avalização dos valores dos imóveis a serem adquiridos pela CAIXA antes da assinatura do compromisso de compra e venda de cada unidade. RETOMADA PARCIAL. CONDICIONANTES. 1. À

avaliação/avalização dos preços das unidades credenciadas pela Caixa Econômica Federal, antes da assinatura do compromisso de compra e venda disposto na fase III do certame, considerando o objeto do Contrato que esta empresa pública federal firmou com a COHAB e os esclarecimentos prestados a esta Corte tanto pela Caixa Econômica Federal, quanto pela SEHAB acerca do objeto dessa avença. 2. Em relação às 18.371 unidades remanescentes, estas deverão ser objeto de análise e nova deliberação pelo plenário, quando apresentados os documentos a ela referentes por parte da Origem (conforme determinação/condicionante imposta pelo Plenário na autorização de retomada parcial das fases I e II em 30/11/2022), o que não ocorreu até a presente data. Votação unânime.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

REVOG-UTR-39/2023

Processo TC/009538/2022

(3.300ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator deu conhecimento ao Egrégio Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "**1**. Trata-se de acompanhamento do Chamamento Público 01/SEHAB/2022 (Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0), que tem por objeto a aquisição de aproximadamente 40.000 (quarenta mil) imóveis para a implantação de unidades habitacionais, com valor estimado de R$ 8.400.000.000,00 (oito bilhões e quatrocentos milhões de reais) , integrante do Programa Pode Entrar, um dos projetos habitacionais atualmente em curso no Município de São Paulo. **2**. Na Sessão Ordinária 3249, realizada em 30.11.2022, o Plenário do TCM/SP referendou proposta desta Relatoria e autorizou a retomada condicionada e parcial do Edital do Chamamento Público 01/SEHAB/2022, até o final da fase II do edital, referente ao credenciamento das unidades habitacionais e avaliação pela Comissão designada, com determinação de abstenção de assinatura em qualquer ato de promessa de compra e venda (previstos na fase III do edital), até que houvesse nova passagem da matéria para deliberação do Plenário dessa Corte de Contas, o que trago agora à apreciação. **3**. Na referida decisão, foram exaradas determinações e recomendações pelo Plenário e que condicionaram a retomada do Certame. São elas: **4**. Condicionantes/Determinações: **1)** No Item 4.5. Indicação no edital de critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômica dos participantes, de acordo com os incisos II e III do art. 58 da LF nº 13.303/2016. **2)** Item 4.7. Fixação de limite de faseamento por empreendimento compatível com o prazo pretendido de 30.12.24, além da delimitação de prazo final para início da construção das unidades habitacionais da última fase proposta. **3)** Item 4.8. Inserção de exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares e inserção de que a qualidade dos materiais deverá observar a NBR 15575. **4)** Item 4.13. Exigência de

apresentação do laudo de inspeção e recebimento da edificação elaborado por profissional independente e especializado, incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final, tendo em vista esse laudo ser elaborado comumente pelas incorporadoras. **5)** Item 4.14. Inserção, no edital, de dispositivo indicando que a reponsabilidade para a execução das instalações definitivas é de competência da Contratada. **6)** Item 4.15. Exclusão, do edital, da permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, indicando que apenas serão aceitas escrituras individualizadas, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel. **7)** Item 4.16. Inserção, no edital, da obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes das unidades habitacionais, com vistas a não demandar obras complementares posteriores ao recebimento. Inserção, ainda, da obrigatoriedade de utilização de revestimento cerâmico nas áreas molhadas das unidades habitacionais, evitando o surgimento de patologias devido à umidade dos ambientes. **8)** Item 4.17. Inserção, no edital, da forma e das condições para avaliação da capacidade financeira do participante, previstas no item 11.2.3. Exclusão da possibilidade de participação de pessoa física e inserção das informações mínimas que deverão constar no relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no cronograma de obras. **9)** Item 4.19. Inserção , no Edital, de previsão de sessão pública para abertura dos envelopes de proposta, de modo a viabilizar a apreciação dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes pelos interessados, um meio de controle desejável, tendo em vista se tratar de um procedimento competitivo, conforme o disposto no art. 52, §2º da LF nº 13.303/16. **10)** Item 4.11. Que sejam criadas ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B). **5**. Recomendações: **1)** Item 4.1. Indicar, no edital, a fonte de recursos, e informações que demonstrem a efetiva contratação das operações de crédito pelo Município para fazer frente às despesas previstas. **2)** Item 4.2. Inserir, no edital, a obrigatoriedade de atendimento à LF nº 4.320/1964, indicando a forma da execução orçamentária, o processamento do pagamento, ao registro das fases das despesas, fazendo constar na Minuta de Compromisso de Compra e Venda a previsão para inclusão da dotação orçamentária. **3)** item

4.3. Demonstrar o atendimento à distribuição dos recursos prevista no artigo 12 da Lei Municipal nº 17.638/2021, tendo em vista a distribuição em três frentes distintas de ação previstas pelo legislador. **4)** Item 4.4. Inserir, no edital, dispositivo indicando que o credenciamento de unidades habitacionais ficará condicionado a apresentação do registro de incorporação. **5)** Item 4.6. Fixar quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A, tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais; **6)** Item 4.6.1. Fixar um limite máximo de unidades por empreendimento, de modo a não ocorrer concentração de unidades em regiões extremas e em um único ou poucos empreendimentos, mantendo o objetivo de aquisição pulverizada de imóveis. **7)** Item 4.9. Retificar a previsão do pagamento de 90% do valor total das unidades habitacionais até o final da construção para a previsão inicial de 70%, reduzindo a antecipação financeira aos participantes, em detrimento da execução das obras, adequando também ao percentual praticado no mercado em uma relação consumidor final proposta no Edital. **8)** Item 4.10. Alterar regra no Edital de forma a vincular o repasse mensal ao andamento do cronograma físico da obra com a medição de execução atestada pela Cohab, mantendo-se apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra (15% referente ao terreno, canteiro etc.). (MF) **9)** Para o recebimento das unidades a COHAB, contratar os serviços de vistoria de recebimento do imóvel (áreas comuns e para cada unidade habitacional, com relatórios individualizados), com previsão de eventual revistoria, podendo, para tanto, contratar apoio à fiscalização para liberação das medições dos serviços para fins de pagamento. (MF) **10)** Item 4.11. Realizar estudo complementar, previamente à abertura do certame, com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, para avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por m² de área útil e total por imóvel, atendendo às determinações acima consignadas. Ainda, que seja realizada, na forma descrita no presente voto, a adequação da definição do valor individual limite para os imóveis a serem adquiridos. **12)** Item 4.18. Apresentar e republicar a fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo relativos aos requerimentos feitos em sede de consulta pública. **13)** Ponderar a possibilidade de se fracionar, em etapas, as aquisições das unidades de modo

que elas não sejam adquiridas de uma única vez, em espaço de tempo tão curto, a uma, para não onerar demasiadamente o orçamento da Pasta; a duas, para que seja possível avaliar, com prudência, o sucesso desta PPP. (RB) **14)** Realizar um cruzamento de dados entre este e outros programas habitacionais, podendo-se citar as regularizações fundiárias, para que não haja sobreposição de potenciais beneficiários, de modo que a participação de todos nos programas habitacionais da cidade seja a mais ampla possível. (RB) **6**. Opostos Embargos de Declaração pela Origem em face da decisão colegiada acima citada, foram questionadas as determinações dos itens 4.8 e 4.15 (peça 107). O Egrégio Plenário, à unanimidade, conheceu, em caráter excepcional, dos embargos de declaração, admitindo efeitos infringentes e, no mérito, por maioria, deu-lhe provimento parcial, acolhendo os argumentos da Origem relativos à determinação que trata do item 4.15 e rejeitando os relativos à determinação referente ao item 4.8 , mantendo no mais a decisão em sua integralidade, incluindo a necessidade de republicação do edital. **7**. Em 05/01/23, a SCE apresentou as manifestações de peças 121 e 133, nas quais concluiu pelo atendimento de todas as condicionantes/determinações propostas nos termos da decisão referendada pelo Pleno na 3.249ª SO, registrando a não incorporação no edital, quanto as recomendações constantes dos itens 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12 e 13, e a recepção parcial dos itens 1 e 2 e total do item 9. **8**. Em 21/01/23, ou seja, 5 (cinco) dias antes da data de abertura do certame, foi publicado no Diário Oficial do Município (p. 83) comunicado de rerratificação do edital, no qual a SEHAB indicou alterações estruturais no edital, relativas ao preço referencial das unidades. **9**. Diante da mudança editalícia que alterou o critério de precificação dos imóveis por distrito nos termos determinado pelo Plenário, foi expedido oficio à SEHAB requerendo explicações. **10**. Em 10 de fevereiro de 2023, a SEHAB apresentou resposta (peça 151) e, como consequência, decorreram novos questionamentos por parte desta Relatoria, enviados à Origem em 15 de fevereiro de 2023 (peça 158), cuja resposta foi analisada pela Auditoria na manifestação de 15 de março de 2023 (peça 178); concluindo que a alteração feita nos critérios de precificação no edital em 21/01/2023 tornava não cumprida a condicionante do item 10 imposta pelo Pleno, configurando assim irregularidade, além de que, diante da alteração ocorrida, o prazo original de 48 dias deveria ser

reaberto em sua integralidade fatos esses que poderão sujeitar os agentes públicos às responsabilidades legais em caso de indícios ou demonstração de restrição de competitividade, quando do julgamento final do feito. Referida conclusão foi, posteriormente, mantida pela Auditoria, à Peça 193. **11**. Vale ressaltar, que em 04/09/2023, foi publicado no DOC a celebração do Contrato Cohab nº 089/2023, pactuado entre a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e a Caixa Econômica Federal, para a prestação de serviços de centralização, custódia, administração e gestão financeira dos recursos destinados à execução das aquisições dos imóveis, assessoramento técnico na aferição dos preços das unidades habitacionais por tipologia e verificação do cumprimento do cronograma físico-financeiro da construção de cada empreendimento. **12**. Em 06/09/2023, considerando que o edital preconizava que após a homologação dos credenciados, ocorrida em 26/04/2023, as análises dos imóveis e documentação constantes da fase II seriam concluídas no prazo de 105 (cento e cinco) dias, ou seja, até 09.08.2023; diante disso foi solicitada por esse Tribunal, informação sobre o curso dos trabalhos perante o Grupo de Trabalho e Comissão constituído pela COHAB, bem como a previsão de envio de resposta das conclusões alcançadas para este Tribunal de Contas. Aqui registra-se, por parte da Prefeitura, mais um descumprimento de prazo, porém com menor consequência processual. **13**. Em 27/09/2023, a SEHAB informou que "houve, até o momento, a análise preliminar de documentação dos interessados no credenciamento perante o Edital de Chamamento Público SEHAB/COHAB 001/2022" de 39.912 unidades, sendo as mesmas credenciadas como empreendimentos elegíveis à análise." Informou ainda, que a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL havia licenciado 21.541 unidades. **14**. Conforme se infere do último relatório da Auditoria, datado de 21 de novembro de 2023 (peça 244), com exceção da condicionante do item 10 (utilização como preço mínimo referencial a avaliação de mercado pelos 96 distritos) a conclusão de peça 178 foi reiterada, sendo consideradas atendidas todas as demais condicionantes/determinações (itens 1 a 9) e atendidas pela Origem quando da republicação do edital, demonstrando os resultados positivos da atuação concomitante deste Tribunal. No mais, destacou que: "**3.1.** A Fase II está atrasada e, por consequência, prejudicado o envio das informações

demandadas por este E. Tribunal antes da celebração dos compromissos de compra e venda de imóvel, na Fase III (subitem 2.1). **3.2.** Consideram-se prejudicadas informações fornecidas pela Origem quanto ao cronograma de análises da Fase II e as assinaturas de contratos previstas para a Fase III, pois até o momento não houve a homologação de nenhum empreendimento na Fase II (subitem 2.2). **3.3.** A aferição pela Caixa Econômica Federal dos valores propostos pelos participantes do Chamamento, contemplada no objeto do Contrato COHAB-SP nº 089/2023, terá efeitos limitados sobre o procedimento em curso, não estando claro como se dará o aproveitamento das avaliações dos imóveis elaboradas, tendo em vista a ausência de qualquer previsão no Edital no sentido de rever os valores ofertados na Fase I do Chamamento (subitem 2.3). **15**. Quanto às recomendações, por possuírem natureza de alerta e contribuição desta Corte para o aprimoramento do edital, ficando, contudo, o seu acolhimento a critério da Administração, apenas registra-se que, segundo a conclusão final da Auditoria, foram incorporadas no edital as recomendações dos itens 1, 2 e 9 (peças 121 e 133). **16**. Feito esse breve relato, passo a me pronunciar sobre a fase atual do certame. **17**. Como salientado, a decisão Plenária de 30 de novembro de 2022 autorizou a retomada parcial do certame até a fase II, condicionando o seguimento das fases III e IV ao envio da documentação dos imóveis credenciados para análise da Auditoria deste Tribunal. **18**. Nesse sentido, cabe registrar que, como resultado das fases I e II, dos 39.912 (trinta e nove mil novecentos e doze) imóveis credenciados, a SEHAB encaminhou em 27/09/2023 a documentação de avaliação de apenas 21.541 (vinte e um mil, quinhentos e quarenta e um) imóveis para análise da Auditoria desta Corte. **19**. Dessa forma, e por esse motivo, a presente proposta de retomada parcial para as fases III e IV diz respeito a esse universo de imóveis, ou seja, de 21.541 unidades. **20**. Quanto às 18.371 unidades remanescentes a Origem não encaminhou a respectiva documentação para análise da Auditoria deste Tribunal até a presente data, descumprindo a decisão do Plenário e o cronograma dos 105 (cento e cinco) dias previsto no próprio edital. Ademais, apenas os 21.541 imóveis já possuem alvará expedido, de forma que este referendo se refere a esses, sendo certo que haverá, para os remanescentes, nova, futura e oportuna deliberação assim que concluída a análise pela

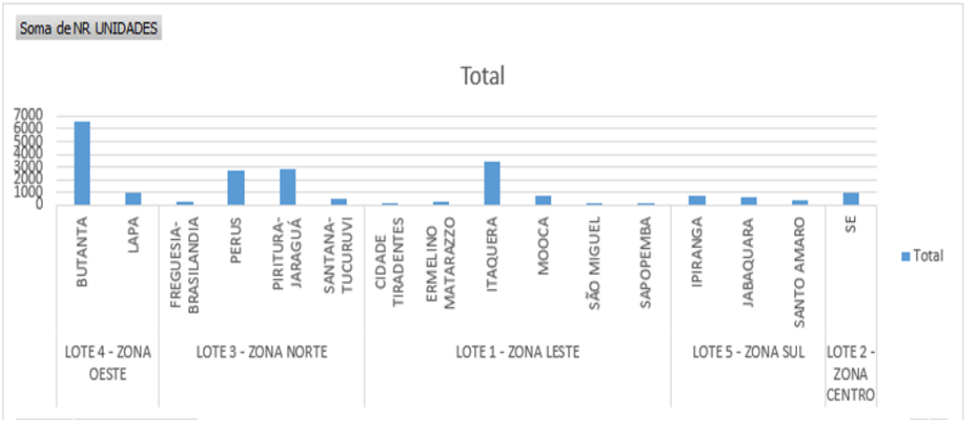
Administração, com a remessa e informação a este Tribunal de Contas. **21**. Os gráficos a seguir demonstram o resultado das fases I e II para os 21.541 imóveis credenciados e cuja documentação foi encaminhada para análise deste Tribunal, indicando o número de imóveis credenciados por empresa, a pulverização por distrito, por cada um dos 5 lotes, por categoria de priorização (A e B), com os respectivos valores.

Rótulos de Linha	Soma de Valor Total dos Imóveis	Soma de UH
B	R$ 3.884.068.874,93	20025
A	R$ 315.741.639,24	1516
Total Geral	**R$ 4.199.810.514,17**	**21541**
	Total de unidades na Categoria B	**92,96%**

Tabela 1 – A tabela acima indica a concentração de Unidades por Categoria de Priorização, conforme disposto no item 1.1 do Edital - Quadro de Definições (dentro do universo de 21.541 unidades)

Rótulos de Linha	Soma de NR UNIDADES
LOTE 4 - ZONA OESTE	**7606**
BUTANTA	6593
LAPA	1013
LOTE 3 - ZONA NORTE	**6338**
FREGUESIA-BRASILANDIA	274
PERUS	2728
PIRITURA-JARAGUÁ	2856
SANTANA-TUCURUVI	480
LOTE 1 - ZONA LESTE	**4880**
CIDADE TIRADENTES	200
ERMELINO MATARAZZO	241
ITAQUERA	3425
MOOCA	711
SÃO MIGUEL	87
SAPOPEMBA	216
LOTE 5 - ZONA SUL	**1700**
IPIRANGA	709
JABAQUARA	620
SANTO AMARO	371
LOTE 2 - ZONA CENTRO	**1017**
SE	1017
Total Geral	**21541**

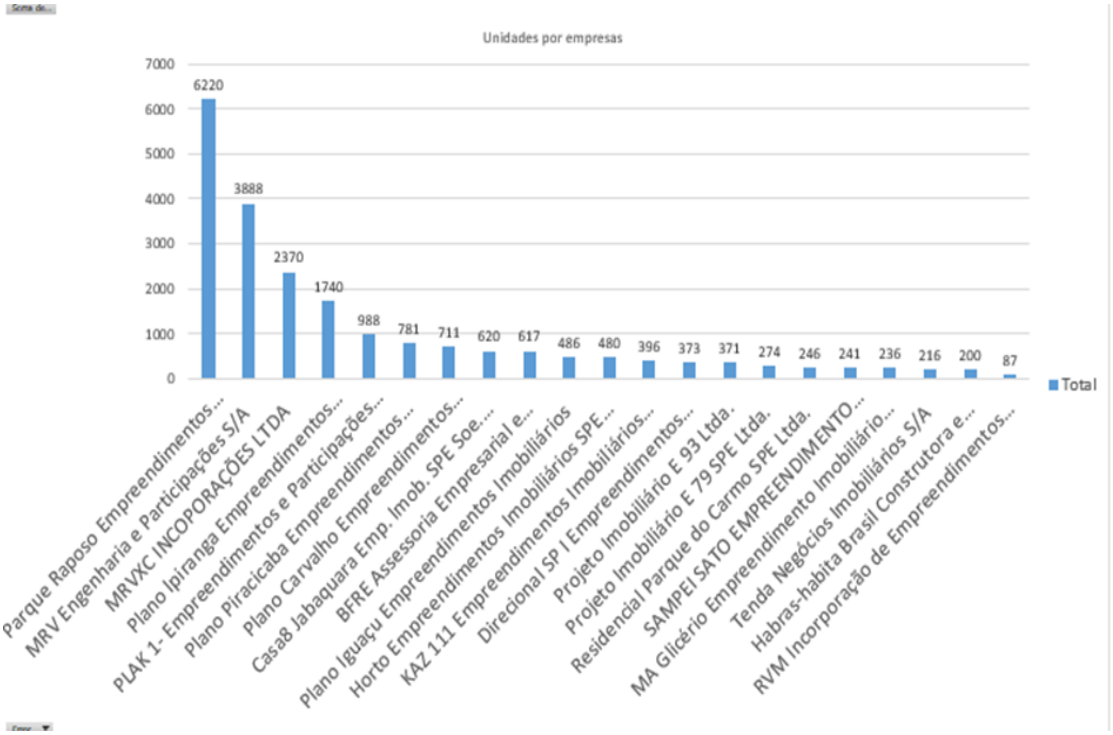
A Tabela 2 demonstra a quantidade de unidades por Lote conforme determinação constante do item 3.1.1 do Edital (dentro do universo de 21.541 unidades).



A tabela 3 acima, reproduz, por Gráfico, a quantidade de unidades por Lote em conformidade com o disposto no item 3.1.1 do Edital (dentro do universo de 21.541 unidades).

Unidades por Empresas	Soma de UH
Parque Raposo Empreendimentos Imobiliários	6220
MRV Engenharia e Participações S/A	3888
MRVXC INCOPORAÇÕES LTDA	2370
Plano Ipiranga Empreendimentos Imobiliários Ltda.	1740
PLAK 1- Empreendimentos e Participações SPE Ltda	988
Plano Piracicaba Empreendimentos Imobiliários Ltda.	781
Plano Carvalho Empreendimentos Imobiliários Ltda.	711
Casa8 Jabaquara Emp. Imob. SPE Soe. Ltda.	620
BFRE Assessoria Empresarial e Participações Ltda.	617
Plano Iguaçu Empreendimentos Imobiliários	486
Horto Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.	480
KAZ 111 Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.	396
Direcional SP I Empreendimentos Imobiliários Ltda.	373
Projeto Imobiliário E 93 Ltda.	371
Projeto Imobiliário E 79 SPE Ltda.	274
Residencial Parque do Carmo SPE Ltda.	246
SAMPEI SATO EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO SPE	241
MA Glicério Empreendimento Imobiliário SPE Ltda.	236
Tenda Negócios Imobiliários S/A	216
Habras-habita Brasil Construtora e Incorporadora	200
RVM Incorporação de Empreendimentos Imobiliários Eireli	87
Total Geral	**21541**

A Tabela 4 indica o número de unidades classificadas por Empresa (dentro do universo de 21.541 unidades).



A Tabela 5, reproduz, por Gráfico, o número de unidades classificadas por Empresa (dentro do universo de 21.541 unidades)

Rótulos de Linha	Soma de NR UNIDADES
⊟LOTE 1 - ZONA LESTE	51467
⊟ABAIXO	33147
A	15059
B	18088
⊞ACIMA	18320
⊟LOTE 2 - ZONA CENTRO	1253
⊟ABAIXO	666
A	236
B	430
⊞ACIMA	587
⊟LOTE 3 - ZONA NORTE	16093
⊟ABAIXO	8822
A	2174
B	6648
⊞ACIMA	7271
⊟LOTE 4 - ZONA OESTE	10267
⊟ABAIXO	769
A	373
B	396
⊞ACIMA	9498
⊟LOTE 5 - ZONA SUL	14410
⊟ABAIXO	11227
A	7855
B	3372
⊞ACIMA	3183
Total Geral	93490

Tabela 6 refere-se à quantidade de imóveis credenciados por lote, conforme item 1.1 do Edital - Quadro de Definições (dentro do universo de 21.541 unidades).

Cabe ressaltar que, a despeito da limitação de 8.000 unidades por lote mencionada no item 1.1 do edital – quadro de definições, os itens 9.6.1.4 e 9.6.2 do mesmo instrumento autoriza Classificação Residual para aquisição de imóveis até o limite do Edital, de 40.000 unidades.

Rótulos de Linha	CATEGORIA A	CATEGORIA B	Total Geral
⊟LOTE 1 - ZONA LESTE	R$ 3.974.976.839,21	R$ 6.405.279.640,28	R$ 10.380.256.479,49
⊞ARICANDUVA	R$ 2.940.000,00		R$ 2.940.000,00
⊞CIDADE TIRADENTES	R$ 42.000.000,00	R$ 1.704.671.712,64	R$ 1.746.671.712,64
⊞ERMELINO MATARAZZO	R$ 50.589.756,00		R$ 50.589.756,00
⊞GUAIANAZES	R$ 636.768.594,00	R$ 1.618.822.890,18	R$ 2.255.591.484,18
⊞ITAIM PAULISTA	R$ 124.526.179,55	R$ 269.654.623,04	R$ 394.180.802,59
⊞ITAQUERA	R$ 2.113.950.021,66	R$ 2.668.568.157,32	R$ 4.782.518.178,98
⊞JOSÉ BONIFÁCIO	R$ 99.960.000,00		R$ 99.960.000,00
⊞MOOCA		R$ 127.578.356,10	R$ 127.578.356,10
⊞SÃO MATEUS	R$ 858.900.000,00		R$ 858.900.000,00
⊞SÃO MIGUEL		R$ 15.983.901,00	R$ 15.983.901,00
⊞SAPOPEMBA	R$ 45.342.288,00		R$ 45.342.288,00
⊟LOTE 2 - ZONA CENTRO	R$ 49.249.789,80	R$ 192.044.559,95	R$ 241.294.349,75
⊞SE	R$ 49.249.789,80	R$ 192.044.559,95	R$ 241.294.349,75
⊟LOTE 3 - ZONA NORTE	R$ 585.531.289,00	R$ 2.494.794.865,37	R$ 3.080.326.154,37
⊞CASA VERDE/CACHOEIRINHA		R$ 55.491.678,00	R$ 55.491.678,00
⊞FREGUESIA-BRASILANDIA		R$ 53.895.800,00	R$ 53.895.800,00
⊞JAÇANÃ-TREMEMBÉ		R$ 342.700.661,25	R$ 342.700.661,25
⊞PERUS		R$ 841.712.499,20	R$ 841.712.499,20
⊞PIRITURA-JARAGUÁ	R$ 585.531.289,00	R$ 875.218.067,92	R$ 1.460.749.356,92
⊞SANTANA-TUCURUVI		R$ 244.800.000,00	R$ 244.800.000,00
⊞VILA MARIA-VILA GUILHERME		R$ 80.976.159,00	R$ 80.976.159,00
⊟LOTE 4 - ZONA OESTE	R$ 78.292.700,00	R$ 2.066.701.832,12	R$ 2.144.994.532,12
⊞BUTANTA	R$ 78.292.700,00	R$ 1.386.610.399,64	R$ 1.464.903.099,64
⊞LAPA		R$ 680.091.432,48	R$ 680.091.432,48
⊟LOTE 5 - ZONA SUL	R$ 2.087.851.393,56	R$ 831.633.756,12	R$ 2.919.485.149,68
⊞CAMPO LIMPO	R$ 180.600.000,00	R$ 123.916.727,92	R$ 304.516.727,92
⊞CAPELA DO SOCORRO	R$ 587.141.593,56		R$ 587.141.593,56
⊞CIDADE ADEMAR	R$ 115.142.400,00		R$ 115.142.400,00
⊞IPIRANGA		R$ 229.302.285,80	R$ 229.302.285,80
⊞LAPA		R$ 129.649.080,40	R$ 129.649.080,40
⊞M'BOI MIRIM	R$ 1.204.967.400,00	R$ 270.855.662,00	R$ 1.475.823.062,00
⊞SANTO AMARO		R$ 77.910.000,00	R$ 77.910.000,00
Total Geral	R$ 6.775.902.011,57	R$ 11.990.454.653,84	R$ 18.766.356.665,41

A Tabela 7 é um demonstrativo de valor a ser pago pela Administração separado por lote, distrito e categoria de priorização (dentro do universo de 21.541 unidades).

Rótulos de Linha	Valor total ofertado
ARICANDUVA	R$ 2.940.000,00
BELÉM	R$ 127.578.356,10
BRASILÂNDIA	R$ 53.895.800,00
CAMBUCI	R$ 142.847.315,55
CAMPO GRANDE	R$ 77.910.000,00
CAMPO LIMPO	R$ 123.916.727,92
CAPÃO REDONDO	R$ 180.600.000,00
CIDADE DUTRA	R$ 147.618.000,00
CIDADE LIDER	R$ 55.440.000,00
CIDADE TIRADENTES	R$ 1.746.671.712,64
ERMELINO MATARAZZO	R$ 50.589.756,00
GRAJAU	R$ 327.659.162,56
GUAIANAZES	R$ 1.664.508.594,00
ITAIM PAULISTA	R$ 328.454.623,04
ITAQUERA	R$ 579.976.863,60
JABAQUARA	R$ 129.649.080,40
JAÇANÃ	R$ 32.878.811,25
JAGUARE	R$ 680.091.432,48
JARAGUÁ	R$ 959.446.466,56
JARDIM ANGELA	R$ 1.204.967.400,00
JARDIM SÃO LUIS	R$ 270.855.662,00
JOSÉ BONIFÁCIO	R$ 3.876.827.603,32
LAJEADO	R$ 374.794.966,24
LIMÃO	R$ 55.491.678,00
MANDAQUI	R$ 244.800.000,00
PARQUE DO CARMO	R$ 46.740.000,00
PEDREIRA	R$ 115.142.400,00
PERUS	R$ 841.712.499,20
PIRITUBA	R$ 474.415.001,11
PQ. CARMO	R$ 143.541.124,00
RAPOSO TAVARES	R$ 1.306.200.000,00
RIO PEQUENO	R$ 80.410.399,64
SACOMA	R$ 229.302.285,80
SÃO DOMINGOS	R$ 26.887.889,25
SÃO LUCAS	R$ 396.240.512,00
SÃO RAFAEL	R$ 858.900.000,00
SAPOPEMBA	R$ 45.342.288,00
SE	R$ 98.447.034,20
SOCORRO	R$ 111.864.431,00
TREMEMBÉ	R$ 309.821.850,00
VILA CURUÇA	R$ 65.726.275,20
VILA GUILHERME	R$ 80.976.159,00
VILA JACUI	R$ 15.983.901,00
VILA SONIA	R$ 78.292.700,00
Total Geral	**R$ 18.766.356.761,06**

A Tabela 8, indica os valores totais a serem pagos pela Administração por cada um dos 96 distritos (dentro do universo de 21.541 unidades).

Por Subprefeitura	Valor total ofertado
ARICANDUVA	R$ 2.940.000,00
BUTANTA	R$ 1.464.903.099,64
CAMPO LIMPO	R$ 304.516.727,92
CAPELA DO SOCORRO	R$ 587.141.593,56
CASA VERDE/CACHOEIRI	R$ 55.491.678,00
CIDADE ADEMAR	R$ 115.142.400,00
CIDADE TIRADENTES	R$ 1.746.671.712,64
ERMELINO MATARAZZO	R$ 50.589.756,00
FREGUESIA-BRASILANDIA	R$ 53.895.800,00
GUAIANAZES	R$ 2.255.591.484,18
IPIRANGA	R$ 229.302.285,80
ITAIM PAULISTA	R$ 394.180.898,24
ITAQUERA	R$ 4.782.518.178,98
JAÇANÃ-TREMEMBÉ	R$ 342.700.661,25
JOSÉ BONIFÁCIO	R$ 99.960.000,00
LAPA	R$ 809.740.512,88
M'BOI MIRIM	R$ 1.475.823.062,00
MOOCA	R$ 127.578.356,10
PERUS	R$ 841.712.499,20
PIRITURA-JARAGUÁ	R$ 1.460.749.356,92
SANTANA-TUCURUVI	R$ 244.800.000,00
SANTO AMARO	R$ 77.910.000,00
SÃO MATEUS	R$ 858.900.000,00
SÃO MIGUEL	R$ 15.983.901,00
SAPOPEMBA	R$ 45.342.288,00
SE	R$ 241.294.349,75
VILA MARIA-VILA GUILHE	R$ 80.976.159,00
Total Geral	**R$ 18.766.356.761,06**

Por Lote	Soma de Valor toral da oferta
LOTE 1 - ZONA LESTE	R$ 10.380.256.575,14
LOTE 2 - ZONA CENTRO	R$ 241.294.349,75
LOTE 3 - ZONA NORTE	R$ 3.080.326.154,37
LOTE 4 - ZONA OESTE	R$ 2.144.994.532,12
LOTE 5 - ZONA SUL	R$ 2.919.485.149,68
Total Geral	**R$ 18.766.356.761,06**

A Tabela 9, indica os valores totais a serem pagos pela Administração por cada uma das 32 subprefeituras bem como para cada um dos 5 lotes (dentro do universo de 21.541 unidades).

EMPRESA	LOTE	NR UNIDADES	CAT. PRIORIZAÇÃ	PREÇO OFERTADO	DISTRITO
PLANO CARVALHO	LOTE 1 - ZONA LESTE	404	B	R$ 179.435,10	BELÉM
PLANO CARVALHO	LOTE 1 - ZONA LESTE	307	B	R$ 179.435,10	BELÉM
HABRAS HABITA BRASIL CONSTR. E INC.	LOTE 1 - ZONA LESTE	200	A	R$ 210.000,00	CIDADE TIRADENTES
TENDA NEGÓCIOS IMOB. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	216	A	R$ 209.918,00	SAPOPEMBA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	425	B	R$ 198.318,00	ITAQUERA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	626	B	R$ 198.321,00	ITAQUERA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	1064	B	R$ 175.385,00	ITAQUERA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 1 - ZONA LESTE	1064	B	R$ 175.385,00	ITAQUERA
RVM INCORP. DE EMP. IMOB. EIRELI	LOTE 1 - ZONA LESTE	87	B	R$ 183.723,00	VILA JACUI
RESIDENCIAL PQ DO CARMO SPE LTDA	LOTE 1 - ZONA LESTE	246	B	R$ 190.000,00	PARQUE DO CARMO
SAMPEI EMPREEND. IMOB. SPE LTDA	LOTE 1 - ZONA LESTE	241	A	R$ 209.916,00	ERMELINO MATARAZZO
MA GLICERIO EMPRE IMOB SPE LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	236	B	R$ 208.462,98	SE
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	194	B	R$ 182.360,52	CAMBUCI
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	191	B	R$ 181.971,81	CAMBUCI
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	191	B	R$ 181.971,81	CAMBUCI
PLANO PIRACICABA EMP. IMOB. LTDA	LOTE 2 - ZONA CENTRO	205	B	R$ 183.082,41	CAMBUCI
PLANO IGUAÇU EMP. IMOB. LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	486	A	R$ 205.517,90	JARAGUÁ
HORTO EMPREEND. IMOB. SPE LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	480	B	R$ 170.000,00	MANDAQUI
PLAK 1 - EMP. E PART. SPE LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	988	B	R$ 176.136,00	PERUS
PLANO IPIRANGA	LOTE 3 - ZONA NORTE	1740	B	R$ 196.075,08	PERUS
PROJ. IMOB. E 79 SPE LTDA - ECON	LOTE 3 - ZONA NORTE	274	B	R$ 196.700,00	BRASILÂNDIA
MRV XC INCORP. LTDA	LOTE 3 - ZONA NORTE	2370	B	R$ 181.836,00	PIRITUBA
BFRE ASSESSORIA EMP. E PART. LTDA	LOTE 4 - ZONA OESTE	617	B	R$ 206.900,00	BARRA FUNDA
KAZ 111 - KALLAS	LOTE 4 - ZONA OESTE	396	B	R$ 190.561,39	JAGUARE
DIRECIONAL SP EMP. IMOB. LTDA	LOTE 4 - ZONA OESTE	373	A	R$ 209.900,00	VILA SONIA
PARQUE RAPOSO	LOTE 4 - ZONA OESTE	6220	B	R$ 209.961,40	RAPOSO TAVARES
CASA8 JABAQUARA EMP. IMOB. SPE	LOTE 5 - ZONA SUL	620	B	R$ 209.111,42	JABAQUARA
MRV ENG. E PART. S/A	LOTE 5 - ZONA SUL	709	B	R$ 171.269,00	SACOMA
PROJ. IMOB. E 93 LTDA - ECON	LOTE 5 - ZONA SUL	371	B	R$ 210.000,00	CAMPO GRANDE

A Tabela 10 indica o quantitativo de unidades por lote e por empresa, em qual categoria de priorização cada um se enquadra, o valor ofertado por unidade habitacional e em qual distrito cada proposta está localizada (dentro do universo de 21.541 unidades).

Rótulos de Linha	Soma de NR UNIDADES
A	**1516**
LOTE 1 - ZONA LESTE	657
LOTE 3 - ZONA NORTE	486
LOTE 4 - ZONA OESTE	373
B	**20025**
LOTE 1 - ZONA LESTE	4223
LOTE 2 - ZONA CENTRO	1017
LOTE 3 - ZONA NORTE	5852
LOTE 4 - ZONA OESTE	7233
LOTE 5 - ZONA SUL	1700
Total Geral	**21541**

Por fim, a Tabela 11 indica a soma de unidade por cada um dos 5 lotes divididos por Categoria de Priorização (dentro do universo de 21.541 unidades).

22. Em suma, as tabelas demonstram os fatos e os resultados das fases I e II referente ao universo de 21.541 unidades, em cumprimento à determinação imposta por este Colegiado quando da autorização de prosseguimento das fases I e II, condicionando o seguimento para as fases seguintes III e IV a esta nova passagem pelo Pleno, o que faz no dia de hoje. **23**. Expostos os resultados das fases I e II do certame, passo a tratar da única determinação imposta pelo Plenário, considerada não atendida pela Auditoria após as alterações promovidas no edital na versão publicada no dia 21/01/2023. **24**. Trata-se do item 10 cujo teor é o seguinte: "10) Item 4.11. Que sejam criadas ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B). **25**. A condicionante acima resultou das análises técnicas feitas ao longo da instrução processual e após decisão do Colegiado, exarada na decisão de Peça 99, que expediu determinação e recomendação à Origem nos seguintes termos: "418. Diante do exposto, DETERMINO que sejam criadas ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B), e que seja realizada e apresentada, a este Tribunal, nova pesquisa de preços, adotando como zona de precificação os 96 (noventa e seis) distritos delimitados na divisão geográfica de área, conforme definido na Lei Municipal nº 11.220/1996, visando suprir e dirimir as diferenças encontradas e aproximar os preços apurados aos reais valores de mercado. 419. Acolho as propostas dos Conselheiros Domingos Dissei e Mauricio Faria, para RECOMENDAR, configurando um alerta à Administração, que a aludida pesquisa de preços conte com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, para verificar a adequabilidade dos valores apresentados no Edital como valores teto, bem como nos limites de precificação por m² de área útil, definidos por Distritos, com as devidas CATEGORIAS ESPACIAIS DE PRIORIZAÇÃO A e B." **26**. No caso, conforme análise e conclusão da Auditoria à peça 178 em 15/03/2023, a alteração do Edital em comento alterou a regra imposta pelo Plenário, configurando o descumprimento da decisão exarada, bem como do artigo 21 da Lei 8.666/93 e do artigo 39 da Lei 13.303/2016. **27**. Com a alteração promovida pela Origem no dia 21/01/2023, no item 1 do Edital, a definição

de “Preço Referencial” passou a ter a seguinte redação: **a)** Preço Referencial: Valores máximos, por metro quadrado, dos VALORES INDIVIDUAIS DOS IMÓVEIS pagos em cada ZONA DE PRECIFICAÇÃO, previstos no Anexo II – Memorial Descritivo para Precificação dos Imóveis, com data-base de outubro/2022, que serão reajustados pelo INCC até a data do credenciamento. **b)** Renumerados os demais subitens, no Anexo II – Memorial Descritivo para Precificação dos Imóveis, Capítulo 3 – Definição das Zonas de Precificação e dos Preços Referenciais, Item 3 – Definição das Zonas de Precificação, inclui-se o subitem 3.3., com a seguinte redação: 3.3. Com o objetivo de corrigir eventuais distorções quanto ao preço referencial de mercado, fica estabelecido que o preço referencial mínimo não poderá ser inferior à mediana dos preços referenciais de cada Distrito, contidos na respectiva Subprefeitura, conforme divisão definida pela Lei Municipal n. 13.399/2002. **28**. Com efeito, a alteração da metodologia de precificação pela Origem sem a prévia autorização deste Tribunal configura descumprimento de determinação/condicionante imposta pelo Colegiado quando da retomada parcial do certame para as fases I e II, fato que poderá sujeitar os agentes públicos às responsabilidades legais em caso de eventuais indícios ou demonstração de prejuízos, quando do julgamento do feito. **29**. Inobstante, merece destaque a Contratação da Caixa Econômica Federal para a prestação de serviços de centralização, custódia, administração e gestão financeira dos recursos destinados à execução das aquisições dos imóveis, assessoramento técnico na aferição dos preços das unidades habitacionais por tipologia e verificação do cumprimento do cronograma físico-financeiro da construção de cada empreendimento. **30**. O referido contrato tem por objetivo revestir de maior segurança a validação dos preços, a análise de toda a documentação dos imóveis credenciados e empresas licitantes e do cumprimento do cronograma e normas impostas no edital, em cada etapa do empreendimento de forma que constitui a Instituição Financeira, por contrato remunerado, como responsável por toda aferição da aceitabilidade e regularidade dos procedimentos: desde a metodologia utilizada na pesquisa de preços até a aceitabilidade/validação dos mesmos, de forma que, caso vislumbre qualquer discrepância entre o valor credenciado e o valor da pesquisa de mercado, ou seja, conclua pela inadequação dos preços, a Prefeitura não terá obrigação de

adquirir o imóvel em questão. **31**. Vejamos. O contrato COHAB-SP nº 089/2023 foi celebrado em 04/09/2023 entre a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e a Caixa Econômica Federal e, em 05/09/2023, foi publicada a Portaria COHAB 23/2023, que instituiu o GRUPO DE TRABALHO no âmbito interno daquela companhia, a fim de aferir a regular apresentação da documentação prevista no Anexo IX – Formulário de Documentação Completa, bem como a constatação, ao término da análise, da apresentação de toda a documentação solicitada e/ou apontamento da documentação não encaminhada e/ou entendida como insuficiente ao atendimento da comprovação exigida no edital do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022. **32**. Nota-se em consulta ao processo SEI da aludida contratação da CAIXA que o parecer da Assessoria Jurídica da COHAB menciona, como parte da fundamentação para a celebração do ajuste, o questionamento feito por este Tribunal sobre quais medidas estavam sendo adotadas para garantir maior zelo à adequada utilização dos recursos públicos, in verbis: "Vêm os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação quanto à pretendida contratação da Caixa Econômica Federal (...). Face à noticiada urgência que o caso requer, atinente aos prazos e cronogramas para implementação do programa "Pode Entrar", levando-se em conta inclusive a exigência por parte da Corte de Contas Municipal no enfrentamento de temas objeto da pretendida contratação, realizo a presente análise já no âmbito desta Chefia da Assessoria Jurídica, em atenção aos princípios da supremacia do interesse público, da eficiência e da economia processual, regentes que são do Direto Administrativo pátrio. (...) Nesse ponto, vemos que, levando-se em conta a complexidade deste trabalho e a grandiosidade dos recursos envolvidos, o próprio edital já previu expressamente, em seu item 7.5, a possibilidade na contratação de suporte externo, se configurando este um dos fundamentos da contratação ora pretendida. Assim, o que se pretende é um serviços (sic) de consultoria consistente em apoio na aferição da regularidade do cronograma de obra previsto no edital de chamamento público (e para a liberação dos pagamentos na condição de agende custodiante das contas bancárias), bem como apresentação de relatórios semestrais de monitoramento (a serem apresentados de maneira intercalada aos primeiros), para acompanhamento e

monitoramento preventivo da execução dos contratos. (...) Ocorre que, analisando tal critério, o Tribunal de Contas do Município, com vistas a zelar pela adequada utilização dos recursos públicos demandados, manifestou-se em questionamento - Peça 178 do TC 9538/2022 (doc SEI 080131380 do processo 6014.2022/0001393-0) acerca da metodologia utilizada. Visando superar tal questão, propiciar a maior lisura e segurança aos agentes públicos envolvidos e o maior resguardo ao patrimônio público (considerando a enorme monta dos valores a serem despendidos para a execução do programa), entende-se como única solução possível a contratação de agente externo apto a atestar a adequação e homologar os valores a serem pagos pelas unidades adquiridas (e como consequência, os valores globais de cada empreendimento). Este ponto, inclusive se configurando como forma de atendimento a exigências do próprio Tribunal de Contas do Município, configura outro dos fundamentos apresentados para a pretendida contratação. Mas não é só." **33**. Com efeito, a Caixa Econômica Federal passou a ter papel fundamental na fase II, sendo de sua total responsabilidade o aval das fases I e II e o ingresso para as Fases III e IV eis que, nos termos do contrato firmado com a COHAB, compete à ela "o assessoramento técnico e aferição do preço das unidades habitacionais" que "consiste na prestação de serviço de análise de adequabilidade dos valores de compra e venda propostos para unidades habitacionais aos valores de mercado." (item 2.1. do ANEXO I – DETALHAMENTO DO OBJETO/Peça 232). **34**. Ainda conforme previsto no Contrato COHAB-SP nº 089/2023 (Peça 232), caberá à CAIXA a análise da adequabilidade dos valores de compra e venda a serem firmados entre a COHAB-SP e o participante vencedor nos seguintes termos, veiculados nos subitens 2.2. e 2.3. do seu ANEXO I – DETALHAMENTO DO OBJETO: "a. Realização de avaliação das unidades habitacionais por tipologia, em conformidade coma NBR 14653, para determinação do valor de mercado, a fim de subsidiar a análise da adequabilidade dos valores apresentados pelo participante vencedor; b. Análise comparativa entre os valores de mercado e os valores apresentados pelo participante;" 2.3. Com base nos documentos apresentados, a Caixa deverá manifestar-se objetivamente, indicando se os valores apresentados pelos Participantes Vencedores estão dentro dos parâmetros de mercado utilizados." **35**. Ademais, em resposta à ofício

expedido por este TCM (Peça 221) acerca do contrato supracitado, esclareceu, a Caixa Econômica Federal que "no que tange ao questionamento acerca dos valores de cada uma das unidades, informamos que compete a Caixa subsidiar a contratante COHAB na aferição dos preços das unidades habitacionais por tipologia (tipos de unidade habitacional), contemplando todas as unidades habitacionais do empreendimento para composição do valor global" (Peça 226) **36**. Portanto, a contratação da Caixa (inexistente quando da liberação condicionada do prosseguimento do certame das fases I e II por esta Corte) assenta sobre ela toda a responsabilidade de verificação da adequabilidade e aceitabilidade de preços, bem como o cumprimento do cronograma e todo o disposto no edital do chamamento, em conjunto com a SEHAB/COHAB – que devem fiscalizar a execução desse contrato com a CAIXA. **37**. Há que se considerar o tempo já decorrido, o atual estágio do certame e, notadamente, a contratação da Caixa Econômica Federal, que trouxe maior segurança ao acompanhamento de todo o certame, cabendo à essa Instituição a responsabilidade de validação das pesquisas de mercado e dos preços dos imóveis credenciados assim como a legalidade de todos os procedimentos ocorridos nas fases I e II e o aval para o ingresso nas fases III e IV. **38**. Feitas as considerações de mérito no presente feito, passo a conclusão e a proposta de retomada, sempre destacando a relevância do presente caso, que se refere ao direito constitucional de moradia para a população de baixa renda. **39**. Não restam dúvidas, a partir de todos as ponderações e fatos já expostos (especialmente nas tabelas e gráficos expostos neste voto), de que, caso tivesse sido permitida a retomada integral do presente chamamento público sem que fossem tomadas todas as medidas de cautela necessárias impostas na primeira decisão de retomada parcial condicionada e faseada, o Erário Municipal teria ficado exposto a grave risco de lesão. **40**. No caso em tela, na proposta original, além da (1) incerteza acerca da real demanda populacional pelos imóveis a serem adquiridos (o que gerava o risco da aquisição de quantidade maior do que o necessário), ainda existiam (2) a constatação de problemas na aferição dos preços referenciais destes imóveis (o que, na perspectiva pragmática, gerava um risco enorme de super valoração dos bens licitados), e (3) a ausência de mecanismos objetivos que garantissem a priorização das áreas de categorização espacial "A" (o que

gera risco de o projeto não alcançar seu resultado almejado). **41**. Com todos esses riscos, a Decisão de 30/11/2022, que autorizou a retomada do certame de forma faseada/parcelada foi essencial para assegurar os objetivos do projeto e o erário municipal, mostrando-se acertada eis que possibilitou o acompanhamento prévio e concomitante das fases I e II do certame. **42**. A propósito, o controle preventivo, já durante a primeira etapa do certame, com a suspensão da licitação e a determinação de providências e correções para sua retomada, demonstrou a preocupação em se prevenir danos ao erário, razão pela qual o edital foi sustado e revisto, como condição para que o Chamamento prosseguisse até a fase II, sendo que, a atuação deste Tribunal resultou também no aprimoramento do edital, tendo a Origem corrigido 9 (nove) das 10 (dez) determinações impostas. **43**. Seguindo essa função institucional que pauta também a função jurisdicional deste Tribunal e considerando a relevância do Programa Habitacional "Pode Entrar" para a cidade de São Paulo somado a notícia de contratação da Caixa Econômica Federal, a presente proposta de retomada parcial do chamamento público 01/SEHAB/2022 para as fases III e IV se refere ao universo dos 21.541 imóveis cuja documentação foi enviada a esta Corte de Contas para prévia análise da Auditoria, em cumprimento à determinação imposta por este Tribunal e também se dará de forma condicionada à prévia avaliação e avalização dos valores dos imóveis a serem adquiridos pela CAIXA antes da assinatura do compromisso de compra e venda de cada unidade. **44**. Diante de todo o exposto, considerando as manifestações conjugadas dos órgãos Técnicos, bem como os fundamentos expostos no presente voto, submeto à apreciação deste Plenário proposta de AUTORIZAÇÃO PARCIAL DE RETOMADA CONDICIONADA DAS FASE III e IV DO CHAMAMENTO PÚBLICO 01/SEHAB/2022 pela Administração Municipal para os 21.541 imóveis informados a este Tribunal, nos seguintes termos: **a)** Condicionada à avaliação/avalização dos preços das unidades credenciadas pela Caixa Econômica Federal, antes da assinatura do compromisso de compra e venda disposto na fase III do certame, considerando o objeto do Contrato que esta empresa pública federal firmou com a COHAB e os esclarecimentos prestados a esta Corte tanto pela Caixa Econômica Federal, quanto pela SEHAB acerca do objeto dessa avença. **b)** Em relação às 18.371 (dezoito mil

trezentos e setenta e uma) unidades remanescentes, estas deverão ser objeto de análise e nova deliberação pelo plenário, quando apresentados os documentos a ela referentes por parte da Origem (conforme determinação/condicionante imposta pelo Plenário na autorização de retomada parcial das fases I e II em 30/11/2022), o que não ocorreu até a presente data. **45**. É como voto."

Certifico, afinal, que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator.

22 – novembro – 2023

Mariana de Luna Cury – Coordenadora Chefe Processual

/cv

Assinado digitalmente por MARIANA DE LUNA CURY
Data: 23/11/2023 12:58:43 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 9.538/2022

Relator Conselheiro Vice-Presidente Eduardo Tuma

Embargos de declaração. Representação em face do Chamamento Público 01/2022 – SEHAB

Objeto: Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais.

CAUTELAR. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. CHAMAMENTO PUBLICO. SEHAB. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. 1. Os princípios da fungibilidade e da razoabilidade sobrelevam a ausência de previsão e regulamentação, acerca do cabimento de embargos de declaração contra decisões de natureza cautelar, no RITCMSP. 2. Necessidade de individualização das matrículas dos imóveis credenciados. CONHECIDOS excepcionalmente. Votação unânime. PROVIDOS PARCIALMENTE. acolhendo os argumentos da Origem relativos à determinação que trata do item 4.15, rejeitando os argumentos relativos à determinação referente ao item 4.8 e mantendo, em sua integralidade, a determinação de republicação do edital. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. 1. Seja cumprida a determinação anteriormente proferida, ora ratificada. Votação unânime.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo TC/009538/2022

(3.256ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator deu conhecimento ao Egrégio Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "**1.** Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB em face da Decisão do Plenário, exarada na sessão ordinária nº 3249, de 30 de novembro de 2022, que autorizou a retomada parcial e condicionada do **Chamamento Público 01/SEHAB/2022,** que tem por objeto a aquisição de (40.000) imóveis para a implantação de unidades habitacionais, com valor estimado de R$ 8.400.000.000,00 (oito bilhões e quatrocentos milhões de reais)[1]. **2.** Alega a embargante a necessidade de que sejam aclarados dois pontos, com vistas à supressão de obscuridade e contradição, quais sejam, os itens "3" e "6" das determinações consignadas no acórdão ora embargado (relativas, respectivamente, aos itens 4.8 e 4.15 do Relatório conclusivo da Auditoria). **1. DO CABIMENTO - 3.** O artigo 144 do Regimento Interno deste Tribunal estabelece que cabem embargos de declaração quando a **decisão terminativa ou acórdão** apresentar falta de clareza nos seus termos, por obscuridade, contradição, omissão ou erro material. Dispõe o referido artigo que caberão embargos nas seguintes hipóteses: ***Art. 144*** *- Cabem embargos de declaração quando a decisão terminativa ou acórdão apresentar falta de clareza nos seus termos, por obscuridade, contradição, omissão ou erro material* ***§ 1º*** *- Os embargos de declaração serão opostos dentro do prazo de 15 (quinze) dias, contados da intimação, devendo ser dirigidos ao Juiz Singular ou Relator, com indicação do ponto obscuro, contraditório ou omisso, da decisão ou do acórdão embargado.* ***§ 2º*** *- Os embargos de declaração serão*

[1] Haja vista o valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional limitado a R$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), com expectativa de aquisição de 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais

decididos pelo Juiz Singular, ou pelo Relator da decisão ou acórdão embargado. **4.** A decisão embargada que **autorizou a retomada do certame**, a despeito da natureza cautelar, é de competência exclusiva do Pleno, sendo, portanto, **decisão colegiada,** consoante estabelece o artigo 31 do Regimento Interno, que assim dispõe: **Art. 31** - O Plenário é o mais elevado órgão de deliberação do Tribunal. Parágrafo único - São atribuições exclusivas do Tribunal Pleno: **XVI** - referendar as determinações do Relator aos órgãos e entidades licitantes da Administração Pública, para a adoção de medidas corretivas decorrentes do exame de cópia do edital de licitação, e a sustação do procedimento até o cumprimento das determinações expedidas. **XVII** – decidir a respeito da revogação de medida liminar eventualmente concedida, nos termos do inciso anterior. **5.** A decisão do Plenário que autoriza a retomada do certame deve ser tida como Acórdão, que é toda decisão do Órgão Colegiado de um Tribunal (Câmara, Turma, Seção, Órgão Especial, Plenário, etc.), diferenciando-se da sentença, da decisão interlocutória e do despacho, que emanam de um órgão monocrático, (Juiz de Primeiro Grau, Desembargador ou Ministro de Tribunais Superiores). **6.** Segundo Nelson Nery Junior[2], *"trata-se, portanto, o acórdão, de uma representação, resumida, da conclusão a que chegou o órgão colegiado, não abrangendo toda a extensão e discussão em que se pautou o julgado, mas tão-somente os principais pontos da discussão."* **7.** O caso em questão (decisão que autoriza a RETOMADA de certame) é, portanto, diverso daqueles em que a decisão cautelar se refere a suspensão de ato, inserida dentro das competências monocráticas do Relator (até que seja submetida a referendo do Plenário), conforme se extrai dos artigos 101 e 196 do Regimento Interno: **Art. 101 - Compete ao Relator** e ao Juiz Singular: **d)** solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia do edital de licitação já publicado,

---

- 2 NERY JÚNIOR, Nelson. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante.* 9a. edição - São Paulo:Editora Revista dos Tribunais, 2006.

determinando, "ad referendum" do Pleno, as medidas corretivas pertinentes e a sustação do procedimento, se for o caso; **Art. 196** - Sempre que as circunstâncias evidenciarem a necessidade da pronta atuação do Tribunal para evitar danos iminentes ao erário, **poderá o Relator, mediante despacho fundamentado, determinar a suspensão cautelar** do procedimento questionado, devendo o despacho ser submetido à apreciação do Plenário, na primeira sessão ordinária seguinte. **8.** Nesse sentido, cite-se o precedente do TC 17768/2021 no qual, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, o Pleno conheceu e negou provimento ao agravo de instrumento interposto contra decisão monocrática que indeferiu pedido de suspensão cautelar de certame, a saber: *"Em julgamento Agravo Regimental interposto pela Associação dos Empresários do Parque Anhanguera – ASSOEMPAR, tendo em vista decisão proferida por este Relator, que indeferiu a concessão da medida cautelar pleiteada nos autos da Representação apresentada em face da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB) e da empresa Logística Ambiental de São Paulo (LOGA), em razão de supostas irregularidades relacionadas à implantação de Estação de Transbordo de Resíduos, no âmbito do Contrato nº 027/SSO/04, de concessão de serviços divisíveis de limpeza urbana.* ***Preliminarmente, conheço do presente apelo por entender estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 150 do Regimento Interno desta Corte.*** *Quanto ao mérito, entretanto, entendo que o recurso não comporta provimento. (...) Por todo o exposto, CONHEÇO do Agravo Regimental interposto e, quanto ao mérito, considerando que não restou demonstrada a existência de elementos suficientes que permitam concluir pela probabilidade dos prejuízos noticiados, tendo em vista a existência de autorização para a obra pelos órgãos competentes, bem como ante a inexistência de indícios suficientes que demonstrem risco de danos irreparáveis, julgo o presente Agravo IMPROCEDENTE.* (decisão do Plenário de 16/03/2022). **9.** Cite-se, ainda, a decisão que não conheceu dos embargos de declaração opostos em face da decisão monocrática que indeferiu pedido liminar de suspensão de certames

(e-TCM nº 013110/2018 - caso da varrição), justamente por não se tratar de decisão colegiada. **10.** O presente caso não possui precedentes. Trata-se de recurso de embargos opostos contra decisão colegiada que revogou parcialmente a determinação anterior de suspensão cautelar do certame, condicionada à efetivação de adequações no edital, quando de sua republicação. **11.** O Agravo Interno é uma espécie recursal que visa impugnar as decisões monocráticas proferidas pelo relator em Tribunal. Estabelecido no art. 1021 do Código de Processo Civil, o objetivo principal desse recurso é levar a decisão ao conhecimento do órgão colegiado competente para que este se manifeste a favor ou contra. A despeito da natureza cautelar da decisão, o fato de ser colegiada indica que não caberia agravo interno no caso, e que o embargo de declaração seria o único remédio processual cabível. **12.** O Tribunal de Contas da União acata embargos de declaração contra decisão de natureza cautelar, como se pode perceber do julgado abaixo transcrito: **"Os embargos de declaração opostos contra deliberação que adota medida cautelar** não possuem o efeito suspensivo pleno previsto no art. 287, § 3º, do regimento interno do TCU, de modo que, nessa hipótese, o efeito suspensivo se limita aos prazos para interposição dos demais recursos cabíveis, não havendo suspensão dos prazos para cumprimento da medida cautelar." (Acórdão 2614/2020 – Plenário – j. 30/09/2020) **13.** No mesmo sentido, cite-se o Acórdão proferido no TC 927/2016, do Pleno: Acórdão 927/2016 Plenário (Agravo, Relator Ministro Vital do Rêgo) Direito Processual. Recurso. Efeito suspensivo. Embargos de declaração. Medida cautelar. Os recursos manejados contra decisão de natureza cautelar proferida pelo TCU, ainda que tenham previsão de efeito suspensivo, a exemplo dos embargos de declaração, devem ser recebidos sem o referido efeito, conforme aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 520 do CPC de 1973 e art. 1.012, ii§1º, do CPC de 2015) **14.** Na mesma linha: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO QUE ADOTOU MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÕES CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES VENTILADAS.

REJEIÇÃO. **1.** Nos termos do § 3º do art. 287 do RI/TCU, os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos no Regimento. **2.** A previsão regimental acerta do efeito suspensivo dos embargos declaratórios, entretanto, está sujeita às limitações impostas a essa estreita via recursal pela firme jurisprudência deste Tribunal sobre o tema. **3.** Assim, esclarece-se ao embargante que por meio da Decisão 188/1995 - TCU - Plenário, esta Corte decidiu "considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, praticar qualquer ato ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 (...)", decisão essa reafirmada por ocasião dos mais recentes Acórdãos 266/2007 e 1.159/2014, ambos do Plenário. **4.** Não obstante o entendimento constante da referida Decisão 188/1995 - TCU - Plenário, conforme assentado em jurisprudência mais recente deste Tribunal, os embargos de declaração opostos contra deliberação que adota medida cautelar não possuem efeito suspensivo pleno, de sorte a suspender o cumprimento de tal medida, de maneira que, opostos, não se aplica a eles de modo pleno o duplo efeito suspensivo previsto no § 3º do art. 287 do RI/TCU, ou seja, o suspensivo se limita aos prazos para interposição dos demais recursos previstos no Regimento Interno, não suspendendo, entretanto, os prazos para cumprimento da medida cautelar determinada no acórdão embargado, na linha dos precedentes Acórdãos 902/2009 e 917/2016, ambos do Plenário. **5.** Os embargos de declaração somente devem ser providos quando se torna necessário o aclaramento de dúvidas resultantes de ambiguidade, dubiedade ou indeterminação das proposições, inibidoras da apreensão do sentido, ou seja, quando necessário o saneamento de omissões, contradições ou obscuridades que lhe

prejudiquem o entendimento, conforme se dessume do art. 34 da Lei 8.443/1992 e da jurisprudência das principais cortes superiores. **6.** A dúvida de natureza subjetiva, decorrente do entendimento do embargante sobre a maneira de agir e sobre o alcance da deliberação deste Tribunal, esclarecida pela leitura atenta da deliberação embargada, não é passível de ser sanada mediante os embargos declaratórios, pois eles não se prestam a esclarecer dúvidas subjetivas do recorrente, sob pena de o órgão julgador passar a atuar como consulente desse ou substituir a Administração na prática de seus atos. (TCU - RP: 00051720160, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 04/05/2016, Plenário) **15.** Nota-se, portanto, que o Tribunal de Contas da União adota como passível a interposição de embargos de declaração contra decisão de natureza cautelar. **16.** O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, também já conheceu de embargos de declaração opostos em face de decisão de natureza cautelar, consoante se infere do seguinte aresto: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.017/AL - RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO INTERESSADO: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA PETIÇÃO AJCONST/PGR Nº 778883/2022 Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no art. 1.022, I, do CPC, c/c art. 337, caput, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), vem opor EMBARGOS DE DECLARAÇÃO em face do item “c” da decisão proferida em 24.10.2022, na qual o Ministro Relator deferiu monocraticamente a medida cautelar, ad referendum do Plenário, para “determinar a revogação da medida cautelar de afastamento do mandato estabelecida pelo STJ no MISOC n. 209/DF (2022/0245591-9) em relação ao Governador do Estado de Alagoas”.(...) Voto: Cabe anotar, por fim, que a suspensão cautelar do andamento do MISOC 209/DF no STJ foi determinada pelo Ministro Roberto Barroso na Rcl 56.518/AL, em decisão referendada por unanimidade pela Primeira Turma do STF. (...) ACOLHO os embargos de declaração para o fim de eliminar a dissonância interna

apontada, com a reforma do item "c" da decisão recorrida, anulando-se a determinação de revogação imposta à medida cautelar estabelecida no MISOC 209/DF, mantendo-se a suspensão dos seus efeitos até 48 horas após o término do segundo turno do pleito, por aplicação da nova leitura do art. 236 do Código Eleitoral." **17.** Não obstante a existência de precedentes sobre o cabimento de embargos de declaração contra decisões de natureza cautelar, importa ressaltar que a ausência de previsão e regulamentação específica no regimento Interno desta Corte, sobreleva os princípios da fungibilidade e da razoabilidade, os quais tornam **possível receber o recurso, em caráter excepcional. 18.** Os princípios da fungibilidade e razoabilidade tem por objetivo maior o de mitigar o formalismo exacerbado, focando na interpretação sistemática e teleológica dos institutos que coexistem, como o da instrumentalidade das formas e o da economia processual. **19.** Nesse sentido, a análise do cabimento dos embargos em questão não se limita à mera subsunção normativa formal das regras. Ao contrário, pauta-se pela subsunção ponderada perante a razão material da norma (sua finalidade), observando a lógica do razoável de Recaséns Siches, que vem sendo amplamente utilizada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.[3] **20.** Ao tratar da aludida teoria, Maria Helena Diniz ressalta que a aplicação jurídica não é um procedimento mecânico de reprodução da norma (subsunção formal), pois implica em um processo de individualização e concreção da norma geral.[4] **21.** Neste sentido, obtempera-se que os princípios do formalismo moderado e da fungibilidade, especialmente no processo administrativo, tem como finalidade a proteção do Direito de Defesa processual, garantindo que ninguém terá seus interesses prejudicados sem a oportunidade de defesa e recurso. **22.** Cite-se, nesse

3 Confira precedentes como o AgRg no AREsp n. 780.833/MT, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 3/5/2016, DJe de 24/5/2016, no STJ. E no STF o ARE 1352260 / PR, Relator(a): Min. PRESIDENTE, Decisão proferida pelo(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 05/11/2021, Publicação: 08/11/2021.

4 DINIZ, Maria Helena, Compêndio de introdução à ciência do direito: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica, à lógica jurídica, à norma jurídica e aplicação do direito, pp. 40

diapasão, conclusão de Flávio Cheim Jorge, na qual expressa a ponderação finalística necessária para a aplicação da fungibilidade, a saber: "Se o princípio da fungibilidade existe justamente para que a parte não seja prejudicada pela dúvida existente e criada pelo próprio sistema, não há razão para mutilá-lo" **23.** Dessa forma, com amparo no artigo 144 do Regimento Interno e, ainda, privilegiando a substância em detrimento da forma, a economia processual em detrimento do rigor formal dos institutos recursais, **conheço, em caráter excepcional, dos embargos declaratórios tempestivamente opostos. 2. DO MERITO - 24.** Afirma a SEHAB que sua irresignação se restringe ao item "A", relativo à determinação de correções e adequações, quando da republicação do edital, dos itens 4.8 e 4.15, que foram consideradas pela Auditoria, no seu relatório conclusivo, como superáveis, desde que fossem promovidos os ajustes necessários, conforme compromisso assumido pela Origem em sua última manifestação. **25.** Os citados itens assim dispõem: - Item 4.8. Inserção de exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares e inserção de que a qualidade dos materiais deverá observar a NBR 15575. - Item 4.15. Exclusão, do edital, da permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, indicando que apenas serão aceitas escrituras individualizadas, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel. **2.1 Quanto ao item 4.8 - 26.** A primeira irresignação da Origem diz respeito à determinação de que fosse inserida, no edital, a exigência de que os participantes do certame fossem certificados no âmbito do SiAC do PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat). **27.** Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional[5], o "PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat) é uma ferramenta do Governo Federal que busca garantir dois pontos fundamentais

[5] https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/pbqp-h/o-pbpq-h

quando se fala de habitação de interesse social: **a qualidade**, com obras marcadas pela segurança e durabilidade**; e a produtividade do setor da construção** a partir da sua modernização." **28.** O PBQP-H tem como base legal: - Portaria nº 134/ 98 que institui o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional - PBQP-H. - Decreto nº 10.325/20: que institui o Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação, suas atribuições e composição. - Estudo Jurídico do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H realizado pela Profª Cristiane Derani, associada da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Portaria n° 3.259, de 29 de dezembro de 2020, que restabelece o Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos inovadores e Sistemas Convencionais - SiNAT, no âmbito do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H, e dá outras providências (arquivo em anexo) - Portaria n° 75, de 14 de janeiro de 2021, que restabelece o Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil - SiAC e dá outras providências. - Portaria n° 79, de 14 de janeiro de 2021, que restabelece o Sistema de Qualificação de Empresas de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos - SiMaC, no âmbito do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, e dá outras providências. **29.** Percebe-se que se trata de instrumento do governo federal de indução de qualidade no setor de habitação de interesse social que, por meio de diretrizes e formulações, concretiza a melhora sistemática dos processos das empresas que aderem ao programa, bem como da qualidade de seus produtos. **30.** Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, o SiAC (Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil) além de promover o desenvolvimento das empresas do setor, por ter como foco a otimização dos processos de execução de obras, seus requisitos, além de exigirem o aperfeiçoamento da rotina administrativa, abrangem também questões específicas da construção civil. **31.** O SiAC criou um ambiente seguro e isonômico para as empresas, através da padronização da gestão, onde as empresas tivessem condições de melhorar

seus processos como um todo, aumentar seu desempenho e oferecer unidades habitacionais da mais alta qualidade, sustentáveis e duráveis, à população. **32.** Cabe ressaltar que apenas as empresas que fazem parte do PBQP-H podem executar empreendimentos habitacionais com o uso de recursos públicos federais. Isso porque em todas as portarias emitidas aos bancos financiadores de obras, está inserida a exigência de adesão ao programa. **33.** Tal exigência se deve à necessidade de garantias, por parte do Poder Público, de que as obras que serão financiadas com recursos públicos irão atender às especificações legais, bem como ao nível de qualidade determinada. **34.** A própria SEHAB, em seu apelo, reconhece que o PBQP-H "confere, por meio de seus instrumentos, parâmetros e premissas de avaliação de qualidade a serem observados pelos agentes atuantes na área de habitação social." **35.** Entretanto, não obstante tal reconhecimento, a SEHAB afirma que a necessidade de obtenção da certificação, sob o ponto de vista formal, não traria benefícios suplementares aos objetivos do Programa, e que a atual exigência, no edital, de que os participantes devem atender na integralidade o PBQP-H, e, consequentemente os parâmetros e práticas previstas nos 03 (três) instrumentos de certificação, assim como o atendimento à NBR 15.575, já seria suficiente para garantir a qualidade dos materiais e da execução dos empreendimentos. **36.** Isso porque a não observância a tais preceitos configuraria descumprimento aos termos do chamamento, e assim, a despeito das certificações, o atendimento da integralidade dos requisitos da PBQP-H e da NBR 15.575, previsto no edital, garantiria a mesma qualidade dos materiais e da execução certificados. **37.** A partir de tal raciocínio, a SEHAB entende que a determinação em tela apresenta contradição com os fundamentos da decisão ora recorrida, ao impor procedimento restritivo à participação dos interessados e menos eficiente, sem, contudo, trazer ganhos concretos em face das garantias de análise técnica da qualidade dos materiais e da execução dos empreendimentos já contidas no edital. **38.** Não assiste razão à requerente, pois não se vislumbram as omissões ou contradições alegadas, mas tão somente a mera irresignação com a determinação constante

na decisão. **39.** A questão foi amplamente debatida no decorrer da tramitação do TC 9538/2022, seja durante a troca de questionamentos deste Tribunal e manifestações da Origem juntados em seus autos, seja durante a realização das 03 (três) mesas técnicas que trataram do assunto. E a necessidade do credenciamento em questão foi, inclusive, acatada pela Origem em sua última manifestação. Na nota técnica 14503/2022, juntada a peça 64 dos autos, a SEHAB afirmou: **"Acata-se o questionamento**, conforme itens abaixo: i. Os imóveis devem respeitar as normas relativas a desempenho (NBR 15.575) e acessibilidade universal (NBR 9050); e ii. **O Edital será ajustado visando inserir maior detalhamento das especificações técnicas, em linha com as práticas do mercado de produção habitacional**, em especial à utilização de materiais e técnicas que garantam a qualidade final dos imóveis entregues." **40.** Além disso, no mesmo documento, às folhas 35, consta que: "visando atender a recomendação do E. TCM, os editalícios passarão a contar com maiores especificações acerca da qualificação dos materiais e procedimentos no âmbito do Chamamento, por meio de **certificados** emitidos por normas de qualidade, **notadamente o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat ("PBQP-H"),** ou outros equivalentes que venham a substitui-lo." **41.** Diante disso, a Auditoria concluiu que: "Uma vez que a SEHAB/SP Parcerias admite a pertinência do apontamento, este poderá ser superado se efetivadas as providências apresentadas quando da republicação do Edital, com as correções necessárias na instrução processual do certame, bem como no Edital e seus demais instrumentos. **42.** O apontamento original da Auditoria, cuja pertinência a Origem admitiu em sua manifestação, inclusive se comprometendo formalmente a sanear, foi o seguinte: "Item 4.8. O Edital não apresenta exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares. Diante da ausência dessa exigência, se possibilita a execução de obras com material de qualidade inferior ao efetivamente pago (subitem 3.9.)." **43.** Já a determinação contra a qual a requerente ora se insurge foi a seguinte: "Item

4.8. Inserção de exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares e inserção de que a qualidade dos materiais deverá observar a NBR 15575." **44.** Do cotejo entre a determinação ora em exame e o respectivo apontamento feito pela Auditoria, não se percebe qualquer incoerência. Até porque aquela foi lastreada integralmente nessa, nos seus termos e em seus fundamentos, que, frise-se, ressaltaram que a Origem havia anuído com a necessidade de adequação do edital no sentido inicialmente proposto. **45.** Assim, não existe qualquer contradição a ser eliminada na determinação em tela. O que se vê é apenas uma tentativa da requerente de ter reanalisada, sob novos argumentos, uma questão que já havia sido discutida inúmeras vezes, e que a própria requerente expressamente reconheceu que exigia o seu saneamento, comprometendo-se a realiza-lo nos termos apresentados pela Auditoria. **46.** Cabe ressaltar que se trata de apontamento relevante da Auditoria, que se constitui em garantia tão essencial, que, como dito, é exigida como requisito imprescindível para a execução de empreendimentos habitacionais com o uso de recursos públicos federais. **47.** O PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat) é instrumento do Governo Federal para cumprimento dos compromissos firmados pelo Brasil quando da assinatura da Carta de Istambul (Conferência do Habitat II/1996). A sua meta é organizar o setor da construção civil em torno duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva. **48.** O PBQP-H criou o SiAC (Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil), um sistema de certificação de gestão da qualidade voltado exclusivamente para construtoras, pré-requisito para aquelas que querem construir unidades habitacionais com verba do Governo Federal. Trata-se de ferramenta para qualificação e avaliação da capacidade de fornecedor de cumprir requisitos estatutários, comerciais e, principalmente, editalícios, normativos e de projeto, para oferecer habitações de qualidade, sustentáveis e duráveis. **49.** Para que se obtenha tais garantias,

é necessário avaliar e certificar as empresas que as executam. A certificação de um fornecedor é feita por meio de avaliações realizadas por empresas devidamente acreditadas pela Cgcre/Inmetro para realizar auditorias em construtoras que desejam aderir ao PBQP-H, por meio da certificação do SiAC. As avaliações normativas versam sobre: - Sistema da Qualidade – Que se caracteriza pela verificação do atendimento da empresa aos requisitos organizacionais voltados a garantia da qualidade do produto fabricado ou comercializado ou ao serviço prestado, - Produto – Denominado também de avaliação técnica, que se caracteriza pela verificação de amostras do produto ou serviço a ser adquirido, para constatação da capacidade de processamento da empresa e da adequação das características do produto, - Capacidade Instalada – Que se caracteriza pela verificação das instalações do fornecedor, de modo a se garantir o atendimento de entrega dentro dos prazos necessários e na quantidade estabelecida. **50.** A avaliação dos Fornecedores dentro do PBQP-H tem como objetivo principal propiciar ao comprador a verificação de determinadas condições de um fornecedor, referente ao seu sistema da qualidade, ao seu processo produtivo, às suas instalações e/ou seu produto. Por focar na otimização dos processos de execução de obras, seus requisitos, além de exigirem o aperfeiçoamento da rotina administrativa conforme NBR ISO 9000, abrangem também questões específicas da construção civil, como o cumprimento da Norma de Desempenho – ABNT NBR 15575, que traz uma série de exigências para cada elemento da construção. **51.** Uma verificação deve ser estruturada, ou seja, ter parâmetros claros e objetivos. A certificação assegura que a avaliação foi feita por entidade capacitada e devidamente acreditada para tanto, de modo a gerar a confiança necessária no sentindo de que o produto ou serviço a ser adquirido será suprido de acordo com as condições estabelecidas (técnicas, comerciais e de prazo), ao longo do tempo, aumentando a segurança jurídica da aquisição. **52.** Não parece crível que a simples declaração de atendimento às normas técnicas de critérios da norma de desempenho possam substituir um processo de verificação e avaliação da qualificação técnica da capacidade de entregar o contratado por

um fornecedor ou embasar uma avaliação efetiva de um fornecedor. **53.** Da mesma forma, não parece razoável, ou minimamente seguro, que, ao invés da exigência da certificação em questão, procedimento obrigatório para todos os certames que utilizem recursos federais para a execução de empreendimentos habitacionais, a Administração Municipal atraia para si o risco envolvido, bem como o ônus da fiscalização, análise e avaliação de um leque extenso de procedimentos complexos, em relação a diversos empreendimentos, existindo entidades privadas independentes e experientes que se dedicam com exclusividade a tal tarefa, devidamente acreditadas pelos órgãos competentes para tanto. **54.** Ainda dentro deste ponto, assim dispõe a legislação municipal (Decreto 42.318/2002), que cria o Programa Municipal de Qualidade Ambiental e adota o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H no Município de São Paulo: *"Art. 6º - Em consonância com o disposto no inciso IV do artigo 4 º, a cadeia produtiva da indústria da construção civil fica definida, no Município de São Paulo, como setor econômico-estratégico, pelo qual se iniciará a implantação do Programa Municipal de Qualidade Ambiental, com a adoção do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, criado pela Portaria nº 134, de 18 de dezembro de 1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento."* **55.** Assim, diante de todo o exposto, mantenho a determinação constante no item "A-3" da decisão, referente ao item 4.8 do parecer conclusivo de Auditoria. **2.2 Quanto ao item 4.15 - 56.** A segunda irresignação da Origem diz respeito ao Item 4.15 do relatório conclusivo da Auditoria (subitem 3.15), qual seja: "A permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, em detrimento da individualização da escritura pública por unidade habitacional, prevista no 12.3.1. do Edital de Chamamento, dificulta a transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel" **57.** Alega a embargante que a mera lavratura de escrituras públicas individualizadas não traria garantias aos beneficiários, e que o registro individualizado das matrículas dos imóveis evitará dificuldades na

transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel. **58.** Ainda, que "a exigência de apresentação de matrícula individualizada dos imóveis credenciados com averbação da construção no edital em comento, inclusive, teve por finalidade contemplar preocupação anteriormente apontada por esta Eg. Corte, com o intuito de fortalecer a obrigação legal de individualização das matrículas, privilegiando a regularização dos imóveis e estabelecendo forma de mitigar quaisquer problemáticas envolvendo sua transferência", e que "ainda que haja previsão no sentido de permitir que sejam celebradas escrituras públicas para um conjunto de unidades habitacionais, a individualização das unidades habitacionais, inclusive para fins de regularização, está assegurada mediante o efetivo registro em matrículas individualizadas, afastando qualquer risco de dificuldade na transferência do domínio do imóvel". **59.** Por fim, afirma que "A vedação total a que conste no Edital a permissão de lavraturas de escrituras públicas para um conjunto de unidades, indicando que apenas serão aceitas escrituras individualizadas, impõe um procedimento custoso e menos eficiente para aquisição de um conjunto de unidades pela Administração, contradizendo, portanto, a fundamentação do r. voto, indubitavelmente pautada pela preservação do interesse público". **60.** De fato, conforme consta na decisão ora guerreada, a Origem já tinha informado que havia alterado o edital, inserindo previsão de matrícula individualizada dos imóveis credenciados com averbação de construção, o que a própria Auditoria reconheceu que seria suficiente para sanear a irregularidade apontada. **61.** A Auditoria, neste ponto de seu relatório conclusivo, afirmou que "Uma vez que a SEHAB/SP Parcerias admite a pertinência do apontamento, este poderá ser superado se efetivadas as providências apresentadas quando da republicação do Edital, com as correções necessárias na instrução processual do certame, bem como no Edital e seus demais instrumentos". **62.** Sobre o ponto, ressalte-se que a exigência de escritura individualizada feita pela Auditoria possui maior ligação/coerência com o Edital de Chamamento nº 02/SEHAB/2022, cujo objeto é a aquisição de imóveis pulverizados para a implantação de 5.000

(cinco mil) unidades habitacionais alcançando o montante total estimado de R$1.000.000.000,00. Aquele certame prevê a aquisição de imóveis prontos e acabados, não sendo possível o credenciamento de imóveis que se encontram em fase de construção. Por essa razão, a exigência de individualização dos imóveis em matriculas e escrituras já na fase de credenciamento possui fundamento, uma vez que o credenciamento dos imóveis, avaliação, compra pela COHAB e posterior transferência para terceiros será praticamente no mesmo ato. **63.** De outro lado, e diferentemente do chamamento público 02/SEHAB/2022, o certame em questão prevê a possibilidade de aquisição de imóveis prontos e também de imóveis em construção, com término de execução das obras no prazo de até 2 anos. Nesse certame, a lavratura das escrituras individualizadas dos imóveis já adquiridos pela COHAB (mediante a assinatura dos compromissos de compra e venda previstos para a fase III), está prevista para a fase IV, última etapa do certame, nos termos do edital. **64.** Por essa razão, a efetiva alteração do edital em questão conforme o comprometimento da origem consignado em sua última manifestação juntada aos autos (peça 64), no sentido de inserir a exigência de apresentação de matrícula individualizada dos imóveis credenciados com averbação da construção, atende à determinação proferida na decisão objeto do presente pedido. **65.** Assim, neste ponto, acolho os embargos, esclarecendo a decisão ora embargada com o fim de assentar a determinação anteriormente prolatada nos seguintes termos: Item 4.15. Inclusão, no edital, da exigência de apresentação de matrículas individualizadas dos imóveis credenciados, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel. **3. CONCLUSÃO: 66.** Cabe registrar que se trata de insurgência em face da decisão colegiada que autorizou a retomada parcial do chamamento público 01/SEHAB/2022, de forma condicionada ao saneamento de diversas irregularidades apontadas, por meio de 10 (dez) determinações e 13 (treze) recomendações. Determinações, inclusive, acerca de apontamentos que já haviam sido acatados pela Origem, formalmente, em manifestações que se

encontram juntadas aos autos, e que foram objeto de análise dos órgãos técnicos deste Tribunal. **67.** Ainda, relevante consignar que, não obstante a existência de 10 (dez) determinações e 13 (treze) recomendações na decisão ora impugnada, além da autorização para a retomada apenas parcial do certame até o final de sua fase II, com a determinação de proibição de qualquer ato relativo à sua fase III, a Origem manifesta agora sua irresignação apenas quanto a duas das determinações, o que demonstra, inclusive, a sua aceitação quanto aos demais dispositivos da aludida decisão. **68.** Diante de todo o exposto, CONHEÇO dos embargos de declaração opostos, e, no Mérito, DOU PROVIMENTO PARCIAL, reiterando a determinação feita anteriormente relativa ao item 4.8, pelos argumentos lá consignados e aqui reproduzidos, e sobretudo pelo fato de que se trata de apontamento que foi acatado formalmente pela própria Origem na ocasião; e acolhendo a argumentação da embargante relativa ao item 4.15, para o fim de assentar os esclarecimentos constantes nesta decisão acerca da necessidade de individualização das matrículas dos imóveis credenciados. **69.** Por fim, necessário registrar que ocorreu, no dia 10 de dezembro de 2022, a republicação do edital do chamamento público 01/SEHAB/2022. E a partir de sua análise, constatou-se que houve o descumprimento das determinações objeto dos presentes embargos. Assim, haja vista o provimento parcial dos mesmos, tendo sido acolhidos os argumentos da Origem relativos à determinação que trata do item 4.15, e rejeitados os argumentos relativos à determinação referente ao item 4.8, tendo sido mantida em sua integralidade, **DETERMINO a republicação do edital do chamamento público 01/SEHAB/2022, de forma a que seja cumprida a determinação anteriormente proferida, ora ratificada**. **70.** Cabe lembrar que a Auditoria se encontra responsável por verificar se foram atendidas de forma devida, no novo edital, todas as determinações impostas como condicionantes da retomada parcial conforme decisão do Plenário exarada na sessão ordinária de 7 de dezembro de 2022, a fim de que este Pleno volte a se debruçar sobre o assunto novamente."

Certifico que o Egrégio Plenário, à unanimidade, conheceu, em caráter excepcional, dos embargos de declaração opostos, nos termos do voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator, sendo que o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM admitiu, excepcionalmente, os efeitos infringentes.

Certifico que, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor e ROBERTO BRAGUIM, o Plenário deu provimento parcial aos embargos, acolhendo os argumentos da Origem relativos à determinação que trata do item 4.15, rejeitando os argumentos relativos à determinação referente ao item 4.8 e mantendo, em sua integralidade, a determinação de republicação do edital, restando vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que conservou o entendimento manifestado na certidão de peça 99.

14 – dezembro – 2022

Mariana de Luna Cury – Coordenadora Chefe Processual

/cv

Assinado digitalmente por MARIANA DE LUNA CURY
Data: 14/12/2022 18:32:29 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 9.538/2022

3.249ª Sessão Ordinária – 30.11.2022

Conselheiro Relator Vice-Presidente Eduardo Tuma

Chamamento Público 01/SEHAB/2022

Objeto: Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais.

CAUTELAR. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SEHAB. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. RETOMADA. RECOMENDAÇÕES. 1. Inserção no edital, da obrigatoriedade de registro de incorporação anterior à aquisição de imóveis em atenção à exigência do art. 32 c/c o § 5º do art. 35 da Lei Federal 4.591/1964, adotando-se como parâmetro as diretrizes técnicas mínimas constantes do Manual de Fomento à Habitação da Caixa Econômica Federal, instituição nacionalmente reconhecida como líder na gestão de programas de habitação popular, com os programas Minha Casa Minha Vida e o Casa Verde e Amarela. 2. Fixe no edital um limite máximo de unidades por empreendimento, utilizando-se, para tanto, dos critérios estabelecidos na legislação municipal, garantindo efetividade às regras editalícias (constantes dos itens 2.2.3.2 e subitem 2.2 do Anexo I – Requisitos Mínimos das Unidades Habitacionais, garantindo a almejada aquisição territorialmente pulverizada. 3. Seja fixada no edital uma quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A por lote (por critério fundamentado), evitando-se a possibilidade de concentração de unidades em regiões extremas periféricas afastadas dos eixos estruturais e o não atingimento da própria política pública. 4. Realização e apresentação de nova pesquisa de preços, levando em consideração as fragilidades apresentadas. recomendando que seja utilizada como parâmetro para a zona de precificação os 96 (noventa e seis) distritos delimitados na divisão geográfica de área. LM 11.220/1996. 5. Seja realizada pesquisa de preços complementar para confirmação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital em relação aos valores teto, bem como aos limites de precificação por m² de área útil, definidos por Distritos, com as devidas Categorias Espaciais de Priorização A e B, recomendando, para

tanto, parceria com instituição(s) especializada(s) na precificação de imóveis, como o CRECI. 6. Que o edital estabeleça um controle suplementar e exija dos interessados que, em cada empreendimento, seja apresentado um estudo de viabilidade econômica contendo comparativo entre o preço ofertado com os preços praticados na região, previamente à assinatura do compromisso de compra e venda. 7. Revise o Edital quanto à execução orçamentária, ao processamento do pagamento, ao registro das fases das despesas, bem como que seja inserida a obrigação de anexar a cada compromisso de compra e venda o cronograma financeiro do empreendimento, bem como procedimentos para eventual devolução de recursos depositados na conta vinculada em caso de rescisão. L 4.320/1964. L 8666/1993. 8. Que o edital estabeleça regra para que o repasse mensal de pagamento das parcelas contratuais fique atrelado ao andamento do cronograma físico da obra, com a medição de execução atestada pela Cohab, mantendo-se apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra (15% referente aos custos iniciais, como terreno, canteiro, etc.), sendo este o procedimento adotado pela Caixa Econômica Federal, no financiamento imobiliário. 9. Que o edital estabeleça regra para que a COHAB, na fase de recebimento final das unidades adquiridas, efetue vistoria para recebimento de todos os imóveis, tanto para as áreas comuns, como para cada unidade habitacional, elaborando relatórios individualizados que contenham a avaliação de todos os aspectos construtivos, utilizando como base as normas técnicas, os contratos e memoriais descritivos, podendo, para tanto, contratar apoio à fiscalização para realização de tais vistorias técnicas ou outra solução que se mostre compatível. DETERMINAÇÃO. 1. Que a Administração poderá retomar o certame até o final da fase II do edital, referente ao credenciando das unidades habitacionais e avaliação pela Comissão, abstendo-se de celebrar qualquer assinatura em qualquer ato de promessa de compra e venda (previstos na fase III do edital) até que haja nova passagem da matéria para deliberação do Plenário dessa Corte de Contas. Votação por maioria.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

REVOG-UTR-46/2022

Processo TC/009538/2022

(3.249ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator deu conhecimento ao Egrégio Plenário da matéria constante do seguinte despacho:

"**1.** Trata-se de acompanhamento do **Chamamento Público 01/SEHAB/2022 (Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0)**, que tem por objeto a aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais, com valor estimado de R$ 8.400.000.000,00 (oito bilhões e quatrocentos milhões de reais)[1].

2. Cabe lembrar que tenho trazido à apreciação deste Plenário considerações sobre a matéria[2], ocasiões nas quais ressalto a importância do assunto, sobretudo devido à sua magnitude, ao alto grau de complexidade, à originalidade e ao vulto financeiro envolvido nas iniciativas do Executivo quanto ao tema, e solicitado a colaboração dos demais conselheiros em sua análise, cujas contribuições, com apontamentos pertinentes, revestiram-se de grande valor nas considerações que seguem.

3. Preliminarmente, dada a relevância da matéria, gostaria de tecer breve relato acerca da situação na qual se encontram os projetos habitacionais atualmente em curso no Município de São Paulo.

I - BREVE RELATÓRIO SOBRE OS PROJETOS HABITACIONAIS ATUALMENTE EM CURSO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

4. Consta do Plano Municipal de Habitação – PMH, previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/14)[3], a necessidade de produção de 368.751 (trezentos e sessenta e oito mil setecentos e cinquenta e um) domicílios no Município. O mesmo documento registra que atualmente existem cerca de 31.884 (trinta e uma mil oitocentas e oitenta e quatro) pessoas em situação de rua em São Paulo, sendo 12.675 (doze mil seiscentas e setenta e cinco) em "situação de acolhida" e 19.209 (dezenove mil duzentas e nove) em "situação de rua".

---

[1] Haja vista o valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional limitado a R$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), com expectativa de aquisição de 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais

[2] Foram apresentadas considerações nas sessões do dia 19/10/2022 e no dia 23/11/2022, que constam em anexo ao fim do voto.

[3] Informação corroborada pela nota técnica que fundamenta e instrui os processos SEI referentes aos chamamentos públicos ora em análise.

5. Diante desse quadro, é importante avaliar as diferentes iniciativas de todos os âmbitos da Federação na tentativa de mitigar esse déficit na cidade de São Paulo seja na esfera federal, seja na estadual, seja na municipal.

6. No que tange à esfera federal, atualmente se encontra em andamento o Programa "Casa verde e amarela", voltado à aquisição de crédito imobiliário, que impacta na diminuição do déficit habitacional do Município, mas que, pelo fato de se tratar de programa que atende à demanda dos cidadãos de forma intermediada pela Caixa, não dispomos de números seguros quanto à sua efetiva concretização no momento.

7. Já na esfera estadual, encontra-se em funcionamento o Programa "Casa Paulista", que, no Município de São Paulo, estão sendo entregues 9.000 (nove mil) unidades HIS e 5.124 (cinco mil cento e vinte e quatro) unidades HMP no centro da cidade, somando um total de 14.124 (quatorze mil cento e vinte e quatro) unidades habitacionais.

8. Por fim, quanto aos esforços da Administração Municipal sobre o assunto, primeiramente cabe ressaltar que, de acordo com a Lei Orçamentária do Município referente ao ano de 2022, o orçamento destinado à Secretaria de Habitação este ano foi de R$ 1.753.901.480,21 (um bilhão, setecentos e cinquenta e três milhões, novecentos e um mil quatrocentos e oitenta reais e vinte e um centavos); o orçamento destinado à COHAB foi de R$ 164.738.141,64 (cento e sessenta e quatro milhões, setecentos e trinta e oito mil cento e quarenta e um reais e sessenta e quatro centavos), e o orçamento destinado ao Fundo Municipal de Habitação foi de R$ 396.067.022,00 (trezentos e noventa e seis milhões e sessenta e sete mil e vinte e dois reais).

9. Já o PL nº 579/2022, projeto de lei orçamentária que estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2023, que se encontra em tramitação na Câmara Municipal desde 30 de setembro de 2022, prevê orçamento destinado à Secretaria de Habitação no total de R$ 2.906.292.249,00 (dois bilhões, novecentos e seis milhões, duzentos e noventa e dois mil duzentos e quarenta e nove reais), sendo o orçamento destinado à COHAB de R$ 181.031.598,00 (cento e oitenta e um milhões e trinta e um mil quinhentos e noventa e oito reais), e o orçamento destinado ao Fundo Municipal de Habitação no valor de R$ 472.710.938,00 (quatrocentos e setenta e dois milhões, setecentos e dez mil novecentos e trinta e oito reais).

10. Cabe ressaltar que já consta no PL nº 579/2022, em seu Quadro de Detalhamento das Ações – QDA, a individualização, por subprefeituras, das despesas programadas para 2023 relativas ao programa "Pode Entrar", detalhamento este que não foi realizado no projeto de lei orçamentária anterior relativo ao orçamento de 2022.

11. Não obstante se tratar de projeto de lei, ainda em tramitação na Câmara Municipal, já é possível, a partir dele, verificar como o Executivo vislumbrou o tema.

12. Tendo como suporte tal montante orçamentário, existem em andamento em nosso Município os seguintes programas habitacionais:

(a) "Pode Entrar" – Desenvolvido para ampliar e facilitar o acesso ao sistema habitacional do Município, criando mecanismos inovadores de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, por meio da requalificação ou aquisição de imóveis privados, com uma política habitacional de financiamento e locação de subsidiados, que tem atualmente o orçamento de 1,3 bilhão de reais, e anúncio de entrega de 915 (novecentas e quinze) unidades em setembro deste ano (início de obras), das quais são 227 (duzentas e vinte e sete) unidades no Conjunto Residencial Padre Ticão, 100 (cem) unidades no Residencial Santa Bárbara, 147 (cento e quarenta e sete) unidades no Residencial Nossa Senhora de Fátima, 131 (cento e trinta e uma) unidades no Residencial General Rondon, 227 (duzentas e vinte e sete) unidades no Mutirão Carolina Marina de Jesus e 83 (oitenta e três) unidades no Residencial Adventista, além da requalificação de 287 (duzentas e oitenta e sete) moradias no centro (edifício Prestes Maia), totalizando 1.202 (mil duzentas e duas) unidades habitacionais previstas;

(b) "Nossa Casa" – Programa criado pelo Decreto Estadual n. 64.416/19, que prevê a parceria das três esferas de Governo (estadual, municipal e federal) para viabilização de empreendimentos para Habitação de Interesse Social;

(c) o **Programa de Regularização Fundiária** - Com base nos instrumentos jurídicos e urbanísticos da política urbana, presentes no Plano Diretor Estratégico, propõe que, a partir do reconhecimento da realidade socioterritorial de cada assentamento, seja promovido o direito à posse e à permanência dos moradores de áreas ocupadas informalmente e a ampliação do acesso à terra urbanizada, por meio da titulação de seus ocupantes, com prioridade para as famílias de baixa renda; e

(d) o **Programa de Urbanização das Favelas** - Desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação, tendo como foco a urbanização e a regularização fundiária de áreas degradadas, ocupadas desordenadamente e sem infraestrutura, trata-se do maior Programa de Regularização Urbanística e Fundiária do País que abrange ainda loteamentos irregulares e precários.

13. Ainda, em nosso Município, temos em andamento diversos certames que impactam na resolução do déficit habitacional consignado no PMH, dentre os quais citamos:

(a) a Consulta Pública 10/2021-SGM - PPP - Concessão de implantação e prestação dos serviços de gestão predial, gestão operacional, trabalhos técnicos sociais e gestão de carteira de 3 (três) Empreendimentos Habitacionais, com a previsão de 318 (trezentos e dezoito) unidades habitacionais (SEI nº 6011.2021/0003146-9 e SEI: 6011.2021/0002608-2);

(b) a Consulta Pública 11/2021-SGM - PPP - Concessão de Gestão Predial - 12 (doze) empreendimentos, com a previsão de 1.429 (mil, quatrocentos e vinte e nove) unidades habitacionais (SEI nº 6011.2021/0003147-7);

(c) a Consulta Pública 07/2021-SGM - PPP - Locação de imóveis destinados à

implementação de unidades habitacionais no âmbito da Política Municipal de Habitação, com a previsão de 3.000 (três mil) unidades habitacionais (SEI nº 6011.2021/0002540-0);

(d) o Processo SEI nº 6011.2021/0002488-8 (Antiga locação social, que agora é infraestrutura para serviços voltados à população em situação de rua) - Parceria público-privada ("PPP") na modalidade de concessão administrativa para provisão de moradias como serviço na cidade de São Paulo, englobando a implantação de 3 (três) empreendimentos habitacionais e a prestação dos serviços de gestão predial, de gestão operacional e de gestão administrativa de beneficiários com previsão de 1.754 (mil setecentas e cinquenta e quatro) unidades habitacionais;

(e) a Concorrência Internacional nº Cohab-SP 001/2019 (SEI 7610.2020/0000827-8 e TC 1500/2020) - Parceria público-privada para concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social e mercado popular na Cidade de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, empreendimentos não residenciais privados e da prestação de serviços que especifica, com previsão de criação de 21.000 (vinte e uma mil) unidades habitacionais, sendo 9.230 (nove mil duzentas e trinta) unidades habitacionais na primeira fase, e 11.770 (onze mil setecentas e setenta) unidades habitacionais na segunda fase.

(f) o Chamamento Público 01/SEHAB/2022 - Aquisição de 40.000 (quarenta mil) Imóveis para a Implantação de Unidades Habitacionais (SEI nº 6014.2022/0001393-0 e TC n. 9538/2022); e

(g) o Chamamento Público 02/SEHAB/2022 - Aquisição de 5.000 (cinco mil) Imóveis Pulverizados para a Implantação de Unidades Habitacionais (SEI n. 6014.2022/0001395-7 e TC n. 9539/2022).

14. Dentre os projetos de minha relatoria, encontra-se o Chamamento Público 01/SEHAB/2022, que faz parte do Programa "Pode Entrar" e tem por objeto a aquisição de 40.000 (quarenta mil) imóveis, cujo edital está sendo analisado nos autos do TC 9538/2022, o qual trago neste momento à apreciação do Pleno.

15. Para que haja melhor compreensão de todos os aspectos do teor do voto que apresento, faz-se importante consignar um breve histórico de sua tramitação neste Tribunal.

II - BREVE HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO DO CHAMAMENTO PÚBLICO 01/SEHAB/2022 NO TCMSP

16. Em 5 de março de 2022, foi publicado no Diário Oficial do Município o aviso da Consulta Pública nº 003/2022/SGM-SEDP, com vistas a coletar da sociedade civil contribuições para o aprimoramento dos documentos que viriam a alicerçar o chamamento público ora em exame.

17. Diante de questões suscitadas pela sociedade civil durante a referida consulta pública, bem como de outras levantadas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas

a partir da análise dos documentos disponibilizados na ocasião, em 8 de março de 2022, por meio do ofício Gab-ET-2007-2022, determinei que a Administração Municipal prestasse esclarecimentos.

18. Recebida e analisada a manifestação da Origem, restaram ainda diversas dúvidas que geraram novos questionamentos, motivo pelo qual encaminhei à Origem, em 11 de abril de 2022, o ofício Gab-ET-2028-2022, por meio do qual convoquei Mesa Técnica, a se realizar em 19 de abril de 2022, para tratar do assunto, bem como de outras questões relacionadas aos projetos e procedimentos administrativos em andamento na Administração Municipal no âmbito de seu plano de desestatização relativo às áreas de habitação e assistência social.

19. Na data prevista, foi realizada Mesa Técnica, de forma híbrida, durante a qual foram apresentados os 6 (seis) programas habitacionais anteriormente citados, o que suscitou a elaboração de 14 (quatorze) questionamentos que foram encaminhados à Origem para a apresentação de esclarecimentos, em 9 de maio de 2022, por meio de ofício Gab-ET-2036-2022. Foi recebida resposta da Origem em 30 de maio de 2022.

20. Nesse ínterim, foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 28 de maio de 2022, o aviso de abertura do Chamamento Público 02/SEHAB/2022 (Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0), ora em análise, o que ensejou a convocação de nova Mesa Técnica (convocada em 3 de junho de 2022 por meio do ofício Gab-ET-2042-2022 para SEHAB), sobretudo em razão de ainda restarem questões pendentes de saneamento mesmo após a realização da mesa técnica anterior, e posterior recebimento de novas manifestações da origem. A nova mesa técnica se realizou em 15 de junho de 2022.

21. Mesmo após a realização desta segunda Mesa Técnica, ainda restaram diversos pontos sem o devido esclarecimento por parte da Origem, bem como surgiram outras questões a serem sanadas, motivo pelo qual foram requeridos novos esclarecimentos, em 23 de junho de 2022, por meio do ofício Gab-ET-2044-2022. Solicitada dilação de prazo pela Origem para sua manifestação, em 18 de julho de 2022 (ofício 512/2022-SEHAB), e tendo este pedido sido prontamente deferido, tais questionamentos não foram respondidos até a presente data.

22. Tendo, já em 30 de maio de 2022, determinado à Subsecretaria de Fiscalização e Controle (atual Subsecretaria de Controle Externo – SCE) o acompanhamento do presente Chamamento Público, em 29 de junho de 2022 determinei também à Assessoria Jurídica de Controle Externo que procedesse à análise jurídica de seu respectivo edital, de forma concomitante à análise técnica da Auditoria, tendo em vista a proximidade da abertura do certame, marcada para o dia 14 de julho de 2022, bem como a complexidade do caso, já evidente a partir de todo o ocorrido, acima relatado.

23. Vale registrar que, na ocasião, verificou-se em consulta aos autos do Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0 a juntada de impugnação ao edital em tela.

24. Em 4 de julho de 2022, recebi da AJCE a manifestação jurídica requerida, que consignou recomendações a serem desde já observadas com vistas ao aprimoramento do referido edital, bem como diversos questionamentos que demandavam maiores esclarecimentos por parte da Origem.

25. Em 5 de julho de 2022, foi juntado aos presentes autos o Relatório Preliminar da Auditoria (peças 29 e 30), que concluiu no sentido de que o chamamento público em tela **não reunia condições de prosseguimento**, diante das ilegalidades, irregularidades e infringências nele apontadas.

26. Na mesma data, foi realizado pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, em conjunto com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB e a SPParcerias, um "*road show*" virtual sobre o Chamamento Público nº 001/SEHAB/2022, conforme Comunicado n. 002 daquela Pasta, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo no dia 2 de julho de 2022 (fl.110), do qual participaram técnicos deste TCMSP.

27. Apesar dos esclarecimentos prestados pela Administração, é certo que pontos cruciais dos projetos em apreço seguiram sem as devidas explicações.

28. Como se percebe, trata-se de projeto de desestatização inovador desenvolvido pela Administração Municipal de São Paulo por meio de modelagem de parceria público privada complexa.

29. Ante as respostas dadas até aquele momento pela Administração, bem como as análises técnico-jurídicas realizadas, percebeu-se que, não obstante todos os esforços despendidos para o aprimoramento do projeto, ainda perduraram dúvidas, incertezas, lacunas e impropriedades a serem sanadas. Ainda existia espaço que suscitava o aprimoramento de sua modelagem para que fossem resolvidas todas as questões técnicas e jurídicas já constatadas que sinalizavam alerta para atitudes cautelares que protegessem a Municipalidade dos enormes riscos envolvidos.

30. Assim, no dia 5 de julho de 2022, foram acostados aos autos os relatórios preliminares dos órgãos técnicos com apontamentos de irregularidades e recomendações de aprimoramento, que foram encaminhados para a origem. Apesar dos esclarecimentos prestados pela Administração, pontos cruciais dos projetos em apreço seguiram sem as devidas explicações, o que culminou na decisão tomada em 6 de julho de 2022, no sentido da suspensão do certame. Esta decisão cautelar foi referendada pelo Pleno deste Tribunal e comunicada oficialmente à origem na mesma data, visando ao saneamento das irregularidades apontadas para que este Tribunal deliberasse posteriormente pela retomada dos certames, com a maior brevidade possível.

31. Entretanto, um mês após a comunicação da citada decisão, não tendo a Origem apresentado qualquer manifestação, determinou-se a expedição de novo ofício, em 8 de agosto de 2022 (ofício SSG-15576-2022), cuja resposta da Prefeitura apenas foi apresentada a esta Corte no dia 26 de agosto de 2022 (por meio do oficio

177/2022/SEHAB), quase dois meses após a decisão cautelar de suspensão do certame ter sido devidamente oficiada e publicada. Tal manifestação da Origem foi aditada posteriormente com a juntada de documentos no dia 8 de setembro de 2022 (por meio do Ofício 190/2022/SEHAB).

32. Diante dos novos documentos, fizeram-se necessários novos esclarecimentos, motivo da expedição de ofício, em 13 de setembro de 2022 (ofício SSG 16064-2022), respondido em 22 de setembro de 2022, por meio do Ofício 197/2022/SEHAB.GAB.

33. Em paralelo, foi solicitada pela Origem a realização de nova mesa técnica para tratar do assunto, que foi realizada no dia 18 de outubro de 2022.

34. Após a realização da nova mesa técnica, os autos do presente TC foram encaminhados à SCE para análise de todos os novos documentos juntados e confecção de seu relatório conclusivo, que foi apresentado no dia 18 de novembro de 2022.

35. O que se depreende dessa ordem cronológica dos fatos é que o tempo de análise do processo não se prolongou em virtude desse Tribunal, que atuou com diligência e celeridade (conforme ofícios anexos a este voto).

III – RELATÓRIO SINTÉTICO DAS MESAS TÉCNICAS REALIZADAS

36. Destaco que a realização de três mesas técnicas sobre o assunto, com a presença de autoridades do Executivo e do Legislativo Municipal, Conselheiros deste Tribunal de Contas, técnicos envolvidos no projeto, auditores e assessores jurídicos, foi fundamental para o esclarecimento de diversas questões relevantes, bem como para se evidenciarem problemas que demandavam solução.

37. A primeira mesa técnica, realizada de forma híbrida, em 19 de abril de 2022, contou com a presença do Conselheiro João Antônio e representantes dos Conselheiros Roberto Braguim, Maurício Faria e Domingos Dissei. Estavam presentes de forma presencial: Tarsila Peres Santos (Secretária Executiva da Secretaria de Desestatizações e Parcerias), Letícia Tobias, Rogério Ceron (Diretor Presidente de SP-Parcerias), Mariana Almeida (Diretora de Projetos de SP-Parcerias), Rodrigo Cintra Pires (Gerente de projetos de SP-Parcerias), Marcela Santos (Gerente da SP-Parcerias), Ana Ligia e Arnaldo (ambos assessores da Diretoria da SP-Parcerias). Presentes, ainda, João Siqueira de Farias (Secretário Municipal de Habitação), Carlos Alberto Silva (Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação), o vereador Fabio Riva (Líder do Governo), e os vereadores, membros da Comissão de Política Urbana Metropolitana e Meio Ambiente, Paulo Frange, Ely Teruel, André Santos, Rodrigo Goulart, Antônio Donato, Silvia da Bancada Feminista e Aurélio Nomura. Por fim, também de forma virtual, presente o corpo técnico do Tribunal de Contas, representado por Luciana Guerra (SCE), Egle Monteiro (AJCE), Ricardo Panato (SG) e Dimitri Rodermel (Coordenador da Coordenadoria VII da SCE).

38. A mesa técnica teve como objetivo tratar dos projetos habitacionais em

andamento no Município de São Paulo no âmbito do programa "Pode Entrar" (Lei Municipal 17.638/21), e outros, dentre os quais:

(a) a Consulta Pública 10/2021-SGM - PPP - Concessão de implantação e prestação dos serviços de gestão predial, gestão operacional, trabalhos técnicos sociais e gestão de carteira de **3 (três) Empreendimentos Habitacionais, com a previsão de 275 (duzentas e setenta e cinco) unidades habitacionais**;

(b) a Consulta Pública 11/2021-SGM - PPP - Concessão de Gestão Predial **- 12 (doze) empreendimentos, com a previsão de 1.429 (mil quatrocentas e vinte e nove) unidades habitacionais;**

(c) a Consulta Pública 07/2021-SGM - PPP - Locação de imóveis destinados à implementação de unidades habitacionais no âmbito da Política Municipal de Habitação, com a previsão de **3.000 (três mil) unidades habitacionais;**

(d) o Processo SEI nº 6011.2021/0002488-8 (Antiga locação social, que agora é infraestrutura para serviços voltados à população em situação de rua) - Parceria público-privada ("PPP") na modalidade de concessão administrativa para provisão de moradias como serviço na cidade de São Paulo, englobando a implantação de 3 (três) empreendimentos habitacionais e a prestação dos serviços de gestão predial, de gestão operacional e de gestão administrativa de beneficiários com previsão de 750 (setecentas e cinquenta) unidades habitacionais;

(f) o Chamamento Público 01/SEHAB/2022 - **Aquisição de 40.000 (quarenta mil) imóveis** para a Implantação de Unidades Habitacionais (SEI nº 6014.2022/0001393-0 e TC n. 9538/2022); e

(g) o Chamamento Público 02/SEHAB/2022 - **Aquisição de 5.000 (cinco mil) imóveis** Pulverizados para a Implantação de Unidades Habitacionais (SEI n. 6014.2022/0001395-7 e TC n. 9539/2022).

39. Durante a mesa técnica foram apresentadas pela Origem noções gerais sobre os projetos de habitação do Município e, em especial, sobre aqueles acima elencados, que foram detalhados em seus principais pontos.

40. Muitos apontamentos foram apresentados e debatidos, e todos os dados discutidos serviram, ao final da mesa técnica, de subsídio para a elaboração de questionamentos, que, conforme relatado anteriormente, foram enviados à Origem para novos esclarecimentos.

41. Já a mesa técnica realizada em 15 de junho de 2022 contou com a participação de Rogério Ceron (Diretor Presidente de SP-Parcerias), João Siqueira de Farias (Secretário Municipal de Habitação), Luciana Guerra, além do corpo técnico da Origem e deste Tribunal, e teve como objetivo a análise específica dos chamamentos públicos 01/SEHAB/2022 e 02/SEHAB/2022, que tratam da aquisição de 45.000 (quarenta e cinco mil) imóveis pela COHAB, para futura utilização pelos programas habitacionais vigentes.

42. Foram discutidos ambos os chamamentos em detalhes, levantadas dúvidas e obscuridades, e a Origem se comprometeu a apresentar manifestação ao Tribunal acerca das questões levantadas.

43. Por fim, foi realizada uma terceira mesa técnica, em 18 de outubro de 2022, após a suspensão do certame e sucessivos diálogos entre o tribunal e a Origem. Nesta ocasião, foi apresentada pela Origem nova proposta de edital, onde foram acatadas diversas recomendações feitas na decisão de suspensão cautelar. Ao fim da mesa técnica, foi solicitado à Origem que encaminhasse o documento que originou os avanços alcançados até então.

IV - APRIMORAMENTOS JÁ ALCANÇADOS NO PROJETO DESDE O INÍCIO DE SUA TRAMITAÇÃO

44. Não restam dúvidas de que, ao longo deste processo, evidenciou-se a necessidade do efetivo aprimoramento do projeto ora em análise. Ainda restam questões a serem saneadas, mas já existem pontos que, conforme apresentação feita pela SEHAB durante a última mesa técnica realizada em 18 de outubro de 2022 (peça 88), já foram aperfeiçoados pela Origem com vistas a constarem no novo edital a ser publicado. Cito as seguintes:

(a) O percentual exigido, por empreendimento, de unidades destinadas a pessoas com deficiência, inicialmente previsto em 5%, foi reduzido para 3%, em conformidade com o disposto no Decreto Municipal 59.885/20.

(b) Houve a devida adequação ao programa "Pode Entrar", no sentido de se permitir a compra, apenas, de HIS.

(c) Os imóveis deverão respeitar as normas relativas a desempenho (NBR 15.575) e acessibilidade universal (NBR 9050).

(d) Será exigida a comprovação da capacidade técnica e econômico-financeira dos participantes e a participação de apenas pessoas jurídicas.

(e) Será exigida a apresentação de laudo de inspeção realizado por profissional independente, visando refletir as práticas do mercado de produção habitacional.

(f) Caberá aos contratados a integral responsabilidade pelas instalações necessárias à futura ligação definitiva dos serviços.

(g) Será exigida a apresentação de matricula individualizada dos imóveis credenciados com averbação da construção.

(h) Será prevista a necessidade de instalação de piso em toda a unidade, incluindo as áreas secas.

(i) O relatório comprovando o cumprimento do cronograma de obras deverá conter fotografias e vídeos de vistoria de obra, com indicação expressa dos serviços executados e dos itens do cronograma físico-financeiro, bem como deverá ser firmado pelo responsável técnico da obra.

(j) Será realizada sessão pública para abertura dos valores propostos pelos participantes, garantindo que todos os interessados possam visualizar o conteúdo das

propostas, asseguradas, assim, a publicidade, isonomia e transparência.

(k) não mais haverá número mínimo de unidades por empreendimento.

(l) Serão realizados, no edital, ajustes com vistas a maior detalhamento na qualificação dos imóveis.

(m) Serão realizados ajustes no edital com vistas a maior detalhamento das especificações técnicas, em linha com as práticas do mercado de produção habitacional, em especial à utilização de materiais e técnicas que garantam a qualidade final dos imóveis entregues.

V – APONTAMENTOS DO RELATÓRIO CONCLUSIVO DA AUDITORIA

45. Superada a fase preliminar deste voto, tendo sido relatados todos os pontos que se fazem necessários à melhor compreensão do cenário no qual foram delineadas as análises e conclusões que ora submeto à apreciação deste Pleno, passo a tratar dos apontamentos da Auditoria, consignados em seu relatório conclusivo (peça 84).

46. Trata-se do acompanhamento de Edital de Chamamento Público nº 001/SEHAB/2022, promovido pela SEHAB, tendo por objeto a aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. O valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional está limitado a R$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), com uma expectativa de aquisição de 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais, alcançando o montante total estimado de R$ 8.400.000.000,00 (oito bilhões e quatrocentos milhões de reais) neste Edital.

47. O objeto do chamamento público está dividido em 5 (cinco) lotes, conforme especificados no Anexo II – Memorial Descritivo para Precificação dos Imóveis deste edital e transcritos a seguir:

a) lote 1: zona leste;
b) lote 2: centro;
c) lote 3: zona norte;
d) lote 4: zona oeste; e
e) lote 5 zona sul.

48. A distribuição primária da quantidade de unidades por lotes se dará de forma igualitária, com um total de 8.000 (oito mil) unidades por lote.

49. O Edital está disposto em 4 fases, descritas, em síntese, a seguir.

50. A primeira fase trata do **credenciamento dos imóveis para aquisição**, na qual serão analisados imóveis que apresentarem protocolo de licenciamento ou registro de incorporação, além da apresentação de documentação preliminar.

51. A **segunda fase** trata da **apresentação da documentação completa**, com o respectivo registro de incorporação, e a respectiva **avaliação e decisão da Comissão de Avaliação**, acerca da viabilidade dos imóveis credenciados.

52. A **terceira fase** trata da **assinatura dos contratos de compromisso de compra e venda** e da construção propriamente dita dos imóveis credenciados. A aquisição dos imóveis será efetivada pela COHAB-SP.

53. A **quarta fase** trata do recebimento dos imóveis e da **lavratura das escrituras públicas.**

54. Destaque-se, por oportuno, que o relatório conclusivo da Auditoria de peça 84 se refere a uma nova minuta de edital encaminhada pela Origem, na qual se verificaram inúmeras modificações e adequações em cumprimento às recomendações desta Corte de Contas.

V.A) APONTAMENTOS/INFRINGÊNCIAS PASSÍVEIS DE SUPERAÇÃO

55. A conclusão da Auditoria é no sentido de que os apontamentos **dos itens 4.5, 4.7, 4.8, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17 e 4.19 são passíveis de superação desde que efetuadas as alterações propostas** (e anuídas pela SEHAB em sua última manifestação), com as correções necessárias na instrução processual do certame, bem como no Edital e seus demais instrumentos, quando de sua republicação.

56. A respeito desses itens importa consignar o quanto segue:

Item 4.5. O Edital de Chamamento não apresenta critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômica dos participantes, em infringência aos incisos II e III do art. 58 da LF nº 13.303/2016 (subitem 3.6.).

57. O Edital de Chamamento Público traz como limites qualitativos o Anexo I – Requisitos Mínimos das Unidades Habitacionais. Também existem no edital exigências para padrões de qualidade dos materiais empregados e descritivos gerais e específicos para a habilitação dos imóveis

58. Todavia, não há no edital a exigência de documentos aptos para a qualificação técnica e econômico-financeira das empresas que venham a participar do certame.

59. Também persistem diversos documentos do Edital que permitem a participação no certame de pessoas físicas. Como exemplo, cite-se o Anexo VII – Formulário de Documentação Completa, no qual está compreendida a apresentação da documentação na Fase II (Quadro 2), anterior à assinatura do Compromisso de Compra e Venda, a saber:

Quadro 2 – Documentação necessária a ser apresentada por Pessoa Física

AD. Documentos dos PARTICIPANTES VENCEDORES aplicável a pessoas físicas		
CHECK	ITEM	DOCUMENTO
	AD.1	Comprovante de inscrição no cadastro de pessoa física (CPF), disponível no website da Receita Federal (expedido nos últimos 30 dias) e cópia do RG.
	AD.2	certidão atualizada de casamento (expedida nos últimos 30 dias), acompanhada do pacto antenupcial, se houver, comprovando o estado civil, acompanhada de declaração de inexistência de união estável, se for o caso.
	AD.3	pesquisa do Serasa e/ou SCPC.
	AD.4	se representado por procurador, instrumento público de procuração, com poderes específicos para a alienação do imóvel (certidão notarial expedida em prazo não superior a 30 dias).
	AD.5	Certidão negativa de pedido de insolvência civil, expedida pelo distribuidor da residência do PARTICIPANTE VENCEDOR. e
	AD.6	Comprovante de residência atualizado com indicação do Código de Endereço Postal – CEP.
	AD.7	Certidão de Nascimento

Fonte: Peça 15, fl. 8/9.

60. A Auditoria registrou a preocupação com eventual permissão para credenciamento de imóveis por pessoas físicas, pois, além de não ser compatível com o tipo de imóveis que serão objeto do credenciamento/aquisição (classificados como HIS), poderia ampliar substancialmente o rol de participantes, ressaltando ainda mais a necessidade de previsão de mecanismos de avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira dos licitantes.

61. Acrescento a esta ponderação que na apresentação da documentação preliminar, conforme o Edital, ANEXO VIII – FORMULÁRIO DE DOCUMENTAÇÃO PRELIMINAR, determina que será necessária a apresentação do protocolo de Licenciamento para obtenção de Alvará de execução de construção nova, alvará de execução de reforma ou ou alvará de aprovação e execução de reforma.

62. Em conformidade com o art. 2º, §3º, do Decreto 59.885/20, é permitida (apenas) a expedição de alvará de execução de Empreendimento Habitacional de Interesse Social -EHIS:

"§3º. Poderão ser expedidas Certidões de Diretrizes Urbanísticas, Certidões de Conformidade e Alvará de Aprovação de EHIS, EHMP ou EZEIS em nome de pessoa física, empresa ou entidade conforme o caso, devendo, por ocasião do Alvará de Execução, ser emitido em nome de pessoa jurídica".

63. Assim, acompanho a conclusão da Auditoria no sentido de que, para atender o Edital e o referido Decreto, é necessária a exclusão da possibilidade de credenciamento de pessoa física.

64. Sobre a necessidade de exigências para comprovação da capacidade técnica e econômico-financeira, tem razão a Auditoria ao pretender garantir que os proponentes também sejam avaliados, e não apenas os imóveis.

65. A Caixa Econômica Federal, para concessão de financiamento imobiliário para pessoas jurídicas, realiza avaliação de risco para a viabilidade de incorporações (fls.

10/11, peça 24):

"O GERIC é um setor da CEF que possui como finalidade o gerenciamento de riscos, através da avaliação das empresas de construção civil, disponibilizando limites de créditos para que contratem empreendimentos imobiliários junto a esta instituição.

O interessado em obter créditos imobiliários deve dar entrada solicitando a pré-análise, a qual tem como finalidade indicar se será possível ou não aplicar o GERIC a sua empresa. A partir da qualificação da empresa no sistema, são estudadas:

- Área técnica: análise e avaliação das competências do engenheiro responsável e das obras já executadas;
- Setor Jurídico / Administrativo: por meio de uma auditoria técnica da CEF comprova-se a capacidade de gestão da empresa.
- Histórico da Empresa: estudo realizado como base os 3 últimos balanços da empresa, ressaltando que caso a mesma possua menos tempo de existência, o balanço é realizado em virtude do levantamento que possui;
- Sócios Proprietários: avaliação dos membros físicos responsáveis por dirigir a empresa, frisando que não necessariamente deve ser composto por sócios, esta pode ser uma Empresa Individual de Responsabilidade Limitada – Eireli;
- Faturamento atual e prospecção de faturamento: apuração do lucro líquido vigente da empresa em paralelo com as novas metas de receita".

66. No caso em questão é o Município que vai atuar como financiador dos empreendimentos, pois irá pagar às licitantes 90% do valor do imóvel credenciado durante a fase de construção, o que aumenta substancialmente a necessidade de realização de avaliação de risco dos credenciados.

67. Trata-se de estabelecer mecanismos e critérios utilizados como forma de proteção contra os riscos de não entrega, entrega com atraso ou com problemas.

68. No âmbito público cuida-se da necessidade de se resguardar por meio de garantias de que a empresa foi devidamente avaliada pelo mercado, e que os recursos financeiros serão adequadamente aplicados.

69. As exigências de natureza pessoal servem para apurar a capacidade e as condições dos licitantes. Elas têm relação direta com a execução do objeto e com o encargo assumido. Por sua vez, encargo é o conjunto de obrigações definido pela Administração em razão do planejamento realizado e deverá ser cumprido pelo futuro contratado.

70. Para que o licitante seja habilitado, precisa, como regra, demonstrar sua capacidade técnica. Esta consiste na demonstração de experiência profissional, indicando que o licitante já executou o objeto similar, ou seja, **não se trata de demonstrar qualquer experiência, mas aptidão para executar atividade pertinente à licitada, nos prazos e condições descritas no edital.**

71. Atividade pertinente, em contratação pública, é o serviço, o fornecimento ou a obra que pode ser considerada como similar ou equivalente ao objeto licitado.

72. De acordo com Renato Geraldo Mendes, "pertinente é o que tem a mesma natureza e a mesma complexidade, que é similar, que apresenta o mesmo nível de dificuldade ou de complexidade técnica".

73. A comprovação da capacidade técnica por meio de atestados de desempenho anterior possui fundamento de validade no artigo 58 da Lei 13.303/16 e no artigo 30 da Lei 8666/93 que assim dispõem:

Lei n. 13.303/2016

"Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

I - exigência da apresentação de documentos aptos a comprovar a possibilidade da aquisição de direitos e da contração de obrigações por parte do licitante;

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

III - capacidade econômica e financeira;

IV - recolhimento de quantia a título de adiantamento, tratando-se de licitações em que se utilize como critério de julgamento a maior oferta de preço."

Lei n. 8.666/1993

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso."

74. Nesse sentido, pacífica a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 1891/2006, *in verbis*:

"4. As exigências de comprovação de qualificação técnico-profissional devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância e valor significativo e indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" (TCU, Acórdão nº 1.891/2006, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU de 16.10.2006).

75. Na mesma linha, o Acórdão 1824/2006, Plenário do TCU, que assim dispõe:

"É indevida a exigência de atestado de capacidade técnica em relação a itens não significativos dentro do contexto da obra ou serviço como um todo (...) Com espeque nessas considerações, concluo que a exigência de demonstração de aptidão no

desempenho de atividades não devidamente caracterizadas como indispensáveis vai de encontro às normas constitucionais e legais aplicáveis à matéria" (TCU, Acórdão nº 1.824/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 06.10.2006).

76. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por sua vez, ao reconhecer a possibilidade de "exigir-se tanto atestados de capacidade técnico-profissional, quanto atestados de capacidade técnico-operacional", consignou que "para os de capacidade técnico-profissional deve ser imposta a fixação das parcelas de maior relevância, sem a fixação de quantitativos", enquanto para os técnico-operacional "há possibilidade de fixar quantidades mínimas de serviços executados, como prova de qualificação técnica" (TCE/SP, TC nº 012834/026/06, Relator Conselheiro Renato Martins Costa, DOE de 04.04.2006).

77. No mesmo diapasão, o TCE/SP assim se manifestou no TC 018818/2007:

"É evidente que o artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações, veda expressamente a exigência de quantitativos mínimos para a avaliação da qualificação técnico-profissional. Nesse sentido, a cláusula editalícia impugnada representa claro confronto com a jurisprudência consolidada na Súmula nº 23, deste Tribunal. A referida Súmula dispõe que: "Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos" (TCE/SP, TC nº 018818/026/07, Rel. Cons. Eduardo Bittencourt Carvalho, DOE de 05.07.2007).

78. Ressalte-se que os citados julgados podem ser aplicáveis às contratações lastreadas na Lei 13.303/2016.

79. Isso porque, a despeito do rol do artigo 58 da Lei 13.303/16 ser exaustivo, é pacífico o entendimento na doutrina e jurisprudência que cabe a cada estatal definir os documentos exigidos, sempre levando em consideração o objeto da contratação.

80. Para tanto, segundo Renila Lacerda Bragagnoli[4], as empresas estatais não estão vinculadas às disposições de outras leis voltadas para a Administração Pública, como é o caso da Lei 8.666/1993 e da Lei 12.462/2011. As licitantes não podem ser inabilitadas por critérios estranhos aos estabelecidos no art. 58, porém elas não estão liberadas de atender determinadas disposições de raiz constitucional.

81. Ao dispor sobre a qualificação técnica, a Lei 13.303/2016 introduziu singela, mas importante alteração frente ao regime da Lei 8.666/93, pois, no entendimento

[4] 21 Acórdãos do TCU sobre Lei das Estatais em 2021. Veja mais em https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=18642&n=undefined - Copyright © 2020, Sollicita. Todos os direitos reservados.

de Renila Lacerda Bragagnoli[5],

"(...) nesta lei, a comprovação da aptidão técnica deveria se dar mediante a demonstração da execução anterior de parcelas de maior relevância e valor significativo comparativamente ao objeto da licitação. Ou seja, as parcelas da obra em relação as quais os licitantes teriam de comprovar experiência anterior deveriam ser, simultaneamente, técnica e economicamente relevantes, entendimento que ensejou a edição da Súmula TCU 263."

82. Importante ainda mencionar que em atenção à jurisprudência consolidada do TCU sobre a matéria, a nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, apresentou a seguinte disposição:

"Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados."

83. Em consequência, para a qualificação técnica há que se ter em mente que as exigências devem ser razoáveis e proporcionais ao objeto licitado, limitadas aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução de cada contrato do empreendimento.

84. Portanto, ainda que não exista um percentual fixo na Lei 13.303/2015, as estatais devem abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar (conforme jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007 e 608/2008, todos do Plenário) , cumprindo o que prescreve o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

85. Já no que diz respeito às exigências relativas à demonstração de capacidade econômico-financeira, estas se destinam à comprovação e aferição das condições econômico-financeiras do licitante para arcar com os custos e encargos decorrentes da execução do objeto da licitação.

86. Os pagamentos das despesas públicas somente podem ser feitos pela Administração após a sua regular liquidação, que, nos termos da Lei nº 4.320/64, "consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito".

87. Competirá ao licitante, então, realizar todas as despesas necessárias à execução

[5] 21 Acórdãos do TCU sobre Lei das Estatais em 2021 Veja mais em https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=18642&n=undefined - Copyright © 2020, Sollicita. Todos os direitos reservados.

contratual para tão somente após o recebimento do objeto do contrato pela Administração fazer jus à sua contrapartida remuneratória.

88. A análise fundada na razoabilidade e na proporcionalidade leva a concluir, primeiramente, que toda e qualquer exigência voltada a essa aferição guarda relação direta com o objeto da futura contratação. Dessa feita, quanto mais complexo e oneroso o objeto, mais cautelas deverão ser adotadas na escolha do futuro contratado. A relação é efetivamente de proporcionalidade direta.

89. Essa razão proporcional fundada em critérios objetivos demanda indispensável a exigência tocante à demonstração de capacidade econômico-financeira suficiente para honrar a execução do objeto da licitação.

90. Não se trata de faculdade ou de opção administrativa.

91. No tocante aos instrumentos jurídicos de aferição da condição econômico-financeira das licitantes, a Lei impõe limites claros ao administrador, sendo exigíveis a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício; certidão negativa de falência ou de execução patrimonial; capital ou patrimônio líquido mínimos; e índices contábeis mínimos.

92. Dessa feita, um dos critérios legais de aferição dessa qualificação e comprovação da boa situação financeira da empresa é a análise do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, que será feita de forma objetiva, por meio do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações contratuais (art. 31, inc. I e § 5º da Lei nº 8.666/93 e art. 58 da Lei 13.303/16).

93. Com efeito, os índices escolhidos para a aferição da situação financeira das licitantes devem ser justificados no processo administrativo.

94. Nesses termos, súmula 289 do TCU assim ementada:

"A exigência de índices contábeis de Qualificação econômico-financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade."

95. De acordo com Taras Savytzki[6]:

"Não é suficiente a assertiva de que o índice é usualmente aceito. É necessária a demonstração de que tal índice, em face do objeto que se pretende contratar, é adequado metodologicamente e se presta aos fins pretendidos pela Administração. Logo, em suma, compete ao administrador nessa etapa: (a) aferir a necessidade de calcular índices para a análise dos balanços e demonstrações financeiras; (b) escolher índices usualmente aceitos em contabilidade empresarial; (c) justificar a necessidade

[6] *Manual de análise de balanços*. Curitiba: Sigma, 1985, p. 61

da análise de índices e os índices eleitos para tal finalidade".

96. A interpretação ou análise do balanço patrimonial ou das demonstrações contábeis tem como instrumento eleito pela Lei os índices contábeis. A análise de demonstrações contábeis mediante uso de índices financeiros e econômicos, embora não sendo a única técnica admitida pela Ciência da Contabilidade, revela-se adequada aos propósitos da Lei de Licitações[7].

97. Como ensina José Carlos Marion[8]:

"o índice de liquidez corrente (ILC) mostra a capacidade de pagamento da empresa a curto prazo, por meio da fórmula ativo circulante/passivo circulante.

O índice de liquidez seca (LS) representa a possibilidade (ou não), em caso de total paralisação das vendas, de pagamento integral das dívidas com o disponível e com o valor correspondente às duplicatas a receber. Esse índice se deduz pela fórmula LS = (ativo circulante – estoque)/passivo circulante.

O índice de liquidez geral (ILG), segundo o citado autor, "demonstra a capacidade de pagamento da empresa a longo prazo, considerando-se tudo o que ela converterá em dinheiro (a curto e a longo prazos), relacionando-se com tudo o que já assumiu como dívida (a curto e longo prazos)". Esse índice é produto do seguinte cálculo: (ativo circulante + realizável a longo prazo)/(passivo circulante + exigível a longo prazo)"

98. Assim, indispensável a observância das disposições legais do artigo 58 da Lei 13.303/16 e dos artigos 30 e 31 da Lei Federal 8666/93 sobre as exigências para aferição da capacidade técnica e qualificação econômico-financeira, sem, contudo, exceder o necessário.

99. Segundo Renato Geraldo Mendes:

"Exigência de capacidade financeira é apenas aquela capaz de garantir o cumprimento indispensável das obrigações contratuais. Salvo situações específicas e devidamente justificáveis, a palavra 'indispensável' deve ser entendida como sinônimo de exigência mínima, e não exigência máxima. Portanto, em princípio, deve a Administração fixar exigência de modo a obter a satisfação da sua necessidade sem que isso represente excesso. E haverá excesso sempre que se extrapolar o parâmetro mínimo suficiente. Dessa forma, o excesso é não apenas o que se revela máximo, mas o que extrapola o mínimo necessário. (...) É preciso lembrar que, por um lado, a Administração deve proteger a execução e o cumprimento do contrato e, por outro, não pode impedir os que têm condições de executá-lo de participar da licitação. Encontrar o equilíbrio entre essas duas condições é dever imposto à Administração. Essa é a questão que deve nortear, por exemplo, o juiz no momento da apreciação de uma demanda em que se discute a

[7] MARION, José Carlos. *Análise das demonstrações contábeis*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 60-68

[8] *Análise das demonstrações contábeis*, cit. p. 88.

vedação imposta no § 1º do art. 31 da Lei nº 8.666/93."

100. A necessidade de comprovação de capacidade financeira já foi objeto de inúmeros precedentes nos Tribunais do País, a saber:

"Ementa Constitucional, administrativo e processual civil. Ação anulatória de ato administrativo. Licitação. Modalidade. Pregão eletrônico. Objeto. Contratação de empresa especializada no fomento de serviço público de coleta e transporte de resíduos sólidos e atividades correlatas. Procedimento deflagrado pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU. Edital. Habilitação. Qualificação econômica financeira da licitante. Comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor da contratação. Conformidade com a Constituição Federal e com a Lei nº 8.666/93. Requisito inserto no edital. Preservação da capacidade da licitante e do interesse público. Satisfação. Ausência. Inabilitação. Ilegalidade. Inexistência. Sociedade empresária licitante em recuperação judicial. Exigência da comprovação da idoneidade financeira atual. Decisão advinda do juiz da recuperação. Dispensa de comprovação de idoneidade. Provimento inexistente. Decisão restrita a atestar que a recuperanda, cumprindo as obrigações estabelecidas, estava habilitada a concorrer. Ilegalidade inexistente. Eliminação legítima e legal. Julgamento antecipado da lide segundo o estado do processo. Matéria controvertida exclusivamente de direito. Prova documental pré-constituída. Exibição. Transformação de ação anulatória em declaratória. Impossibilidade. Julgamento antecipado. Imperatividade. Cerceamento de defesa inexistente. Apelo desprovido. Sentença e apelo formulados sob a égide da nova codificação processual civil. Honorários advocatícios recursais. Incidência (NCPC, arts. 85, §§ 2º e 11). (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Apelação Cível n. 0700507-30.2019.8.07.0018.)

101. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também já analisou o tema: "TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AGRAVO Nº 70066049610 (Nº CNJ: 0290339-89.2015.8.21.7000) – COMARCA DE SANTA CRUZ DO SUL – VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL. EMENTA. AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA. APRESENTAÇÃO DE CÁLCULOS DE ÍNDICES CONTÁBEIS, SUBSCRITOS POR PROFISSIONAL REGISTRADO NO CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE – CRC. FORMULÁRIO ANÁLISE CONTÁBIL DA CAPACIDADE FINANCEIRA DE LICITANTE, EMITIDO PELA CONTADORIA E AUDITORIA GERAL DO ESTADO – CAGE. INSUFICIÊNCIA. INABILITAÇÃO.

Prevendo o edital de licitação do Município, a título de Qualificação econômico-financeira, a necessidade de apresentação, com base no balanço e demonstrações contábeis, de cálculos de índices contábeis, subscritos por profissional devidamente

registrado no Conselho Regional de Contabilidade - CRC, não supre o requisito a entrega de formulário Análise Contábil da capacidade financeira de Licitante, emitido pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE, nos termos do Decreto Estadual nº 36.601/96, o qual institui procedimentos para avaliação da capacidade financeira de licitantes no âmbito da Administração Estadual.

Correto entendimento da Comissão de Licitação, no sentido de que a Análise Contábil da capacidade financeira de Licitante – ACF não é documento hábil para a comprovação exigida, tratando-se de certificado válido para participar de licitações promovidas pela Administração Estadual, o que não se estende ao Município, preservando-se a autonomia de cada ente (Precedentes do TJRGS).

102. Assim como o TJ de Minas Gerais, a saber:

"Direito constitucional. Direito administrativo. Direito processual civil. Apelação. Mandado de segurança. Licitação. Atividades de publicidade. Grupo Cemig. Valor estimado do contrato. Sigilo. Ausência de ilegalidade. Critério de julgamento 'técnica e preço'. Artigos 34 e 54 da Lei 13.303/2016 e artigo 5º da Lei 12.232/2010. Qualificação econômico-financeira. Patrimônio líquido mínimo. Ausência de valor estimado do contrato. Violação do artigo 31, parágrafos 2º. e 3º, da Lei 8.666/1993. Inocorrência. Índice de liquidez corrente. Razoabilidade. Parâmetro indicativo de saúde financeira da empresa licitante. Critérios justificados. Súmula 275 do Tribunal de Contas da União. Descumprimento. Inocorrência. Subcontratação. Faculdade posta à disposição da empresa vencedora. Atividades complementares. Artigo 2º, parágrafo 1º, da Lei 12.232/2010. Responsabilização da contratada. Artigos 76 e 78 da Lei 13.303/2016. Violação de direito líquido e certo. Inocorrência. Recurso desprovido" (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Apelação Cível nº 1.0000.19.151021-3/003 - Comarca de Belo Horizonte).

103. Do exposto, e tendo em vista que a habilitação financeira tem o condão precípuo de avaliar se o pretenso contratado tem condições mínimas, sob o enfoque financeiro, de garantir a execução do contrato, vale dizer, se ele poderá suportar todo o encargo e os custos que virão da execução do contrato, forçoso se faz que a Origem insira no edital critérios mínimos para avaliação das capacidades técnica e econômico-financeira dos participantes, em observância aos incisos II e III do art. 58 da LF nº 13.303/2016, também previstos no artigo 31 da Lei Federal 8666/93.

104. Destaque-se que visando acatar a preocupação deste Tribunal, a SEHAB informou que o Edital passará a exigir todos os documentos indicados às folhas 50/52 da peça 72 (constantes especificamente no ANEXO IX – Formulário de Documentação Completa) para fins de comprovação da capacidade técnica e econômico-financeira dos participantes na Fase II do Chamamento Público, a serem incorporadas na republicação do Edital.

105. Ainda, quanto à preocupação apresentada acerca da possibilidade de pessoas físicas participarem do Chamamento Público, a SEHAB informou que a nova versão

do edital passará a admitir apenas a participação de pessoas jurídicas.

106. Diante disso, corroboro do entendimento da Auditoria no sentido de que, desde que efetivadas as adequações no edital, fazendo constar a obrigatoriedade de apresentação de documentos para avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira dos licitantes – que só poderão ser pessoas jurídicas –, o apontamento poderá ser superado.

Item 4.7. Recomenda-se um limite de faseamento por empreendimento compatível com o prazo pretendido de 30.12.24, além da delimitação de prazo final para início da construção das unidades habitacionais da última fase proposta (subitem 3.8.).

107. Consta do edital a possibilidade de ser permitida a dilação de prazo para o término da construção dos imóveis credenciados, bem como a possibilidade de entrega de forma faseada, a saber:

"(...) f) EMPREENDIMENTO: corresponde a uma edificação ou um conjunto de edificações, resultado de um único LICENCIAMENTO, destinados total ou parcialmente ao uso residencial, podendo ser uma construção vertical ou horizontal.

g) EMPREENDIMENTO MODULAR: corresponde a EMPREENDIMENTO composto por mais de uma edificação, construído em etapas, e, portanto, comportando entregas faseadas;

h) ENTREGA MODULAR: apresentação da DOCUMENTAÇÃO FINAL relativa a um EMPREENDIMENTO MODULAR, devendo cada módulo conter, pelo menos, uma edificação completa com habite-se parcial próprio ou habite-se total, sendo que a totalidade dos módulos que compõe o EMPREENDIMENTO MODULAR deve ser apresentada até o PRAZO FINAL DE CONSTRUÇÃO; (fl. 7, peça 8)".

108. Por outro lado, no Anexo XII – Minuta de Compromisso de Venda e Compra consta que:

"7.1 A VENDEDORA obriga-se a concluir as UNIDADES AUTÔNOMAS mencionadas no item IX do Quadro Resumo deste CONTRATO em até 24 (vinte e quatro) meses da data de expedição dos seus respectivos alvarás de execução.

7.2 Na hipótese de o EMPREENDIMENTO ser constituído por mais de uma torre, a VENDEDORA poderá executar a construção do EMPREENDIMENTO em etapas e a conclusão e entrega das UNIDADES AUTÔNOMAS em diferentes datas, conforme previsto no CRONOGRAMA DE OBRAS ("ENTREGA EM ETAPAS"). (peça 20, fl. 14)".

109. De acordo com a Auditoria, a previsão no Edital para a entrega dos empreendimentos de forma faseada vai de encontro ao prazo final de liberação para vistorias das unidades entregues, bem como ao exíguo prazo para a construção dos empreendimentos. Ademais, na Minuta Contratual consta que o prazo para conclusão se dá após 24 meses da obtenção do alvará de execução.

110. A despeito da previsão para construção de empreendimentos em fases configurar forma de otimizar recursos e disponibilidade de mão de obra, as disposições editalícias não asseguram a aquisição da totalidade das unidades no prazo definido.

111. Diante disso, foi recomendada a fixação de limite de faseamento por empreendimento compatível com o prazo pretendido de entrega dos imóveis para o dia 30.12.24, além da delimitação de prazo final para início da construção das unidades habitacionais da última fase proposta.

112. Em sua última resposta, a SEHAB informou que foi excluído o prazo limite de 30.12.24 e que foi elaborada nova definição de empreendimento modular, entrega modular e prazo final de construção as seguintes redações, nos seguintes termos:

"EMPREENDIMENTO MODULAR: corresponde a EMPREENDIMENTO composto por mais de uma edificação, construído em etapas, e, portanto, comportando entregas faseadas.

ENTREGA MODULAR: apresentação da DOCUMENTAÇÃO FINAL relativa a um EMPREENDIMENTO MODULAR, devendo cada módulo conter, pelo menos, uma edificação completa com habite-se parcial próprio ou habite-se total, sendo que a totalidade dos módulos que compõe o EMPREENDIMENTO MODULAR deve ser apresentada até o PRAZO FINAL DE CONSTRUÇÃO.

PRAZO FINAL DE CONSTRUÇÃO: prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contado a partir da assinatura do COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL, para disponibilização dos IMÓVEIS CREDENCIADOS prontos e acabados, incluindo a apresentação da DOCUMENTAÇÃO FINAL e a disponibilização do IMÓVEL VENCEDOR para fins de VISTORIA DE RECEBIMENTO'.

113. Diante das alterações anunciadas pela Origem, corroboro do entendimento da Auditoria quanto à possibilidade de superação do apontamento, desde que consumadas as providências apresentadas quando da republicação do Edital, com as correções necessárias na instrução processual do certame, bem como no Edital e seus demais instrumentos.

Item 4.8. O Edital não apresenta exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares. Diante da ausência dessa exigência, se possibilita a execução de obras com material de qualidade inferior ao efetivamente pago (subitem 3.9.).

114. Esse item se refere à necessidade de garantia da qualidade das unidades habitacionais que serão adquiridas.

115. Constam do anexo I do Edital (peça 9) os requisitos mínimos para a construção das unidades habitacionais. Esses requisitos se atêm à concepção do edifício, às dimensões mínimas dos ambientes das unidades habitacionais, aos sistemas e componentes, entre outros.

116. Ocorre que o Anexo I não delimita o nível de qualidade dos materiais a serem empregados durante a obra, incorrendo no risco de serem empregados materiais de baixa qualidade durante sua execução.

117. Tendo em vista que o Município não fiscalizará diretamente a execução dos empreendimentos (uma vez que estes serão recebidos prontos e acabados), não haverá qualquer controle sobre os materiais empregados.

118. Como exemplo, cite-se o item 2.3.2.8.5.1 do Anexo I, que define que as portas e batentes de acesso internas das unidades deverão ser de madeira. Considerando que a definição se limita ao termo "madeira", é possível inferir que poderão ser instaladas portas com distintos níveis de qualidade. O mesmo se verifica também com os metais, pisos e diversos outros materiais.

119. Com razão a Auditoria.

120. O Manual de Fomento à Habitação da Caixa Econômica Federal (peça 19) tem o seguinte objetivo:

"1 OBJETIVO

1.1 O Manual de Fomento de Habitação tem como objetivo consolidar as regras afetas ao processo de aplicação dos programas de habitação popular e demais operações habitacionais fora da área de habitação popular, possibilitando, dessa forma, uma maior compreensão pelos participantes do processo das regras relacionadas aos programas.

1.2 Fornecer informações necessárias à correta aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e cumprimento das Resoluções do Conselho Curador e dos atos normativos do Gestor de Aplicação do FGTS, na contratação das operações de créditos financiadas por intermédio dos Programas Carta de Crédito Individual e Associativa, FIMAC e Pró-Cotista, para o caso de pessoa física; e, Apoio à Produção de Habitações, para pessoa jurídica" (fl. 7, peça 23).

121. Nota-se que aludido Manual apresenta as regras para a utilização em programas de habitação popular, com a instrução necessária para a utilização dos recursos do FGTS.

122. Logo, são apresentadas diretrizes técnicas que os imóveis deverão atender, delimitando a obrigatoriedade de inclusão das empresas no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H para a utilização de recursos do fundo, abaixo transcrito:

"2.3.2 DIRETRIZES TÉCNICAS

2.3.2.1 Os imóveis objeto de financiamento deverão observar:

[...] c) apresentação de memorial descritivo contendo, no mínimo, as premissas básicas adotadas para elaboração e execução do projeto e o detalhamento de materiais empregados na obra, inclusive seus fornecedores, observado o disposto na alínea 'j', assinado pelo responsável técnico do projeto;

[...] j) utilização de materiais cujas especificações técnicas cumpram as normas

fixadas pela ABNT e, conforme regulamentação:
j.1) sejam qualificados pelo SiMaC, no âmbito do PBQP-H da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional; ou
j.2) sejam certificados por Organismo de Certificação de Produto (OCP), acreditado pelo INMETRO, no SBAC e Ministério do Desenvolvimento Regional;
[...] 2.3.2.1.6 As relações dos materiais, qualificados ou certificados, que atendem ao disposto na alínea 'j' do subitem 2.3.2.1, encontra-se disponível, respectivamente, nos seguintes sítios eletrônicos: www.pbqp-h.mdr.gov.br/ e www.inmetro.gov.br.
2.3.2.1.7 os agentes financeiros, para atendimento do disposto na alínea 'c' do subitem 2.3.2.1, no que tange aos materiais empregados na obra, podem solicitar Declaração do Responsável Técnico - RT do projeto, atestando que os materiais empregados na obra estão compatíveis com a relação de materiais, qualificados ou certificados, disponível nos seguintes sítios eletrônicos: www.pbqph.mdr.gov.br/ e www.inmetro.gov.br" (fl. 32/34, peça 23).

123. Além disso, o Manual traz níveis de classificação, a saber:

"2.4 ATESTADO DE QUALIFICAÇÃO DO PBQP-H
2.4.1 O Certificado de Conformidade do PBQP-H é o instrumento para comprovação de adequação da empresa construtora aos níveis de avaliação da conformidade do SiAC do PBQP-H.
2.4.2 O Certificado NBR ISO 9001:2000, cujo escopo seja compatível com o escopo do SiAC, é aceito em substituição ao Certificado de Conformidade do PBQP-H.
2.4.3 Para contratação de empreendimentos, simultâneos ou consecutivos, a empresa construtora deve estar certificada, e apresentar, no mínimo:
a) Declaração de Adesão ao SiAC, quando a somatória dos objetos contratuais seja de até 500 unidades;
b) Nível 'B' do SiAC, quando a somatória dos objetos contratuais esteja entre 501 unidades e 1000 unidades;
c) Nível 'A' do SiAC, quando a somatória dos objetos contratuais seja acima de 1000 unidades. 2.4.4 Para empresa que seja formada, ou tenha como sócia uma ou mais empresas construtoras, será considerado o Certificado da empresa sócia detentora do nível de certificação mais elevado do SiAC do PBQP-H" (fl. 39, peça 23 - grifos nossos e no original).

124. Desta forma, as empresas credenciadas no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H são classificadas em níveis quando a construção das unidades habitacionais ocorre em concomitância ou de forma sequencial.

125. Com efeito, o principal fomentador da produção habitacional do País apresenta regramentos que visam ao atendimento da qualidade dos imóveis de habitação popular, além dos atendimentos obrigatórios das NBRs.

126. Logo, em que pese o consumidor final não realize essa análise de forma criteriosa, esta é feita pelo agente financeiro no momento da concessão do

financiamento para a produção de unidades habitacionais, ou seja, há instrumentos no mercado que protegem esse consumidor, no caso a COHAB.

127. Visando atender a recomendação deste Tribunal, a Origem informou que os novos editais passarão a contar com maiores especificações acerca da qualificação dos materiais e procedimentos no âmbito do Chamamento, por meio de certificados emitidos por normas de qualidade (especialmente NBR 15.575) e credenciados no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat ("PBQP-H"), ou outros equivalentes que venham a substituí-lo.

128. Diante disso, corroboro do entendimento da Auditoria no sentido de que, desde que as alterações apresentadas pela Origem sejam efetivadas quando da republicação do edital, o apontamento estará saneado.

Item 4.13. Cabe à Administração se resguardar e solicitar a apresentação do laudo de inspeção e recebimento da edificação elaborado por profissional independente e especializado, incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final, tendo em vista esse laudo ser elaborado comumente pelas incorporadoras (subitem 3.13.).

129. A preocupação aqui é referente à ausência de Laudo de Recebimento das Unidades Habitacionais adquiridas e o necessário ateste de que os imóveis credenciados foram executados de acordo com a legislação em vigor.

130. Consta do edital a previsão de vistoria de recebimento a ser realizada pela Comissão de Avaliação:

"10.3.2.2 A VISTORIA DE RECEBIMENTO objetiva averiguar a fidedignidade das informações presentes nos documentos apresentados pelos PARTICIPANTES VENCEDORES, bem como verificar o atendimento às condições de habitabilidade dos IMÓVEIS CREDENCIADOS para a implantação de unidades habitacionais, conforme critérios constantes do ANEXO I – REQUISITOS MÍNIMOS DAS UNIDADES HABITACIONAIS" (peça 8, fl. 24).

131. Porém, não consta no Anexo VIII – Formulário de Documentação Final (peça 15) exigência para que os participantes apresentem o manual do proprietário, a convenção do condomínio e os documentos exigidos para a lavratura da escritura pública.

132. Além disso, em que pese o Município se ater ao dever de vistoriar o bem adquirido, dentro dos parâmetros previstos no Edital, há expectativa, nos termos do edital, que a Comissão de Avaliação avalie até 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais, em um período reduzido de tempo.

133. A apresentação dos imóveis credenciados ao longo da fase II ocorrerá em 4 (quatro) blocos, cada qual convocando igual quantidade de imóveis, conforme a sequência e datas previstas na lista de convocação para a fase II, conforme descrito abaixo:

"10.2.3 A apresentação referida no subitem 10.2.2 seguirá os seguintes prazos, que

serão contados a partir da convocação dos PARTICIPANTES VENCEDORES, prevista no subitem 9.9.2 deste EDITAL:

a) BLOCO A: em até 30 (trinta) dias contados da HOMOLOGAÇÃO, serão convocados para apresentação da DOCUMENTAÇÃO COMPLETA 25% (vinte e cinco por cento) dos IMÓVEIS CREDENCIADOS da LISTA DE CONVOCAÇÃO PARA A FASE II, observada a previsão no subitem 10.2.2;

b) BLOCO B: em até 55 (cinquenta e cinco) dias contados da HOMOLOGAÇÃO, serão convocados para apresentação da DOCUMENTAÇÃO COMPLETA os 25% (vinte e cinco por cento) seguintes dos IMÓVEIS CREDENCIADOS da LISTA DE CONVOCAÇÃO PARA A FASE II, observada a previsão no subitem 10.2.2;

c) BLOCO C: em até 80 (oitenta) dias contados da HOMOLOGAÇÃO, serão convocados para apresentação da DOCUMENTAÇÃO COMPLETA os 25% (vinte e cinco por cento) seguintes dos IMÓVEIS CREDENCIADOS da LISTA DE CONVOCAÇÃO PARA A FASE II, observada a previsão no subitem 10.2.2; e

d) BLOCO D: em até 105 (cento e cinco) dias contados da HOMOLOGAÇÃO, serão convocados para apresentação da DOCUMENTAÇÃO COMPLETA os 25% (vinte e cinco por cento) remanescentes dos IMÓVEIS CREDENCIADOS da LISTA DE CONVOCAÇÃO PARA A FASE II, observada a previsão no subitem 10.2.2".

134. A expressiva quantidade de imóveis a serem adquiridos em contraposição ao reduzido número de integrantes da comissão de avaliação (10), implica na estimativa de avaliação de aproximadamente 10.000 (dez mil) unidades a cada 30 e 25 dias, respectivamente, ou seja, 400 (quatrocentas) avaliações por dia útil!

135. Consta do item 5.4. do edital que a aprovação dos imóveis pela Comissão de Análise está condicionada à vistoria de recebimento dos imóveis credenciados nos termos do edital.

"5.4.1 Caso seja constatada na VISTORIA DE RECEBIMENTO a violação das características mínimas aqui elencadas ou fatores de insalubridade e circunstâncias de risco à vida, o IMÓVEL CREDENCIADO poderá ser recusado pela COMISSÃO DE ANÁLISE, devendo o PARTICIPANTE VENCEDOR apresentar IMÓVEL substitutivo de acordo com as regras do EDITAL.

5.4.2 Não será aceito IMÓVEL que apresente patologias prediais, como aberturas nos elementos (fissuras, trincas e rachaduras), infiltrações, carbonatação, eflorescência, desbotamento de pintura, ou descolamento de revestimento, entre outros.

5.4.3 Não será aceito IMÓVEL que apresente falhas que possam colocar em risco a saúde e a segurança dos futuros moradores".

136. Nota-se que a despeito de haver expectativa de credenciamento e aquisição de 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais e de estar prevista a avaliação pela Comissão de Avaliação, esta importante etapa deverá ser cumprida em tempo que

parece exíguo ou inatingível.

137. Nas mais de 400 (quatrocentas) avaliações DIÁRIAS, a Comissão deterá a importante missão de atestar se os imóveis credenciados podem ser habilitados, ou seja, se atendem as seguintes disposições editalícias:

"1- Os imóveis e suas especificações deverão garantir segurança, habitabilidade, sustentabilidade e nível de desempenho de acordo com as medidas de desempenho mínimo estabelecidos pela NBR 15.575.

2- Os empreendimentos deverão ter acessos funcionais às infraestruturas de acordo com a Lei nº 16.402/2016: a) Esgotamento sanitário; b) Abastecimento de água potável; c) Distribuição de energia elétrica pública e domiciliar; d) Iluminação pública; e) Escoamento de águas pluviais; f) Sistema viário.

3- Os empreendimentos deverão ser dotados de lixeiras distintas para resíduos comuns e resíduos diferenciados.

4- Os imóveis deverão ser contemplados com individualização de medição de água, gás e energia elétrica.

5- Os imóveis deverão estar dotados de pontos de acesso funcionais às infraestruturas supra, incluindo nesses pontos as tomadas, interruptores, válvulas de descarga, chuveiro, torneiras e ralos, entre outros.

6- 5% dos imóveis, no mínimo, deverão ser adaptados, garantindo as normas referentes à acessibilidade.

7- As áreas de uso comum serão entregues equipadas e decoradas.

8- Os equipamentos de lazer e de uso comunitário deverão ser projetados e executados com a premissa de promover a modicidade dos custos condominiais.

9- O participante vencedor deverá apresentar no âmbito da documentação completa a estimativa de custo do condomínio por imóvel, firmada pelo técnico responsável com RRT, e indicar das previsões projetuais que garantem a modicidade dos custos condominiais, o qual não poderá ser superior a 1,5% (um virgula cinco por cento) do valor individual do imóvel por ano.

10- Não serão aceitos imóveis em empreendimento que se configurem como:

a) favelas, ou seja, assentamentos irregulares e precários que surgem de ocupações espontâneas feitas de forma desordenada, sem definição prévia de lotes e sem arruamento, em áreas públicas ou particulares, com redes de infraestrutura insuficientes, em que as moradias são predominantemente autoconstruídas e com elevado grau de precariedade; ou

b) cortiços, ou seja, assentamentos precários de habitações coletivas de aluguel e que apresentam instalações sanitárias compartilhadas entre várias famílias, alta densidade de ocupação, circulação e infraestrutura precárias".

138. Além dessas questões, caberá à Comissão de Avaliação atestar o cumprimento de itens que exigem capacitação específica, a saber:

"1. Os imóveis deverão ser residenciais, e estarem regularizados e sem incidência de

contaminação.
2. O imóvel deverá possuir entre 32m² (trinta e dois metros quadrados) a 70m² (setenta metros quadrados) de área privativa principal.
3. Não será aceito imóvel com área privativa principal inferior a 32m² (trinta e dois metros quadrados) ou superior a 70m² (setenta metros quadrados).
4. Os imóveis apresentados no âmbito do chamamento deverão conter área privativa principal, sem considerar o terraço coberto, igual ou maior que 32 m² (trinta e dois metros quadrados).
5. Desde que a área privativa principal do imóvel, sem considerar o terraço coberto, seja igual ou maior que 32 m² (trinta e dois metros quadrados), considerar-se-á o terraço coberto, quando houver, na área privativa principal do imóvel para fins da precificação dos imóveis.
6. O imóvel deverá ter, no mínimo, os seguintes cômodos: a) 2 (dois) dormitórios, sendo 1 dormitório de casal e 1 dormitório para duas pessoas; b) 1 (um) banheiro, estando limitado a, no máximo, 2 (dois) sanitários por imóvel; c) Sala de estar; d) Cozinha; e e) Área de serviço (podendo ser em cômodo individualizado ou conjugada com a cozinha)".

139. Note-se que a despeito da numerosa e complexa composição da avaliação, não há exigência de apresentação de laudo de inspeção, elaborado por profissional especializado e independente, de forma a atestar a edificação construída, o cumprimento das normas legais e as definições contratuais.

140. Marcus V. F. Grossi[9] traz a definição, aplicação e abrangência das inspeções de recebimento de obras:

"2.2.1 Inspeção de recebimento ou cadastral

É a primeira inspeção realizada na edificação e deve ser efetuada imediatamente após a sua conclusão, instalação ou antes de iniciar o uso, ou, também, quando houver alterações em sua configuração, como reforma, reforço, retrofit ou mudança de algum sistema (adaptado de ABNT NBR 9452, 2016).

2.4 Aplicações para inspeção e recebimento de edificações

As inspeções podem ser úteis para diversas situações, podendo ser demandadas pelos incorporadores, construtores, financiadores e até mesmo por entidades públicas, tendo os seguintes benefícios: [...]

• Para consumidores:

- maior segurança para receber uma edificação com segurança, bom desempenho e conforme contratado;
- menor risco de perda de desempenho durante a vida útil da edificação;
- menor risco de desvalorização do imóvel por depreciação.

3.1 Abrangência da inspeção

[9] *Inspeção e recebimento de obras:* edificações habitacionais. São Paulo: Leud, fls. 30, 32-33 e 35.

A inspeção e recebimento de edificações recém-construídas deve abranger o entorno, a implantação e todos os sistemas construtivos aparentes da edificação, a fim de se ter uma visão holística da edificação, uma vez que a edificação não existe isolada do meio".

141. Sobre a relevância da avaliação, inspeção e vistoria de recebimento de obras/serviços pela Administração, o Tribunal de Contas da União assim decidiu:

"Governança consiste na atividade exercida pela alta administração da organização, envolvendo as funções de avaliar, dirigir e monitorar, por meio do estabelecimento de diretrizes, políticas e controles, visando a alcançar seus objetivos estratégicos. De sua vez, a gestão se constitui na execução de processos e ações, por corpo gerencial qualificado, com vistas a cumprir os objetivos estratégicos traçados. Por fim, as aquisições se referem às contratações de bens e serviços destinados a viabilizar a execução das atividades finalísticas e das atividades meio para, em última instância, atingir os objetivos definidos pela alta administração".

142. No referido Acórdão que se tornou paradigma para contratações públicas de bens, serviços e obras, o TCU apontou que há interdependência entre esses fatores, sendo que, quanto mais sintonizados estiverem entre si, maior será a eficiência, a eficácia e a efetividade da organização, motivo pelo qual foram expedidas recomendações relacionadas às três áreas referenciais, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização, a saber:

"Especificamente em relação à área de aquisições, e relacionada à fase de planejamento, recomendou à entidade: '9.1.21. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: 9.1.21.1. levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (art. 6º, inciso IX, alínea 'c', da Lei 8.666/1993); 9.1.21.2. definição do método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação; 9.1.21.3. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte; 9.1.21.4. definição do método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação; 9.1.21.5. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte; 9.1.21.6. definição do método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014; 9.1.21.7. documentação do método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os

documentos que lhe dão suporte; 9.1.21.8. avaliação se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1ª) É tecnicamente viável dividir a solução? 2ª) É economicamente viável dividir a solução? 3ª) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4ª) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? 9.1.21.9. avaliação no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas no art. 19, inciso XXIV, da IN-SLTI 2/2008, considerando os riscos de sua utilização ou não'. Dando continuidade às recomendações relacionadas à fase de planejamento, recomendou à entidade: '9.1.22. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: 9.1.22.1. **definição dos requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados**; 9.1.22.2. **vinculação dos pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada**; 9.1.22.3. **previsão, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, da segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que: 9.1.22.3.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização** (art. 73, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93); 9.1.22.3.2. **o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (art. 73, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/93**); 9.1.22.4. Estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e ateriais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas; 9.1.22.5. previsão, no edital de pregão, de cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido no art. 7º da Lei 10.520/2002, observando os princípios da proporcionalidade e prudência'". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 2.743/2015, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. em 28.10.2015.

143. O recebimento do objeto/obras por representante da Administração não exclui a responsabilidade da contratada pela solidez, qualidade e segurança do objeto nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato (art. 73, § 2º, Lei 8.666/93).

144. Contudo, tal fato não afasta a responsabilidade subsidiária da Administração por eventual falha do agente designado para o recebimento, existindo, ainda, a responsabilidade direta no dever de acompanhar a fiscalizar a execução das obras.

145. E nem argumente ser a Administração Contratante a maior interessada na

correção e adequação da obra contratada e paga, visto que o interesse público não se confunde com o interesse do Estado.

146. Nesse sentido, ressalte-se que o interesse público preponderante, *in casu*, é o fornecimento de moradia, direito fundamental assegurado e consagrado pela Constituição Federal.

147. E é dever do Estado promover com primazia programas de construção de moradias de qualidade e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, o que, por certo abrange, a construção de unidades habitacionais de interesse social com estrutura física adequada e que preserve a incolumidade física dos moradores.

148. Por certo, residir em moradia insalubre, com possíveis riscos à saúde e ao bem-estar das famílias, não pode ser compreendida como moradia de qualidade na moldura constitucional.

149. Nesse diapasão cite-se o Estatuto das Cidades, instituído em julho de 2001, que inseriu a previsão de acesso dos cidadãos a todos os direitos que envolvem a vida urbana, com moradia digna, acesso à condição de trabalho, de saúde, de educação e de todos os serviços essenciais. O Estatuto complementou a Constituição Federal nesse aspecto.

150. Com efeito, prepondera a responsabilidade da Administração em atuar na fiscalização da execução do objeto e garantir que este seja entregue nos termos pactuados sob pena de responsabilização.

151. Nesse sentido são os precedentes do Judiciário, a exemplo do Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal nos autos da Ação civil nº 20120111483082, Des. José Divino de Oliveira, j. em 09.03.2016:

(...) a Administração **'deveria ter recusado a obra executada em desacordo com as normas técnicas e com o próprio contrato, mas não o fez, o que atrai a responsabilidade subsidiária do ente estatal pela falha no dever de acompanhar e fiscalizar as obras**'.(...) tendo em vista que a Administração 'falhou na escolha do representante para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, responde subsidiariamente pela correção das obras, podendo, apurada a responsabilidade do seu representante, haver deste o que despender com os reparos (CF, art. 37, § 6º), ou mesmo da própria contratada. (...) diante do exposto, nego provimento aos recursos, mantendo a condenação da contratada e a responsabilidade subsidiária da Administração".

152. No mesmo sentido é o posicionamento do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acordão 585/2009 do Plenário, *in verbis*:

"As normas técnicas devem ser estritamente observadas quando da fiscalização das obras, sob pena de responsabilização, conforme decidiu o TCU: 'ao promover a fiscalização nas obras (...), atente para a qualidade dos serviços executados nos estritos termos das normas técnicas vigentes, com vistas a evitar o recebimento de

serviços com baixa qualidade, assegurando-se de que não comprometerão a qualidade final e a durabilidade da obra sob pena de responsabilidade não só da empresa contratada, mas também daqueles que (...) mediram e aceitaram os serviços eventualmente defeituosos'" (TCU, Acórdão nº 585/2009, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 01.04.2009).

153. No mesmo viés, o Acórdão 2499/2014 também do Plenário, assim ementado: "Contratação pública – Contrato – Falhas na execução – Dever de reparação – Omissão dos gestores na fiscalização – Responsabilidade solidária – Possibilidade – TCU (...) em sede de auditoria objetivando fiscalizar a implantação de infraestrutura para atendimento à educação básica, sob responsabilidade do FNDE, foi constatada, entre outras irregularidades, a 'existência de obras paralisadas, sujeitas à deterioração por intempéries ou vandalismo'. A equipe de fiscalização sustentou que as causas dos atrasos e paralisações, em geral, foram motivadas por: a) falhas de gestão e de controles internos dos municípios contemplados com recursos federais; b) necessidade de revisão dos projetos e ausência de recursos financeiros para custear as modificações; e c) falhas na fiscalização dos contratos, posto que diversas falhas poderiam ter sido identificadas ainda na fase de execução contratual. Nesse sentido, as irregularidades puderam comprometer a estrutura do empreendimento, de forma que o órgão responsável deve se valer da prerrogativa conferida pelo art. 69 da Lei nº 8.666/93. Na hipótese de vícios relacionados à solidez e estrutura das obras, ou ainda, em situações em que se identifiquem prejuízos graves à habitabilidade das construções, identificados posteriormente à entrega do objeto, nos termos do art. 618 do Código Civil Brasileiro, as empresas construtoras respondem objetivamente (independentemente de culpa) por tais erros, por até cinco anos da data do termo de recebimento da obra, fazendo-se necessária a imediata notificação administrativa da contratada para reparação dos problemas identificados, em até cento e oitenta dias do seu aparecimento'. Se houver omissão ou recusa da construtora em arcar com a garantia estabelecida no Código Civil, 'o administrador deve se valer de todos os meios disponíveis para obter o refazimento dos serviços defeituosos, sob pena de ser responsabilizado por danos decorrentes da má execução dos serviços. Pelo exposto, finda pela emissão de alertou o FNDE, nos moldes sugeridos pela relatoria, para que os gestores respondam solidariamente pelos prejuízos causados e não reparados, no caso de mora na notificação administrativa da empreiteira, superior a 180 dias da constatação do vício, ou na ausência de adoção de outras medidas que estiverem ao seu alcance. No mesmo sentido: TCU, Acórdão nº 2.053/2015 – Plenário" (TCU, Acórdão nº 2.499/2014, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em 24.09.2014).

154. Portanto, cabe à Administração se resguardar e solicitar a apresentação do laudo de inspeção e recebimento da edificação elaborado por profissional independente e especializado, incluindo-o entre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final, tendo em vista esse laudo ser essencial para

assegurar que os imóveis credenciados estão em acordo com as exigências do edital e da legislação de referência.

155. Ademais, apenas com o laudo de inspeção será possível atestar, com a necessária segurança, o recebimento de edificação com bom desempenho, diminuindo o risco de perda de desempenho durante a vida útil da edificação e o risco de desvalorização do imóvel por depreciação.

156. Visando atender a determinação do Tribunal, a SEHAB informou que além de inserir no edital a obrigatoriedade de os imóveis respeitarem as normas relativas a desempenho (NBR 15.575), será incluída a exigência de apresentação de laudos de inspeção, elaborado por profissional independente, capacitado e especializado, em atenção às práticas do setor atribuindo aos participantes a comprovação de regularidade técnica no contexto do recebimento de obra, em paralelo às diligências a serem realizadas pela comissão de avaliação do Chamamento, garantindo maior segurança aos procedimentos.

157. Nesse sentido, registre-se a previsão, especificamente no Anexo VII – Formulário de Documentação Completar (fl. 30); e no item 1 DEFINIÇÕES da minuta de Edital encaminhada pela Origem (fl. 64); a exigência de apresentação do laudo de vistoria e inspeção de conclusão de obra elaborado por profissional independente e especializado, conforme previsto na NBR 16.747.

158. O ponto em questão também foi objeto de preocupação por parte do Conselheiro Domingos Dissei, ao externar a seguinte proposta, anuída pelo Conselheiro Maurício Faria, a saber:

"Quanto à **avaliação dos imóveis adquiridos**, recomendamos, ainda com a participação do CRECI, a promoção de um estudo que, de forma amostral, avalie os imóveis que forem adquiridos pela COHAB no âmbito deste Programa Pode Entrar, para avaliar se os valores despendidos foram adequados e, também, para corrigir a rota do Programa em futuras reedições ou novos editais".

159. Diante do exposto e diante da discrepância encontrada na pesquisa realizada para os valores máximos de credenciamento estabelecidos na tabela 1, acompanho a Auditoria e a proposta do Conselheiro Domingos Dissei e **DETERMINO que, ainda na fase de avaliação dos imóveis credenciados, a Origem promova estudo e avaliação amostral dos imóveis credenciados, para identificar se os valores a serem dispendidos são adequados. (cronograma de pagamento)**

160. DETERMINO, ainda, que o **estudo deverá** ter como base amostra indicada na norma da ABNT e avaliação conforme critérios e metodologia indicadas na Norma para Avaliação de Imóveis Urbanos do IBAPE/2011 e ABNT NBR 14653, consubstanciado com avalições de preço por valores chancelados pelo CRECI, ressaltando, por oportuno, o convênio firmado entre esta Corte de Contas e aquela Instituição por meio da Resolução nº 23/2021/TCMSP, que dispõe sobre a realização, no âmbito do Tribunal de Contas, de avaliação em bens imóveis públicos

municipais submetidos a procedimento de alienação.

161. Dessa forma, o apontamento poderá ser superado desde que a Origem insira no edital a obrigatoriedade de apresentação de laudo de inspeção elaborado por profissional independente e especializado atestando se a execução do imóvel cumpriu as disposições contratuais e legais e realize o estudo, com o acompanhamento do CRECI nos termos antes descritos.

Item 4.14. Cabe à SEHAB definir a reponsabilidade para a execução das instalações definitivas, tendo em vista que na presente minuta contratual apresenta indefinição, incorrendo no risco da realização de obras posteriores por parte da Administração (subitem 3.14.).

162. Cuida-se da preocupação com a possibilidade de credenciamento de imóveis com necessidade de realização de obras posteriores por parte da Administração.

163. Consta no Anexo XII – Modelo de Compromisso de Compra e Venda, no item IX, o seguinte quanto à responsabilidade pelas instalações junto às concessionárias/empresas prestadoras de serviços (peça 20, fl. 6):

"IX – ENCARGOS INCIDENTES SOBRE AS UNIDADES AUTÔNOMAS [...]

B. Serão de responsabilidade da VENDEDORA ADQUIRENTE as instalações para fins das ligações definitivas dos serviços de força e luz, gás, telefone e internet".

164. Verifica-se que na alínea *b* consta uma indefinição na minuta do contrato quanto à responsabilidade das ligações definitivas, uma vez que consta a expressão "VENDEDORA ADQUIRENTE".

165. Ademais, o Anexo I - Requisitos mínimos das unidades habitacionais não atribui a responsabilidade para nenhuma das partes.

166. Com efeito, a Auditoria apontou que cabe à SEHAB definir a reponsabilidade para a execução das instalações definitivas, tendo em vista que a presente minuta contratual apresenta indefinição, incorrendo no risco da realização de obras posteriores por parte da Administração.

167. Visando atender este Tribunal, a SEHAB informou que acatará a recomendação de alteração da minuta contratual constante do Anexo XII – Modelo de Compromisso de Compra e Venda, a fim de constar claramente que caberá à vendedora a integral responsabilidade pelas instalações necessárias à futura ligação definitiva dos serviços supracitados.

168. Registrou, nesse sentido, que no Edital apresentado à peça 72, especificamente no Anexo XIV – Minuta de Compromisso de Venda e Compra, consta que: "[...] B. Serão de responsabilidade da VENDEDORA as instalações para fins das ligações definitivas dos serviços de força e luz, gás, telefone e internet." (fl. 73).

169. Em razão da manifestação da Origem, a Auditoria concluiu que o apontamento restará superado desde que concretizadas as alterações quando da republicação do edital.

Item 4.15. A permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, em detrimento da individualização da escritura pública por unidade habitacional, prevista no 12.3.1. do Edital de Chamamento, dificulta a transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel (subitem 3.15.).

170. Trata-se da necessidade de escritura pública individualizada por unidade habitacional. A versão inicial do edital trazia a possibilidade de ser lavrada escritura pública para um conjunto de imóveis do mesmo empreendimento.

171. Ocorre que para a comercialização de imóveis é necessária a individualização das unidades habitacionais.

172. Isso ocorre através da definição de fração ideal correspondente a cada imóvel adquirido, permitindo a individualização e a possibilidade de transferência legal do domínio do imóvel correspondente.

173. Assim, a permissão prevista no Edital da lavratura de escrituras públicas ao conjunto de imóveis credenciados do mesmo empreendimento dificulta a transferência de titularidade futura das unidades habitacionais aos beneficiários pela possibilidade de não individualização quando da destinação dos imóveis adquiridos **e impede a comprovação da regularização fundiária.**

174. A jurisprudência do TCU tem entendimento pacificado de que a realização de obra pública em área envolvendo desapropriação somente pode ocorrer caso: (a) na via administrativa, haja o pagamento das indenizações e a lavratura da escritura pública; ou, (b) na via judicial, após a imissão na posse, determinada pelo juízo da causa.

175. Tal entendimento é corroborado pelo voto condutor do Acórdão 1.230/2013-TCU-Plenário, *in verbis*:

"A declaração de utilidade pública de área afetada às obras, desacompanhada das medidas subsequentes, no âmbito administrativo ou judicial, necessárias à desapropriação, não é bastante para comprovar a regularização fundiária. Ademais, a descontinuidade das providências tendentes à regularização fundiária, por omissão ou inércia da Administração, caracteriza grave irregularidade uma vez que pode implicar prejuízos ao Erário e à continuidade das obras.

A respeito do assunto, vale lembrar a Decisão 483/1999-Plenário, [a qual] (...) pontua [que]: '(...) a aquisição da propriedade, mediante desapropriação, não se consuma com a mera declaração, pelo poder expropriante, da utilidade pública ou do interesse social do bem a ser desapropriado'".

176. Ressalte-se que, em sua última resposta, a Origem informou que alterou o item 11.2.2 do edital, inserindo previsão de matricula individualizada dos imóveis credenciados com averbação de construção.

177. Diante disso, corroboro do posicionamento da Auditoria no sentido de que o apontamento poderá ser superado, desde que a Origem efetive a modificação

do edital, eliminando a previsão de lavratura de escrituras públicas para um conjunto de unidades quando da sua republicação.

Item 4.16. Cabe à SEHAB definir a obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes das unidades habitacionais, com vistas a não demandar obras complementares posteriores ao recebimento. Além disso, consta flexibilização quanto à utilização de revestimento cerâmico nas áreas molhadas das unidades habitacionais, o que pode propiciar o surgimento de patologias devido à umidade dos ambientes (subitem 3.16.).

178. Trata esse apontamento da preocupação com a possibilidade de aquisição de unidades habitacionais com a necessidade de obras complementares.

179. Consta no Anexo I – Requisitos mínimos das unidades habitacionais (fl. 8, peça 9):

"2.3.2.8.3 PISOS: é obrigatória a instalação de pisos e rodapé nas áreas molhadas do IMÓVEL e nas áreas internas cobertas de uso comum do EMPREENDIMENTO. Os pisos de áreas internas deverão ser de cerâmica, piso laminado ou outro acabamento que apresente desempenho semelhante. Os pisos de áreas externas deverão ser compatíveis com as solicitações de tráfego do local e poderão ser de concreto, blocos intertravados, piso cerâmico ou outros pisos que possuam desempenho semelhante".

180. Isso porque, apesar de constar no edital a exigência de obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas molhadas do imóvel e nas áreas internas cobertas de uso comum, não consta a mesma obrigatoriedade para as áreas internas quentes das unidades habitacionais.

181. Pertinente o apontamento da Auditoria, uma vez que tal fato implicaria na demanda de obras complementares para a conclusão das unidades habitacionais e gastos extras para a Administração não previstos no cronograma orçamentário.

182. Tal fato implicará na demanda de obras complementares para a conclusão das unidades habitacionais.

183. Além disso, nos subitens 2.3.2.8.4.4 e 2.3.2.8.4.5, que tratam dos revestimentos internos das áreas molhadas, há divergência entre ambos, pois o primeiro determina a altura mínima da colocação do revestimento nos ambientes internos das áreas molhadas, enquanto no segundo há uma flexibilização do primeiro ao permitir a execução de pintura acrílica e a não utilização de revestimento cerâmico, cuja flexibilização pode gerar patologias devido à umidade, conforme a seguir (fl. 8, peça 9):

"2.3.2.8.4.4 O revestimento interno das áreas molhadas deverá ser com azulejo até altura mínima de 1,50m (um metro e cinquenta) em todas as paredes da cozinha, área de serviço interna à edificação e banheiro e em toda a altura da parede na área do box.

2.3.2.8.4.5 As áreas internas de parede relacionadas às paredes da cozinha, área de serviço interna à edificação e banheiro deverão ter, no mínimo, pintura acrílica, caso

não tenham revestimento cerâmico ou outro similar resistente à umidade".

184. Portanto, de acordo com a Auditoria caberia à SEHAB definir a obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes das unidades habitacionais, com vistas a não demandar obras complementares posteriores ao recebimento.

185. Além disso, a flexibilização quanto à utilização de revestimento cerâmico nas áreas molhadas das unidades habitacionais, que pode propiciar o surgimento de patologias devido à umidade dos ambientes deveria ser excluída, deve ser prevista como obrigatória.

186. Visando atender este Tribunal, a SEHAB inseriu no Edital apresentado à peça 72, especificamente no Anexo I - Requisitos mínimos das unidades habitacionais, que "os imóveis devem ter piso em todos os ambientes, revestimento cerâmico do piso ao teto nas paredes das áreas frias, acabamento das paredes nas áreas quentes, acabamento no teto, pintura nas paredes e teto, porta de folha única, esquadrias estanques, de modo a garantir as medidas de desempenho mínimas estabelecidas pela NBR 15.575".

187. Diante disso, corroboro do posicionamento da Auditoria no sentido de que este poderá ser superado, desde que efetivadas as providências apresentadas quando da republicação do Edital, indicando a necessidade de serem garantidas as medidas de desempenho mínimas estabelecidas pela NBR 15.575, inclusive com a definição de materiais e acabamento do piso a ser entregue, impedindo a entrega de imóveis com piso de concreto.

Item 4.17. Obscuridades. São necessários esclarecimentos de como se dará a avaliação da capacidade financeira do participante prevista no item 11.2.3; bem como quais informações mínimas devem estar no relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no cronograma de obras. (subitem 3.17.).

188. O apontamento se refere à necessidade de esclarecimentos de obscuridades no edital.

189. O primeiro ponto diz respeito à necessidade de justificar a vedação à participação no certame de servidores que ocuparam cargos nos órgãos e nas empresas relacionadas apenas no último ano:

"h) aquele(s) cujo(s) dirigente(s) ou responsável(is) técnico(s) tenha(m) sido servidor(es) ocupante(s) de cargo(s) ou emprego(s) na SEHAB, na COHAB-SP e/ou na São Paulo Parcerias S.A., no último ano, resguardados outros impedimentos previstos na legislação e regulamentos aplicáveis" (peça 8, fl.13).

190. Segundo a Auditoria, também precisa ser esclarecido como se dará a avaliação da capacidade financeira do participante vencedor para a exclusão por falta de capacidade financeira, uma vez que não há critérios que qualifiquem o participante quanto a isso no certame, conforme a seguir:

"11.2.3 Até a data da celebração do COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL, a COMISSÃO DE AVALIAÇÃO poderá, por despacho motivado,

excluir o PARTICIPANTE VENCEDOR se, após a Fase I ou II do CHAMAMENTO PÚBLICO, se tiver ciência de fato ou circunstância que revele inidoneidade ou falta de capacidade financeira do PARTICIPANTE VENCEDOR" (peça 8, fl.13).

191. De acordo com a Especializada, cabe esclarecer, outrossim, quais informações mínimas devem estar no relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no CRONOGRAMA DE OBRAS, tendo em vista a padronização e a relevância de tal documento para a liberação das parcelas semestrais, conforme a seguir:

"11.8.1.1 Caso a COMISSÃO DE AVALIAÇÃO e/ou a INSTITUIÇÃO FINANCEIRA entendam que o relatório necessite de maiores informações sobre o cumprimento das etapas previstas no CRONOGRAMA DE OBRAS, notificará(ão) o PARTICIPANTE VENCEDOR em até 10 (dez) dias úteis da data prevista para o pagamento da PARCELA SEMESTRAL, concedendo ao PARTICIPANTE VENCEDOR 5 (cinco) dias úteis para encaminhar informações complementares" (peça 8, fl. 35).

192. Por fim, a Auditoria indicou necessidade de adequação da previsão constante no Anexo VI – Formulário de Documentação Preliminar sobre a definição de Protocolo de Licenciamento, na qual fazem parte tipos de protocolos estranhos ao Edital, relacionados à reforma, motivo pelo qual deveriam ser excluídos (peça 14, fl. 4), a saber:

"Protocolo de Licenciamento para obtenção de Alvará de execução de construção nova, alvará de aprovação e execução de construção nova, alvará de execução reforma, ou alvará de aprovação e execução de reforma; (...)".

193. Em suas justificativas, a SEHAB fundamentou a vedação a participante que seja servidor público.

194. Com razão a Origem, uma vez que a previsão constante do Chamamento é mais severa do que a prevista na própria Lei Federal nº 13.303/2016 para licitações, que determina a vedação à contratação ou a participação em licitação do empregado ou dirigente da empresa pública ou sociedade de economia mista, assim como empresas cujo administrador ou sócio é detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital social, seja diretor ou empregado da empresa pública (art. 38, inc. I e parágrafo único, inc. I, da Lei Federal nº 13.303/2016).

195. Ademais, a vedação prevista no Edital é prática consolidada nos projetos de parceria público-privada do Município de São Paulo, conforme se pode observar pelas redações de editais de certames realizados nos últimos anos, existindo precedentes já aprovados pelo Plenário desta Corte de Contas. Cite-se como exemplo os Editais com mesma redação às fls. 44/45 da peça 64.

196. Sobre a avaliação da capacidade econômico-financeira, esta ficará superada caso a SEHAB promova a inserção da obrigatoriedade de apresentação do rol de documentos indicados no item 3.9 da última minuta enviada, ponto que é objeto de

apontamento especifico, inclusive.

197. Quanto ao relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no cronograma de obras, a SEHAB reconhece que as informações mínimas devem estar no relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no cronograma de obras e que a versão atual do edital não caracteriza os elementos essenciais para o relatório de cumprimento das etapas do cronograma de obras, definindo, tão somente, que cabe ao participante vencedor o ônus da prova do cumprimento do cronograma de obras, competindo à comissão de avaliação e à instituição financeira a discricionariedade quanto à aceitação das informações apresentadas.

198. Por essa razão, afirmou a SEHAB que será realizada alteração no Edital para prever que o relatório supracitado deverá conter fotografias e vídeos (quando cabível) de vistoria de obra, com indicação expressa dos serviços executados e dos itens do cronograma físico-financeiro (executados e a executar), o qual deverá ser firmado pelo responsável técnico da obra.

199. Indicou, outrossim, que no item 11.8.1.1. do Edital, fl. 125, consta que:

"O RELATÓRIO SEMESTRAL deverá conter (i) documento com relação dos serviços previstos no CRONOGRAMA DE CONSTRUÇÃO executados e a executar, firmado pelo responsável técnico da obra; (ii) fotografias e/ou vídeos de vistoria da obra; e (iii) os respectivos relatórios de obras, firmados pelos responsáveis técnicos certificados".

200. De fato, a adequação do edital se faz imperativa.

201. Trata-se de ferramenta essencial para garantir a eficiência na execução dos serviços e no concomitante pagamento, visto que objetiva evitar falhas na previsão de entrega do objeto, perda do controle financeiro, risco de incidentes, desperdício de materiais e mão de obra, dentre muitos outros.

202. Assim, indispensável a exigência de cronograma físico-financeiro detalhado das obras como meio eficaz de planejamento e fiscalização.

203. Quanto à previsão de alvarás relativos à reforma, esclareceu a SEHAB que os alvarás relativos à reforma contemplam eventuais obras de adaptação de imóveis já construídos, para fins de adequação de suas características para fins das exigências técnicas previstas no Edital. Ainda, reiterou que as UHs prontas, em reforma ou em breve conclusão, possuirão tratamento similar dentro do procedimento do Chamamento.

204. Diante disso, corroboro da conclusão da Auditoria no sentido de que a vedação da participação no certame de pessoas jurídicas cujos dirigentes ou responsáveis técnicos tenham sido servidores ocupantes de cargos ou empregos na SEHAB, na COHAB-SP e/ou na São Paulo Parcerias S.A., no último ano, encontra-se justificada, assim como a previsão de alvarás relativos à reforma.

205. Quanto à avaliação da capacidade financeira e à necessidade de relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no CRONOGRAMA DE OBRAS,

acompanho a Auditoria pela possibilidade de superação desses itens, desde que efetivadas as providências apresentadas quando da republicação do Edital, com as correções necessárias na instrução processual do certame.

Item 4.19. O Edital de Chamamento não prevê sessão pública para abertura dos envelopes de proposta, de modo que se inviabiliza a apreciação dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes pelos interessados, um meio de controle desejável, tendo em vista se tratar de um procedimento competitivo, conforme o disposto no art. 52, §2º da LF nº 13.303/16 (subitem 3.19.).

206. O Edital de Chamamento não prevê sessão pública para abertura dos envelopes de proposta, de modo que se inviabiliza a apreciação dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes pelos interessados, um meio de controle desejável, tendo em vista se tratar de um procedimento competitivo, conforme reiteradas vezes apontado pela própria Administração na Nota Técnica que instrui o processo administrativo.

207. A sessão pública favorece publicidade, isonomia e segurança jurídica com a possibilidade de visualização por todos dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes, em obediência ao art. 52, §2º, da LF nº 13.303/16 (modo de disputa fechado), ainda que o julgamento seja em reunião interna da Administração e posteriormente publicada na imprensa oficial.

208. Com o objetivo de atender este Tribunal, a SEHAB informou que as propostas contendo os valores individuais dos imóveis serão recebidas fisicamente em sessão pública, garantindo, dessa forma, a devida publicidade aos preços oferecidos pelos participantes do Chamamento Público.

209. Assim, segundo a Origem, considerando que a Fase I contará com um grande fluxo de documentos e que se pretende otimizar ao máximo o procedimento de seleção, será permitida a entrega de versões digitais dos demais documentos exigidos no envelope do Edital, para facilitar a apresentação pelos participantes, assim como a organização e análise da comissão de seleção.

210. Indicou, ademais, que no Edital apresentado à peça 72 consta a previsão e menção à Sessão Pública em diversas oportunidades, fls. 96,100, 103, 105, 109 dentre outros.

211. Diante da resposta da SEHAB, acompanho a conclusão da Auditoria no sentido de que o apontamento poderá ser superado, desde que efetivas as correções no edital quando de sua republicação.

V.B) APONTAMENTOS/INFRINGÊNCIAS MANTIDAS

212. Superado os itens acima, observo que, no relatório conclusivo de peça 84, a Coordenadoria VII consignou a **manutenção das infringências** constantes dos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.9, 4.10, 4.11 e 4.18, entendendo que se constituem em óbices que impedem o prosseguimento do certame.

213. Sobre esses pontos importante tecer as seguintes considerações:

Item 4.1. Não foi localizado no Edital de Chamamento a indicação da fonte de recursos, tampouco informações que demonstram a efetiva contratação das operações de crédito pelo Município para fazer frente às despesas previstas (subitem 3.2.).

214. No edital, em seu item 11.6.4, consta que "a origem dos recursos a serem transferidos para a conta depósito vinculada será a dotação orçamentária indicada por COHAB-SP, aprovada nos termos da legislação orçamentária e financeira pertinente", e que "observados os correspondentes exercícios financeiros, a COHAB-SP promoverá a devida previsão nos instrumentos de planejamento orçamentário, bem como o tempestivo empenho de recursos necessários ao cumprimento das obrigações pecuniárias previstas no chamamento público".

215. Entretanto, constatou-se que existe divergência entre a dotação orçamentária informada pela SEHAB a este Tribunal (peça 25) e a constante no sistema Átomo.

216. Em consulta ao sistema Átomo, realizada em 27.11.22, consta a previsão orçamentária para 2022 de R$ 1.178.500.000,00 (um bilhão, cento e setenta e oito milhões e quinhentos mil reais) com o nº 14.10.16.451.3002.3340.44905100.4.4.90.51.01; de R$ 16.710.810,00 (dezesseis milhões, setecentos e dez mil oitocentos e dez reais) com o nº 07.10.16.451.3002.3340. 4.4.90.51.00 08; e de R$ 1.325.247,00 (um milhão, trezentos e vinte e cinco mil duzentos e quarenta e sete reais) sob o nº 98.14.16.451.3002.3340. 4.4.90.51.00 08 sob a dotação orçamentária referente ao Programa "Pode Entrar", no âmbito da SEHAB.

217. Já na citada informação da SEHAB, consta o nº 14.10.16.451.3002.3340.44906100.00.

218. Ressalte-se que, a despeito de não constar a previsão para o Orçamento atinente ao ano de 2022, no Projeto de Lei Orçamentária referente ao exercício de 2023 já há indicação de dotação orçamentária, por subprefeitura. O valor consolidado de despesa geral por projeto, referente ao Programa "Pode Entrar", indica o valor de R$ 2.414.633.867,00 (dois bilhões, quatrocentos e catorze milhões, seiscentos e trinta e três mil oitocentos e sessenta e sete reais).

219. Apesar de tratar-se, ainda, de projeto de lei (PLOA 579/2022), é possível atestar que houve por parte do Executivo esse vislumbre quanto ao tema.

220. Além disso, verificou-se que a dotação constante no sistema Átomo funda-se em recurso orçamentário advindo de operações de crédito, e, contudo, não foi localizada, no chamamento público, a indicação, nem da fonte dos recursos que serão utilizados para a aquisição das unidades habitacionais, nem informações que demonstrem a efetiva contratação de tais operações de crédito pelo Município.

221. Ainda, não foi encontrado na minuta de compromisso de compra e venda (Anexo XII do edital) o campo específico para a indicação da dotação orçamentária que dará alicerce à realização da despesa.

222. Com razão a Auditoria.

223. As **fontes de recursos** constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias.

224. A Lei de Licitações e Contratos (Lei n° 8.666/93) estabelece em seu art. 7º (...), § 2º: "As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...) III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (...)".

225. A Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, com vigência no Município de São Paulo prevista para abril de 2023, determina em seu artigo 141 que:

"No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no *caput* deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização" (destaques nossos).

226. Como regra, o contrato administrativo é o negócio jurídico por meio do qual o contratado assume a obrigação de cumprir um encargo e a Administração se compromete a pagar a remuneração ajustada.

227. O encargo é definido pela Administração em razão do planejamento, expressa sua vontade, e é materializado no edital. A remuneração é determinada pelo particular na sua proposta e é definida com base no encargo fixado no edital.

228. Assim, é certo dizer que o contrato é um acordo de vontades entre a Administração e o contratado, que expressa equivalência entre encargo e remuneração. O cumprimento da obrigação assumida pela Administração deve ser regulado no edital, sob pena de ilegalidade.

229. Por essa razão, cabe à Contratante deixar claro como e em que prazo irá realizar o pagamento da remuneração, bem como de onde virão (fonte) os recursos que suportarão a despesa, pois o encargo implica dispêndio de natureza financeira.

230. Nesse sentido, Renato Geraldo Mendes afirma que:

"(...) o encargo traduz a dimensão econômica do contrato, e a remuneração a sua dimensão financeira, daí a expressão equação econômico-financeira para manifestar a relação de equivalência jurídica do negócio contratual. No entanto, se a Administração não indicar as condições de pagamento e as fontes dos recursos,

poderão os interessados adotar as providências cabíveis. Portanto, a não indicação das condições de pagamento ou dos recursos financeiros para suportar o encargo viabiliza impugnação ao edital e, se for o caso, interposição de medida judicial".

231. Tal obrigação decorre da própria Constituição Federal e da legislação ordinária em vigor.

232. Assim, é condição de legalidade do certame não apenas a caracterização do que será contratado, sendo necessária também a indicação da origem dos recursos orçamentários que serão utilizados para suportar a despesa decorrente da referida contratação.

233. A previsão orçamentária é condição indispensável para realizar a despesa, pois o orçamento nada mais é do que uma lei que autoriza a ação do Poder Público. Portanto, toda despesa precisa ser (ou estar) autorizada por lei.

234. A vedação prevista no art. 14 da Lei nº 8.666/93 refere-se às compras (aquisição de bens), mas, conforme antes indicado, a mesma proibição existe no inciso III do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 para as obras e os serviços, sendo que os referidos preceitos reafirmam o que está vedado expressamente no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, bem como na Lei nº 4.320/64.

235. De acordo com o artigo 167 da Constituição Federal, são vedados:

"I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

(...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade".

236. A matéria é pacífica na doutrina e na jurisprudência, sendo possível citar decisão do Superior Tribunal de Justiça:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. OBRA PÚBLICA. ART. 7º, §2º, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/93. EXIGÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. 1. Trata-se de discussão acerca da interpretação do disposto no art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93: se há a exigência efetiva da disponibilidade dos recursos nos cofres públicos ou apenas a necessidade da previsão dos recursos orçamentários. 2. Nas razões recursais o recorrente sustenta que o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93 exige para a legalidade da licitação apenas a previsão de recursos orçamentários, exigência esta que foi plenamente cumprida. 3. O acórdão recorrido, ao se manifestar acerca do ponto ora discutido, decidiu que 'inexistindo no erário os recursos para a contratação, violada se acha a regra prevista

no art. 7º, §2º, III, da Lei 8.666/93'.

4. A Lei nº 8.666/93 exige para a realização da licitação a existência de 'previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma', ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato da administração ter o recurso disponível ou liberado), mas, tão somente, que haja previsão destes recursos na lei orçamentária.

5. Recurso especial provido" (REsp 1141021/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/08/2012, DJe 30/08/2012).

237. No mesmo diapasão, acordão do Tribunal de Contas da União, *in litteris*:

"(...) é vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica. Assim, o objeto da contratação tem de ser obra, serviço, compra, locação, alienação, permissão ou concessão, mas jamais poderá ser a obtenção de recursos financeiros, pois isso representaria a utilização do processo de contratação para fim diverso daquele para o qual foi idealizado. Para que a Administração possa licitar o que deseja para atender à sua necessidade, é preciso que possua o recurso financeiro assegurado no seu orçamento, seja ele decorrente de sua atividade fiscal ou proveniente de outra fonte legal. O que está vedado é a Administração utilizar o processo de contratação pública para realizar captação financeira, salvo nos casos de concessão, conforme a própria regra indica. A captação financeira, se autorizada, deve ser feita por outros meios que a própria ordem jurídica prevê, mas nunca por meio do processo de contratação. Fundamentalmente, a vedação tem a finalidade de inviabilizar a assunção de dívida, o que comprometeria o controle fiscal e propiciaria o aumento do endividamento público. A vedação do § 3º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 é uma norma de Direito Financeiro e se enquadra na ideia geral de responsabilidade fiscal."

238. E ainda:

"(...) a auditoria apurou a ausência de previsão de recursos financeiros suficientes a fazer frente ao valor integral das despesas decorrentes da obra licitada. O art. 7º, § 2º, inc. III, da Lei de Licitações impõe, como requisito à regularidade da licitação, que sejam previstos recursos que assegurem o pagamento das despesas decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em que ocorrer a licitação, e não do valor integral das despesas da obra licitada. Nesse sentido, afasto a ocorrência de ilicitude, 'vez que o edital da licitação especificou as fontes de recursos – municipal e federal – por onde correriam as despesas das contratadas'. Transcreveu, em seguida, os referidos comandos, entre os quais destaque-se o contido no inc. III do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93: '§ 2º As obras e os serviços

somente poderão ser licitados quando: (...) III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (...)'. As citadas normas não impõem a previsão de recursos para a integralidade do empreendimento, 'mas somente aqueles necessários ao pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro em curso da licitação, o que, no caso, restou atendido com a alocação de recursos para a execução da 1ª fase das obras'. Acrescentou que seria excessivo 'exigir o comprometimento de recursos orçamentários para execução de todo um empreendimento, sabendo que não é possível naquele determinado exercício financeiro executar todas as etapas físicas da obra'. Lembrou, contudo, da 'obrigatoriedade de constar o investimento do respectivo plano plurianual, em face do que dispõe o art. 167, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 57, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993'" (TCU, Acórdão nº 2.456/2012, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 14.09.2012, Informativo nº 123, período de 10 a 14.09.2012).

239. Registre-se, por fim, que o apontamento foi objeto de preocupação por parte do Conselheiro Roberto Braguim:

"Como bem apontado pelos Órgãos Técnicos, não há segurança acerca dos recursos orçamentários para fazer frente às aquisições das unidades".

240. Assim, RECOMENDO, como forma de alerta à Administração, que seja indicada a fonte de recursos e/ou a apresentação de documentos que demonstram a efetiva contratação das operações de crédito pelo Município para fazer frente às despesas previstas.

Item 4.2. Não resta claro no Edital como se dará o atendimento à LF nº 4.320/1964 quanto à execução orçamentária, ao processamento do pagamento, ao registro das fases das despesas, além de não constar na Minuta de Compromisso de Compra e Venda a previsão para inclusão da dotação orçamentária (subitem 3.3.).

241. Não obstante a falta de indicação das fontes de recursos no chamamento público (item anterior), consta no item 11.6 do edital que, após a celebração de contrato, será aberta uma conta depósito vinculada, que receberá os recursos destinados à aquisição dos imóveis, em montante equivalente à integralidade dos valores individuais dos imóveis do participante vendedor. Isso se daria como garantia ao vendedor da disponibilidade de recursos, sendo que a liberação de tais valores deve ocorrer, segundo edital, conforme informações da Origem, de acordo com o andamento das obras.

242. Entretanto, não está claro como dar-se-á a vinculação do processo de pagamento ao sistema orçamentário e financeiro do Município (SOF), muito menos, como será o processamento da nota de empenho a ser emitida pela Administração, instrumento legal por meio do qual se realiza a despesa.

243. Da mesma forma, não está claro no edital, nem tampouco na minuta de compromisso de compra e venda, como dar-se-á o registro das fases das despesas (empenho, liquidação e pagamento), de forma a se estar vinculado à execução financeira.

244. Não existe, ao menos, cláusula, na minuta de compromisso de compra e venda, disposição que vincule o contrato à dotação orçamentária sob a qual ocorrerá a execução contratual.

245. Cabe lembrar que a Lei Federal n° 4.320/64, em seus artigos 60 e 61, veda a realização de despesa sem prévio empenho, e dispõe que o pagamento da despesa só pode ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

246. Essa também é a regra do processo de liquidação da despesa pública, conforme preceitua o art. 62 e ss. da Lei nº 4.320/64. A despesa passa, entre outras, pelas seguintes fases:

"a) o empenho, cuja nota é o documento utilizado para os registros de operações que envolvem despesas orçamentárias realizadas pela Administração Pública direta e indireta;

b) a liquidação, referente à verificação do implemento de condição, comportando a análise documental e *in loco* do cumprimento da obrigação por parte do contratante;

c) o pagamento, exarado pela pessoa legalmente investida na autoridade de ordenar pagamento".[10]

247. Nota-se que os artigos 62 e 63 da referida Lei impõem à Administração o dever de verificar, tanto para a formalização do ajuste quanto para a realização de pagamentos, se o contratado cumpre a obrigação assumida de manter todas as condições de habilitação exigidas para a contratação. Isso porque a emissão da ordem de pagamento pressupõe a regular liquidação da despesa, o que consiste não apenas no ateste quanto à escorreita entrega do objeto, mas também na verificação do cumprimento de todas as demais obrigações contratualmente assumidas.

248. De acordo com Erica Miranda dos Santos:

"o pagamento ao particular ocorrerá apenas após a liquidação da despesa, que, conforme preceitua o art. 63 da Lei nº 4.320/64, 'consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito'. Ainda conforme o § 2º do citado dispositivo, 'a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço'. Após a verificação desses requisitos, a Administração expedirá a ordem de pagamento ao particular (art. 64 da Lei nº 4.320/64). Podemos concluir, portanto, que o empenho da despesa, formalizado em

[10] TCU, Acórdão nº 797/2016, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. em 06.04.2016, veiculado na *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 268, p. 655, jun. 2016, seção Tribunais de Contas.

documento denominado nota de empenho, deverá ser realizado após a homologação do resultado do certame e antes da assinatura do contrato, uma vez que deverá ser indicado no instrumento contratual por tratar-se de garantia do particular quanto ao pagamento futuro e por ser um dos requisitos que devem ser analisados pelo gestor para que seja realizada a liquidação da despesa. Ainda, o art. 62 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de substituição do instrumento de contrato em determinada situações pela nota de empenho. Nesses casos, a nota de empenho seria o próprio instrumento contratual"[11].

249. Com efeito, como regra geral, tem-se que a Administração Pública efetua o pagamento de determinada obrigação decorrente de contrato firmado somente após o cumprimento da contraprestação por parte do contratado. Nessa esteira, o § 3º do art. 40 e o artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93 consideram como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela deste, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada à emissão de documento de cobrança.

250. O inciso XIV, alínea *d*, do artigo 65 traça as condições de pagamento, com previsão dos descontos por suas eventuais antecipações. Dessa forma, é possível a Administração antecipar o pagamento de determinada obrigação decorrente de contrato firmado, desde que a previsão em conceder eventual antecipação esteja indicada expressamente no instrumento convocatório da licitação, bem como no respectivo contrato.

251. Em face desses dispositivos, é possível concluir que a Lei não permite antecipação de pagamentos antes de cumprida a obrigação, ou parte dela, pelo contratado. Permite apenas que, em tendo caixa, a Administração possa pagar antes de decorrido o prazo assinalado para fazê-lo, a partir do cumprimento da obrigação pelo contratado.

252. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União afirma categoricamente:

"Trata-se de tomada de contas especial que constatou, entre outras falhas, a liquidação irregular de despesas em contratos de serviços médicos, ante a ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços. Em análise, a Unidade Técnica deixou assente que 'os pagamentos foram efetuados sem o necessário suporte documental. Os relatórios trazidos (...) não podem ser tomados como prova de que os serviços foram prestados sem que sejam feitas criteriosas averiguações'. (...) 'quem atesta uma execução de despesa deve fazê-lo alicerçado em documentos hábeis a amparar tal atesto. É inconcebível uma administração em que a atestação se dá unicamente por meio de visita às unidades de saúde'. Não pode a Administração atestar a execução de despesa pública unicamente por meio de visita aos locais de execução dos serviços, sendo imprescindível para a liquidação regular

[11] Orientação formulada em discussões realizadas pelo Núcleo Zênite de Pesquisa e Desenvolvimento.

o amparo em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços. (...) a contratada foi a principal beneficiada com os pagamentos sem comprovação da execução dos serviços, pois também não foi capaz de apresentar contratos de trabalho, folhas de controle de frequência, recibos ou outros elementos que comprovassem a execução dos serviços à municipalidade. A liquidação irregular da despesa, sem que a contratada tenha sido capaz de comprovar que executou os serviços, implica recebimento de valores sem a respectiva contraprestação das obrigações acordadas, ou seja, em ganho ilícito" (TCU, Acórdão nº 6.230/2014, 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer, DOU de 28.10.2014).

253. Com o mesmo posicionamento cite-se o Acórdão 767/2009, também do Plenário do TCU:

"O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a Administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência. Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei nº 2.300/1986, revogado pela Lei nº 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário" (TCU, Acórdão nº 767/2009, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 27.04.2009).

254. No mesmo lamiré, o Acórdão 2088/2004 igualmente do Plenário do Tribunal de Contas da União:

"9.6.10. caso venha a realizar nova licitação para os serviços de supervisão da obra do contorno ferroviário respeite de forma integral o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, apontando, no orçamento, e exigindo, nas propostas, cotação de preços para todos os serviços a serem executados, individualmente, bem como discriminando no edital o local, o momento cronológico, o número de profissionais e os respectivos números de horas a serem trabalhadas envolvidos em cada uma das tarefas; 9.6.11. caso venha a utilizar recursos federais para pagamento de serviços de supervisão passe a exigir a comprovação adequada dos serviços realizados de modo que a liquidação da despesa tenha por base os comprovantes da prestação efetiva do serviço por parte da entidade, em obediência ao art. 63, § 2º, da Lei 4.320/64" (TCU, Acórdão nº 2.088/2004, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 15.12.2004).

255. Também se faz necessário registrar que, na minuta de compromisso de compra

e venda, não consta nenhuma menção aos procedimentos para a devolução dos valores depositados na conta vinculada em caso de rescisão contatual.

256. Diante do exposto, RECOMENDO, configurando um alerta à Administração, que a Origem faça constar o cronograma financeiro, em obediência ao disposto na Lei 4320/64 e Lei 8666/93, bem como procedimentos para eventual devolução de recursos depositados na conta vinculada em caso de rescisão.

Item 4.3. Cabe à SEHAB demonstrar o atendimento à distribuição dos recursos prevista no artigo 12 da Lei Municipal nº 17.638/2021, tendo em vista a distribuição em três frentes distintas de ação previstas pelo legislador (subitem 3.4.).

257. A lei que criou o Programa "Pode Entrar" (LM nº 17.638/2021), em seu artigo 12, previu a distribuição dos recursos em três frentes:

"Art. 12. O Programa Pode Entrar será financiado por recursos do Fundo Municipal de Habitação, além de outras fontes previstas no orçamento municipal, repasses de outros entes federativos ou internacionais e quaisquer outras formas pertinentes à sua implantação.

Parágrafo único. Os recursos disponíveis neste programa, excetuando os oriundos de operação urbana consorciada, áreas de operação urbana e outros instrumentos jurídico-urbanísticos com orçamentos de destinação específica em suas áreas de abrangência, ficam distribuídos da seguinte maneira:

a) 40% (quarenta por cento) para empreendimentos destinados ao atendimento de famílias cadastradas no Município e selecionadas conforme os requisitos gerais de enquadramento e critérios desta Lei, e destinados ao atendimento de famílias removidas involuntariamente por intervenções de obras públicas;

b) 40% (quarenta por cento) para empreendimentos em parceria com entidades sociais habilitadas pela SEHAB ou COHAB-SP, podendo ser implantados em imóvel público ou privado;

c) 20% (vinte por cento) para produção de locação social em imóveis públicos ou carta de crédito".

258. Depreende-se que, para o caso concreto deste Edital de Chamamento, os imóveis que serão objeto de aquisição estão enquadrados na alínea "a", alcançando um total de 40% dos recursos a serem disponibilizados para o Programa.

259. Tendo em vista o limite legal de 40% para a aquisição de imóveis, e considerando os dois Editais de Chamamento previstos para a aquisição total de 45.000 unidades e um montante total de R$ 8,2 bilhões, a Auditoria apontou a seguinte divisão- Quadro 1:

Quadro 1 – Distribuição dos recursos para atendimento da previsão legal

Alínea	Recursos destinados (em bilhões R$)	Distribuição legal
a	8,2	40%
b	8,2	40%
c	4,1	20%
Total	20,5	100%

Fonte: equipe de auditoria.

260. Verifica-se que, com uma destinação prevista de R$ 8,2 bilhões para atendimento da alínea "a", a Secretaria deveria destinar o mesmo montante para atendimento da alínea "b", e ainda 4,1 bilhões para atendimento da alínea "c", atingindo um montante total de R$ 20,5 bilhões até 30.12.24.

261. Reitera-se que, no que tange à destinação dos recursos provenientes do Programa "Pode Entrar", há outras ações além da aquisição de unidades.

262. Como não consta demonstrativo quanto ao atendimento da legislação, a Origem incorre no risco da concentração dos recursos em uma frente, em detrimento das outras, contrariando a propositura legislativa.

263. Assim, RECOMENDO, como forma de alerta à Administração, que seja demonstrado o atendimento à distribuição dos recursos prevista no artigo 12 da Lei Municipal nº 17.638/2021, tendo em vista a distribuição em três frentes distintas de ação previstas pelo legislador.

Item 4.4. Há infringência ao art. 32 c/c o §5º do art. 35 da LF nº 4.591/1964 ao permitir o credenciamento de unidades habitacionais anterior ao registro de incorporação, incorrendo em riscos que são mitigados tanto pela legislação federal, como pelos agentes financeiros (subitem 3.5.).

264. O apontamento diz respeito à permissão de credenciamento anterior ao Registro de Incorporação.

265. Consta no Edital de Chamamento a possibilidade do credenciamento de imóveis que ainda estejam em fase de aprovação de projetos nos competentes órgãos municipais na Fase I e durante a Fase II, possibilitando a aquisição de imóveis pela administração que ainda não obtiveram o registro de incorporação.

266. O item 6.19.1 do Anexo VI do Edital assim dispõe:

"A DOCUMENTAÇÃO PRELIMINAR contempla os seguintes documentos relativos a um mesmo IMÓVEL contido na PROPOSTA DE ALINEAÇÃO:

[...] c) Protocolo do pedido de LICENCIAMENTO, expedido pela PMSP; e

c).1 O PARTICIPANTE poderá substituir o subitem c) acima pelo registro do memorial de incorporação, nos termos do artigo 33, da Lei Federal nº 4.591/1964. (peça 8, fl. 17)

(...)

Protocolo de Licenciamento para obtenção de Alvará de execução de construção

nova, alvará de aprovação e execução de construção nova, alvará de execução reforma, ou alvará de aprovação e execução de reforma (ANEXO VI, peça 14, fl. 4)".

267. Com razão a Auditoria.

268. O art. 32 da Lei 4.591/64, que trata dos elementos necessários para a obtenção do registro de incorporação, estabelece o seguinte:

"Art. 32. O incorporador somente poderá alienar ou onerar as frações ideais de terrenos e acessões que corresponderão às futuras unidades autônomas após o registro, no registro de imóveis competente, do memorial de incorporação composto pelos seguintes documentos:

a) título de propriedade de terreno, ou de promessa, irrevogável e irretratável, de compra e venda ou de cessão de direitos ou de permuta do qual conste cláusula de imissão na posse do imóvel, não haja estipulações impeditivas de sua alienação em frações ideais e inclua consentimento para demolição e construção, devidamente registrado;

b) certidões negativas de impostos federais, estaduais e municipais, de protesto de títulos de ações cíveis e criminais e de ônus reais relativamente ao imóvel, aos alienantes do terreno e ao incorporador;

c) histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado de certidão dos respectivos registros;

d) projeto de construção devidamente aprovado pelas autoridades competentes;

e) cálculo das áreas das edificações, discriminando, além da global, a das partes comuns, e indicando, para cada tipo de unidade a respectiva metragem de área construída;

f) certidão negativa de débito para com a Previdência Social, quando o titular de direitos sobre o terreno for responsável pela arrecadação das respectivas contribuições;

g) memorial descritivo das especificações da obra projetada, segundo modelo a que se refere o inciso IV, do art. 53, desta Lei;

h) avaliação do custo global da obra, atualizada à data do arquivamento, calculada de acordo com a norma do inciso III, do art. 53 com base nos custos unitários referidos no art. 54, discriminando-se, também, o custo de construção de cada unidade, devidamente autenticada pelo profissional responsável pela obra;

i) instrumento de divisão do terreno em frações ideais autônomas que contenham a sua discriminação e a descrição, a caracterização e a destinação das futuras unidades e partes comuns que a elas acederão;

j) minuta de convenção de condomínio que disciplinará o uso das futuras unidades e partes comuns do conjunto imobiliário;

m) certidão do instrumento público de mandato, referido no § 1º do artigo 31;

n) declaração expressa em que se fixe, se houver, o prazo de carência (art. 34);

p) declaração, acompanhada de plantas elucidativas, sobre o número de veículos que a garagem comporta e os locais destinados à guarda dos mesmos".

269. O registro de toda documentação prevista no art. 32 da LF n° 4.591/1964 tem como objetivo resguardar o comprador, uma vez que torna desnecessária a capacidade de compreensão da materialização física do empreendimento, ou seja, o registro de incorporação é a garantia real que o comprador receberá o efetivamente compromissado no ato da compra.

270. De outra parte, o rol de documentos que compõem o registro de incorporação, registrados pelo incorporador, tem o objetivo de tornar transparente o empreendimento que se pretende construir, trazendo segurança para os adquirentes além de possibilitar o controle externo e social do efetivamente adquirido pelo Município e, em última análise, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

271. Em outros termos, entre a fase de aprovação e o respectivo registro de incorporação pode haver modificações que reduzam/flexibilizem as características dos imóveis. Por exemplo, ante a previsão de haver vagas de garagem inicialmente e no momento de efetivação do devido registro de incorporação, essa característica ter sido suprimida; alterações no tipo de revestimento; tipo de estrutura; titularidade da propriedade; dentre outras.

272. Além disso, dentre os diversos documentos necessários para o registro de incorporação, destacam-se: os projetos de construção aprovados pelo Município, os quais, após o registro, não podem sofrer alterações sem anuência dos adquirentes e, também, a avaliação do custo global, o memorial descritivo com as especificações da obra projetada, o título de propriedade, as plantas demonstrando as vagas de garagem etc.

273. Nesse sentido, o Manual de Fomento à Habitação da Caixa Econômica Federal traz as seguintes diretrizes técnicas:

"2.3.2 DIRETRIZES TÉCNICAS 2.3.2.1

Os imóveis objeto de financiamento deverão observar:

a) existência de projeto aprovado e alvará de construção, expedido pelo órgão municipal competente;

b) apresentação de certidão de registro da incorporação para condomínios ou do loteamento, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente;

c) apresentação de memorial descritivo contendo, no mínimo, as premissas básicas adotadas para elaboração e execução do projeto e o detalhamento de materiais empregados na obra, inclusive seus fornecedores, observado o disposto na alínea "j", assinado pelo responsável técnico do projeto;

d) anotação de responsabilidade técnica de execução das obras e dos projetos de arquitetura e complementares e de infraestrutura para loteamentos; (...)".

274. O presente Edital tem por objetivo a aquisição das unidades habitacionais, tendo como consumidor final a Municipalidade. Por essa razão, não cabe à

Municipalidade, na qualidade de consumidor final, assumir ônus inerentes à incorporadora/construtora, como, por exemplo, atrasos na obtenção das licenças.

275. Da forma como o Edital está formatado, vislumbra-se o risco de questionamentos por parte dos contratados acerca de morosidade nas parcelas que cabem à Administração, ou do surgimento de fatos impeditivos nas etapas anteriores a obtenção do registro de incorporação que prejudiquem/atrasem a realização do empreendimento.

276. Por fim, a exigência se faz imperiosa em atenção às disposições constantes da Lei Federal nº 4.591/1964 que, em seu art. 35, §5º, trata da penalização do incorporador pela comercialização sem o registro de incorporação.

277. A referida hipótese de penalização consta da lei como dever e não como opção ou passível de ser afastada por acordo entre as partes, demonstrando a importância do registro de incorporação anterior à da aquisição de imóveis.

278. A matéria já passou pelo crivo do Superior Tribunal de Justiça, conforme se verifica dos excertos abaixo transcritos:

"RECURSO ESPECIAL. DIREITO IMOBILIÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA. NECESSIDADE DE REGISTRO DO MEMORIAL DE INCORPORAÇÃO. VALIDADE DOS CONTRATOS DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. DESTITUIÇÃO DA INCORPORADORA. ADJUDICAÇÃO DO IMÓVEL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O propósito recursal consiste em definir, além da existência de negativa de prestação jurisdicional, se é possível a adjudicação compulsória de imóvel objeto de contrato de compromisso de compra e venda firmado com quem não era proprietário do bem. 2. Verifica-se que o Tribunal de origem analisou todas as questões relevantes para a solução da lide de forma fundamentada, não havendo falar em negativa de prestação jurisdicional. 3. A incorporação imobiliária envolve a promessa de venda de uma coisa futura, composta por edificações erguidas em um único terreno, sobre as quais haverá titularidade exclusiva da unidade ocupada pelo adquirente, mas compartilhada a propriedade do terreno com os demais adquirentes, em regime de condomínio. 4. É obrigação legal do incorporador levar a registro, na matrícula do imóvel a ser incorporado, o memorial de incorporação a fim de gerar segurança jurídica às relações que envolvam o bem, de modo que, enquanto não registrado o memorial, não se pode comercializar as unidades autônomas futuras. 5. O incorporador poderá ser destituído pela maioria absoluta dos votos dos adquirentes das unidades autônomas quando, sem justa causa, paralisar as obras por mais de 30 (trinta) dias ou retardar-lhes excessivamente o andamento. Contudo, para que haja a adjudicação compulsória do imóvel pelos adquirentes é imprescindível a formalização da incorporação, mediante o registro do memorial na matrícula do imóvel. 6. Na

espécie, inviável adjudicação do imóvel, pois o memorial de incorporação não foi devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis e a comercialização dos bens se deu por pessoa que não possuía sequer uma perspectiva de aquisição do domínio do terreno. 7. Contudo, o descumprimento da obrigação de registro do memorial de incorporação pelo incorporador não implica a invalidade ou nulidade do contrato de compromisso de compra e venda, pois este gera efeitos obrigacionais entre as partes e, até mesmo, contra terceiros. Assim, a questão deverá ser resolvida pela rescisão do contrato e a condenação da suposta incorporadora por perdas e danos. 8. Recurso especial conhecido e desprovido" (STJ - REsp: 1770095 DF 2017/0228518-9, Data de Julgamento: 10/05/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/05/2022).

279. O mesmo entendimento foi fixado no julgamento do Recurso Especial n. 192.182/MG, Relator Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, de 20/11/2001, DJ 18/2/2002, *in verbis*:

"Conforme jurisprudência consolidada das Turmas que compõem a Segunda Seção desta Corte, 'o incorporador só se acha habilitado a negociar unidades autônomas uma vez registrados os documentos previstos no art. 32 da Lei 4.591/1964, sendo suscetível de sofrer a multa do art. 35, § 5º, no caso de violação' (...).

No mesmo sentido: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA. VENDA DE UNIDADES AAU TÔNOMAS. NECESSIDADE DE REGISTRO DE DOCUMENTOS. ARTIGO 32 DA LEI N. 4.591/1964. DESCUMPRIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. O incorporador só se acha habilitado a negociar unidades autônomas do empreendimento imobiliário quando registrados, no Cartório de Registro Imobiliário competente, os documentos previstos no artigo 32 da Lei n. 4.591/1964. Descumprida a exigência legal, impõe-se a aplicação da multa do art. 35, § 5º, da mesma lei. Precedentes.

2. Agravo regimental provido em parte para dar parcial provimento ao recurso especial"

(AgRg no REsp n. 334.838/AM, Relator Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUARTA TURMA, julgado em 18/5/2010, DJe 27/5/2010).

280. No mesmo diapasão cite-se o Acordão exarado no julgamento do REsp n. 678.498/PB, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, de 25/9/2006, DJ 9/10/2006, assim ementado:

"Direito civil e processual civil. Recurso especial. Incorporação imobiliária. Multa. Aplicação. CDC. Matéria jurídica não apreciada pelo Tribunal de origem. Indenização. Fatos e provas insuscetíveis de reexame.

- Não se conhece do recurso especial no tocante à matéria jurídica não apreciada pelo Tribunal de origem.

- Ao concluir o Tribunal Estadual pela ausência de culpa da incorporadora no atraso da entrega do imóvel, lastreou-se nos fatos e provas apresentados no processo, o que impede a modificação do julgado no particular em sede especial.
- O art. 32 da Lei nº 4.591/64 dispõe que a incorporadora somente poderá negociar as unidades autônomas após ter arquivado, no cartório competente de Registro de Imóveis, a respectiva incorporação.
- O descumprimento da obrigação que incumbe à incorporadora de proceder à outorga válida do contrato de compra e venda de fração ideal de terreno no prazo fixado em lei, impõe a aplicação da multa prevista no art. 35, § 5º da Lei n.º4.591/64. Precedentes.
Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.
(REsp n. 678.498/PB, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/9/2006, DJ 9/10/2006).
A Corte local afastou a incidência da multa prevista no art. 35, § 5º, da Lei n. 4.591/1964, sob os seguintes fundamentos (e-STJ fl. 612):
"Quanto à aplicação da multa do § 5º do art. 35 da Lei nº 4.591/65, verifica-se que, não obstante a construtora tenha celebrado o Contrato de Promessa de Compra e Venda com o autor sem promover o arquivamento de documentos da incorporação no Registro de Imóveis competente, houve o suprimento dessa falta antes do ajuizamento da ação e que a entrega do imóvel se efetivou oportunamente.
Frise-se que a referida multa integra funções sancionatória ao Incorporador e compensatória ao Promissário Comprador, sendo sua aplicação condicionada ao efetivo prejuízo ao adquirente.
No caso em tela, a omissão foi regularmente sanada, tendo sido mantido o negócio celebrado pelas partes e concretizada a entrega regular do imóvel ao adquirente, não ensejando qualquer prejuízo a ensejar a imposição da multa de 50% sobre as quantias pagas pela parte autora.
Portanto, se antes do ajuizamento do presente feito, a situação documental já estava resolvida, não havendo o atraso do registro causado prejuízo para o contratante, incabível a incidência da multa do art. 35 da Lei nº 4.591/64, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, verbis:
Assim, o aresto impugnado está em dissonância com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça quanto ao ponto, devendo ser reformado para condenar a parte recorrida ao pagamento da multa prevista no art. 35, § 5º, da Lei n. 4.591/1964, em virtude da mera comercialização das unidades imobiliárias, sem o respectivo registro dos documentos enumerados no art. 32 da Lei n. 4.591/1964.
Todavia, o referido encargo não incide automaticamente na proporção de 50% (cinquenta por cento) das quantias pagas pelo adquirente. Isso porque, segundo a jurisprudência desta Corte Superior, 'o artigo 413 do Código Civil de 2002, além de instituir o dever do juiz de redução da cláusula penal quando cabível, substituiu o

critério da proporcionalidade matemática (previsto no artigo 924 do Código Civil de 1916) pela equidade. (...) 3. Desse modo, caberá ao juiz, nas hipóteses de incidência da citada norma jurídica, proceder à redução da cláusula penal, atentando-se ao princípio da equivalência material entre os contratantes, sem olvidar, contudo, das particularidades, de cunho valorativo, presentes no caso concreto, tais como a finalidade visada pelos contratantes, a gravidade da infração, o grau de culpa do devedor, as vantagens que para este resultem do inadimplemento, o interesse do credor na prestação, a situação econômica de ambas as partes, a sua boa ou má-fé, a índole do contrato, as condições em que foi negociado e eventuais contrapartidas que tenham beneficiado o devedor pela inclusão da cláusula penal'" (REsp n. 1.353.927/SP, Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 17/5/2018, DJe 11/6/2018).

281. A necessidade de exigência do registro de incorporação para efeito de comprovação da titularidade do imóvel que se pretende vender/comprar tem sua relevância assentada em razão da penalidade prevista como obrigatória na Lei, a saber:

"RECURSO ESPECIAL. CIVIL. INCORPORAÇÃO. MULTA.

A multa prevista no § 5º do art. 35 da Lei nº 4.591/64, sujeita-se às regras gerais sobre a mora, estatuídas no art. 955 e seguintes do Código Civil e este, em seu art. 924, permite ao julgador reduzir proporcionalmente a pena estipulada para o caso de mora ou de inadimplemento, quando se cumpriu em parte a obrigação.

Considerando as peculiaridades da espécie em que, mais do que em parte, a obrigação foi cumprida por inteiro, a multa fica reduzida para 5% (cinco por cento) do valor das parcelas pagas, fixados os honorários advocatícios em 10% sobre o valor da condenação, já considerada a compensação pela sucumbência recíproca, e as custas deverão ser suportadas na proporção de 40% pelos autores e 60% pela ré. Recurso dos autores não conhecido. Recurso da ré parcialmente conhecido e nessa parte parcialmente provido" (REsp n. 200.657/DF, Relator Ministro CESAR ASFOR ROCHA, QUARTA TURMA, julgado em 3/8/1999, DJ 12/2/2001).

"DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL VIOLADO. AUSENTE. SÚMULA 284/STF. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 282/STF. LEI DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA. DEVER DO INCORPORADOR DE REGISTRAR A INCORPORAÇÃO. MULTA DE 50% (CINQUENTA POR CENTO) DO VALOR PAGO. REDUÇÃO EQUITATIVA, COM BASE NO ART. 413 DO CC/02. POSSIBILIDADE.

1. Ação de obrigação de fazer, por meio da qual se objetiva a regularização de construção e de condomínio perante o registro imobiliário respectivo, bem como a reparação de danos materiais e a compensação de danos morais, além da condenação ao pagamento da multa prevista no art. 35, § 5º, da Lei 4.591/64.

2. Ação ajuizada em 10/04/2015. Recurso especial concluso ao gabinete em 10/09/2018. Julgamento: CPC/2015.
3. O propósito recursal é definir se é possível, com base no art. 413 do CC/02, a redução equitativa da multa prevista no art. 35, § 5º, da Lei 4.591/64.
4. O recurso especial não pode ser conhecido quando a indicação expressa do dispositivo legal violado está ausente.
(...)
6. A multa estipulada pelo art. 35, § 5º, da Lei 4.591/64 é cláusula penal inserida no contrato firmado entre o incorporador e o adquirente, sujeitando-se, portanto, aos dispositivos do Código Civil que dispõem sobre as limitações da cláusula penal.
7. Na presente hipótese, há questão de direito temporal a ser sanada, porque a multa prevista na Lei 4.591/64 é anterior às disposições do Código Civil relativas à cláusula penal. Assim, deve ser aplicado o princípio da lei posterior derroga a anterior (lex posterior derrogat priori).
8. Tendo em vista que o propósito recursal do presente recurso é, unicamente, definir a possibilidade da redução equitativa de multa prevista em lei especial, com base no art. 413 do CC/02, é imperiosa a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que, à luz do entendimento firmado nos presentes autos, averigue se a penalidade, no caso concreto, deve ser considerada manifestamente excessiva, tendo em vista a natureza e a finalidade do negócio, a fim de justificar a sua redução.
9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido" (REsp n. 1.799.881/RJ, Relatoria Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 2/4/2019, DJe 4/4/2019).
(...)
"Diante do exposto, CONHEÇO e DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso especial, a fim de determinar o retorno dos autos à Corte local para novo julgamento da apelação e, por conseguinte, apurar o valor da multa prevista no art. 35, § 5º, da Lei n. 4.591/1964 devida ao adquirente, observando-se as disposições do art. 413 do CC/2002" (STJ - REsp: 1939971 MG 2021/0158779-7, Relator: Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Data de Publicação: DJ 25/02/2022).

282. Assim, a questão exige atenção e cautela por parte da Administração, que não pode dispor dos interesses públicos e colocar-se em situação de risco, aceitando documentos que não assegurem a perfeita execução do objeto, nos termos e prazos contratuais sujeitos, inclusive, à pena de multa.

283. Ressalte-se, por derradeiro, que o tema foi objeto de preocupação externada pelo Conselheiro Maurício Faria, que propôs a imposição da seguinte condicionante:

"Exclua do Edital a possibilidade do credenciamento de imóveis sem a comprovação do Registro de Incorporação, adotando como parâmetro as diretrizes técnicas mínimas constantes do Manual de Fomento à Habitação da

Caixa Econômica Federal." (grifos nossos)

284. Diante do exposto, corroboro do posicionamento da Auditoria e acolho a proposta do Conselheiro Maurício Faria e RECOMENDO, configurando um alerta à Administração, que a superação do presente questionamento ficará condicionada à inserção no edital, pela Origem, da obrigatoriedade de registro de incorporação anterior à aquisição de imóveis em atenção à exigência do art. 32 c/c o §5º do art. 35 da Lei Federal nº 4.591/1964.

Item 4.6. Recomenda-se uma quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A, tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais; também um limite de unidades por empreendimento, incluindo as fases, de modo a não ocorrer concentração de unidades em regiões extremas e em um único ou poucos empreendimentos (subitem 3.7.).

285. Este apontamento cuida da não limitação de um número mínimo de unidades para a Categoria A e da não fixação de um número máximo de unidades por empreendimento.

286. No que diz respeito à necessidade de fixação de um número/percentual máximo por empreendimento, tem-se que o Edital, de forma genérica, delimita o número máximo de unidades por empreendimentos ao atendimento dos parâmetros urbanísticos.

287. Trata-se do Anexo I – Requisitos Mínimos das Unidades Habitacionais (fl. 4, peça 9):

"2.2.3.2 A quantidade máxima de IMÓVEIS por EMPREENDIMENTO fica delimitada pelos parâmetros urbanísticos e construtivos regulados nas legislações e normas pertinentes e pela capacidade de entrega dos IMÓVEIS pelo PARTICIPANTE VENCEDOR no PRAZO FINAL DE CONSTRUÇÃO".

288. Nesse sentido, existe, também, no Anexo I do edital, na versão encaminhada pela Origem (colacionado à peça 72 dos autos), no "capítulo 1- Descrição das Unidades habitacionais", a inserção de dispositivo com a seguinte redação:

"Subitem 2.2. A quantidade máxima de IMÓVEIS por EMPREENDIMENTO deverá atender aos máximos previstos no art. 9 inciso VI, VII e VIII do Decreto 59.885/2020".

289. Nota-se que já existe no edital, na minuta encaminhada a este Tribunal, em setembro de 2022, obrigatoriedade imposta pela SEHAB de observância do número máximo de unidade por empreendimento nos termos do Decreto 59885/2020.

290. O mencionado Decreto nº 59.885/2020 estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos

das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE).

291. Os incisos VI, VII e VIII do art. 9º delimitam que:

"VI - O EZEIS poderá comportar, no máximo, 400 (quatrocentas) unidades habitacionais de interesse social – HIS por lote ou gleba, observadas as porcentagens definidas no Quadro 3, anexo a este Decreto, sendo que eventuais unidades destinadas a outras subcategorias de uso que componham a porcentagem complementar do empreendimento, nos termos do referido Quadro, serão admitidas em acréscimo às 400 unidades de HIS;

VII - O EHIS poderá comportar, no máximo, 400 (quatrocentas) unidades habitacionais de interesse social – HIS por lote ou gleba, correspondendo a, no mínimo, 80% da área total computável do empreendimento, sendo que eventuais unidades destinadas a outras subcategorias de uso que componham os demais 20% de área computável complementar do empreendimento, serão admitidas em acréscimo às 400 unidades de HIS;

VIII - Para o EHIS e EZEIS, admite-se um número superior de unidades habitacionais de HIS por lote ou gleba, quando se tratar de empreendimento produzido pelo Poder Público Municipal, Estadual ou Federal, bem como em casos de empreendimento produzido pelo setor privado no âmbito de programas habitacionais desenvolvido pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal, desde que observada a organização interna em subcondomínios com, no máximo, 300 (trezentas) unidades cada, os quais poderão compartilhar dos acessos ao empreendimento, porém deverão prever áreas comuns e acessos às torres distintos".

292. Verifica-se que **a quantidade de imóveis por empreendimento** está delimitada pelo aproveitamento máximo do terreno propriamente dito.

293. Visando dar efetividade à previsão editalícia, bem como impedir a concentração de imóveis para um ou alguns licitantes dentro do mesmo Distrito (Zona de Precificação) e da categoria de priorização (A); e, ainda, tendo por objetivo a entrega tempestiva dos imóveis, a ampliação do universo de participantes, aumentando a competitividade e atendendo aos princípios constitucionais da economicidade e isonomia, **a Origem deve estabelecer a parametrização de até no máximo 400 unidades para a produção de unidades habitacionais por lote (terreno) ou gleba conforme o referido Decreto Municipal 59.885/2020.**

294. Em outras palavras, RECOMENDO, configurando um alerta à Administração, que a Origem imponha, de forma expressa no edital, um limite máximo de unidades por empreendimento. Para tanto, utilize-se dos critérios estabelecidos na legislação municipal, de modo a garantir efetividade às regras editalícias (constantes do item 2.2.3.2 e subitem 2.2 do Anexo I – Requisitos Mínimos das Unidades Habitacionais (fl. 4, peça 9) e **a aquisição pulverizada pretendida.**

295. De outra parte, existe neste apontamento a questão da não fixação de percentual mínimo de unidades credenciadas na Categoria A.

296. De acordo com o edital, a quantidade prevista por lote editalício (referente às 5 zonas geográficas tradicionais) de 8.000 unidades poderão estar distribuídas em duas categorizações espaciais. São elas (fl. 4, peça 8):

"g) CATEGORIAS ESPACIAIS DE PRIORIZAÇÃO: divisão espacial do Município de São Paulo realizada para fins da classificação dos IMÓVEIS no âmbito do CHAMAMENTO PÚBLICO, de acordo com a proximidade com o sistema estrutural de transporte coletivo de média e alta capacidade, de modo a possibilitar a priorização da AQUISIÇÃO nas áreas com infraestrutura de mobilidade;

h) **CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO A**: áreas compostas (i) pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos (EETUP) pela Lei Municipal nº 16.050/2014 e seus anexos; (ii) pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se encontram dentro das distâncias de influência definidas pelo EETU e EETUP;

i) **CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO B**: áreas urbanas não integrantes da CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO A" (...).

297. Nota-se que a categoria A se refere a áreas com proximidade ao sistema estrutural de transporte coletivo de média e alta capacidade, qual seja, áreas próximas aos eixos estruturais com infraestrutura de mobilidade, enquanto a categoria B se reporta às áreas que não integrem a categoria A, ou seja, distantes dos eixos estruturais.

298. A despeito de o Chamamento enfatizar que existirá "priorização" de áreas a terem unidades habitacionais produzidas, não há nenhuma delimitação de quantidade mínima de que essas unidades integrem áreas da Categoria Espacial A, incorrendo no risco e possibilidade de se obter baixo número ou nenhuma unidade nesses lotes, nos quais, justamente, a urbanização esteja consolidada.

299. Como exemplo, no Lote 2 – Centro – há previsão de 1.000 unidades, porém incorre-se no risco de serem credenciadas poucas unidades habitacionais nessa área, haja vista a densidade populacional e a urbanização consolidada da região, como também de ser credenciado número inexpressivo de unidades habitacionais na Categoria Espacial A.

300. Nessa situação, é possível configurar-se o seguinte quadro:

1 – Baixo Credenciamento de Unidades na Categoria Espacial A.

2 – Empreendimentos em regiões extremas na Categoria Espacial B que englobam elevado número de unidades habitacionais, e consequentemente, não atingindo a priorização nos eixos estruturais considerada premissa básica do programa.

301. Sendo assim, da forma posta no Edital, há a possibilidade de o Município adquirir quantidade expressiva de unidades habitacionais em regiões extremas das cidades, afastando-se do objetivo da Administração.

302. O direito à moradia é previsto na Constituição Federal como direito fundamental de todo cidadão (artigo 6º). Contudo, esse direito está atrelado às demais disposições constantes do arcabouço legal referente à politicas urbanísticas.

303. Dispõe o artigo 23, inciso IX, da Carta Magna que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

304. De acordo com o artigo 182 da Constituição Federal, 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.

305. O mesmo dispositivo determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

306. Nos termos do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), a principal meta da Administração é dar efetividade às diretrizes constitucionais sobre política urbana, estando a contribuir para a difusão de um verdadeiro direito à cidade. Nesse sentido, foi dado um passo significativo para dar efetividade ao direito a uma moradia condigna no Brasil.

307. O Estatuto das Cidades, em sede do Plano Diretor do município, estabelece o seguinte:

"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – 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;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

(...)".

308. Por seu turno, o art. 39 do Estatuto das Cidades assim dispõe:

"Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei".

309. Consta do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei nº 16.050/2014, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Sistema de Planejamento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, o seguinte:

"Art. 1º (...).

§ 1º A Política de Desenvolvimento Urbano é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes.

(...)

Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são:

I - Função Social da Cidade;

(...)

§ 1º Função Social da Cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer".

310. O artigo 6º do mesmo Diploma é incisivo ao determinar que a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes:

"(...)

III - **distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados;**

(...)

IX - planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana;

(...)

XIII - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)
c) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
(...)".

311. Por sua vez, o art. 7º indica os objetivos estratégicos que devem ser alcançados na Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor:

"(...)
II - **acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;**
III - reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;
(...)".

312. Visando garantir um desenvolvimento urbano sustentável e equilibrado entre as várias visões existentes no Município sobre seu futuro, o Plano Diretor observa e considera, em sua estratégia de ordenamento territorial, as seguintes 5 (cinco) dimensões:

"I - a dimensão social, fundamental para garantir os direitos sociais para todos os cidadãos, em especial, o direito à moradia, à mobilidade, à infraestrutura básica e ao acesso aos equipamentos sociais;
(...)".

313. Ressalte-se que a mencionada norma estabelece, *in verbis:*

"Art. 10. A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade socioespacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos.
(...)
§ 2º Os objetivos da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana são:
I - promoção da convivência mais equilibrada entre a urbanização e a conservação ambiental, entre mudanças estruturais provenientes de grandes obras públicas e privadas e as condições de vida dos moradores;
II - compatibilidade do uso e ocupação do solo com a oferta de sistemas de transporte coletivo e de infraestrutura para os serviços públicos;
III - orientação dos processos de reestruturação urbana de modo a repovoar os espaços com poucos moradores, fortalecer as bases da economia local e regional, aproveitar a realização de investimentos públicos e privados em equipamentos e infraestruturas para melhorar as condições dos espaços urbanos e atender necessidades sociais, respeitando as condicionantes do meio físico e biótico e as características dos bens e áreas de valor histórico, cultural, religioso e ambiental;
(...)".

314. Sobre a necessidade de ser observado o rol de normas antes citado, a Assessoria Jurídica de Controle Externo assim destacou:

"Em ao processo de categorização espacial de priorização previsto no Edital, devem ser observados os princípios da função social da Cidade, da função social da propriedade urbana e, em especial, os da equidade e inclusão social e territorial e direito à Cidade (artigo 5º, incisos I, II, IV e V, da Lei Municipal nº 16.050/2014), especificados nos §§1º, 2º, 4º e 5º".

315. Ressalte-se, de outra parte, que o art. 23, IV, do Plano Diretor Estratégico, dentre os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana, indica a necessidade de ampliação da oferta de habitações de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo.

316. Entrementes, no que diz respeito à Política de Habitação Social, em especial, os programas, ações e investimentos, públicos e privados, nos termos do art. 291, I a IV, da LM nº 16.050/2014, devem ser orientados para os seguintes objetivos:

"I - assegurar o direito à moradia digna como direito social;

II - reduzir o déficit habitacional;

III - reduzir as moradias inadequadas;

IV - reduzir os impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental".

317. Ademais, consta como Política de Habitação Social a diretriz prevista no artigo 292, inciso X, do já mencionado Plano Diretor Estratégico, segundo a qual determina que devem ser priorizadas a provisão de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos.

318. Assim, ainda que não exista obrigação positivada na Lei para que o credenciamento dos imóveis que se pretende adquirir esteja unicamente dentro das áreas classificadas como categoria A, é certo que a Administração se vincula aos direitos fundamentais e a todo arcabouço legal que sinaliza nessa direção, sendo certo que a atividade discricionária da Administração encontra nesses direitos um limite que não pode ser desrespeitado e ultrapassado.

319. De outra parte, tem-se que o presente Chamamento está em consonância com o Programa de Metas do Munícipio, no qual está prevista a entrega de 49.000 unidades habitacionais na Meta n° 12.

320. A fundamentação legal para a aquisição de imóveis pela COHAB-SP através do instrumento jurídico do chamamento público está prevista na LF nº 13.303/2016, denominada a Lei das Estatais, a qual traz o seguinte:

"Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: [...] V – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento de suas finalidades precípuas, quando as necessidades de instalação e localização condicionarem a escolha do imóvel, desde que o preço seja compatível

com o valor de mercado, segundo avaliação prévia".

321. O Estatuto Social da COHAB-SP estabelece como seu objeto social o seguinte:

"ARTIGO 5º -

A Companhia tem por finalidade: [...]

II – Adquirir terrenos, inclusive benfeitorias, destinados à construção ou à venda (lotes urbanizados);

adquirir ou construir unidades habitacionais, comerciais ou não, e equipamentos comunitários;

executar obras de infraestrutura essencial, promover a respectiva alienação e Permissão de Uso a Título Precário e Gratuito ou Oneroso, e Cessão, no que se refere às unidades comerciais e equipamentos;

conceder ou transferir financiamentos a proprietários de terrenos para construção de habitações ou melhorias existentes, obedecidas em tudo as limitações da legislação própria e as normas da COHAB-SP;

prestar serviços a terceiros; (...)".

322. O chamamento em questão vai ao encontro da LM nº 17.638/2021, que disciplina o Programa Municipal "Pode Entrar", ao estabelecer regras, mecanismos e instrumentos para sua operacionalização, a saber:

"Art. 2º. O Programa Pode Entrar tem por objetivo criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais, destinadas às famílias de baixa renda, estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados.

(...).

Art. 14. A SEHAB, por intermédio da COHAB-SP ou de parceiros públicos e privados, adotará as medidas necessárias à implementação do programa, tendo por objetivo o provimento de moradia utilizando, dentre outros, os seguintes mecanismos de atuação: [...] II - aquisição de imóveis, aptos ao enquadramento como Habitação de Interesse Social - HIS;

(...)

Art. 16. A COHAB-SP, observada a legislação federal pertinente, realizará periodicamente o credenciamento, para fins de aquisição:

I - de unidades habitacionais que se enquadrem como Habitação de Interesse Social - HIS;

II - de terrenos aptos à implantação de Habitação de Interesse Social - HIS.

§ 1º Para fins de utilização do instrumento previsto no inciso I, os imóveis objeto de credenciamento poderão ser caracterizados como edifícios inteiros ou unidades habitacionais vagas.

Art. 17. O Poder Executivo disciplinará por regulamento os **parâmetros mínimos para elegibilidade dos imóveis** a serem oferecidos a credenciamento pelos

particulares.

Art. 18. Os credenciamentos públicos realizados nos termos desta Seção destinam-se a **aquisições simultâneas em condições padronizadas dos imóveis cadastrados nos termos do art. 16 desta Lei.**

§ 1º Os credenciamentos públicos previstos neste artigo poderão referir-se a bairros ou subprefeituras específicas.

§ 2º Os interessados deverão apresentar avaliação atualizada dos imóveis cadastrados, que deverão estar desocupados e aptos à imediata utilização pela COHAB-SP para as finalidades da aquisição.

§ 3º O valor máximo do pagamento por unidade de HIS será previsto no credenciamento, utilizando-se como critério objetivo de distribuição da demanda de aquisição o maior desconto percentual, observando-se avaliação atualizada do imóvel".

323. Ademais, a aquisição de imóveis a valor de mercado pelo Município, conforme apresentado no Chamamento, configura atividade de incorporação imobiliária na qual tanto as empresas do setor quanto os adquirentes devem atender, dentre outras normas, ao previsto na LF nº 4.591/1964.

324. De sua parte a Assessoria Jurídica ponderou que:

"o presente Chamamento, muito embora em consonância com o Programa de Metas do Município, no qual está prevista a entrega de 49.000 unidades habitacionais na Meta nº 12 (peça 84, fls. 04), deve observar os objetivos, diretrizes e prioridades previstas no Plano Diretor Estratégico".

325. Há, portanto, na finalidade primária das normas de Urbanização, a necessidade de disciplinar a ordenação do território, de acordo com os princípios, objetivos mediatos e finalidades imediatas, em conformidade com a própria razão de existir da COHAB e os interesses da coletividade a serem atendidos pela Administração por meio do certame em questão.

326. Dessa forma, faz-se obrigatório considerar a interpretação sistêmica da legislação urbanística, condicionando a aquisição, de forma prioritária, àqueles imóveis que se coadunam ao disposto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, sendo a presente Parceria Público-Privada para Habitação integrante da política urbana, como um todo, instrumento de implementação dos fins dessa política pública.

327. Soma-se a isso o papel deste Tribunal de Contas como órgão de controle nas licitações e contratações públicas, em especial, aquele exercido de forma concomitante, revelando-se fundamental para garantir a lisura dos certames e das contratações públicas em momento hábil a evitar a possível ocorrência de prejuízos irreversíveis ao Erário e à coletividade por meio da frustração da política pública almejada.

328. Registre-se por fim, que o tema foi objeto de destaque por parte dos

Conselheiros Domingos Dissei e Maurício Faria, que propuseram a seguinte condicionante:

"Seja estabelecido, no Edital, quantidade mínima obrigatória de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A, com limite mínimo de unidades por empreendimento, de forma a dar efetividade à política habitacional voltada à priorização de aquisição nos eixos estruturais".

329. Diante do exposto, visando garantir a efetividade da política pública implementada pelo Executivo Municipal, que objetiva priorizar a aquisição pulverizada de imóveis próximos aos eixos estruturais, RECOMENDO, configurando um alerta a Administração, que sejam fixadas no edital:

a - Uma quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A por lote (por critério fundamentado), evitando-se a possibilidade de concentração de unidades em regiões extremas afastadas dos eixos estruturais;

e

b - Um limite máximo de unidades por empreendimento, utilizando-se para tanto os critérios estabelecidos na Legislação municipal (Decreto 59.885/2020), evitando a concentração de unidades em um ou poucos empreendimentos, proporcionando, assim, a pulverização almejada pela Administração por meio dos credenciamentos em questão.

Item 4.9. A previsão do pagamento de 90% do valor total das unidades habitacionais até o final da construção permite uma antecipação financeira aos participantes, em detrimento da execução das obras, além de ser um percentual excessivo frente ao praticado no mercado em uma relação consumidor final proposta no Edital (subitem 3.10.).

e

Item 4.10. No prazo de construção de 18 meses o Município irá pagar 31,8%, pelo menos, do total do imóvel em até seis meses, sem vinculação ao efetivamente executado, portanto, um valor superior ao praticado no mercado que adota 30% da totalidade do imóvel até o final da construção (subitem 3.10.).

330. Os itens 4.9 e 4.10 cuidam da mesma questão.

331. Os apontamentos deste item envolvem a previsão de alto percentual de pagamento antecipado antes do término da execução das obras.

332. As regras de pagamento indicam um desembolso antecipado da Prefeitura, colocando-se na condição de agente financiador da execução dos imóveis que os proponentes pretendem vender.

333. Outrossim, as regras atuais do edital autorizam o pagamento em descompasso com os serviços executados.

334. Consta no Edital a forma de pagamento por unidade habitacional (peça 8, fls.33/34):

"11.7 PAGAMENTO DO SINAL E DEFINIÇÃO DO FLUXO DE PAGAMENTOS

DURANTE A CONSTRUÇÃO.

11.7.1 O pagamento do SINAL e do FLUXO DE PAGAMENTOS DURANTE A CONSTRUÇÃO correspondem a, no máximo, 90% (noventa por cento) do VALOR INDIVIDUAL DO IMÓVEL.

11.7.1.1 O pagamento do SINAL se dará em até 3 (três) dias úteis contados do depósito do total de VALORES INDIVIDUAIS DOS IMÓVEIS na CONTA DEPÓSITO VINCULADA, por COHAB-SP, e será pago conforme equação que segue: $\boldsymbol{S}=\mathbf{15}\%\ \boldsymbol{V}$ [...]

11.7.1.2.2 As PARCELAS MENSAIS serão compostas por valores lineares, conforme equação que segue: $\boldsymbol{PM}=\mathbf{50}\%\ \boldsymbol{V}\ \boldsymbol{M}-\boldsymbol{PS}$ [...]

11.7.1.2.4 As PARCELAS SEMESTRAIS serão compostas por valores lineares, conforme equação que segue: $\boldsymbol{PS}=\mathbf{25}\%\ \boldsymbol{V}$".

335. Verifica-se que o Município irá efetuar o pagamento de 90% da unidade até o final da construção, sendo 15% como sinal, 50% em parcelas mensais e 25% em parcelas semestrais.

336. O remanescente, que equivale a 10%, ficará retido e será liberado na fase IV, após três dias úteis contados do recebimento da Escritura Pública, a saber:

"12.3.5 O PARTICIPANTE VENCEDOR apresentará à INSTITUIÇÃO FINANCEIRA a ESCRITURA PÚBLICA para que a INSTITUIÇÃO FINANCEIRA realize o pagamento do SALDO em até 3 (três) dias úteis contados do recebimento da ESCRITURA PÚBLICA (peça 8, fl. 40)".

337. Antes da realização da Consulta Pública, o pagamento total previsto durante a construção encontrava-se limitado a 70%, passando a 90% após as sugestões dos interessados.

338. Diante do cenário de pagamentos previstos no Edital foi simulado o desembolso financeiro em dois prazos de construção, conforme a seguir:

Construção em 18 meses			
Mês	Parcela Mensal	Sinal e Parcela Semestral	Evolução Financeira
0	0,0%	15,0%	15,0%
1	2,8%	0,0%	17,8%
2	2,8%	0,0%	20,6%
3	2,8%	0,0%	23,4%
4	2,8%	0,0%	26,2%
5	2,8%	0,0%	29,0%
6	2,8%	8,2%	40,0%
7	2,8%	0,0%	42,8%
8	2,8%	0,0%	45,6%
9	2,8%	0,0%	48,4%
10	2,8%	0,0%	51,2%
11	2,8%	0,0%	54,0%
12	2,8%	8,2%	65,0%
13	2,8%	0,0%	67,8%
14	2,8%	0,0%	70,6%
15	2,8%	0,0%	73,4%
16	2,8%	0,0%	76,2%
17	2,8%	0,0%	79,0%
18	2,8%	8,2%	90,0%

Construção em 24 meses			
Mês	Parcela Mensal	Sinal e Parcela Semestral	Evolução Financeira
0	0,0%	15,0%	15,0%
1	2,1%	0,0%	17,1%
2	2,1%	0,0%	19,2%
3	2,1%	0,0%	21,3%
4	2,1%	0,0%	23,4%
5	2,1%	0,0%	25,5%
6	2,1%	6,3%	33,8%
7	2,1%	0,0%	35,9%
8	2,1%	0,0%	38,0%
9	2,1%	0,0%	40,1%
10	2,1%	0,0%	42,1%
11	2,1%	0,0%	44,2%
12	2,1%	6,3%	52,6%
13	2,1%	0,0%	54,6%
14	2,1%	0,0%	56,7%
15	2,1%	0,0%	58,8%
16	2,1%	0,0%	60,9%
17	2,1%	0,0%	63,0%
18	2,1%	6,3%	71,3%
19	2,1%	0,0%	73,4%
20	2,1%	0,0%	75,4%
21	2,1%	0,0%	77,5%
22	2,1%	0,0%	79,6%
23	2,1%	0,0%	81,7%
24	2,1%	6,3%	90,0%

339. Nota-se que, no caso de maior prazo possível de execução, equivalente a um cronograma de 24 meses, o montante financeiro liberado para a empresa vendedora após decorridos seis meses alcança 33,8% (27,8% sem considerar a parcela semestral) do custo total da unidade adquirida, enquanto na obra com período de construção de 18 meses, o Município já terá pago, no sexto mês, 40% (31,8% sem considerar a parcela semestral).

340. O prazo de seis meses é muito exíguo para um avanço físico de 31,8% da obra, ainda mais para 40%, uma vez que os serviços nesse prazo estão em início da execução de atividades no térreo/fundações em geral.

341. Diante disso, nos termos do edital, a Prefeitura terá um desembolso financeiro muito avançado em relação à evolução das obras, configurando ofensa a determinação constante no artigo 7º da Lei 11.079/2004, que institui normas para licitação e contratação de parceria público privada, *in verbis:*

"Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

(...).

§ 2º O aporte de recursos de que trata o § 2º do art. 6º, quando realizado durante a fase dos investimentos a cargo do parceiro privado, deverá guardar

proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas. *(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012.)*".

342. Além disso, é cediço no mercado de incorporação imobiliária que na aquisição de imóvel na planta, durante a fase de construção, o total de pagamentos realizados pelo consumidor final corresponde a 30% do valor total do bem, sendo este percentual diluído em parcelas.

343. O montante necessário para complementar a construção, a incorporadora financia com recursos próprios ou através de recursos de terceiros, sendo previsto no Edital a possibilidade de obtenção de recursos pelos participantes.

344. No caso de aquisição de imóvel pronto, o consumidor teria que pagar uma parcela inicial de no mínimo 30% do valor do imóvel, financiando o valor restante.

345. Dito isso, tem-se que, segundo o Edital, para os imóveis que adotem o cronograma de execução no prazo de 18 meses, o Município pagará 31,8% do total do valor do imóvel em até seis meses, independentemente do estágio da obra, ou seja, sem nenhuma vinculação ao efetivamente executado. Tal percentual se mostra muito superior ao praticado no mercado, que adota pagamentos de 30% da totalidade do imóvel até o final da construção.

346. A questão possui extrema relevância na medida em que a forma de pagamento adotada diminui a exposição de caixa dos participantes, permitindo alavancagens financeiras por parte dos vendedores, viabilizando as construções sem a necessidade de captação de recursos de terceiros ou próprio, como comumente realizado no mercado, e em detrimento de um maior risco para o Município ao seguir o proposto no Edital, com um descompasso entre o físico e o financeiro.

347. A alteração das disposições iniciais do edital na fase de consulta, majorando de 70% para 90% do montante pago até o final da construção, não levou em consideração o aumento do risco para a Administração (que deveria ter em mente o princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse coletivo), tampouco que cabe aos participantes utilizar-se da captação de recursos próprios ou de terceiros para a execução do empreendimento.

348. De outra parte, cabe salientar que prevê o edital o seguinte:

"CLÁUSULA DÉCIMA-QUARTA – DO FINANCIAMENTO 2 [...] 2.1 A VENDEDORA poderá transferir a terceiros seus direitos, obrigações e créditos decorrentes deste CONTRATO, em razão da concessão de financiamento ou de outra forma de captação de recursos para a construção do EMPREENDIMENTO ou, ainda, da adoção de procedimentos para antecipação de resultados do EMPREENDIMENTO, cedendo os créditos a companhias securitizadoras e/ou instituições, financeiras ou não, que operem em securitização, juntamente com as garantias que lhes sejam acessórias e/ou constituindo as garantias necessárias (hipoteca, alienação fiduciária ou outra) sobre as UNIDADES AUTÔNOMAS para efetivação da cessão, relativamente ao pagamento do PREÇO então vincendo,

permanecendo, a VENDEDORA, solidariamente responsável pelo integral cumprimento das obrigações assumidas no presente CONTRATO".

349. Ao vincular 100% do valor total por unidade habitacional dos recursos em conta corrente específica, o Município está garantindo ao participante a disponibilidade dos recursos e a viabilidade do empreendimento ao adquirir o empreendimento inteiro, o que significa dizer que estará sendo financiado pela Prefeitura.

350. A previsão vai de encontro ao que determina a Lei 11.079/2004, que institui normas gerais para licitações e contratações de parceria público privada, na medida em que o seu artigo 5º dispõe o seguinte:

"Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

(...).

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei". *(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012.)*

351. Sobre o tema, é **i**mportante salientar que o interesse público é indisponível, não sendo admissível obstar a adoção de boas práticas capazes de melhor tutelar e preservar esse interesse.

352. Em exemplo citado por Manuela Martins de Mello, "imagine-se que o ajuste se encontra em vias de término e ainda há dúvida se a garantia prestada acobertará o débito decorrente da inexecução contratual. Nessa hipótese, em razão da indisponibilidade do interesse público, seria possível defender a retenção preventiva do pagamento na proporção respectiva. Por outro lado, se o contrato envolve pagamentos mensais e não se encontra próximo ao seu fim, de modo que ainda existem parcelas a vencer, não parece haver fundamento para promover a retenção proporcional do crédito devido em face das obrigações adimplidas."

353. Nas palavras de Tarso Cabral Violin:

"é muito importante serem analisadas as prerrogativas que tem a Administração diante das contratações. Tais prerrogativas justificam-se em função da finalidade da Administração, qual seja, o interesse público, dentro de um Regime Jurídico Administrativo. E é este o motivo pelo qual as partes, diferentemente do que ocorre no direito privado, não se encontram no mesmo nível de igualdade.

Assim, a Administração poderá modificar ou rescindir unilateralmente os contratos administrativos, fiscalizar sua execução, aplicar aos administrados sanções administrativas, reter créditos decorrentes do contrato, entre outras prerrogativas, frequentemente denominadas pela doutrina como 'cláusulas exorbitantes' do contrato.

Entende-se que essas cláusulas exorbitantes, ou melhor, essas prerrogativas da

Administração Pública, são reflexo do regime jurídico-administrativo, o qual se calca em dois importantes princípios, o da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público, dos quais provém outros tantos".

354. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalta que embora a Administração empregue alguns preceitos do direito privado, não fica integralmente submissa a ele, justamente por não poder despir-se de determinados privilégios para permitir que possa atingir a sua finalidade de preservar o interesse público[12].

355. Trata-se do regime jurídico-administrativo que permeia as licitações e contratos administrativos.

356. Lúcia Valle Figueiredo ensina que o regime jurídico-administrativo é o "conjunto de regras e princípios a que se deve subsumir a atividade administrativa no atingimento de seus fins"[13].

357. Celso Antônio Bandeira de Mello exprime que o regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios peculiares ao Direito Administrativo, os quais guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade[14].

358. De acordo com Bandeira de Mello, constrói-se o sistema de Direito Administrativo sobre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público pela Administração[5]. E o jurisconsulto cita ainda Garrido Falla, para quem o Direito Administrativo se erige sobre o binômio "prerrogativas da Administração - direito dos administrados".

359. O Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, também chamado de princípio da finalidade pública, trata-se da superioridade do interesse da coletividade em relação ao interesse do particular.

360. Segundo Marçal Justen Filho, "supremacia do interesse público não significa nem acarreta ilicitude dos interesses particulares: significa apenas maior valoração, para fins de disciplina normativa, ao interesse público."[15]

361. Desse princípio decorre a posição privilegiada dos órgãos e entidades da Administração Pública, que representam o interesse público, que garante àqueles, por exemplo, a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, assim como a fruição de prazos maiores no processo judicial, entre outras.

362. A posição de supremacia da Administração representa a verticalidade existente nas relações entre o particular e a Administração, diferentemente do que ocorre no direito privado em que as partes são tratadas com igualdade na relação e encontram-

---

[12] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 63.
[13] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 61.
[14] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 28.
[15] JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997, p. 34.

se na forma horizontal[16].

363. Com efeito, no uso e defesa das prerrogativas da Administração Pública e na proteção do direito coletivo, que é indisponível, não cabe à Administração assumir riscos no negócio, tal como pagar, sem a necessária correspondência com o quanto executado, devendo, no mínimo, seguir as regras praticadas no mercado privado a fim de manter o interesse particular no negócio, sem contudo expor-se a riscos indevidos.

364. Ressalte-se, por derradeiro, que a previsão de pagamento antecipado para financiar a obra também foi ponto de destaque pelo Conselheiro Maurício Faria, que propôs a seguinte condicionante:

"Alterar regra no Edital de forma a vincular o repasse mensal ao andamento do cronograma físico da obra com a medição de execução atestada pela Cohab, mantendo-se apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra (15% referente ao terreno, canteiro etc.).

Para o recebimento das unidades a COHAB deverá contratar os serviços de vistoria de recebimento do imóvel (áreas comuns e para cada unidade habitacional, com relatórios individualizados), com previsão de eventual revistoria, podendo, para tanto, contratar apoio à fiscalização para liberação das medições dos serviços para fins de pagamento".

365. Nesse diapasão, a previsão do pagamento de 90% do valor total das unidades habitacionais até o final da construção permite uma antecipação financeira aos participantes, em detrimento da execução das obras, além de representar um percentual excessivo frente ao praticado no mercado em uma relação como consumidor final proposta no Edital.

366. Assim, visando o estrito e inicial cumprimento dessa Corte de Contas, não interferindo na liberalidade do Gestor, ponderando, entretanto, que todos os atos serão, inclusive, objeto de análise futura, RECOMENDO, configurando um alerta à Administração, que, para a superação do presente apontamento, os percentuais máximos de desembolso retornem aos valores inicialmente previstos em fase de consulta pública[17].

367. Mais ainda, finalmente, acolhendo a proposta do Conselheiro Maurício Faria, RECOMENDO, configurando um alerta a Administração, que o edital contenha regra que vincule o repasse mensal ao andamento da execução das obras, nos termos do cronograma físico da obra, com a medição de execução atestada pela Cohab, mantendo-se apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra (15% referente ao terreno, canteiro etc.).

Item 4.11. Os desvios percentuais médios observados no Anexo A (peça 28) e/ou

---

[16] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2000, p. 505.

[17] De até 70%.

no Quadro 3, resultantes da razão entre os preços referenciais e os valores unitários médios obtidos através de pesquisa de ofertas no mercado imobiliário demonstraram incongruências relevantes na aferição dos Preços Referenciais por m² de área útil. Além disso, verificou-se a ausência de imóveis com a configuração paradigma do Edital com relação às áreas úteis em oferta no Município, de modo que as precificações precisam ser reavaliadas pela Origem (subitem 3.11.).

368. No que diz respeito à **avaliação do valor dos imóveis** a serem adquiridos (valor por m² e valor teto), conforme pesquisa de preços da Auditoria, esta concluiu que **não localizou** a análise de preços na qual poderia ser verificada a aderência dos valores de mercado, bem como se os preços apresentados se encontram atualizados.

369. Diante da ausência de documento da Origem que demonstrasse a análise dos preços que comprovasse a compatibilidade dos preços estabelecidos com os praticados no mercado, a Auditoria procedeu com a verificação da conformidade e/ou congruência entre os valores unitários de imóveis atualmente ofertados e praticados no mercado imobiliário local em cada uma das regiões administrativas do Município de São Paulo.

370. O trabalho da Auditoria tomou por base as zonas de precificação, correspondentes a cada uma das 32 subprefeituras e os Preços Referenciais adotados para cada uma dessas Zonas de Precificação do Anexo II do Edital.

371. A pesquisa imobiliária realizada pela Auditoria deu-se com base em abrangente consulta ao portal da internet "ZAP Imóveis" (www.zapimoveis.com.br), a partir do qual foi coletado o número máximo de unidades habitacionais (UHs) do tipo "unidades residenciais individualizadas em empreendimentos multifamiliares" atualmente em oferta e à venda no mercado imobiliário em cada uma das Zonas de Precificação (Subprefeituras e seus Distritos).

372. No período compreendido entre 20.06.22 e 24.06.22 a Auditoria identificou 161 imóveis (ou elementos comparativos), conforme informações expostas no Anexo A - Pesquisa Imobiliária Comparativa entre os Valores de Mercado Ofertados (ZAP Imóveis, peça 28) e os Preços Referenciais (Anexo II do Edital, peça 10).

373. Na análise mercadológica realizada pela Auditoria, aplicando os filtros na coleta dessa pesquisa imobiliária estabelecidos no Edital de Chamamento, observou-se que as áreas úteis contidas no rol de imóveis pesquisados variam de 32m2 (limite inferior) até 64m2 (limite superior), atendendo à configuração paradigma estabelecida no Anexo I do Edital.

374. No entanto, ressaltou que nenhuma área de 70m² foi encontrada na pesquisa realizada para os valores máximos de aquisição estabelecidos.

375. Os resultados da pesquisa podem ser verificados na tabela abaixo:

Quadro 3 – Resumo das médias, ordenadas pelos Lotes e respectivas Zonas de Precificação.

LOTE		Dos imóveis ofertados			Preço referencial (Anexo II - Edital)	Defasagem em relação ao ofertado (médias em %)	Observações
		Médias simples					
Subprefeitura	Zona de Precificação	Área (m^2)	Valor ofertado (R$)	Valor unintário (R$/$m^2$)	(R$/$m^2$)		
LOTE 1							
21	Penha	45,63	159.962,50	3.537,31	**5.105,00**	**44,32%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
22	Ermelino Matarazzo	42,00	115.000,00	2.738,10	**5.625,00**	**105,43%**	valor de mercado > preço referencial (em média)
23	São Miguel Paulista	43,61	167.294,83	3.930,70	4.520,00	14,99%	valor de mercado < preço referencial (em média)
24	Itaim Paulista	46,11	167.222,22	3.660,30	4.303,00	17,56%	valor de mercado < preço referencial (em média)
25	Mooca	41,00	176.000,00	4.292,68	5.068,00	18,06%	valor de mercado < preço referencial (em média)
26	Aricanduva	42,00	173.000,00	4.161,03	**5.625,00**	**35,18%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
27	Itaquera	52,33	174.222,22	3.341,84	**4.692,00**	**40,40%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
28	Guaianases	47,14	156.157,14	3.331,32	**4.350,00**	**30,58%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
29	V. Prudente	35,00	180.000,00	5.142,86	5.625,00	9,38%	valor de mercado < preço referencial (em média)
30	São Mateus	49,40	172.000,00	3.482,23	4.116,00	18,20%	valor de mercado < preço referencial (em média)
31	Cidade Tiradentes	47,35	134.300,00	2.848,51	**5.625,00**	**97,47%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
32	Sapopemba	46,20	157.794,00	3.531,43	4.018,00	13,78%	valor de mercado < preço referencial (em média)
LOTE 2							
9	Sé	36,33	151.000,00	4.246,71	**5.625,00**	**32,46%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
LOTE 3							
1	Perus	42,67	140.000,00	3.430,95	3.803,00	10,84%	valor de mercado > preço referencial (em média)
2	Pirituba/Jaraguá	45,60	161.370,00	3.792,61	**5.390,00**	**42,12%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
3	Freguesia do Ó	38,50	167.450,00	4.402,05	5.625,00	27,78%	valor de mercado < preço referencial (em média)
4	Casa Verde	34,00	165.000,00	4.852,94	5.625,00	15,91%	valor de mercado < preço referencial (em média)
5	Santana / Tucuruvi	40,00	169.400,00	4.276,87	**5.625,00**	**31,52%**	valor de mercado > preço referencial (em média)
6	Jaçanã/Tremembé	52,67	155.000,00	2.974,59	**5.625,00**	**89,10%**	valor de mercado < preço referencial (em média)
7	V. Maria / V. Guilherme	36,50	166.329,00	4.597,42	5.625,00	22,35%	valor de mercado < preço referencial (em média)
LOTE 4							
8	Lapa	38,30	172.824,60	4.529,32	4.805,00	6,09%	valor de mercado < preço referencial (em média)
10	Butantã	47,25	170.250,00	3.707,97	3.909,00	5,42%	valor de mercado < preço referencial (em média)
11	Pinheiros	Não há ofertas no mercado.			**5.625,00**		
LOTE 5							
12	Vila Mariana	Não há ofertas no mercado.					
13	Ipiranga	41,00	156.900,00	3.826,83	4.821,00	25,98%	valor de mercado > preço referencial (em média)
14	Santo Amaro	33,17	174.466,67	5.391,93	4.890,00	-9,31%	valor de mercado > preço referencial (em média)
15	Jabaquara	40,00	162.225,00	4.156,60	5.132,00	23,47%	valor de mercado < preço referencial (em média)
16	Cidade Ademar	38,50	169.950,00	4.431,18	5.309,00	19,81%	valor de mercado < preço referencial (em média)
17	Campo Limpo	54,00	155.000,00	2.870,37	**3.899,00**	**35,84%**	valor de mercado > preço referencial (em média)
18	M' Boi Mirim	Não há ofertas no mercado.			5.625,00		
19	Capela do Socorro	Não há ofertas no mercado.			3.865,00		
20	Parelheiros	Não há ofertas no mercado.			**5.625,00**		

Fonte: elaborado pela equipe de Auditoria, com base na pesquisa imobiliária pelo site ZAP imóveis e documentação contida no Edital de Chamamento e seus Anexos.

376. Quanto às precificações, a Auditoria registrou **discrepâncias** das quais se destacam os seguintes achados nas Subprefeituras de Pinheiros (Lote 4 – Zona Oeste) e de Parelheiros (Lote 5 – Zona Sul).

377. Em ambas as Subprefeituras em epígrafe não foi encontrada nenhuma oferta de unidades habitacionais (UHs) do tipo "unidades residenciais individualizadas em empreendimentos multifamiliares na pesquisa imobiliária realizada".

378. Segundo a Auditoria, embora as precificações de ambas as Subprefeituras

(Pinheiros e Parelheiros) sejam idênticas no Edital, ou seja, de R$ 6.250,00/m² de área útil, no caso da Subprefeitura de Pinheiros a falta de ofertas tem explicação lógica, pois se trata de uma região geoeconômica nobre, de população com poder aquisitivo elevado e, portanto, constituída de imóveis dentre os mais valorizados do Município.

379. Já na região da Subprefeitura de Parelheiros, mais periférica, os valores unitários dos imóveis partem de um patamar mais elevado, ou seja, nem mesmo para imóveis com áreas úteis a partir de 32m² houve enquadramento nas especificações impostas pelo Edital, indicando a possível inexistência no mercado imobiliário local de imóveis com os paradigmas determinados para aquisição pela SEHAB/COHAB.

380. Por sua vez, segundo a Auditoria, carece de explicação, pela Origem, o porquê de tal precificação na Subprefeitura de Parelheiros, a qual, inclusive, é uma das que detêm o mais alto valor unitário de área útil (de R$ 6.250,00/m²), juntamente com: Subprefeituras da Casa Verde e do Jaçanã/Tremembé (Lote 3 – Zona Norte) e da Cidade Tiradentes (Lote 1 – Zona Leste) e Pinheiros (Lote 4 – Zona Oeste).

381. Nas Subprefeituras da Casa Verde, do Jaçanã/Tremembé (Lote 3 – Zona Norte) e da Cidade Tiradentes (Lote 1 – Zona Leste), a Auditoria também observou a ausência de ofertas de unidades habitacionais (UHs) do tipo "residenciais individualizadas em empreendimentos multifamiliares" na pesquisa imobiliária realizada para as Subprefeituras em epígrafe para a precificação de R$6.250,00/m2 de área útil.

382. Todavia, ponderou que nessas subprefeituras é viável a realização de novo levantamento para precificação, uma vez que foram obtidos elementos comparativos suficientes.

383. Ademais, constatou que na Subprefeitura da Casa Verde o desvio percentual médio é de 41,20% acima dos valores unitários médios ofertados.

384. No caso da Subprefeitura do Jaçanã/Tremembé, esse valor saltou para 110,11% acima da média de mercado.

385. Por fim, no limite extremo dessa variação, indicou a Subprefeitura da Cidade Tiradentes, com 119,41% acima da média praticada no mercado imobiliário local.

386. Na visão da Auditoria, esses sobrepreços, comprovam que os valores alcançados estão muito acima dos valores unitários médios obtidos através de ofertas no mercado imobiliário, indicando a existência de incongruências relevantes na aferição dos Preços Referenciais (Anexo II do Edital), o que, por conseguinte, indica a necessidade de nova avaliação.

387. Os poucos casos citados, segundo a Auditoria, destacaram-se em razão do alto percentual de discrepância. Contudo, é necessário que essa análise seja estendida a todas as demais zonas de precificação, incluindo aquelas que apresentam desvios percentuais menores, tanto para mais quanto para menos, em face das incongruências observadas e destacadas de forma pontual.

388. Ainda de acordo com a Auditoria, as discrepâncias identificadas podem indicar que os sobrepreços existentes nas precificações (Anexo II do Edital) têm como objetivo atrair grandes empreendedores para as regiões mais periféricas da cidade, os quais visariam maximizar sua lucratividade, em face da propriedade ou da eventual aquisição de grandes áreas de terreno mais afastadas e periféricas, menos adensadas e, portanto, menos valorizadas, sendo mais baratas para aquisição e, consequentemente, para a incorporação imobiliária.

389. Ademais, conforme destacou a Auditoria, ainda que esse fato pudesse beneficiar as áreas mais periféricas da cidade, são essas as regiões menos favorecidas em termos de transporte público e outros fatores, tais como maior distância da residência ao trabalho, às escolas, aos pronto atendimentos médicos e todo tipo de infraestrutura.

390. Considerando ser a finalidade do chamamento a priorização de aquisição de imóveis que estejam próximos dos eixos estruturais, nos termos do que dispõe o edital, a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor e outras normas de ocupação urbanística, as precificações devem garantir que haja o incentivo ao credenciamento de imóveis nas regiões onde já existe infraestrutura consolidada.

391. Com isso, proporcionará economicamente um maior adensamento nas áreas mais centrais do Município com Habitações de Interesse Social (HIS), pois essas regiões são providas de todos os melhoramentos públicos e/ou de infraestrutura urbana em todos os seus aspectos conexos, de forma que eventual pesquisa de preços não condizente com os valores efetivamente praticados no mercado poderia frustrar o caráter da política administrativa.

392. A determinação se impõe, também, em razão de previsão editalícia da possibilidade de compra integral do empreendimento sem avaliação da viabilidade técnica e econômica anterior à assinatura do ajuste fato.

393. Na fase I de apresentação das unidades habitacionais, os participantes apresentarão uma relação de unidades habitacionais, podendo ser em diversos empreendimentos, sem levar em conta o valor total por empreendimento.

394. De acordo com a NBR 14.653-1 – "Avaliação de Bens da ABNT", a avaliação da viabilidade econômica do empreendimento tem como objetivo demonstrar a aderência do valor do empreendimento à realidade do mercado, mitigando o risco de adquirir um bem com valor de mercado inferior ao previsto.

395. A referida norma assim determina:

"8.2 Métodos para identificar o valor de um bem, de seus frutos e direitos [...]

8.2.2 Método involutivo:

Identifica o valor de mercado do bem, alicerçado no seu aproveitamento eficiente, baseado em modelo de estudo de viabilidade técnico-econômica, mediante hipotético empreendimento compatível com as características do bem e com as

condições do mercado no qual está inserido, considerando-se cenários viáveis para execução e comercialização do produto".

396. Diante disso, a Auditoria propôs a expedição de recomendação à SEHAB de avaliação da viabilidade econômica do empreendimento através da apresentação de Laudo de Avaliação pelo Método Involutivo, previsto na NBR 14.653-1 – Avaliação de Bens da ABNT, **até a Fase II**, ou seja, anterior à assinatura do compromisso de compra e venda, de modo a demonstrar a compatibilidade do valor do empreendimento à realidade do mercado.

397. A despeito do exímio trabalho desenvolvido pela Auditoria indicando a existência de discrepâncias nos valores de metro quadrado praticados no mercado e descritos como parâmetro no edital, entendemos que, quanto **aos preços referenciais e valores estabelecidos como teto**, a precificação por m² feita pelo critério de subprefeitura (32 áreas, equivalentes às 32 subprefeituras) **não atende aos Planos Regionais Estratégicos** (constantes da Lei 13.885/04[18] e da Lei 16.050/14).

398. Isso porque o uso e ocupação dentro de cada regional (subprefeitura) é muito heterogêneo, assim como os preços por distrito. A gama de valores existente dentro de cada uma das 32 subprefeituras é muito diversificada e de difícil definição.

399. Não por outra razão, foram encontradas tantas discrepâncias de valores no trabalho realizado pela Auditoria.

400. As zonas de precificação por subprefeituras não refletem claramente a realidade dos preços nessas áreas. Como por exemplo, citem-se os casos das seguintes subprefeituras:

1- Dentro da Subprefeitura de Campo Limpo existem os distritos de Capão Redondo e Vila Andrade.

2- Integram a área da Subprefeitura do Ipiranga os distritos do Sacomã e Ipiranga.

3- Dentro da Subprefeitura da Lapa encontram-se os distritos do Jaguará e Perdizes.

4- Na área da subprefeitura Butantã estão localizados os distritos do Morumbi e Raposo Tavares.

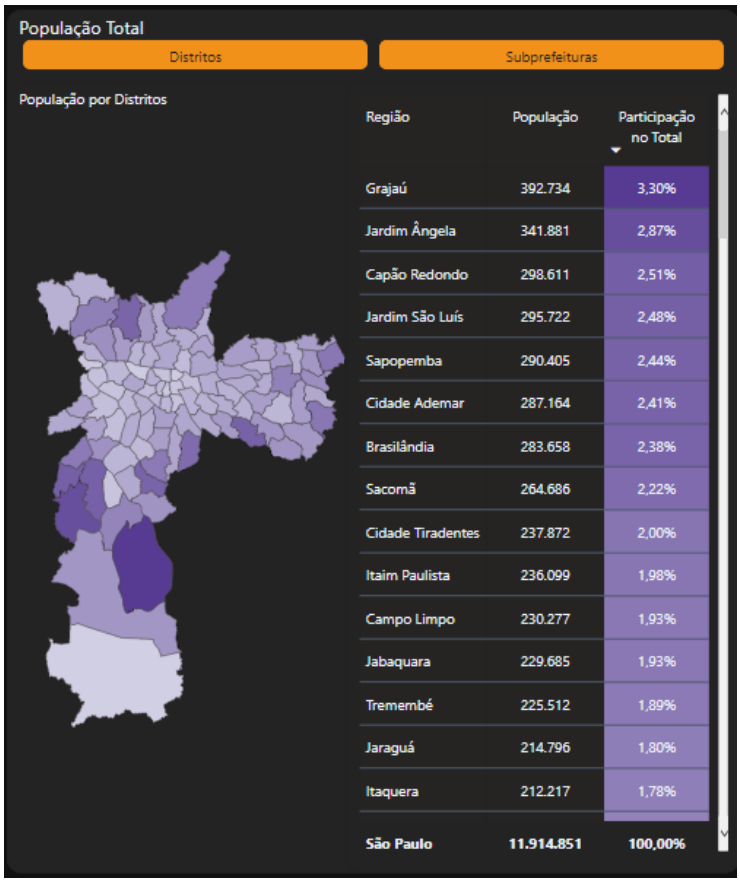
401. Nota-se, portanto, que o critério de precificação por subprefeitura não tem o condão de eliminar as discrepâncias entre os valores de metro quadrado e valores totais pois, dentro de uma mesma subprefeitura, existem distritos com características extremamente diferentes, o que, por evidente, vai gerar desconexões nos valores apurados.

402. Corrobora o alegado o gráfico[19] abaixo, que mostra a distribuição da população

[18] Com exceção do que dispõem o parágrafo único do art. 56 do Anexo X, Livro X, Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Butantã, e o art. 42 do Anexo II, do Livro II, Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pirituba, revogados pelo artigo 392 da referida Lei.

[19] Fonte ObservaSampa – Painel de indicadores de população. Disponível em

por distrito em 2021.



Região	População	Participação no Total
Grajaú	392.734	3,30%
Jardim Ângela	341.881	2,87%
Capão Redondo	298.611	2,51%
Jardim São Luís	295.722	2,48%
Sapopemba	290.405	2,44%
Cidade Ademar	287.164	2,41%
Brasilândia	283.658	2,38%
Sacomã	264.686	2,22%
Cidade Tiradentes	237.872	2,00%
Itaim Paulista	236.099	1,98%
Campo Limpo	230.277	1,93%
Jabaquara	229.685	1,93%
Tremembé	225.512	1,89%
Jaraguá	214.796	1,80%
Itaquera	212.217	1,78%
São Paulo	**11.914.851**	**100,00%**

403. Nota-se que os distritos possuem adensamentos demográficos diferentes, de forma que o número de pessoas é discrepante em termos numéricos entre os mais adensados e os menos adensados.

404. O Distrito mais adensado, apesar de a área superficial ser grande, é Grajau, com uma população que corresponde a 3,30% da população do Município. Em contrapartida, o distrito de Marsilac tem uma superfície territorial muito grande (a maior do Município), enquanto a sua população corresponde a apenas 0,07% da população municipal, ou seja, tem a maior área e a menor população.

405. A tabela abaixo indica os Distritos mais populosos:

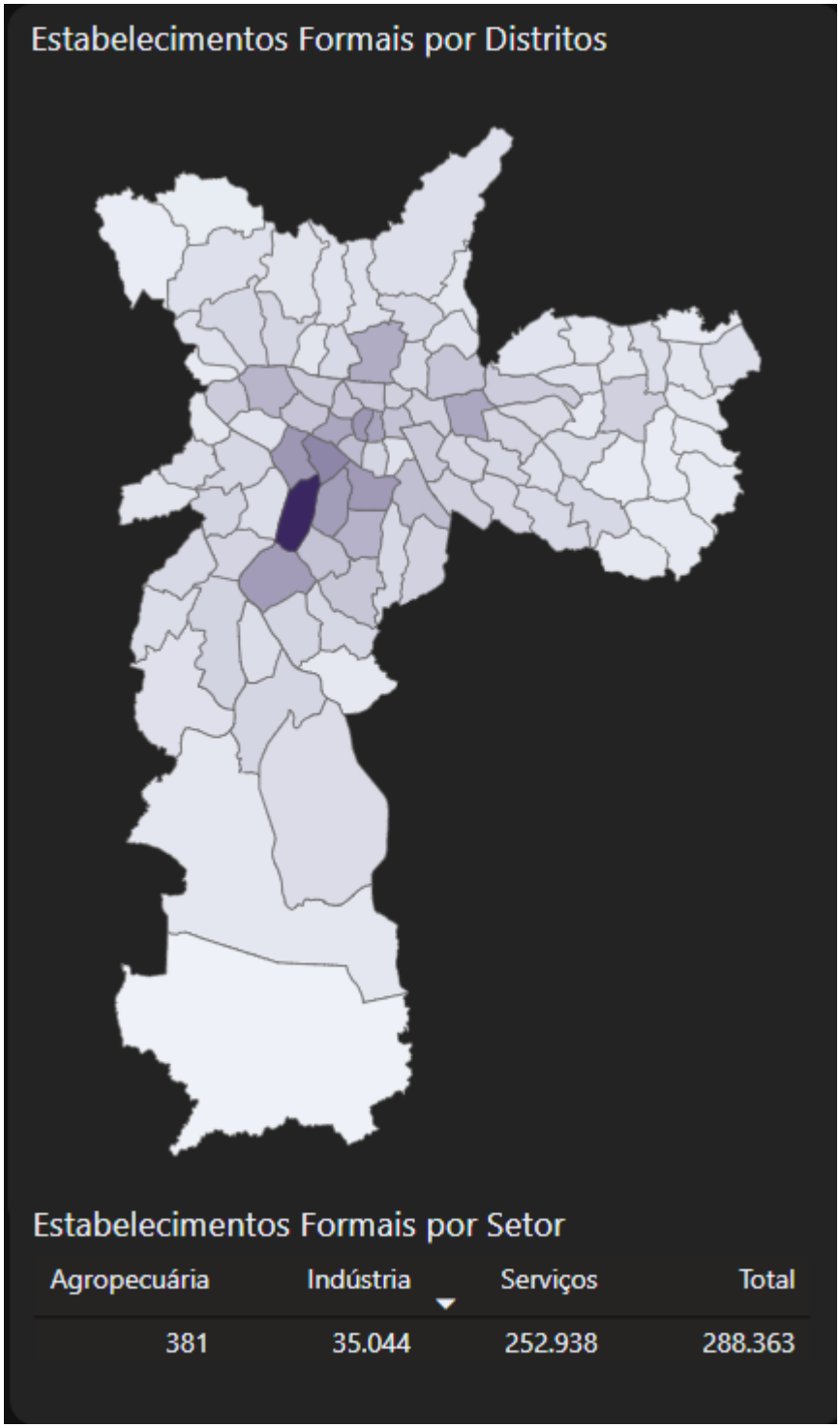
https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php?page=dashboard&id=3 .

Região	População	Participação no Total
Grajaú	392.734	3,30%
Jardim Ângela	341.881	2,87%
Capão Redondo	298.611	2,51%
Jardim São Luís	295.722	2,48%
Sapopemba	290.405	2,44%
Cidade Ademar	287.164	2,41%
Brasilândia	283.658	2,38%
Sacomã	264.686	2,22%
Cidade Tiradentes	237.872	2,00%
Itaim Paulista	236.099	1,98%
Campo Limpo	230.277	1,93%
Jabaquara	229.685	1,93%
Tremembé	225.512	1,89%
Jaraguá	214.796	1,80%
Itaquera	212.217	1,78%
Cidade Dutra	203.791	1,71%
Lajeado	175.632	1,47%
Pirituba	171.353	1,44%
Vila Andrade	166.004	1,39%
Total	**11.914.851**	**100,00%**

406. A tabela abaixo indica os Distritos menos populosos:

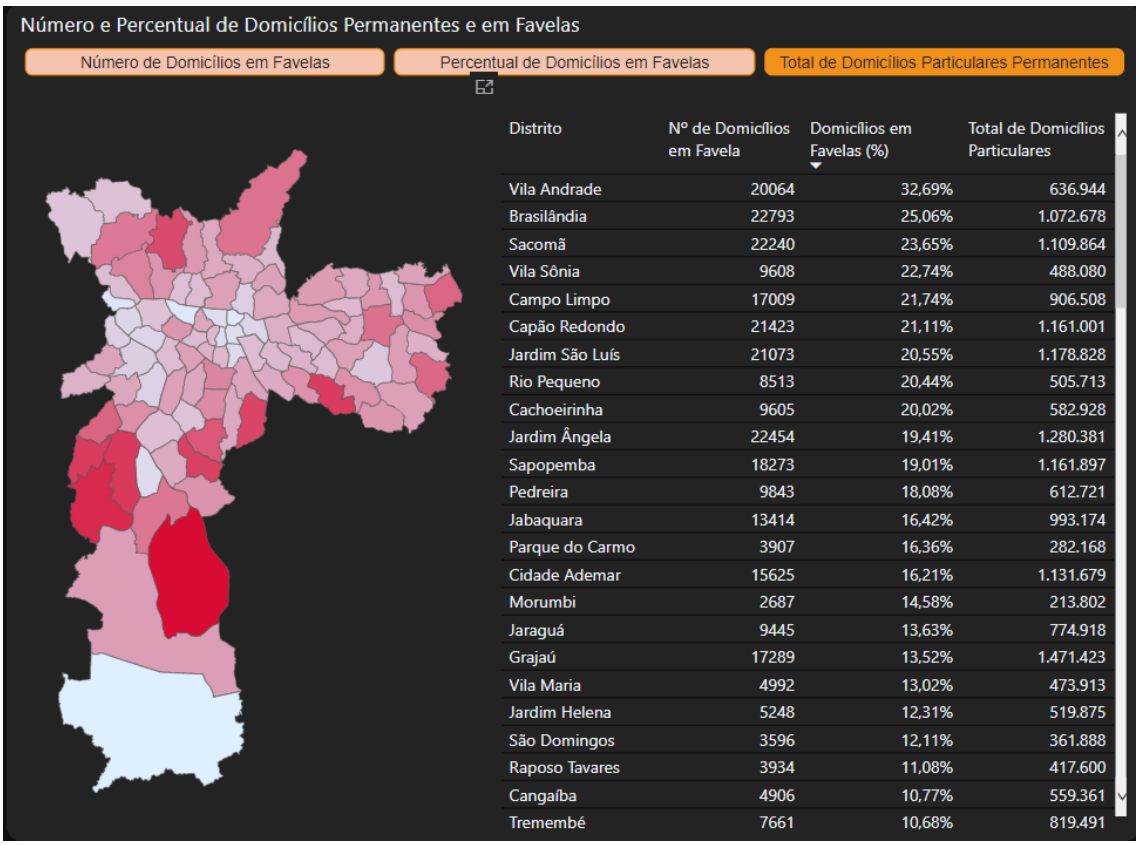
Região	População	Participação no Total
Campo Belo	63.460	0,53%
República	61.956	0,52%
Consolação	57.296	0,48%
Vila Guilherme	57.213	0,48%
Jaguaré	55.557	0,47%
Butantã	53.700	0,45%
Morumbi	53.281	0,45%
Belém	49.434	0,41%
Vila Leopoldina	45.378	0,38%
Cambuci	40.842	0,34%
Alto de Pinheiros	40.708	0,34%
Bom Retiro	39.202	0,33%
Socorro	35.871	0,30%
Brás	33.286	0,28%
Sé	26.875	0,23%
Jaguara	23.887	0,20%
Pari	19.196	0,16%
Barra Funda	16.342	0,14%
Marsilac	8.463	0,07%
Total	**11.914.851**	**100,00%**

407. De outra parte, conforme se verifica no painel Econômico do Observa Sampa, a distribuição de estabelecimentos formais, que é um indicador da distribuição da atividade econômica, mostra:



https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php?page=dashboard&id=7

408. No mesmo sentido, verificando os paneis do Observa Sampa quanto aos domicílios em favelas tem-se que os distritos mais populosos estão entre os que possuem maior número de domicílios em favelas:



Distrito	Nº de Domicílios em Favela	Domicílios em Favelas (%)	Total de Domicílios Particulares
Vila Andrade	20064	32,69%	636.944
Brasilândia	22793	25,06%	1.072.678
Sacomã	22240	23,65%	1.109.864
Vila Sônia	9608	22,74%	488.080
Campo Limpo	17009	21,74%	906.508
Capão Redondo	21423	21,11%	1.161.001
Jardim São Luís	21073	20,55%	1.178.828
Rio Pequeno	8513	20,44%	505.713
Cachoeirinha	9605	20,02%	582.928
Jardim Ângela	22454	19,41%	1.280.381
Sapopemba	18273	19,01%	1.161.897
Pedreira	9843	18,08%	612.721
Jabaquara	13414	16,42%	993.174
Parque do Carmo	3907	16,36%	282.168
Cidade Ademar	15625	16,21%	1.131.679
Morumbi	2687	14,58%	213.802
Jaraguá	9445	13,63%	774.918
Grajaú	17289	13,52%	1.471.423
Vila Maria	4992	13,02%	473.913
Jardim Helena	5248	12,31%	519.875
São Domingos	3596	12,11%	361.888
Raposo Tavares	3934	11,08%	417.600
Cangaíba	4906	10,77%	559.361
Tremembé	7661	10,68%	819.491

https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php?page=dashboard&id=10

409. Isto posto, conclui-se que dada a diversidade da realidade entre os distritos, impõe-se a necessidade de criar **ZONAS DE PRECIFICAÇÃO por distrito, com a diferenciação dos valores por categorias Espaciais de priorização A e B.**

410. Diante disso e visando adequar a metodologia de pesquisa de preços para alcançar valores mais condizentes com a diversificação existente dentro de cada uma das 32 subprefeituras, deve-se mudar a definição de ZONA DE PRECIFICAÇÃO, utilizada pela Auditoria com base nas 32 (trinta e duas) subprefeituras existentes, para DIVISÃO GEOGRÁFICA DA ÁREA do Município de São Paulo, conforme definido pela Lei Municipal nº 11.220/1996 em 96 Distritos. Dessa forma, a definição de zona de precificação tomará por base os 96 (noventa e seis) distritos delimitados na divisão geográfica de área, visando suprir e dirimir as diferenças encontradas, aproximando os preços apurados aos reais valores de mercado.

411. Para tanto, e com base no trabalho executado pela Auditoria, deverá ser criada uma tabela onde conste o valor por metro quadrado para cada distrito e a homogeneização dos valores tetos/máximos dentro de cada distrito para cada uma das CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO A e B.

412. Como exemplo, segue a tabela abaixo:

LOTE			PRECO REFERENCIAL (R$/m2)	
REGIÃO	SUBPREFEITURA	ZONA DE PRECIFICAÇÃO	CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO A	CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO B
CENTRO	SE	BELA VISTA		
		BOM RETIRO		
		CAMBUCI		
		CONSOLACAO		
		LIBERDADE		
		REPUBLICA		
		SANTA CECILIA		
		SE		
LESTE	ARICANDUVA	ARICANDUVA		
		CARRAO		
		VILA FORMOSA		
	CIDADE TIRADENTES	CIDADE TIRADENTES		
	ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO		
		PONTE RASA		
	GUAIANAZES	GUAIANASES		
		LAJEADO		
	ITAIM PAULISTA	ITAIM PAULISTA		
		VILA CURUCA		
	ITAQUERA	CIDADE LIDER		
		ITAQUERA		
		JOSE BONIFACIO		
		PARQUE DO CARMO		
	MOOCA	AGUA RASA		
		BELEM		
		BRAS		
		MOOCA		
		PARI		
		TATUAPE		
	PENHA	ARTUR ALVIM		
		CANGAIBA		
		PENHA		
		VILA MATILDE		
	SAO MATEUS	IGUATEMI		
		SAO MATEUS		
		SAO RAFAEL		
	SAO MIGUEL	JARDIM HELENA		
		SAO MIGUEL		
		VILA JACUI		
	SAPOPEMBA	SAPOPEMBA		
	VILA PRUDENTE	SAO LUCAS		
		VILA PRUDENTE		
NORTE	CASA VERDE-CACHOEIRINHA	CACHOEIRINHA		
		CASA VERDE		
		LIMAO		
	FREGUESIA-BRASILANDIA	BRASILANDIA		
		FREGUESIA DO O		
	JACANA-TREMEMBE	JACANA		
		TREMEMBE		
	PERUS	ANHANGUERA		
		PERUS		
	PIRITUBA	JARAGUA		
		PIRITUBA		
		SAO DOMINGOS		
	SANTANA-TUCURUVI	MANDAQUI		
		SANTANA		
		TUCURUVI		
	VILA MARIA-VILA GUILHERME	VILA GUILHERME		
		VILA MARIA		
		VILA MEDEIROS		
OESTE	BUTANTA	BUTANTA		
		MORUMBI		
		RAPOSO TAVARES		
		RIO PEQUENO		
		VILA SONIA		
	LAPA	BARRA FUNDA		
		JAGUARA		
		JAGUARE		
		LAPA		
		PERDIZES		
		VILA LEOPOLDINA		
	PINHEIROS	ALTO DE PINHEIROS		
		ITAIM BIBI		
		JARDIM PAULISTA		
		PINHEIROS		
SUL	CAMPO LIMPO	CAMPO LIMPO		
		CAPAO REDONDO		
		VILA ANDRADE		
	CAPELA DO SOCORRO	CIDADE DUTRA		
		GRAJAU		
		SOCORRO		
	CIDADE ADEMAR	CIDADE ADEMAR		
		PEDREIRA		
	IPIRANGA	CURSINO		
		IPIRANGA		
		SACOMA		
	JABAQUARA	JABAQUARA		
	M'BOI MIRIM	JARDIM ANGELA		
		JARDIM SAO LUIS		
	PARELHEIROS	MARSILAC		
		PARELHEIROS		
	SANTO AMARO	CAMPO BELO		
		CAMPO GRANDE		
		SANTO AMARO		
	VILA MARIANA	MOEMA		
		SAUDE		
		VILA MARIANA		

413. No detalhe:

LOTE			PRECO REFERENCIAL (R$/m2)	
REGIÃO	SUBPREFEITURA	ZONA DE PRECIFICAÇÃO	CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO A	CATEGORIA ESPACIAL DE PRIORIZAÇÃO B
CENTRO	SE	BELA VISTA		
		BOM RETIRO		
		CAMBUCI		
		CONSOLACAO		
		LIBERDADE		
		REPUBLICA		
		SANTA CECILIA		
		SE		
LESTE	ARICANDUVA	ARICANDUVA		
		CARRAO		
		VILA FORMOSA		
	CIDADE TIRADENTES	CIDADE TIRADENTES		

414. Assim, para a definição dos preços referenciais por m² para cada distrito e para os valores teto/máximos por categoria espacial de priorização, recomendamos que o estudo tenha como base a amostra da norma ABNT e seja utilizada a metodologia de avaliação definida na Norma para "Avaliação de Imóveis Urbanos do IBAPE/2011" e "ABNT NBR 14653", consubstanciando as avalições de preço por valores chancelados pelo CRECI ponderando-se, sobre essa Instituição, a existência de convênio firmado com este Tribunal por meio da RESOLUÇÃO Nº 23/2021, que dispõe sobre a realização, no âmbito do Tribunal de Contas, de avaliação em bens imóveis públicos municipais submetidos a procedimento de alienação.

415. Ressalte-se, ainda, que o novo estudo/pesquisa deve levar em consideração:

a) os preços do m² de terreno para cada distrito em cada priorização e a parte construída conforme os custos básicos da construção civil específicos para HIS (habitação de interesse social) conforme características técnico construtivas editalícias, uma vez que HIS não tem custos de taxas, emolumentos, outorga onerosa do direito de construir (solo criado), conforme dispõe o Decreto nº 59.885/2020;

b) a economia de escala proporcionada pelo edital e o fato de não haver custos financeiros por parte do vendedor conforme fluxo de pagamento proposto pela municipalidade.

416. Importante ressaltar que a inconsistência dos Preços Referenciais por m² de área útil foi objeto de preocupação por parte do Conselheiro Domingos Dissei, que assim ponderou:

"Recomendamos ouvir o CRECI quanto à adequabilidade dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por m² de área útil definidos por Subprefeituras. O próprio Relatório de Análise da SCE aponta algumas inconsistências nesses valores".

417. Também se pronunciou o Conselheiro Mauricio Faria, a saber:

"Acompanhando proposta do Conselheiro Domingos Dissei, determino a realização de estudo complementar previamente à abertura do certame de

solicitar, com o apoio do CRECI, para avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por m² de área útil definidos por Subprefeituras.

Estabeleça exigência aos interessados para que, em cada empreendimento, seja apresentado um estudo de viabilidade econômica contendo comparativo entre o preço ofertado com os preços praticados na região".

418. Diante do exposto, DETERMINO que sejam criadas ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B), e que seja realizada e apresentada, a este Tribunal, nova pesquisa de preços, adotando como zona de precificação os 96 (noventa e seis) distritos delimitados na divisão geográfica de área, conforme definido na Lei Municipal nº 11.220/1996, visando suprir e dirimir as diferenças encontradas e aproximar os preços apurados aos reais valores de mercado.

419. Acolho as propostas dos Conselheiros Domingos Dissei e Mauricio Faria, para RECOMENDAR, configurando um alerta à Administração, que a aludida pesquisa de preços conte com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, para verificar a adequabilidade dos valores apresentados no Edital como valores teto, bem como nos limites de precificação por m² de área útil, definidos por Distritos, com as devidas CATEGORIAS ESPACIAIS DE PRIORIZAÇÃO A e B.

420. Acatando a proposta da Auditoria, RECOMENDO, configurando um alerta à Administração, que o edital deverá estabelecer a exigência aos interessados para que, em cada empreendimento, seja apresentado estudo de avaliação da viabilidade econômica do empreendimento através da apresentação de Laudo de Avaliação pelo Método Involutivo, previsto na NBR 14.653-1 – Avaliação de Bens da ABNT, até a Fase II, ou seja, anterior à assinatura do compromisso de compra e venda, de modo a demonstrar a compatibilidade do valor do empreendimento à realidade do mercado.

Item 4.11.1- DA RECOMENDAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE NOVA PESQUISA DE PREÇOS MANTENDO O VALOR MÁXIMO FIXADO POR UNIDADE HABITACIONAL ESTABALECIDO PELA ADMINISTRAÇÃO.

421. Cuida-se da necessidade/possibilidade de manutenção dos valores máximos/teto estabelecidos pela Administração (de R$ 210.000,00 segundo a última minuta de edital encaminhada a esta Corte de Contas em setembro de 2022) e/ou de R$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) nos termos da Nota Técnica publicada no processo SEI em outubro de 2022.

422. Como visto, o critério utilizado pela Origem e seguido pela Auditoria para estabelecer o preço referencial do metro quadrado estimado utilizou como base as zonas de precificação correspondente às 32 Subprefeituras.

423. Visando superar as discrepâncias apuradas, é determinado no presente voto (item 4.11) que seja realizada nova pesquisa de preços com a participação de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, para verificar a adequabilidade dos valores apresentados no Edital nos valores teto e dos limites de precificação por m² de área útil, **definidos por 96 Distritos, com as devidas CATEGORIAS ESPACIAIS DE PRIORIZAÇÃO A e B.**

424. A determinação tem por escopo aproximar os valores de referência estimados aos concretamente praticados no mercado.

425. Todavia é importante consignar que a referida determinação **não interfere na limitação do valor máximo por unidade habitacional já fixado pela Administração.**

426. Isso porque, para fins de apresentação dos imóveis, o município de São Paulo foi organizado em LOTES, de maneira a homogeneizar espacialmente buscas e incentivar competição entre interessados.

427. Foram definidos, assim, 5 (cinco) LOTES, balizados pela divisão político-administrativa do Município.

428. A divisão do Município em 5 regiões (Centro, Norte, Leste, Sul e Oeste) foi elaborada com vistas a atender as necessidades de análises territoriais no plano intraurbano, após a criação dos distritos municipais pela Lei nº 10.932/91 (posteriormente alterada pela Lei nº 11.220/92).

429. Os lotes foram subdivididos em ZONAS DE PRECIFICAÇÃO, conforme definido no Capítulo 3, tomando por base as 32 subprefeituras, a saber:

430. O LOTE 1 contempla as subprefeituras Aricanduva, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Itaquera, Itaim Paulista, Mooca, Penha, São Miguel, Sapopemba, Vila Maria/Vila Guilherme e Vila Prudente.

431. Por sua vez, no LOTE 1, estão contidos os DISTRITOS: Água Rasa, Aricanduva, Artur Alvim, Belém, Brás, Cangaíba, Carrão, Cidade Líder, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Iguatemi, Itaim Paulista, Itaquera, Jardim Helena, José Bonifácio, Lajeado, Mooca, Pari, Parque do Carmo, Penha, Ponte Rasa, São Lucas, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Sapopemba, Tatuapé, Vila Curuçá, Vila Formosa, Vila Jacuí, Vila Matilde e Vila Prudente.

432. O LOTE 2 contempla a subprefeitura Sé. Por sua vez, no LOTE 2 estão contidos os DISTRITOS: Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé.

433. O LOTE 3 contempla as subprefeituras Casa Verde, Freguesia do Ó, Jaçanã/Tremembé, Perus, Pirituba/Jaraguá, Santana/Tucuruvi e Vila Maria/Vila Guilherme. Por sua vez, no LOTE 3 estão contidos os DISTRITOS: Anhanguera, Brasilândia, Cachoeirinha, Casa Verde, Freguesia do Ó, Jaçanã, Jaraguá, Limão, Mandaqui, Perus, Pirituba, Santana, São Domingos, Tremembé, Tucuruvi, Vila Guilherme, Vila Maria e Vila Medeiros.

434. O LOTE 4 contempla as subprefeituras Butantã, Lapa e Pinheiros que, por conseguinte, contêm os DISTRITOS: Alto de Pinheiros, Barra Funda, Butantã, Itaim Bibi, Jaguará, Jaguaré, Jardim Paulista, Lapa, Morumbi, Perdizes, Pinheiros, Raposo Tavares, Rio Pequeno, Vila Leopoldina e Vila Sônia.

435. Por fim, o LOTE 5 contempla as subprefeituras Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, Ipiranga, Jabaquara, M'Boi Mirim, Vila Mariana, Santo Amaro e Parelheiros que, por sua vez, contempla os DISTRITOS: Campo Belo, Campo Grande, Campo Limpo, Capão Redondo, Cidade Ademar, Cidade Dutra, Cursino, Grajaú, Ipiranga, Jabaquara, Jardim Ângela, Jardim São Luís, Marsilac, Moema, Parelheiros, Pedreira, Sacomã, Santo Amaro, Saúde, Socorro, Vila Andrade e Vila Mariana.

436. A composição dos lotes indica que a nova pesquisa de mercado utilizando como zona de precificação os 96 Distritos vai pulverizar a análise, dirimindo as discrepâncias de heterogeneidade entre as zonas dentro de cada lote.

437. O preço máximo se mantém acatado por este Tribunal de Contas ante a manutenção da estimativa de credenciamento, para cada lote, inicialmente limitada em 8.000 (oito mil) imóveis, de modo que o limite do edital pelo presente chamamento seja de 40.000 (quarenta mil) imóveis.

438. A Auditoria ressalvou que o valor limite de referência na forma como está definido poderá esvaziar as ofertas nas categorias espaciais de priorização A e produzir ofertas superavaliadas nas categorias espaciais de priorização B, dadas as diferenças de infraestruturas nos eixos.

439. A preocupação da Auditoria tem fundamento. Contudo é possível garantir a manutenção do valor fixado em R$ 210.000,00 como máximo para unidade habitacional.

440. Isso porque, de acordo com o edital, o valor máximo para a AQUISIÇÃO do IMÓVEL é definido pela multiplicação dos PREÇOS REFERENCIAIS por ZONA DE PRECIFICAÇÃO e o tamanho do imóvel ofertado, e este tamanho varia de 32m² até 64m², podendo chegar a 70m²; portanto, a variação do valor individual do imóvel.

441. Essa regra permite uma diferença de até duas vezes para um imóvel da mesma zona de precificação, independentemente de sua tipificação, segundo os critérios de categorias espaciais de priorização A e B, que deveriam expressar a realidade imposta pelas diferenças de valores geradas pela presença de infraestrutura consolidada nas regiões próximas aos eixos.

442. Repisando, o ANEXO II – MEMORIAL DESCRITIVO DE PRECIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS, capitulo 3 DEFINIÇÃO DAS ZONAS DE PRECIFICAÇÃO E DOS PREÇOS REFERENCIAIS pagina 7, determina que:

"3.4 (..) o VALOR INDIVIDUAL DO IMÓVEL consiste na multiplicação da ÁREA PRIVATIVA PRINCIPAL de cada IMÓVEL por, no máximo, seu respectivo PREÇO REFERENCIAL. Assim, O VALOR INDIVIDUAL DO IMÓVEL máximo, no âmbito

deste CHAMAMENTO PÚBLICO, não pode ultrapassar o VALOR INDIVIDUAL LIMITE, e o preço/m² deve ser igual ou menor que os PREÇOS REFERENCIAIS, conforme localização de cada IMÓVEL em sua respectiva ZONA DE PRECIFICAÇÃO.

3.4.1 O cálculo descrito no item 3.4 consiste no valor máximo para a AQUISIÇÃO do IMÓVEL, o qual poderá ser menor caso assim definido pelos PARTICIPANTES (grifo nosso)".

443. Conforme adiante demonstrado, existe diferença na estruturação de regiões evidenciada nas tabelas do Decreto da lei 13.875 e no anexo da tabela da Lei 16.050/14 nos quadros 15A, da Parte I, Anexo à Lei Nº 13.885, de agosto de 2004 que relaciona os **fatores de planejamento urbano** (Fp) por Distritos Municipais e o quadro 6 que define o fator de planejamento (Fp) Anexo à Lei nº 16.050/2014:

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Quadro 6. Fator de planejamento (Fp)
Anexo à Lei nº

Macrozonas	Macroáreas		Fp R	Fp nR
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Macroárea de Estruturação Metropolitana	Noroeste	0,3	0
		Arco Jacu-Pêssego	0,3	0
		Avenida Cupecê	0,3	0
		Arco Leste	0,3	0
		Fernão Dias	0,3	0
		Arco Tietê	1,2	1,3
		Centro	1,2	1,3
		Arco Tamanduateí	1,2	1,3
		Arco Pinheiros	1,2	1,3
		Arco Jurubatuba	1,2	1,3
	Macroárea de Urbanização Consolidada		0,7	1,3
	Macroárea de Qualificação Urbana		0,6	0,5
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade		0,3	0
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental		1,0	0
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental		1,0	0

444. Fator de Planejamento é um indicador que procura incentivar os usos urbanos desejáveis no ordenamento territorial, de acordo com o interesse urbanístico e ambiental da cidade. **Ele reflete a infraestrutura que existe em cada macrorregião**.

445. Com efeito, deve existir um equilíbrio competitivo no presente edital refletido no valor individual limite para as macrorregiões estruturadas diferenciadas. Não é crível que Imóveis em categoria de priorização A e B tenham o mesmo valor individual limite.

446. A própria administração inquerida sobre o valor individual limite esclareceu, em nota técnica (peça 73), que providenciou pesquisa de mercado e concluiu que, para não esvaziar as ofertas na categoria de priorização A, o valor limite deveria passar para R$ 230.000,00 (duzentos e trinta mil reais) nos imóveis prontos do Edital II (chamamento público 02/SEHAB/2022, que tem por objeto a aquisição de cinco

mil imóveis pulverizados), montante este equivalente ao valor individual limite para AQUISIÇÃO de cada IMÓVEL, independentemente da tipologia e ZONA DE PRECIFICAÇÃO, nos eixos de estruturação, ou seja, na categoria de priorização A (páginas 21 e 86 da peça 73):

"Ambos os objetivos são endereçados pelos Editais I e II, pois o critério para definir os imóveis vencedores ('Imóveis Credenciados') de cada um dos Lotes dos Chamamentos Públicos é a classificação do menor para o maior valor individual do imóvel, o qual se caracteriza como o valor individual de alienação de cada imóvel ('Valor Individual do Imóvel'), que será indicado pelos participantes ('Participantes'), e que deverá ser menor que o valor individual limite ('Valor Individual Limite') de R$210.000,00 para o Edital I e R$ 230.000,00 para Edital II, além de atender aos preços precificação ('Zonas de Precificação')".

"Para o Edital II, somado ao filtro de características supracitado, foram selecionados Imóveis com Valor Individual Limite máximo de R$ 230.000,00 (duzentos e trinta mil reais). Assim, obteve-se uma amostra de 1.547 (mil quinhentas e quarenta e sete) tipologias com características distintas, que totalizam a quantidade de observações nas tipologias de 137.224 (cento e trinta e sete mil, duzentos e vinte e quatro) no período.

Com intuito de tornar mais eficiente a apresentação dos dados em comento, é apresentado o Anexo 01 – Memória de Cálculo da Precificação a esta Nota Técnica, que consiste em planilhas eletrônicas com as memórias de precificação de cada uma das subprefeituras utilizadas como Zona de Precificação nos Editais 1 e 2".

447. Dessa forma, por analogia, conclui-se que, dada a diversidade da realidade entre os distritos, e das características de tipificação dentro das categorias espaciais de priorização A e B, impõe-se a necessidade de se criarem **ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO** com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B).

448. Assim, DETERMINO que sejam criadas ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B), e RECOMENDO, configurando um alerta à Administração, a adequação da definição do valor individual limite para os imóveis a serem adquiridos da seguinte maneira:

1 - Valor individual limite para a categoria de priorização A de R$230.000,00 (duzentos e trinta mil reais), equivalente ao valor individual limite para AQUISIÇÃO de cada IMÓVEL, independentemente da sua tipificação e ZONA DE PRECIFICAÇÃO.

2 - Valor individual limite para a categoria de priorização B de R$210.000,00 (duzentos e dez mil reais), equivalente ao valor individual limite para AQUISIÇÃO de cada IMÓVEL, independentemente da sua tipificação da ZONA DE PRECIFICAÇÃO.

Item 4.18. Houve infringência ao artigo 4.º do Decreto Municipal nº 48.042/06 e do princípio da necessidade de fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo. (subitem 3.18.).

449. De acordo, com a Auditoria, a deliberação da origem sobre o acolhimento ou não dos pontos sugeridos durante a consulta pública pelos interessados limitou-se apenas aos termos de "contribuição acatada/ contribuição parcialmente acatada/ contribuição não acatada", em desacordo com a essência do ato administrativo que profere uma decisão, o qual deve necessariamente conter fundamentação.

450. A ausência de fundamentação compromete o entendimento da decisão tomada frente às inúmeras sugestões e não demonstra com transparência ao interessado a motivação para o não atendimento da sugestão proferida. Havendo, nesse caminho, infringência ao Decreto Municipal nº 48.042/06 e ao princípio da necessidade de fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo.

451. Sobre o princípio da motivação dos atos administrativos ensina Di Pietro que: "O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.[20].

452. Conjuntamente, Diogénes Gasparini expõe que a "motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, consoante já decidiu o STF (RDP, 34:141)."[21]

453. Conceituado que o princípio se aplica para qualquer ato administrativo, independentemente de natureza, verifica-se que no caso de consultas públicas o Plenário do TCU já decidiu que "em processos de revisão tarifária, devem ser divulgados tempestivamente os motivos que fundamentam a aceitação ou a rejeição dos pleitos apresentados em audiência e consulta pública, em atenção aos princípios da publicidade e da motivação dos Atos Administrativos" (Acórdão 200/2007-Plenário).

454. Entretanto, apesar da falta de fundamentação macular o ato administrativo impugnado pela Auditoria, a motivação genérica é vício que pode ser convalidado para atos administrativos, inclusive discricionários, caso seja em razão de zelar pelo interesse público.

455. Até porque no caso em tela não se trata de falta de motivação do ato, mas sim de fundamentação genérica, a qual pode ser complementada posteriormente.

456. Nesse sentido, Aldemir Berwig defende que "se para chegar ao interesse

---

[20] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca. 35. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2022 p. 126.

[21] Gasparini, Diogénes. *Direito administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca. 17. ed. Saraiva, 2011, p. 26.

público ocorreu algum vício e este vício é sanável, nada mais compreensível que convalidar para torná-lo coerente com a legalidade"[22]. Para o referido professor:

"Deve-se considerar, portanto, que a atuação da administração pública não está livre de cometer ilegalidades, as quais devem ser corrigidas. É evidente que sempre se deve preservar a finalidade de interesse público na concretização das atividades administrativas, de modo que não se pode descartar a correção de atos viciados, afinal o próprio Direito deve dar uma solução a ações que se desvirtuam ao serem concretizadas"[23].

457. Essa hermenêutica consequencialista dos atos administrativos, de buscar a sua preservação para garantir o interesse público, encontra-se edificada no art. 20 da LINDB, que dispõe sobre os seguintes imperativos:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018.)

458. Ademais, segundo a própria LINDB, em seu art. 21, *caput*, prevê que:

"21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas".

459. Ou seja, com a reforma de 2018 da LINDB o legislador condicionou a invalidação de atos administrativos a suas consequências práticas, não sendo suficiente para sua invalidade absoluta a mera ilegalidade formal.

460. Assim, anoto que, apesar de genérica e viciada, não há nos autos elementos que demonstrem que a ausência de fundamentação contundente causou prejuízo para terceiros, sendo assim passível de convalidação, até mesmo para que seja preservado o interesse público, que será lesionado se este vício, que não causou lesão a terceiros, motivasse a nulidade absoluta da consulta pública.

461. RECOMENDO, configurando um alerta à Administração, que sejam publicadas a fundamentação e motivação das decisões que acataram (ou não) as sugestões recebidas em fase de consulta, objetivando a convalidação dos atos.

VI - CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELOS DEMAIS CONSELHEIROS

462. Diante de todos apontamentos consignados no relatório conclusivo de Auditoria, acima discorridos, bem como de todo o contexto no qual se insere a análise do Chamamento Público 01/SEHAB/2022, inicialmente apresentado, houve a colaboração dos demais conselheiros desta Corte de Contas com questionamentos, maiores estudos, bem como análises mais detalhadas acerca do tema, com o objetivo de se alcançar o melhor resultado possível na questão, reafirmando mais uma vez nosso comprometimento e dedicação para com a municipalidade.

---

[22] BERWIG, Aldemir. *Direito administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Unijuí, 2019, p. 234

[23] BERWIG, Aldemir. *Direito administrativo*, cit., p. 234.

463. Contribuições relevantes, que foram cotejadas e somadas àquelas consignadas no relatório conclusivo da Auditoria. Registro-as a seguir.

464. O **Conselheiro Domingos Dissei** encaminhou-me as seguintes sugestões, que exponho de forma sintetizada:

(a) Quanto ao lote mínimo – haja vista, por um lado, a possível restrição à competitividade acarretada pela exigência inicial do edital de mínimo de 50 (cinquenta) unidades por empreendimento ofertado na categoria espacial "A" e de 100 (cem) unidades por empreendimento na categoria espacial "B", o que afetaria a atratividade do certame ou mesmo alijaria dele os empreendedores e empreendimentos menores, e, por outro, o fato de que, não havendo quantitativo mínimo exigido, poder-se-ia, no limite, existir a oferta de um único imóvel por empreendimento, acarretando acréscimo de custo operacional e de análise documental que não seria diluído proporcionalmente à quantidade de unidades de cada empreendimento em análise, sugeriu que seja estudado um outro quantitativo mínimo de unidades por empreendimento a serem ofertados. Deu como exemplo os valores de 20 (vinte) unidades para a categoria espacial "A" e 50 (cinquenta) unidades para a categoria espacial "B".

(b) Quanto aos preços referenciais – tendo em vista as inconsistências apontadas pela Auditoria, recomendou ouvir o CRECI quanto à adequação dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por metro quadrado de área útil definidos por subprefeituras.

(c) Quanto à avaliação dos imóveis adquiridos – recomendou que, após a aquisição dos imóveis pela COHAB, seja promovido um estudo, com a participação do CRECI, que, por amostragem, avalie os imóveis adquiridos. Isso, tanto para a verificação da real adequação dos valores despendidos, quanto para a correção do programa em futuras reedições ou novos editais.

(d) Quanto à demanda – registrou sua preocupação quanto à real demanda do projeto, bem como quanto à real capacidade de escoamento da carteira adquirida pela COHAB por meio do programa. Ainda, quanto às possíveis garantias para se resguardar o Erário e mitigar a inadimplência nos futuros contratos destes mutuários.

465. Já o **Conselheiro Maurício Faria** apresentou os seguintes apontamentos:

(a) Sobre o suporte orçamentário das aquisições: ante a ausência da correta indicação de fonte de recursos, em atendimento ao artigo 12 da LM nº 17.638/2022, faz-se necessária a disposição expressa, nos compromissos de compra e venda, da indicação da fonte de recursos para o suporte orçamentário da despesa.

(b) Sobre a permissão de credenciamento anterior ao registro de incorporação: deve ser excluída do edital a possibilidade de credenciamento de imóveis sem a comprovação do registro de incorporação, adotando como parâmetros as diretrizes técnicas mínimas constantes no Manual de fomento à habitação da Caixa Econômica Federal.

(c) Sobre a priorização da compra de unidades na categoria espacial "A": de forma a se evitar a concentração de unidades compradas em regiões extremas, e em um único ou em poucos empreendimentos, deve ser estabelecido um quantitativo mínimo obrigatório de aquisições de unidades habitacionais para a categorização espacial "A", com um limite máximo de unidades por empreendimento, para que seja alcançada a efetividade da política pública habitacional nos termos do PDE (Plano Diretor Estratégico) do município.

(d) Sobre a inconsistência dos preços referenciais por metro quadrado de área útil: que deve ser realizado um estudo complementar, prévio à abertura do certame, com o auxílio do CRECI, para a avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no edital. Ainda quanto a este ponto, que deve ser estabelecida a exigência, aos interessados, que apresentem um estudo de viabilidade econômica, relativa a cada empreendimento, com comparativo entre o preço ofertado e os preços praticados na região.

(e) Sobre as regras de pagamento aos interessados relativo ao financiamento das obras: que deve ser alterado o edital para que o repasse mensal seja vinculado ao andamento do cronograma físico da obra, com a medição de execução sendo atestada pela COHAB, e mantendo apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra, no percentual de 15%. Ainda, que se faz necessária a disposição no sentido da obrigatoriedade da contratação de serviços de vistoria de recebimento do imóvel, com previsão de eventual revistoria, sendo admitida a contratação de apoio à fiscalização para liberação das medições dos serviços para fins de pagamento.

466. Por fim, o **Conselheiro Roberto Braguim** apresentou as seguintes ponderações:

"Por primeiro, de ser destacado que apesar da relevância da matéria, ainda vários itens não foram superados na instrução, restando inclusive a intimação da Pasta acerca do Relatório Conclusivo e a manifestação da AJCE, já determinada pelo Relator em seu último despacho.

Como bem apontado pelos Órgãos Técnicos, não há segurança acerca dos recursos orçamentários para fazer frente às aquisições das unidades, e além disso, questões referentes à qualidade técnica das construções também carecem de resposta.

Nesse diapasão, sugiro que se pondere a possibilidade de se fracionar, em etapas, as aquisições das unidades de modo que elas não sejam adquiridas de uma única vez, em espaço de tempo tão curto, a uma, para não onerar demasiadamente o orçamento da Pasta; a duas, para que seja possível avaliar, com prudência, o sucesso desta PPP.

Um ponto que me causa preocupação e que vai um pouco além deste projeto, refere-se ao critério que será adotado pela Administração Pública para distribuir os imóveis para os beneficiários, havendo a necessidade de se acompanhar e fiscalizar, com muito rigor, os cadastros já existentes de potenciais favorecidos, devendo, para tanto, ser considerados critérios cronológicos, graus de vulnerabilidades, capacidades

financeiras, entre características de relevância para se contemplar o morador final.
Reputo importante, ainda, haver um cruzamento de dados entre este e outros programas habitacionais, podendo-se citar as regularizações fundiárias, para que não haja sobreposição de potenciais beneficiários, de modo que a participação de todos nos programas habitacionais da cidade seja a mais ampla possível.
Outro ponto que entendo relevante consiste em se saber se ao lançar este programa, a Administração cogitou usar imóveis (terrenos) próprios para receber tais empreendimentos, algo que reduziria os custos finais das unidades em proveito da própria Municipalidade, pois além de dar um destino social para eventuais próprios inutilizados, irá transformar-se em economia, com o preço menor ao final de construção, considerando que o terreno não integrará o custo do empreendimento".

467. Como se pode perceber, todas corroboram com os apontamentos anteriormente feitos, e convergem para as conclusões aqui alcançadas.

VII - QUESTÕES FUNDAMENTAIS QUE SE ENCONTRAM OBSCURAS E EXIGEM APROFUNDAMENTO NA BUSCA DE SOLUÇÕES

468. Sem prejuízo dos apontamentos da auditoria acima consignados, faz-se imprescindível destacar, neste tópico, de forma conjunta, 03 (três) questões que se encontram obscuras na forma em que ainda estão tratadas no edital, e que, dada a sua natureza, como veremos a seguir, imbricam-se em vetor que pode comprometer não apenas o chamamento público em análise, mas toda a política pública habitacional do Município. São elas:

A. a ausência de mecanismos objetivos que garantam a efetiva priorização da aquisição de unidades habitacionais nas áreas de categorização espacial "A" (nos eixos estruturais);

B. a deficiência constatada na aferição dos preços referenciais dos imóveis que se pretende adquirir; e

C. a necessidade de demonstração da existência de demanda efetiva relativa à aquisição do quantitativo disposto no edital.

469. Para enfrentar a questão relativa à ausência de mecanismos objetivos que garantam a efetiva priorização da aquisição de unidades habitacionais nas áreas de categorização espacial "A" (nos eixos estruturais) **(item A)**, analisemos o arcabouço normativo que ampara, desde sua gênese, a política pública de habitação na qual se insere o Chamamento Público 01/SEHAB/2022:

470. O art. 6º da CF/1988, embora ainda de maneira genérica, traz de forma expressa os direitos sociais, mais precisamente: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados.

471. No caso do direito à moradia, este foi acrescido pela Emenda Constitucional n° 26, de 14 de fevereiro de 2000, colocando-o como direito social explícito.

472. Citando Araújo e Nunes Junior:[24]

"Portanto, a inclusão de tal bem permitirá ao intérprete, nas questões da proteção da moradia, tratar do tema, agora, revestido da ótica constitucional, valorado pelo art. 6º. Houve a vontade expressa do constituinte reformador de arrolar a moradia como direito social, dando-lhe destaque, o que exigirá dos Poderes Públicos maiores cuidados com o tema, pois **mais do que nunca a sua atuação estará moldada pelo caráter programático da norma**. **A inclusão teve destaque especialmente para o intérprete, que poderá valorar a conduta do Poder Público a partir do cumprimento das metas constantes do art. 6º, dentre elas, a moradia**".

473. A CF/1988, portanto, traz a "moradia" como direito social (art. 6º) e a inclui entre as "necessidades vitais básicas" do trabalhador e da sua família (art. 7º, IV). Também é uma política pública e o art. 23, IX, estabelece a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

474. Em que pese a previsão do direito à moradia enquanto direito fundamental, **este não pode ser interpretado em dissonância com a política urbana estabelecida pela própria Constituição**, tanto em relação às normas supracitadas quanto ao previsto no artigo 182 da CF/1988, especialmente em seu §2º, que assim dispõe:

"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".

475. É cediço que a Administração se vincula aos direitos fundamentais, **tornando-se nulos os atos praticados com ofensa ao sistema desses direitos**. Ademais, "**a atividade discricionária da Administração não pode deixar de respeitar os limites que lhe acenam os direitos fundamentais**".

476. Sendo a Constituição um texto jurídico que estabelece a estrutura e a conformação do Estado e da sociedade, não pode ter suas normas compreendidas pontualmente, de forma isolada. Uma norma constitucional isolada não pode expressar significado normativo se estiver destacada do sistema. Portanto, não há interpretação de textos isolados, e sim de todo o ordenamento constitucional. Nesse sentido, deve-se sempre fazer uso do princípio da unidade da Constituição, o qual

---

[24] ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 145.

"postula que não se considere uma norma da Constituição fora do sistema em que se integra". Sendo assim, **não é possível aplicar o direito à moradia sem interpretá-lo em consonância com todas as normas que tratam do tema no âmbito constitucional e, por óbvio, também na legislação infraconstitucional**.

477. Deve-se considerar que a concepção de política de desenvolvimento urbano da CF/1988 decorre da compatibilização do art. 21, XX, que dá competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o art. 182, que determina que 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.

478. Ademais, com o advento do **Estatuto da Cidade** (Lei n. 10.257/2001), "cuja **principal meta é dar efetividade às diretrizes constitucionais sobre política urbana**, estando a contribuir para a difusão de um verdadeiro direito à cidade, foi dado um passo significativo para dar vida efetiva ao direito a uma moradia condigna no Brasil".

479. José Afonso da Silva, ainda no século XX, defendia que o Direito Urbanístico objetivo consiste no "conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinado a **ordenar os espaços habitáveis**".

480. As normas de Direito Urbanístico, portanto, trazem em seu bojo a **função de disciplinar a ordenação do território**. Por tratar-se de matéria concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal, cabe à União editar normas gerais (CF, art. 24, I e §1º), como foi o caso do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001). Entretanto, as normas gerais editadas com base no artigo 182 da CF/1988 podem ser regulamentadas e complementadas pelos Municípios ou, no caso de omissão pela União, por estes editadas para atendimento de suas peculiaridades.

481. Vale trazer o ensinamento de Ricardo Marcondes Martins sobre o tema:

"Os Municípios, nos termos do artigo 30, VIII, possuem competência para promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Sobre essa competência cabem duas ordens de considerações. Primeiramente, trata-se, em larga medida, de interesse predominantemente local e, nesse sentido, seria privativa do Município. Ocorre que o constituinte optou por criar uma exceção ao artigo 30, I, no que se refere ao Direito urbanístico: a questão urbanística de interesse local não é privativa dos Municípios, mas de competência concorrente entre estes e a União. Os Municípios, no que se refere ao interesse local, têm competência para editar normas urbanísticas específicas e a União, competência para editar diretrizes (tomadas aqui como sinônimo de normas gerais). Sendo competência de natureza concorrente, aplicam-se as regras dos §§ do artigo 24: o Município pode suplementar ou complementar as normas gerais federais, bem como editá-las, em caso de omissão

pela União, para atendimento de seu interesse local".

482. E continua (p. 80):

"(...) a competência prevista no artigo 30, VIII, além de estar vinculada ao artigo 30, I (interesse local) e ao artigo 182, está vinculada ao Direito urbanístico (art. 24, I). Por força disso, para o Direito urbanístico, o constituinte previu a instituição de um complexo conjunto normativo de diferentes amplitudes. Primeiramente, ao editar as normas gerais previstas no § 1° do artigo 24, o legislador federal tem que, na ponderação efetuada entre os princípios da igualdade e da segurança jurídica, atentar para uma carga valorativa em favor do princípio da igualdade, abstrata e previamente estabelecida pelo sistema constitucional, decorrente da imposição de que os interesses predominantemente locais sejam deixados ao encargo municipal".

483. Não se pode, portanto, considerar que a adoção de Parceria Público-Privada para aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais do Município, regulada por meio de edital de chamamento público, existe por ela própria. Ao contrário, ela integra a política urbana como um todo, sendo instrumento de implementação dos fins dessa política pública.

484. Nessa seara, o Chamamento Público 01/SEHAB/2022 faz parte do quadro normativo da política urbana municipal tanto quanto qualquer outra norma cujo objeto seja a produção social do espaço urbano. Portanto, sua interpretação não deve ser restritiva, e sim teleológica, buscando os fins almejados pela norma e direcionada aos objetivos desta, ou seja, deve-se buscar a necessária conformidade com os fins da política urbana a ser aferida, quando necessário, por um juízo de adequação, sob pena de desvio de finalidade.

485. Vale considerar que é necessário que o Edital, em respeito às legislações federais e municipais, traga em detalhes dados urbanísticos de ocupação urbana de forma a respeitar o previsto tanto no Estatuto das Cidades quanto no Plano Diretor do município, mais precisamente o que segue:

"Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – 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;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos

adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
(...)
c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
(...)".

486. Por seu turno, o art. 39 do Estatuto das Cidades assim dispõe:

"Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei".

487. Quanto ao Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei Municipal n° 16.050, de 31 de julho de 2014, que orienta o desenvolvimento e o crescimento da cidade até 2029, vale destacar os seguintes artigos:

"Art. 1º Esta lei dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Sistema de Planejamento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e aplica-se à totalidade do seu território.
§ 1º A Política de Desenvolvimento Urbano é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes.
(...).
Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são:
I - Função Social da Cidade;
(...)
§ 1º Função Social da Cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer.
Art. 6º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes:
(...)
III - distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e

privados;
(...)
IX - planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana;
(...)
XIII - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
(...)
c) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
(...)
Art. 7º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelos seguintes objetivos estratégicos:
(...)
II - acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;
III - reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;
(...)
Art. 8º Para garantir um desenvolvimento urbano sustentável e equilibrado entre as várias visões existentes no Município sobre seu futuro, o Plano Diretor observa e considera, em sua estratégia de ordenamento territorial, as seguintes cinco dimensões:
I - a dimensão social, fundamental para garantir os direitos sociais para todos os cidadãos, em especial, o direito à moradia, à mobilidade, à infraestrutura básica e ao acesso aos equipamentos sociais;
(...)
Art. 10. A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade socioespacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos.
(...)
§ 2º Os objetivos da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana são:
I - promoção da convivência mais equilibrada entre a urbanização e a conservação ambiental, entre mudanças estruturais provenientes de grandes obras públicas e privadas e as condições de vida dos moradores;
II - compatibilidade do uso e ocupação do solo com a oferta de sistemas de transporte coletivo e de infraestrutura para os serviços públicos;
(...)".

488. De outra parte, há que se diferenciar **atos vinculados e atos discricionários**.

Estes dão margem para que o administrador analise a conveniência e oportunidade, tendo liberdade na criação, desde que observados os limites legais. Já os atos vinculados não permitem tal liberdade.

489. Poder discricionário, na lavra do jurista Hely Lopes Meirelles, é "o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo".

490. E assim prossegue o ilustre administrativista (p. 141):

"(...) A atividade discricionária encontra plena justificativa na impossibilidade de o administrador catalogar na lei todos os atos que a prática administrativa exige. O ideal seria que a lei regulasse minuciosamente a ação administrativa, modelando cada um dos atos a serem praticados pelo administrador; mas, como isto não é possível, dadas a multiplicidade e diversidade dos fatos que pedem pronta solução ao Poder Público, o legislador somente regula a prática de alguns atos administrativos que reputa de maior relevância, deixando o cometimento dos demais ao prudente critério do administrador".

491. Mas embora não cuidando de todos os aspectos dos atos relegados à faculdade discricionária, o legislador subordina-os a um mínimo legal, consistente na estrita observância, por parte de quem os vai praticar, da competência, da forma, da finalidade e dos princípios do regime jurídico administrativo, deixando o mais à livre escolha do agente administrativo.

492. A discricionariedade não resulta da ausência de lei, muito pelo contrário. Ela surge exatamente da própria disciplina normativa, ou seja, a partir da maneira pela qual se regula determinada situação.

493. E, no caso em tela, tanto a legislação federal quanto a municipal são objetivas em determinar a necessidade de ser levado em consideração o planejamento urbano, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos não apenas quanto à moradia, mas também no que concerne à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, entre outras diretrizes legais.

494. Desse modo, além do princípio da unidade da Constituição, deve-se considerar a interpretação sistêmica da legislação urbanística, condicionando a aquisição, de forma prioritária, àqueles imóveis que se coadunam ao disposto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014.

495. Diante do exposto, no Edital em análise, deve constar, de forma expressa e detalhada, mecanismos que assegurem a prioridade na aquisição pela municipalidade de imóveis que **estejam próximos aos eixos estruturais, ou seja, na Categoria "A",** atendendo a toda a legislação urbanística antes mencionada e, em especial, o direito fundamental garantido na Constituição Federal à moradia digna, que diz respeito, inclusive, à localização em regiões cuja infraestrutura já se encontra consolidada. Desconsiderar tal princípio gera o sério risco de ofertar imóveis à

população mais carente em locais que ficarão alijadas de toda e qualquer estrutura urbana mínima, garantidora de sua dignidade.

496. No que diz respeito à necessidade de prova que quantifica a demanda relativa à aquisição dos imóveis disposto no edital (item B), como registrado inicialmente, a presente licitação tem valor estimado altíssimo, de R$ 8.400.000.000,00 (oito bilhões e quatrocentos milhões de reais), o que, consequentemente, gera risco de severo possível dano ao Erário, caso não seja procedida com a devida cautela.

497. Nesse sentido, é crucial que esta licitação inovadora seja analisada, também, perante o **princípio constitucional da economicidade**. Conforme a Professora Di Pietro "o princípio da economicidade constitui aplicação da relação custo-benefício e já está inserido entre os aspectos submetidos à fiscalização contábil, financeira e orçamentária pelo Congresso Nacional, conforme artigo 70 da Constituição"[25].

498. Assim, para Lucas Rocha Furtado[26] "o princípio da economicidade impõe ao administrador público o dever constitucional de evitar soluções absurdamente ineficientes e que a não observância desse princípio importa em nulidade do ato por meio do qual mencionada solução tiver sido implementada".

499. Expõe a melhor doutrina[27] que existem três principais tipos de atos antieconômicos:

a) ato antieconômico por sobrepreço ou superfaturamento: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços por um preço superior ao do mercado ou, na ausência de um parâmetro seguro, superior ao razoável; ou, ainda, o pagamento por serviços não prestados ou bens não fornecidos;

b) ato antieconômico por desnecessidade: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços, ainda que por preços de mercado ou razoáveis, em quantidade desnecessária ou em momento inadequado, gerando desperdício; e

c)ato antieconômico por omissão ou por má gestão: a ausência da compra de bens ou da contratação de obras ou serviços nas quantidades necessárias ou nos momentos adequados; ou, ainda, a sua execução inadequada ou incompleta, a sua utilização imprópria ou a sua não utilização, gerando diversas disfunções na administração.

500. Uma preocupação importante relacionada à atual licitação, que vislumbra a compra de 40.000,00 imóveis, é que ocorra o referido ato econômico por desnecessidade, ou seja, a municipalidade realize o dispêndio financeiro vultoso sem a devida cautela e o faça de maneira pródiga! E, além disso, compre todos estes imóveis sem que os compradores estejam devidamente identificados e que se

---

[25] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, cit., p. 480.

[26] FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. rev. e atual., 2013, p. 872, apud LIMA, Luiz H. *Controle externo* - teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. Disponível em: Minha Biblioteca. 9 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

[27] LIMA, Luiz H, 2021, op cit. p. 35

disponham a um comprometimento financeiro das suas economias domésticas.

501. No caso de não conseguir vender os imóveis adquiridos, o Munícipio terá um severo prejuízo imposto a seu Erário, dado que, além do alto valor dispendido, ficará com a propriedade desses milhares de imóveis, os quais são ativos que se depreciam com o tempo.

502. Quanto a esse ponto, a Origem declarou, em nota técnica juntada aos autos (peça 04), que "o repasse dos imóveis adquiridos no contexto do Chamamento Público aos destinatários finais ocorrerá da mesma forma em que são repassados os empreendimentos decorrentes de contratação 'tradicional' (*i.e.*, a aquisição de terrenos pelo Poder Público e a contratação de empreitadas), qual seja, por meio da inclusão do novo empreendimento no contexto das políticas e programas habitacionais do Município".

503. Complementou, ainda, esclarecendo que "os empreendimentos adquiridos por COHAB-SP no contexto do Chamamento Público serão utilizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo para atender à demanda de COHAB-SP e de SEHAB e seguirão os critérios de elegibilidade para a concessão de atendimento habitacional definitivo e a priorização de demanda habitacional no âmbito dos Programas de Provisão Habitacional do Município previstos no Decreto Municipal nº 61.282/2022".

504. Neste tema, diante dessa manifestação, a Assessoria Jurídica deste Tribunal concluiu, em seu parecer técnico, que os esclarecimentos oferecidos, nesses termos genéricos, não resolvem a preocupação relativa à demonstração da existência de demanda efetiva relativa aos 40.000 (quarenta mil) imóveis que se pretende adquirir junto à iniciativa privada para a futura venda ao cidadão necessitado da tão almejada casa própria. Ou seja, poder-se-ia ver um programa que atende tão somente ao mercado privado (com dinheiro público) e seu possível estoque de imóveis sem atingir o alvo de diminuição do déficit habitacional!

505. Seguindo esse raciocínio, explicou a AJCE que é juridicamente imprescindível a demonstração da existência de demanda efetiva relativa à aquisição do quantitativo disposto no edital, visto que essa informação tem correlação direta com a **exigência de definição clara, objetiva e precisa dos objetos de editais** de chamamento público: "52. Embora a LM nº 17.638/2021 ("Programa Pode Entrar"), na passagem que cuida do credenciamento para fins de aquisição de unidades habitacionais que se enquadrem como Habitação de Interesse Social – HIS – (art. 16, I), não estipule regras detalhadas acerca do procedimento de credenciamento/chamamento público, a exigência de definição clara, objetiva e precisa dos objetos de editais diz respeito ao atendimento do próprio princípio da finalidade pública, o qual constrange a atuação administrativa a sua irrestrita observância, de modo geral.

53. Nesse contexto, não bastam esclarecimentos que apenas situem no contexto discursivo, sem maiores detalhamentos acerca da existência de demanda real relativa

aos 45.000 imóveis, os objetos dos Editais de Chamamento Público nº 001 e 002 em referência, como correlacionados aos Programas de Provisão Habitacional previstos no DM nº 61.282/2022.

54. Em outras palavras, ainda que o repasse dos 45.000 imóveis aos destinatários finais seja claramente uma etapa posterior em relação às aquisições pretendidas através dos citados Editais, a demonstração da existência de demanda efetiva, já na etapa inicial, diz respeito à necessidade de que os objetos dos editais de Chamamento em questão sejam claros, precisos e objetivos, de modo a não inviabilizar, desde a origem, ou mesmo dificultar, em momento posterior, a avaliação de atendimento objetivos imediatamente pretendidos através dos Editais de Chamamento Público nº 001/SEHAB/2022 e 002/SEHAB/2022, assim como o da Política Pública de Habitação que com ele se correlaciona".

506. Nesses termos, a AJCE recomendou que, **antes da assinatura dos compromissos de compra e venda pela Administração, seja demonstrada pela Origem a existência de demanda efetiva** (lista dos futuros beneficiários, por exemplo), **sem a qual os objetos dos aludidos Editais persistirão como imprecisos, além de incertos no tocante ao atendimento da política pública de habitação correlata**, de forma que tal medida, dentre outras tratadas na instrução deste processo, parece mitigar a ocorrência de um passivo imobiliário que possa resultar em prejuízo ou onerosidade futura ao Erário.

507. Importante deixar claro que **informação relativa ao déficit habitacional** do Município não se confunde, não é equivalente, nem ao menos tem relação estritamente direta com a **demanda populacional para a aquisição de imóveis** disponibilizados pela Administração a interessados por meio de programas de habitação. Até porque os dados relativos ao déficit habitacional são calculados a partir da conjunção de 04 (quatro) componentes, quais sejam, (1) as habitações e domicílios precários, (2) a coabitação familiar, (3) o ônus excessivo do custo do aluguel, e (4) o adensamento excessivo de moradores por dormitório em imóveis alugados. Percebe-se que **tais indicadores não guardam relação direta com a específica demanda por aquisição de HIS** de uma determinada população. De forma alguma pode-se aceitar meramente esse dado (déficit habitacional do Município) como justificativa idônea suficiente para comprovar a efetiva demanda pelas unidades habitacionais a serem adquiridas mediante o presente chamamento público.

508. O objeto de um certame deve ser definido de forma a traduzir de forma precisa a real necessidade da Administração. Assim, fácil perceber que o chamamento público em análise se ressente de fundamentação idônea suficientemente capaz de delinear de forma precisa o seu objeto, sem a qual opera em risco de onerar o Erário com gastos infundados e desnecessários.

509. Mesmo tendo sido o presente certame fundado na Lei das Estatais (Lei nº

13.303/16), tendo em vista que a aquisição dos imóveis será feita pela COHAB, vale mencionar que o artigo 14 da Lei nº 8.666/93 expressamente impõe a adequada caracterização do objeto licitatório, sob pena de nulidade:

"Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa".

510. Aplicáveis ao caso o testemunho oportuno de Walteno Marques da Silva[28]:

"Tem sido comum a prática do empirismo, do acaso e da pressa na iniciação dos procedimentos licitatórios, e por essa razão, não há novidade alguma na constatação de obras que jamais foram concluídas; estoques de materiais em excesso ou sem possibilidade de uso sem saber quem foi o responsável pela aquisição; desperdícios de tempo e de dinheiro público pelo fato de não se caracterizar adequadamente o bem ou serviço necessário".

511. Também pertinente ao caso o seguinte julgado do TCU:

"PEDIDO DE REEXAME. RELATÓRIO DE AUDITORIA. DNIT. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E DE RESTAURAÇÃO DA BR-135/MA. OBRA AINDA NÃO INICIADA. IRREGULARIDADES NO EDITAL. **EXCESSO DE QUANTITATIVOS. ADOÇÃO DE SOLUÇÃO ANTIECONÔMICA** EM PAVIMENTAÇÃO. PROJEÇÕES DE CRESCIMENTO DE TRÁFEGO NÃO JUSTIFICADAS. AUSÊNCIA DE EXPLICITAÇÃO DOS PARÂMETROS MÍNIMOS DE ACEITABILIDADE DAS OBRAS. LICITAÇÃO SUSPENSA. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES. ACÓRDÃO 2901/2014 - PLENÁRIO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO" (TCU Acórdão 1647/2016 – Plenário; Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO; PROCESSO 001.576/2014-3; TIPO DE PROCESSO - RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA); DATA DA SESSÃO 29/06/2016).

512. Feitas essas considerações, ressalto o disposto no art. 43 do Regimento Interno desta Corte de Contas Municipal, no sentido de que a fiscalização a cargo deste Tribunal tem o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a **economicidade** de atos e fatos administrativos.

513. Seguindo essa função institucional de zelar pelo princípio da economicidade, que pauta não só a função jurisdicional deste Tribunal, mas também de todos os Tribunais de Contas do País, deve ser acatada a recomendação da AJCE para que seja **condicionado o prosseguimento do chamamento público 01/SEHAB/2022 à demonstração, pela Origem, antes da assinatura do compromisso de compra e venda disposto na fase III do certame, da existência da efetiva demanda que**

[28] SILVA, Walteno Marques da. *Procedimentos para licitar*. Brasília: Editora Consulex, 1998, 655p.

fundamente de forma adequada a delineação de seu objeto.

514. Por fim, outra questão à qual se aplicam as ponderações acima registradas, sobretudo no que tange ao atendimento do princípio da economicidade, e concorre para elevar os riscos já mencionados, é **relativa à deficiência constatada na aferição dos preços referenciais dos imóveis que se pretende adquirir (item C)**.

515. Conforme relatado anteriormente, a Auditoria concluiu que "os desvios percentuais médios observados no Anexo A (peça 28) e/ou no Quadro 3, resultantes da razão entre os preços referenciais e os valores unitários médios obtidos através de pesquisa de ofertas no mercado imobiliário demonstraram incongruências relevantes na aferição dos Preços Referenciais por m² de área útil". Ainda, que foi verificada "a ausência de imóveis com a configuração paradigma do Edital com relação às áreas úteis em oferta no Município, de modo que as precificações precisam ser reavaliadas pela Origem" (conforme subitem 3.11).

516. Não foram encontrados documentos da Origem que demonstrassem, de forma adequada, a congruência dos valores registrados como referência do certame e os valores praticados pelo mercado.

517. A inadequação dos valores de referência dos imóveis àqueles efetivamente praticados no mercado implica, também, na deficiência na delineação do objeto do certame, e, da mesma forma que a questão acima tratada relativa à falta de comprovação da demanda pelas HIS, gera graves riscos de danos ao Erário, haja vista a possibilidade de super valoração dos bens licitados, gerando um custo muito superior ao devido.

518. Seguindo a lógica do raciocínio anterior, de se zelar pelo princípio da economicidade, percebe-se o dever de se ampliar o alcance da recomendação da AJCE de forma a que seja **também condicionado o prosseguimento do chamamento público 01/SEHAB/2022 à demonstração, pela Origem, antes da assinatura do compromisso de compra e venda disposto na fase III do certame, da compatibilidade entre os preços indicados como referência estimada por metro quadrado com aqueles praticados no mercado, conforme recomendação já feita neste voto, por meio da realização de nova pesquisa de preços com a participação do CRECI, utilizando-se como parâmetro de precificação os 96 distritos em vez da metodologia relativa às 32 Subprefeituras.**

VIII - DA LIBERAÇÃO DA RETOMADA DO CERTAME ATÉ O FINAL DA FASE II DO EDITAL, REFERENTE À AVALIAÇÃO DOS IMOVEIS CREDENCIADOS.

519. Os professores Ricardo Hasson Sayeg e Wagner Balera, avançando na teoria tridimensional de Miguel Reale, ensinam que, no Direito, "há, basicamente, três perspectivas individuais, autônomas e isoladas, que são as de Direito Positivo, de

Direitos Humanos ou de Direito Realidade"[29]. Todas essas perspectivas são juridicamente razoáveis e relevantes para solução de problemas jurídicos.

520. De acordo com a teoria, o Direito pode ser analisado pela perspectiva objetiva da lei (direito positivo), pela perspectiva de concretização dos direitos fundamentais e sociais zelados na Constituição e tratados internacionais (direitos humanos), ou pela perspectiva pragmática das necessidades e consequências sociais de uma decisão (direito realidade).

521. A LINDB (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), em seu texto, ao instruir como deve ser realizada a hermenêutica jurídica, traz cada uma dessas perspectivas: (1) em seu art. 3º impõe que ninguém se escusa de cumprir a lei (direito positivo); (2) em seu art. 5º impõe que, na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (direitos humanos); e (3) em seu art. 20, e seguintes, impõe que os atos administrativos sejam interpretados perante suas consequências e circunstâncias práticas (direito realidade).

522. Sayeg e Balera doutrinam que o Direito Quântico, criado originalmente por Goffredo da Silva Telles Jr, sendo o mais aprimorado método de hermenêutica jurídica, é a proposta "*de cognição do Direito em singularidade jurídica integral, por força de consubstancialidade entre o Positivismo, os Direitos Humanos e o Direito Realidade*"[30].

523. Em outros termos, trata-se de enfoque consubstanciado em uma análise jurídica que, em vez de se pautar em uma das três perspectivas exclusivamente, pauta-se nas três conjuntamente, como a própria LINDB prevê.

524. Feita esta breve explanação acerca do direito quântico, com vistas a ressaltar o fundamento jusfilosófico alçado a imperativo legal que deve ser tomado como diretriz, passo a fundamentar a necessidade de que, excepcionalmente, seja determinado que o presente edital seja retomado até a consecução de sua segunda fase, sem que seja permitido que seja iniciada a sua fase três, qual seja, a assinatura dos compromissos de compra e venda entre a Administração e os ofertantes dos imóveis que se pretende adquirir, até que haja a análise, por parte deste Pleno, do cumprimento de todas as determinações a seguir consignadas, bem como do saneamento de todas as obscuridades apontadas neste voto.

A) Da Perspectiva do Direito Realidade

525. Não obstante o mérito da iniciativa do certame em tela em buscar resolver, de forma célere, um problema real que assombra tanto nossa cidade quanto nosso país, qual seja, o do histórico déficit habitacional, é preciso se ter em mente que se está diante de projeto extremamente inovador, tendo em vista que se trata, ao contrário da prática consolidada dos projetos de habitação, não de construção pelo Poder

[29] SAYEG, Ricardo Hasson; e BALERA, Wagner. *Fator Caph, Capitalismo Humanista* – a dimensão econômica dos direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 2019, p. 292.

[30] SAYEG, Ricardo Hasson; e BALERA, Wagner. *Fator Caph, Capitalismo Humanista*, cit., p. 295.

Público de imóveis a serem utilizados posteriormente pelos programas habitacionais, mas de **aquisição de imóveis a serem construídos pela iniciativa privada** para tanto. Algo inédito em nosso Município, que se ressente da falta de balizas sedimentadas pelo tempo a partir de experiências práticas anteriores, e não prescinde da maior cautela possível em sua condução.

526. Como visto, o art. 20 da LINDB (Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro) dispõe que, na esfera de controle de atos administrativos, **devem ser consideradas as consequências práticas da decisão**.

527. E não há dúvidas, a partir de todos as ponderações e fatos já expostos, que, ao se permitir a retomada integral do presente chamamento público sem que sejam tomadas todas as medidas de cautela necessárias, restará o Erário Municipal exposto a grave risco de lesão bilionária.

528. Ao tratar da matéria relativa à gestão de **riscos em projetos inovadores**, o "Manual de Gestão de Risco" do TCU dispõe o seguinte:

"Ao realizar algo que nunca foi feito antes ou que implique riscos, identificar, avaliar e tratar esses riscos aumenta a chance de sucesso. Mesmo que a iniciativa não tenha sucesso por algum motivo, estará documentado que o gestor tinha consciência dos riscos e adotou as providências necessárias para mitigá-los, o que demonstra uma gestão responsável"[31].

529. Por sua vez, o Manual do TCU de Risco e Controles nas aquisições públicas[32] dispõe que (1) há risco em relação à demanda quando "há estimativa de quantidades maior que as necessidades da organização, levando à sobra de produtos ou serviços, com consequente desperdício desses itens e de recursos financeiros" e que não existe apenas a avaliação de risco de possíveis danos ao Erário, mas também existe a avaliação de risco de o empreendimento não alcançar seu objetivo fim.

530. No caso em tela, como visto no tópico anterior, além da **(1)** incerteza acerca da real demanda populacional pelos imóveis a serem adquiridos (o que gera o risco da aquisição de quantidade maior do que o necessário), ainda existem **(2)** a constatação de **problemas na aferição dos preços referenciais** destes imóveis (o que, na perspectiva pragmática, gera um risco enorme de super valoração dos bens licitados), e **(3)** a ausência de mecanismos objetivos que garantam a efetiva priorização das áreas de categorização espacial "A" (o que gera risco de o projeto não alcançar seu resultado almejado).

531. Com todos esses riscos, tanto ao Erário quanto aos objetivos do projeto, liberar a retomada integral do edital seria uma decisão inconsequente, e ilegal, nos termos do art. 20, *caput*, da LINDB.

---

[31] BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Manual de gestão de riscos do TCU*. Brasília: Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020.

[32] BRASIL, Tribunal de Contas da União. Manual de Risco e Controles nas aquisições públicas, link:http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm

532. Todavia, ao mesmo tempo, deve-se ponderar que esses aludidos riscos somente se concretizarão com a realização da fase três da licitação, momento em que serão realizadas as assinaturas dos compromissos de compra e venda dos imóveis, não havendo motivo para que as primeiras duas fases do chamamento público, que não apresentam o mesmo risco, mantenham-se estagnadas.

533. Até porque, após completada as duas fases iniciais do edital, existirão elementos a partir dos quais tais riscos poderão ser mais bem avaliados.

534. Desse modo, pela perspectiva pragmática do Direito Realidade, a decisão correta, observando suas consequências práticas nos termos do art. 20, *caput*, da LINDB, é a de retomada condicionada do edital, devendo este Plenário, em sua função orgânica de protetor dos cofres municipais, reanalisar seu risco após realizadas as fases 1 e 2, antes que seja adquirido qualquer imóvel.

B) Da Perspectiva do Direito Positivo

535. Da mesma forma, considerada especialmente a peculiaridade do chamamento público em tela, por uma análise englobada do ordenamento jurídico, pode se concluir que essa é a solução que melhor se adequa ao direito positivado nacional.

536. Já na Constituição Federal, podemos ver nitidamente que o legislador constituinte demonstrou extrema preocupação com a proteção do Erário, tutelando sua proteção como bem jurídico, ao prever, por exemplo, em seu art. 37, §4º, a ação de improbidade administrativa para ressarcimento do Erário.

537. Tal preocupação se manifesta, inclusive, na competência do Tribunal de Contas da União, prevista no inciso II do art. 71 de nossa Carta Magna:

"II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;".

538. Percebe-se que o legislador constituinte atribuiu ao TCU a função crucial de protetor do Erário da União, função que se encontra permeada na leitura da Lei Orgânica da Corte de Contas da União, Lei Federal nº 8.443/92.

539. Ao Tribunal de Contas Municipal compete a mesma função, sendo ele, na esfera municipal, o protetor dos cofres da cidade, conforme o art. 18 de sua própria lei orgânica (Lei Municipal nº 9.167/80), *in verbis*:

"Art. 18 - A competência do Tribunal compreende a apreciação das contas do Prefeito Municipal e as da Mesa da Câmara Municipal, a apreciação da aplicação das parcelas ou quotas-partes transferidas ao Município, provenientes de recursos tributários arrecadados pela União, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos órgãos municipais, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias

e pensões concedidas pelo Município, bem como o exame e o julgamento da aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial".

540. Já o art. 113, §2º, da Lei 8.666/93, aplicável no edital em tela, dispõe que:

"§2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas".

541. Haja vista o imperativo de interpretação globalizada das normas enquanto partes integralizastes de um mesmo ordenamento jurídico, levando em consideração os preceitos anteriormente discorridos constantes na LINDB, aplica-se ao caso interpretação das normas em face do princípio da economicidade e os demais princípios que regem a Administração, especialmente o da primazia do interesse público, que deve ser sempre protegido.

542. Como já provado neste voto, a retomada integral de todas as fases do presente edital gera um risco gigantesco ao Erário, por violar os dois princípios referidos, o que não pode ocorrer.

543. Corroborando com esse raciocínio, consigno que existem diversos julgados do Plenário do TCU que enfrentam e resolvem o problema da falta de dispositivo legal específico para a fundamentação de decisão necessária à preservação do Erário público sob o foco dos princípios da Administração Pública.

544. É o caso dos exemplos que transcrevo a seguir, que tratam especialmente acerca da adoção da utilização do pregão eletrônico, mesmo antes do advento do Decreto-Lei nº 10.024/2019, e demonstram possibilidade de priorização do princípio constitucional da economicidade em face da subsunção objetiva normativa:

"Apesar de não existir comando legal que obrigue o Poder Judiciário a utilizar, sempre que possível, o pregão eletrônico para suas contratações, seus órgãos devem motivar a escolha da forma presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico" (TCU Acórdão 1515/2011-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO; ÁREA: Licitação | TEMA: Pregão eletrônico | SUBTEMA: Obrigatoriedade; Outros indexadores: Justificativa, Ato antieconômico, Pregão presencial, Poder Judiciário; Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 66).

"É recomendável que as entidades do Sistema S adotem, sempre que possível, a forma eletrônica do pregão. A adoção da forma presencial deve ser justificada, pois pode caracterizar ato de gestão antieconômico" (TCU Acórdão 1584/2016-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Licitação | TEMA: Sistema S | SUBTEMA: Pregão / Outros indexadores: Justificativa, Ato antieconômico, Pregão presencial, Pregão eletrônico; Publicado: Informativo de

Licitações e Contratos nº 292 de 12/07/2016 e Boletim de Jurisprudência nº 133 de 11/07/2016).

545. Confira-se que a *ratio decidendi* desse voto, igual aos citados pelo plenário do TCU, pauta-se em uma interpretação legal principiológica para evitar a consequência prática de um ato antieconômico.

546. Nessa linha, observo que existem precedentes, nos diversos Tribunais de Contas, nos quais a licitação foi suspendida durante seu andamento. Por exemplo, o TCE-SP, no processo eTC-1888.989.14-2, suspendeu edital do Pregão Presencial nº 432/2014, instaurado pelo Município de Santo André, após recebimento das propostas. Confira extrato da decisão que propôs a suspensão para referendo do plenário da Corte de Contas Estadual: "A inicial veio instruída com cópia da documentação reclamada pelo artigo 220, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, inclusive do edital em questão, em cujo Anexo I constou como data de recebimento das propostas o dia 23 de abril, às 09hs30min, inviabilizando, portanto, a submissão da matéria previamente ao E. Tribunal Pleno. Na ocasião, concluiu o Eminente Conselheiro Renato Martins Costa no sentido da existência de possível restrição injustificada da competitividade e, com base no § 1º, do artigo 220 e parágrafo único, do artigo 221 do Regimento Interno desta Corte, recebeu a matéria como Exame Prévio de Edital e determinou à Prefeitura Municipal de Santo André que suspendesse o andamento do certame, fixando prazo para o encaminhamento de documentos e justificativas de interesse".

547. De acordo com notícia do próprio site daquele Tribunal: "Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), durante a 11ª sessão ordinária do Pleno, referendaram a suspensão liminar decidida pelo Conselheiro Renato Martins Costa do edital do pregão presencial, deflagrado pela Prefeitura de Santo André objetivando a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de funilaria, pintura e tapeçaria nos veículos pertencentes à frota municipal"[33].

548. Desse modo, para garantir a proteção do interesse público e a obediência ao princípio da economicidade, é possível que o edital seja, inclusive pela perspectiva da legalidade, **retomado até o final de sua segunda fase**.

549. Até porque o art. 20, *caput*, da LINDB é dispositivo de legislação positivada no ordenamento jurídico, que permite essa interpretação abrangente que leva em conta as consequências do ato administrativo ao bem jurídico do Erário, que se encontra, como abordado, expressamente tutelado na Constituição Federal.

550. Assim, a partir de uma hermenêutica principiológica, que não se baseia apenas em valores jurídicos abstratos, mas na força da lei, na perspectiva do direito positivo também se apresenta válida a solução de **retomada parcial do edital até o final de sua segunda fase.**

[33] Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-pleno-referenda-suspensao-de-edital-em-santo-andre

C) Da Perspectiva dos Direitos Humanos

551. Para Sayeg e Balera "toda norma jurídica positiva, mesmo aquelas tidas como indiferentes, colocada em perspectiva quântica, é norma de Direitos Humanos que, ao ser aplicada, deve satisfazer a Dignidade da Pessoa Humana"[34].

552. Nessa linha, o art. 5º da LINDB dispõe que:

"Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

553. Em linha com esse ordenamento, anoto as palavras da professora Maria Helena Diniz, quando afirma que "a interpretação jurídica deve levar em conta os fins para os quais as normas foram feitas. A norma jurídica que não opera real e efetivamente não passa de um pedaço de papel, ela deve reviver sempre que for aplicada"[35].

554. Evidentemente, o direito de moradia, que a presente licitação pretende satisfazer, é um direito social importantíssimo, previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, sendo indiscutivelmente um direito humano, previsto também no art. 25 da Declaração de Direitos Humanos da ONU.

555. Entretanto, a concretização dos direitos humanos pelo Estado Democrático de Direito tem de ser feita obrigatoriamente de forma eficiente, conforme os princípios da Administração Pública, positivados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, sob pena de ineficácia.

556. Um ato administrativo antieconômico, que gasta de forma ineficiente os recursos públicos, gerando uma prestação ineficaz, não leva à concretização dos direitos humanos.

557. Muito pelo contrário, esta gestão antieconômica dos cofres públicos apenas resulta em uma situação em que recursos, que poderiam ser utilizados para o interesse público na concretização de demais direitos humanos, são perdidos.

558. Desse modo, nessa situação antieconômica, os fins sociais das normas que regem a licitação em tela, que buscam garantir a compra mais favorável para Administração Pública, são desvirtuados.

559. Concluindo, analisando todas essas perspectivas em uma singularidade, verifico que se trata de solução legal, humanista e pragmática a proposta de **retomada do Chamamento Público 01/SEHAB/2022 até o final de sua segunda fase.**

XIX - DISPOSITIVO FINAL

560. A complexidade da inovadora iniciativa da Administração no âmbito de políticas públicas habitacionais talvez seja o principal motivo para se reconhecer a relevância das questões aqui consignadas, que foram levadas em diversos momentos ao conhecimento da Origem, e que ainda se encontram pendentes de solução.

---

[34] SAYEG, Ricardo Hasson; e BALERA, Wagner. Op cit., p. 297.

[35] DINIZ, Maria H. *Compêndio de introdução à ciência do direito*: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica, à lógica jurídica, à norma jurídica e aplicação do direito. Disponível em: Minha Biblioteca. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 40.

561. Como afirmado pelo Secretário Municipal de Habitação, Sr. João Faria, durante a realização da Mesa técnica ocorrida em 19 de abril de 2022, o Programa "Pode Entrar" inovou ao permitir a compra de unidades habitacionais diretamente do mercado. De fato, esse ponto em específico denota o caráter inovador do projeto, e sua consequente complexidade. Ao contrário da prática historicamente consolidada dos projetos públicos de habitação, em que os imóveis a serem ofertados à população por meio dos programas habitacionais são construídos pelo Poder Público, aqui se trata de projeto no qual o ônus da construção de tais imóveis é repassado para a iniciativa privada, para que esta os oferte à aquisição do Poder Público, com vistas à posterior disponibilização destes aos programas habitacionais.

562. Tal afirmação, cabe registrar, inclusive serviu de alicerce para os esclarecimentos apresentados pela Origem acerca dos apontamentos que levaram à suspensão cautelar do certame:

"a opção fornecida pelo legislador municipal ao Poder Executivo e à COHAB-SP para se valer do credenciamento para os fins de aquisição de imóveis **fora algo inovador e recente**, com o propósito exatamente de conferir os ganhos comentados: eficiência, escala e celeridade;" (pag. 49 da nota técnica de peça 64).

"O referido Chamamento se apoia em **modalidade inovadora de provisão habitacional**, introduzida pelo diploma legal do Programa "Pode Entrar", a Lei Municipal n° 17.638/2021. Tal modalidade permite à Administração Pública uma maior celeridade de aquisição de Unidades Habitacionais para posterior destinação aos beneficiários cadastrados junto à Secretaria Municipal de Habitação" (pag. 12 da nota técnica da Origem de peça 64).

563. Não é descabido repisar que se trata de projeto precursor na matéria, e que se deve ter em mente a extrema cautela com a qual cada um de seus passos deve ser tomado, sobretudo diante da persistência de muitas irregularidades ainda pendentes de serem superadas, bem como de questões altamente relevantes que permanecem obscuras até o momento e se constituem em vetores de grande risco ao comprometimento de um montante bilionário de recursos públicos, e mesmo das diretrizes legais básicas e estruturais da política pública.

564. Tampouco pode-se furtar ao registro de que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo entende a relevância e magnitude da política pública de habitação ora em desenvolvimento pela Administração Municipal, conduzindo sua atuação sempre sensível à questão do devido amparo a uma das necessidades mais básicas da pessoa humana, ciente da importância da celeridade na concretização desse direito fundamental e da necessidade de se suprir o quanto antes o enorme déficit de habitações historicamente existente em nosso país.

565. Entretanto, há que se buscar, na consecução do interesse público, a imperativa segurança jurídica de todos os envolvidos: da Administração Municipal, da iniciativa privada, dos futuros beneficiários do programa e dos cidadãos de nosso Município.

566. Imperativo consignar que, conforme diversas manifestações da Origem durante todo o período de acompanhamento do Chamamento Público 01/SEHAB/2022, seja nos documentos juntados aos autos, seja durante a realização das mesas técnicas sobre o assunto, o objetivo declarado pela Administração para a realização dos referidos certames é apenas o credenciamento de imóveis aptos a serem, em momento posterior, adquiridos pela COHAB, a partir dos parâmetros adotados por aquela empresa pública para a consecução de suas missões legais.

567. Tal necessidade demanda, neste momento, todos os esforços conjuntos, do Executivo Municipal e deste Tribunal de Contas, no sentido de buscar a viabilização do aludido credenciamento, o quanto antes.

568. Neste escopo, cabe a esta Corte, neste momento, no exercício de suas funções constitucionais e legais, diante da análise técnica e jurídica realizada, tecer as determinações e recomendações aplicáveis, a fim de que o Executivo Municipal, no exercício de sua discricionariedade e de suas competências, promova os ajustes necessários, da forma que entender ser a mais adequada ao saneamento das questões pendentes, com vistas à célere republicação dos respectivos editais e condução dos atos necessários a pôr a cabo o credenciamento pretendido.

569. Assim, diante de todo o exposto, considerando as manifestações conjugadas dos órgãos Técnicos, somadas às justificativas apresentadas pela Origem, às contribuições dos demais Conselheiros, bem como os fundamentos expostos no presente voto, submeto à apreciação deste Plenário proposta de **AUTORIZAÇÃO DE RETOMADA PARCIAL CONDICIONADA DO CHAMAMENTO PÚBLICO 01/SEHAB/2022**, nos seguintes termos:

A) DETERMINO que a Origem realize, quando da republicação do edital, as seguintes correções e adequações, nos termos deste voto, dentre as quais se incluem as consignadas nos itens 4.5, 4.7, 4.8, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17 e 4.19, consideradas superáveis pela Auditoria no seu relatório conclusivo, desde que promovidos os ajustes necessários, conforme compromisso por ela assumido em sua última manifestação:

1) No Item 4.5. Indicação no edital de critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômica dos participantes, de acordo com os incisos II e III do art. 58 da LF nº 13.303/2016.

2) Item 4.7. Fixação de limite de faseamento por empreendimento compatível com o prazo pretendido de 30.12.24, além da delimitação de prazo final para início da construção das unidades habitacionais da última fase proposta.

3) Item 4.8. Inserção de exigência dos participantes de serem credenciados ao PBQP-H, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS para a construção de habitações populares e inserção de que a qualidade dos materiais deverá observar a NBR 15575.

4) Item 4.13. Exigência de apresentação do laudo de inspeção e recebimento da

edificação elaborado por profissional independente e especializado, incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final, tendo em vista esse laudo ser elaborado comumente pelas incorporadoras.

5) Item 4.14. Inserção, no edital, de dispositivo indicando que a reponsabilidade para a execução das instalações definitivas é de competência da Contratada.

6) Item 4.15. Exclusão, do edital, da permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, indicando que apenas serão aceitas escrituras individualizadas, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel.

7) Item 4.16. Inserção, no edital, da obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes das unidades habitacionais, com vistas a não demandar obras complementares posteriores ao recebimento. Inserção, ainda, da obrigatoriedade de utilização de revestimento cerâmico nas áreas molhadas das unidades habitacionais, evitando o surgimento de patologias devido à umidade dos ambientes.

8) Item 4.17. Inserção, no edital, da forma e das condições para avaliação da capacidade financeira do participante, previstas no item 11.2.3. Exclusão da possibilidade de participação de pessoa física e inserção das informações mínimas que deverão constar no relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no cronograma de obras.

9) Item 4.19. Inserção, no Edital, de previsão de sessão pública para abertura dos envelopes de proposta, de modo a viabilizar a apreciação dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes pelos interessados, um meio de controle desejável, tendo em vista se tratar de um procedimento competitivo, conforme o disposto no art. 52, §2º da LF nº 13.303/16.

10) Item 4.11. Que sejam criadas **ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO** com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B).

B) RECOMENDO, como forma de alerta à Administração, que a Origem realize, quando da republicação do edital, as adequações relativas aos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.9, 4.10, 4.11 e 4.18, mantidos pela Auditoria no seu relatório conclusivo, nos seguintes termos:

1) Item 4.1. Indicar, no edital, a fonte de recursos, e informações que demonstrem a efetiva contratação das operações de crédito pelo Município para fazer frente às despesas previstas.

2) Item 4.2. Inserir, no edital, a obrigatoriedade de atendimento à LF nº 4.320/1964, indicando a forma da execução orçamentária, o processamento do pagamento, ao registro das fases das despesas, fazendo constar na Minuta de Compromisso de Compra e Venda a previsão para inclusão da dotação orçamentária.

3) item 4.3. Demonstrar o atendimento à distribuição dos recursos prevista no artigo 12 da Lei Municipal nº 17.638/2021, tendo em vista a distribuição em três frentes

distintas de ação previstas pelo legislador.

4) Item 4.4. Inserir, no edital, dispositivo indicando que o credenciamento de unidades habitacionais ficará condicionado a apresentação do registro de incorporação.

5) Item 4.6. Fixar quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A, tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais;

6) Item 4.6.1. Fixar um limite máximo de unidades por empreendimento, de modo a não ocorrer concentração de unidades em regiões extremas e em um único ou poucos empreendimentos, mantendo o objetivo de aquisição pulverizada de imóveis.

7) Item 4.9. Retificar a previsão do pagamento de 90% do valor total das unidades habitacionais até o final da construção para a previsão inicial de 70%, reduzindo a antecipação financeira aos participantes, em detrimento da execução das obras, adequando também ao percentual praticado no mercado em uma relação consumidor final proposta no Edital.

8) Item 4.10. Alterar regra no Edital de forma a vincular o repasse mensal ao andamento do cronograma físico da obra com a medição de execução atestada pela Cohab, mantendo-se apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra (15% referente ao terreno, canteiro etc.). (MF)

9) Para o recebimento das unidades a COHAB, contratar os serviços de vistoria de recebimento do imóvel (áreas comuns e para cada unidade habitacional, com relatórios individualizados), com previsão de eventual revistoria, podendo, para tanto, contratar apoio à fiscalização para liberação das medições dos serviços para fins de pagamento. (MF)

10) Item 4.11. Realizar estudo complementar, previamente à abertura do certame, com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, para avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por m² de área útil e total por imóvel, atendendo às determinações acima consignadas. Ainda, que seja realizada, na forma descrita no presente voto, a adequação da definição do valor individual limite para os imóveis a serem adquiridos.

12) Item 4.18. Apresentar e republicar a fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo relativos aos requerimentos feitos em sede de consulta pública.

13) Ponderar a possibilidade de se fracionar, em etapas, as aquisições das unidades de modo que elas não sejam adquiridas de uma única vez, em espaço de tempo tão curto, a uma, para não onerar demasiadamente o orçamento da Pasta; a duas, para que seja possível avaliar, com prudência, o sucesso desta PPP. (RB)

14) Realizar um cruzamento de dados entre este e outros programas habitacionais, podendo-se citar as regularizações fundiárias, para que não haja sobreposição de potenciais beneficiários, de modo que a participação de todos nos programas

habitacionais da cidade seja a mais ampla possível. (RB)

C) Caberá à Auditoria acompanhar a efetivação das medidas/correções quando da republicação do edital pela Origem, devendo a matéria retornar a este plenário para deliberação sobre o cumprimento das condicionantes.

D) Por fim, **DETERMINO** que a Administração Municipal poderá retomar o certame até o final da fase II do edital, referente ao credenciando das unidades habitacionais e avaliação pela Comissão, **abstendo-se de celebrar qualquer assinatura em qualquer ato de promessa de compra e venda** (previstos na fase III do edital) até que haja nova passagem da matéria para deliberação do Plenário dessa Corte de Contas.

570. Sobre esse ponto, o que faz o Tribunal, neste momento, é atender exatamente o pretendido pela Prefeitura nesse chamamento, haja vista que em diversas ocasiões declarou que o objetivo do presente chamamento era APENAS **o credenciamento** dos imóveis que poderão ser, ou não, futuramente adquiridos pela COHAB: **"A publicação do Chamamento Público tem por objeto, neste momento preliminar, o simples credenciamento de interessados na alienação de imóveis ao Poder Público**;" (pag. 18 da nota técnica da Origem de peça 64).

"Ressalta-se, primeiramente, que **a publicação do Chamamento Público tem por objeto, neste momento inicial, o simples credenciamento de interessados** na alienação de imóveis ao Poder Público, por meio do processo administrativo que apresenta os requisitos necessários, **para efetuação do cadastro para ulterior contratualização**.

Como se vê, **o credenciamento envolve a mera convocação e acreditação de potenciais interessados para eventual e posterior aquisição de imóveis** pela Administração Pública, **sendo incerto, neste momento, quantos e quais imóveis serão adquiridos – e até mesmo se haverá imóveis aptos à aquisição almejada.**

No mesmo sentido, não há de se falar, por ora, em realização de despesa sem o prévio empenho, supostas irregularidades nos procedimentos de execução orçamentária, de processamento do pagamento ou de registro das fases das despesas, tampouco de danos ao erário – uma vez que, **neste estágio do Chamamento Público, a atuação da Administração Pública está limitada à mera convocação e acreditação de potenciais interessados para eventual e posterior aquisição de imóveis**" (p. 19 da nota técnica da Origem de peça 64).

"Em primeiro lugar, esclarece-se que, conforme indicado no Item 3.6 acima, **a publicação do Chamamento Público tem por objeto, neste momento inicial, o simples credenciamento de interessados** na alienação de imóveis ao Poder Público, por meio do processo administrativo que apresenta os requisitos necessários, para efetuação do cadastro para ulterior contratualização.

Ou seja, **o credenciamento envolve a mera convocação e acreditação de potenciais interessados** para eventual e posterior aquisição de imóveis pela

Administração Pública, sendo incerto, neste momento, quantos e quais imóveis serão adquiridos – e até mesmo se haverá imóveis aptos à aquisição almejada" (p. 22 da nota técnica da Origem de peça 64).

"O procedimento que viabilizará o credenciamento e, posteriormente, a aquisição de imóveis pela COHAB-SP já foi concebido para minimizar tanto quanto possível os riscos do Poder Público" (p. 79 da nota técnica da Origem de peça 64).

571. Tal fato, somado a todas as ponderações expostas no presente voto, tais como a necessidade de adequação da pesquisa de preços, de comprovação do real quantitativo da demanda de HIS e de aprimoramento dos mecanismos de priorização do credenciamento dos imóveis na categoria A (próxima dos eixos); o tempo exíguo para avaliação dos imóveis credenciados; e a importância crucial do prosseguimento do certame, cuja urgência vem sendo destacada pelo Executivo de forma a otimizar o andamento do presente certame na qualidade de política pública essencial da Administração, justificam a cautela ora adotada.

572. É como voto."

Certifico que o Excelentíssimo Conselheiro DOMINGOS DISSEI – REVISOR, apresentou a seguinte declaração de voto:

"**1**. Essa é uma matéria de grande complexidade, pois conjuga aspectos jurídicos, técnicos e de política pública, de maneira inédita. **2**. Nesse processo, na condição de Revisor, trouxe algumas considerações ao Relator, que foram incorporadas. **3**. Todos sabem que a avaliação dos preços referenciada por DISTRITOS assegura um cenário mais fidedigno, pois nas Subprefeituras existem áreas muito heterogêneas. **4**. Portanto, a delimitação dos preços de referência, com a colaboração do CRECI-SP, mostra-se adequada. **5**. Também, a definição da demanda de famílias elegíveis aos imóveis, bem como os critérios para a escolha dos empreendimentos nos eixos prioritários, mostra-se como medidas objetivas para a preservação do Erário. Assim, entendo pertinentes sejam considerados os seguintes pontos: **a** - determinação dos valores referenciais por m², por distrito (96 Distritos), com a participação do CRECI; **b** - com a participação do CRECI, para avaliar, de forma amostral, os imóveis que forem adquiridos no âmbito deste programa; **c** - determinação de lotes mínimos de unidades habitacionais para compra, em função das categorias de priorização espacial A ou B, ou seja, nos eixos estruturais ou fora de tais eixos; **d** - ainda quanto a priorização de aquisição de imóveis nos eixos estruturais, em atendimento aos princípios, diretrizes e objetivos estratégicos da Política de Desenvolvimento Urbano e do PDE, determinar que a aquisição dos imóveis fora dos eixos estruturais seja limitada a uma distância máxima dos mesmos, de 1000 metros. Diante do exposto, e considerando as discussões levadas a efeito no curso desta Sessão, acompanho o Relator quanto à retomada do certame, propondo que o subitem 9 do rol de

recomendações (item B da parte dispositiva do voto) seja convertido em determinação, bem como seja incluída determinação no sentido de que a aquisição de imóveis fora dos eixos estruturais seja limitada a uma distância máxima dos mesmos, de 1000 metros. Ainda, diante das determinações constantes do voto do Relator, considero dispensável o retorno do assunto a este Tribunal, pelo que não o acompanho relativamente à determinação constante do item D, na sua parte final. É como voto."

Certifico que o Nobre Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, votou nos seguintes termos:

"É importante destacar, de pronto, a relevante preocupação da Administração Pública ao lançar o "Programa Pode Entrar" para atender a uma das demandas mais urgentes, necessárias e importantes da cidade de São Paulo, visando amenizar o déficit de habitação de interesse social que se aproxima, apenas nesta Capital, das 369 mil unidades entre moradias precárias e inadequadas, não menosprezando, contudo, as cerca de 31 mil pessoas em situação de rua. A criação e execução de políticas públicas na área de habitação social, além de ser obrigatória, representa uma forma de materializar direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal, proporcionando moradia digna à sua população mais carente, de modo a assegurar a ordem social e direito à cidade. Contudo, na execução de suas políticas habitacionais, o poder discricionário do Executivo está limitado pela Lei e não pode deixar de atender a outros princípios de também relevante importância, dentre os quais, o da responsabilidade fiscal e orçamentária, eficiência, economicidade, de modo que seu cumprimento se dê de forma jurídica e financeira seguras para não colocar em risco o Erário e o interesse público em seu sentido mais amplo. Sendo assim, apesar da relevância dos objetos destes Editais ora em análise, a SCE apontou diversas irregularidades e lacunas em seu conteúdo, algo que ainda não foi devidamente esclarecido pela Pasta, merecendo destacar, por oportuno, que alguns Itens podem ser superados contra alteração do Edital nos moldes contidos no Relatório Conclusivo de SCE. Ademais, o E. Relator, em seu despacho de suspenção, trouxe à baila, de forma precisa e muito bem fundamentada, questionamentos que ainda estão a merecer respostas. Desde já, as incertezas acerca dos recursos orçamentários para fazer frente às aquisições das unidades impõe à Pasta a necessidade de esclarecimentos contundentes a respeito. Não menos importante, superada esta lacuna, há necessidade de esclarecimentos de como a Administração vai acompanhar as medições das obras para fins de liberação dos recursos e fiscalizar a qualidade das construções para que o produto final, isto é, moradia digna, atenda aos critérios técnicos exigidos em Edital. Além disso, na oportunidade de oferta de sugestões que foi carreada aos demais Conselheiros a fim de subsidiar o Voto do E. Relator, sugeri que se ponderasse a possibilidade de se fracionar, em etapas, as aquisições das unidades de modo que elas não sejam adquiridas de uma única vez,

em espaço de tempo tão curto, a uma, para não onerar demasiadamente o orçamento da Pasta; a duas, para que seja possível avaliar, com prudência, o sucesso desta PPP. Aventei minha preocupação acerca do critério que será adotado pela Administração Pública para distribuir os imóveis para os beneficiários, propugnando a necessidade de se acompanhar e fiscalizar, com muito rigor, os cadastros já existentes de potenciais favorecidos, devendo, para tanto, ser considerados critérios cronológicos, graus de vulnerabilidades, capacidades financeiras, entre outras características de relevância para se contemplar o morador final, evitando-se assim burlas e favorecimentos indevidos. Reputei importante, ainda, haver um cruzamento de dados entre este e outros programas habitacionais, como por exemplo as regularizações fundiárias, para que não haja sobreposição de potenciais beneficiários, de modo que a participação de todos nos programas habitacionais da cidade seja a mais ampla possível. Outro ponto que suscitei consiste em se saber se ao lançar este programa, a Administração cogitou usar imóveis (terrenos) próprios para receber tais empreendimentos, algo que reduziria os custos finais das unidades em proveito da própria Municipalidade, pois além de dar um destino social para eventuais próprios inutilizados, irá transformar-se em economia, com o preço menor ao final de construção, considerando que o terreno não integrará o custo do empreendimento. Da leitura atenta do voto do Relator, entendo que as condicionantes propostas abarcam direta ou indiretamente minhas sugestões ao passo que o conjunto das condicionantes e recomendações derivadas do Relatório Conclusivo da SCE, da manifestação da AJCE, das contribuições dos Conselheiros além daquelas apontadas pelo próprio Relator em seu Voto, ao serem atendidas pela Administração, serão suficientes para trazer a segurança jurídica e orçamentária ao Chamamento Público ora em análise, de modo que ele alcance, com a máxima amplitude, ao escopo proposto. Sendo assim, diante da relevância da matéria, eu acompanho o Voto do Relator."

Certifico que o Excelentíssimo Senhor Conselheiro MAURÍCIO FARIA proferiu o seguinte voto:

"Acompanho o alentado voto do Conselheiro Vice-Presidente Eduardo Tuma quanto à **autorização de retomada CONDICIONADA**, sem prejuízo de apresentar determinada divergência, conforme segue: Acolho como **DETERMINAÇÕES** as recomendações/alertas consignadas nos **parágrafos nºs 256, 284, 294, 331, 420, 421, 422, 368 e 369**, numeração esta literalmente constante do voto do Relator, de forma a que, nestes temas específicos a **autorização de retomada** seja proferida nos seguintes termos: **1. Quanto à permissão de credenciamento anterior ao Registro de Incorporação: DETERMINO** que a superação do presente questionamento ficará condicionada à inserção no edital, pela Origem, da obrigatoriedade de registro de incorporação anterior à aquisição de imóveis em atenção à exigência do art. 32

c/c o §5º do art. 35 da Lei Federal nº 4.591/1964, adotando-se como parâmetro as diretrizes técnicas mínimas constantes do Manual de Fomento à Habitação da Caixa Econômica Federal, instituição nacionalmente reconhecida como líder na gestão de programas de habitação popular, com os programas "Minha Casa Minha Vida" e o "Casa Verde e Amarela". **2. Quanto à quantidade de imóveis por empreendimento**: Considerando que o Edital permite, nas palavras da SCE: "a aquisição de empreendimentos isolados, segregando socialmente os futuros moradores do restante da cidade", bem como a viabilização de "empreendimentos em grandes áreas, nas regiões extremas das cidades, cujas unidades habitacionais ainda não possuem viabilidade no mercado imobiliário: **DETERMINO** que a Origem fixe no edital um limite máximo de unidades por empreendimento, utilizando-se, para tanto, dos critérios estabelecidos na Legislação municipal, garantindo efetividade às regras editalícias (constantes dos item 2.2.3.2 e subitem 2.2 do Anexo I – Requisitos Mínimos das Unidades Habitacionais (fl. 4, peça 9), garantindo a almejada aquisição territorialmente pulverizada. **3. Quanto ao percentual mínimo de unidades credenciadas na Categoria A**: Considerando os princípios basilares da Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (função social da Cidade, da função social da propriedade urbana e, em especial, os da equidade e inclusão social e territorial e direito à Cidade) **DETERMINO** que seja fixada no edital uma quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A por lote (por critério fundamentado), evitando-se a possibilidade de concentração de unidades em regiões extremas periféricas afastadas dos eixos estruturais e o não atingimento da própria política pública. Nesse sentido, destaca-se o derradeiro posicionamento da douta AJCE (peça 96, emitido dia 28/11/2022), que conclui que "**a ausência de concreta previsão de parâmetro objetivo – quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A** – através do qual se permita densificá-la, efetivamente, **compromete o real atendimento da Política de Desenvolvimento Urbano e do PDE**." E finaliza, ainda, que do ponto de vista jurídico, tal ausência "**viola princípios, diretrizes e objetivos estratégicos da Política de Desenvolvimento Urbano e do PDE, previstos Lei Municipal nº 16.050/2014 (arts. 5º, I, II, IV e V, 6º, IX e X, 7º, II, III e XIII, 12, I e II, 23, VIII, "f", 291, I a IV, e 292, X)**" **4. Quanto à Inconsistência dos Preços Referenciais por m² de área útil**: **DETERMINO** a realização e apresentação a este Tribunal de nova pesquisa de preços, levando em consideração as fragilidades apresentadas pela SCE, RECOMENDANDO que seja utilizada como parâmetro para a zona de precificação os 96 (noventa e seis) distritos delimitados na divisão geográfica de área, conforme definido na Lei Municipal nº 11.220/1996, ao invés das 32 (trinta e duas) subprefeituras, visando tratar e dirimir as diferenças encontradas na atual pesquisa, corrigir eventuais falhas causadas pelas discrepâncias existentes dentro do território de cada subprefeitura, e aproximar os preços apurados aos reais valores de mercado.

DETERMINO que seja realizada pesquisa de preços complementar para confirmação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital em relação aos valores teto, bem como aos limites de precificação por m² de área útil, definidos por Distritos, com as devidas CATEGORIAS ESPACIAIS DE PRIORIZAÇÃO A e B, conforme apontamento da SCE, **RECOMENDANDO**, para tanto, parceria com instituição (s) especializada (s) na precificação de imóveis, como o CRECI. Objetivando garantir a adequabilidade dos preços referências, bem como maior segurança para o Município como financiador dos empreendimentos, **DETERMINO** que o edital estabeleça um controle suplementar e exija dos interessados que, em cada empreendimento, seja apresentado um estudo de viabilidade econômica contendo comparativo entre o preço ofertado com os preços praticados na região, previamente à assinatura do compromisso de compra e venda.

5. Quanto às regras de pagamento: Diante da lacuna legal observada pelos Órgãos Técnicos, em especial quanto aos aspectos contábeis, **DETERMINO** que a Origem revise o Edital para atender à Lei Federal nº 4.320/64 quanto à execução orçamentária, ao processamento do pagamento, ao registro das fases das despesas, nos termos da manifestação da Auditoria, bem como que seja inserida a obrigação de anexar a cada compromisso de compra e venda o cronograma financeiro do empreendimento, obedecendo o disposto na Lei 4320/64 e Lei 8666/93, bem como procedimentos para eventual devolução de recursos depositados na conta vinculada em caso de rescisão. Considerando que o Munícipio atuará, no caso concreto, como comprador e agente financiador, e sopesando os relevantes riscos para o erário envolvidos em tais relações, **DETERMINO** que edital estabeleça regra para que o repasse mensal de pagamento das parcelas contratuais fique atrelado ao andamento do cronograma físico da obra, com a medição de execução atestada pela Cohab, mantendo-se apenas a parcela necessária à mobilização inicial da obra (15% referente aos custos iniciais, como terreno, canteiro, etc.), sendo este o procedimento adotado pela Caixa Econômica Federal – CEF no financiamento imobiliário. Considerando a elevada quantidade de unidades do Edital, a limitação de pessoal da COHAB, bem como as boas práticas do mercado privado (costumam contratar empresas especializadas no recebimento de imóveis novos), **DETERMINO** que o edital estabeleça regra para que a COHAB, na fase de recebimento final das unidades adquiridas, efetue vistoria para recebimento de todos os imóveis, tanto para as áreas comuns, como para cada unidade habitacional, elaborando relatórios individualizados que contenham a avaliação de todos os aspectos construtivos, utilizando como base as normas técnicas, os contratos e memoriais descritivos, podendo, para tanto, contratar apoio à fiscalização para realização de tais vistorias técnicas ou outra solução que se mostre compatível. Anoto que a proposta de conversão das recomendações/alertas em **DETERMINAÇÕES**, nos termos formulados nesta declaração de voto, é de fundamental importância vez que: **I)** os temas constantes das propostas de Determinação são de natureza estruturante para a

modelagem jurídica e técnica do projeto e para o atendimento da política habitacional do Município de São Paulo, conforme disciplina traçada no Plano Municipal de Habitação, previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/14); e **II)** considerando que o termo 'recomendação' se traduz em mera sugestão de melhoria emitida pelo Tribunal ao seus jurisdicionados, impõe-se a natureza de comando de **DETERMINAÇÃO** visando a adoção de providências corretivas indicadas pelas áreas técnicas, decorrentes dos apontamentos de infringência à legislação, o que somente pode se dar por meio de 'determinação', nos termos da Resolução nº 07/2022 deste Tribunal. É como voto."

Certifico que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou a proposta de autorização de retomada parcial, com condicionantes, do Chamamento Público 01/SEHAB/2022 formulada pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator.

Certifico que, por maioria, votando o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO para efeito de desempate, com fundamento no artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, o Plenário manteve as recomendações do Relator, não as convertendo em determinações como propuseram, vencidos, os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e MAURÍCIO FARIA.

Certifico que, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA (vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI), foi aprovada a determinação de que a Administração Municipal poderá retomar o certame até o final da fase II do edital, referente ao credenciando das unidades habitacionais e avaliação pela Comissão, abstendo-se de celebrar qualquer assinatura em qualquer ato de promessa de compra e venda (previstos na fase III do edital) até que haja nova passagem da matéria para deliberação do Plenário dessa Corte de Contas.

30 – novembro – 2022

Roseli de Morais Chaves – Subsecretária-Geral

/cv

Assinado digitalmente por ROSELI DE MORAIS CHAVES
Data: 02/12/2022 14:24:06 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 9.538/2022

3.222ª Sessão Ordinária – 06.07.2022

Conselheiro Relator Eduardo Tuma

Chamamento Público 01/SEHAB/2022

Objeto: Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais.

CAUTELAR. CHAMAMENTO PÚBLICO. SEHAB. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. 1. Na adequação de imóveis como HIS e HMP existem consequências de natureza tributária que vão desde isenção de taxas e emolumentos, até propriamente isenções fiscais, podendo refletir nos custos de aquisição dos imóveis pela municipalidade e naqueles atrelados ao repasse de unidades aos mutuários. 2. No Edital deve estar compreendido como será feito o repasse aos mutuários e como será feita a administração dos bens até a integral quitação dos mesmos. 3. Pode implicar em restrição à competitividade, a exigência de que os imóveis tenham protocolo do pedido de licenciamento ou memorial de incorporação, bem como que os imóveis ofertados devam estar regularizados perante a Prefeitura no momento da oferta. 4. Deve constar do Edital a indicação da dotação orçamentária que suportará a realização da despesa, assim como as indicações da fonte dos recursos, ou de efetiva contratação das operações de crédito pelo Município. 5. Aparente risco de concentração indevida de recursos em uma única frente de investimento, em detrimento às demais. Art. 12, LM 17.638/2021. 6. O credenciamento de unidades habitacionais, anterior ao registro de incorporação, acarreta riscos relativos a atrasos na obtenção de licenças, assim como fatos impeditivos que ocorram em fases anteriores à obtenção do registro de incorporação, prejudicando, atrasando ou impedindo a realização do empreendimento. Art. 32 c/c o § 5º do art. 35, L 4.591/1964. 7. O edital deve apresentar critérios mínimos para a avaliação das capacidades técnicas e econômico-financeira dos participantes do credenciamento. Art. 58, II, III, L 13.303/2016. 8. É necessário que seja estabelecida uma quantidade mínima de unidades habitacionais por categorização, tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais, e, da mesma forma, estabelecido

um limite de unidades por empreendimento, de modo a não ocorrer concentração de unidades. 9. O Edital deve oferecer garantias quanto à qualidade dos materiais empregados durante a obra e não possibilitar a execução com materiais de qualidade inferior ao efetivamente pago. 10. A prática de mercado é a de adotar a elaboração de laudos de inspeção e recebimento de obras, elaborado por profissional especializado e independente, de forma a atestar a edificação construída. 11. Para as incorporações imobiliárias são necessárias as individualizações das unidades habitacionais, por meio da definição de fração ideal correspondente a cada imóvel adquirido, permitindo assim a transferência legal do domínio do imóvel correspondente. 12. O Edital deve prever a data para a abertura dos envelopes de propostas. Art. 52, § 2°, L 13.303/2016. 13. O edital deve conter matriz de alocação de riscos. 14. Deve estar claro no edital, de que modo se compatibiliza a concorrência entre os credenciados, tendo em vista que a finalidade é a convocação de interessados, para que, preenchidos os requisitos necessários, transfiram o domínio de imóveis, mediante o pagamento de certo preço em dinheiro, à COHAB-SP. 15. Impõe-se explicar se o imóvel em construção será dado em garantia à COHAB-SP, quando da celebração do contrato de alienação. SUSPENSÃO. DETERMINAÇÕES. 1. Tome as medidas que entender pertinentes para o devido saneamento das possíveis irregularidades apontadas, bem como se manifeste sobre as razões expostas. Votação unânime.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo TC/009538/2022

(3.222ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator deu conhecimento ao Egrégio Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "**1.** Trata-se de acompanhamento do Chamamento Público 01/SEHAB/2022 – Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0, que tem por objeto a aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais, com valor estimado de R$ 7.200.000.000,00 (sete bilhões e duzentos milhões de reais) neste Edital, haja vista o valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional limitado a R$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), com expectativa de aquisição de 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais. **2.** Em 05/03/2022, foi publicado no Diário Oficial da Cidade o aviso de consulta pública nº 002/2022/SGM-SEDP, com vistas a coletar da sociedade civil contribuições para o aprimoramento dos documentos que viriam a alicerçar o chamamento público ora em exame. **3.** Diante de questões suscitadas pela sociedade civil durante a referida consulta pública, bem como de outras levantadas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas a partir da análise dos documentos disponibilizados na ocasião, oficiei a Administração Municipal para que prestasse esclarecimentos. **4.** Recebida e analisada a manifestação da Origem, restaram ainda diversas dúvidas que geraram novos questionamentos, motivo pelo qual foi convocada Mesa Técnica para tratar do assunto, bem como de outras questões relacionadas aos projetos e procedimentos administrativos em andamento na Administração Municipal no âmbito de seu plano de desestatização relativo às áreas de habitação e assistência social, sob responsabilidade desta relatoria. **5.** Realizada a Mesa Técnica neste Tribunal em 19.04.22, outros questionamentos foram levantados e encaminhados à Origem para nova manifestação. **6.** Nesse ínterim, foi publicado, no Diário

Oficial da Cidade de São Paulo, em 28/06/2022, o Chamamento Público 01/SEHAB/2022 (Processo SEI nº 6011.2022/0001538-4), ora em análise, que ensejou a convocação de nova Mesa Técnica, que se realizou em 28/06/2022. **7.** Mesmo após a realização desta segunda Mesa Técnica, ainda restaram diversos pontos sem o devido esclarecimento por parte da Origem, bem como surgiram novas questões a serem sanadas, motivo pelo qual foram requeridos novos esclarecimentos, que ainda não foram respondidos até a presente data. **8.** Tendo, já em 30/05/2022, determinado à Subsecretaria de Fiscalização e Controle o acompanhamento do presente Chamamento Público; em 29/06/2022, determinei também à Assessoria Jurídica de Controle Externo que procedesse à análise jurídica de seu respectivo edital, de forma concomitante à análise técnica da Auditoria, tendo em vista a proximidade da abertura do certame, marcada para o dia 14/07/2022, bem como a complexidade do caso, já evidente a partir de todo o ocorrido, acima relatado. **9.** Vale registrar que, na mesma data, verifiquei, em consulta aos autos do Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0, a juntada de impugnação ao edital em tela, por parte de um dos prováveis interessados proponentes, que ainda se encontra, nesta data, pendente de resposta por parte da Administração. **10.** Em 04/07/2022, recebi da AJCE a manifestação jurídica requerida, que consignou recomendações a serem desde já observadas com vistas ao aprimoramento do edital em tela, bem como diversos questionamentos que demandam maiores esclarecimentos por parte da Origem. **11.** Em 05/07/2022, foi juntado aos presentes autos o Relatório Preliminar da Auditoria (peças 29 e 30), que concluiu no sentido de que o chamamento público em tela não reúne condições de prosseguimento, diante das ilegalidades, irregularidades e infringências nele apontadas. **12.** Na mesma data, foi realizado pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, em conjunto com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB e a SPParcerias, um 'roadshow' virtual sobre o Chamamento Público nº 001/SEHAB/2022, conforme comunicado nº 002 daquela Pasta, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo no dia 02/07/22 (fl.110), do qual

participaram enquanto ouvintes, técnicos deste TCMSP. **13.** Antes mesmo de receber os relatórios dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, quando da realização de mesas técnicas anteriormente citadas, as quais convoquei para que a Origem pudesse explicar com maiores detalhes os projetos objeto desta manifestação, a equipe de meu gabinete elencou uma série de pontos que geravam incerteza e insegurança. **14.** Diversos desses apontamentos foram apresentados durante as mesas técnicas, enquanto outros seguiram à Origem, por meio de ofícios que expedi. **15.** Apesar de esclarecimentos prestados pela Administração, é certo que pontos cruciais dos projetos em apreço seguem sem as devidas explicações. Deve ser ressaltado que muitos desses questionamentos também se encontram nos relatórios elaborados pela SFC e pela AJCE. **16.** A complexidade da inovadora iniciativa da Administração no âmbito de políticas públicas habitacionais talvez seja o principal motivo para se reconhecer a relevância das questões levadas a conhecimento da Origem. **17.** É inegável que o objeto dos chamamentos públicos se atrela à satisfação de necessidades essenciais da população paulistana e, justamente por isso, a elucidação de variados temas se impõe de sorte prioritária, sob pena de política pública de tal envergadura perder-se em futuros juízos que revelem inadequação em face da legislação aplicável. **18.** Tendo em vista que ambas as manifestações dos Órgãos Técnicos do Tribunal corroboram e convergem em muitos tópicos com os apontamentos e questionamentos previamente apresentados por esta Relatoria por ocasião das mesas técnicas realizadas e por meio dos ofícios enviados à Origem, compilo a seguir as principais questões que ainda demandam maiores esclarecimentos por parte da Administração Municipal, ou mesmo atitudes que visem ao seu saneamento: **18.1.** ENQUADRAMENTO COMO EHIS E EHMP – Questionamos se os empreendimentos seriam legalmente enquadrados como EHIS (Empreendimento de habitação de Interesse Social) e EHMP (Empreendimento Habitacional de Mercado Popular). Em resposta, a Origem informou que não há obrigatoriedade de enquadramento nessas modalidades, mas apenas que os imóveis estejam licenciados ou em processo de

licenciamento, aptos para iniciar a construção. Asseverou, ainda, que apesar de não ser obrigatório o citado enquadramento, os imóveis poderiam ser assim classificados, sendo faculdade do agente privado optar ou não pelo enquadramento. A resposta da Origem gerou ainda maior incerteza, na medida em que não foi ao cerne do problema. O ponto essencial do questionamento reside na opção consciente da Administração pela adequação às definições do Decreto nº 59.885/20, na medida em que tal escolha reflete em matéria de enorme relevância, qual seja, parcelamento, uso e ocupação do solo. Além disso, com a adequação dos imóveis como HIS e HMP existem consequências de natureza tributária que vão desde isenção de taxas e emolumentos, até propriamente isenções fiscais. Ademais, a priori, se enquadrados como HIS e HMP os imóveis terão público alvo específico, conforme Decreto 60.066/2021. Assim, a existência ou não do enquadramento parece mais relevante do que se apresenta à Origem. O tema tem potencial real para refletir nos custos de aquisição dos imóveis pela municipalidade e naqueles atrelados ao repasse de unidades aos mutuários. **18.2.** PATRIMÔNIO DA COHAB E FINANCIAMENTO – Aspecto que também nos chamou atenção diz respeito ao fato de os imóveis adquiridos futuramente integrarem o patrimônio da COHAB e à forma como se dará o financiamento das aquisições. De acordo com a Origem, os imóveis integrarão o patrimônio da COHAB quando da lavratura das escrituras públicas. Quanto ao financiamento, aduziu a Origem que se dará por meio de: '(a) contas de movimentação restrita ('Contas Depósito Vinculadas') abertas em instituição financeira; e (b) compromisso de compra e venda dos imóveis credenciados aprovados pela comissão de avaliação na fase II do Chamamento, para o pagamento do sinal e das parcelas durante a construção do imóvel. Com relação às Contas Depósito Vinculadas, será firmado um contrato de gestão com uma instituição financeira para fins da administração das Contas Depósito Vinculadas, no qual COHAB-SP, o Participante Vencedor e a instituição financeira serão partes. No contexto do contrato de gestão, COHAB-SP outorgará à instituição financeira, em caráter irrevogável

e irretratável, poderes para, na qualidade de mandatária, custodiar, administrar, gerenciar e liquidar os valores que lhe sejam entregues'. Segundo a Origem, os custos atinentes às operações bancárias ficarão a cargo do participante vencedor, sendo que ao Poder Público caberá realizar o depósito integral nas Contas Depósito Vinculadas, bem como autorizar as respectivas liberações de recursos, de acordo com o cronograma previsto em edital. Desse modo, a Administração Pública assumirá contrapartida única, não sendo previsto pagamento parcelado, mas tão somente liberação conforme cumpridas as etapas de execução dos projetos. Afirmou, também, que será instituído patrimônio de afetação pelo participante vencedor, nos termos de previsão editalícia. Diante dos esclarecimentos apresentados pela Origem, dúvidas importantes seguem sem resposta. Com efeito, não se pode compreender como será feito o repasse aos mutuários e como será feita a administração dos bens até a integral quitação dos mesmos. A resposta se limitou a tratar do modelo de financiamento da aquisição, mas nada tratou acerca do formato de repasse dos imóveis aos destinatários finais, quais sejam, os mutuários. **18.3.** EXIGÊNCIA DE 50 E 100 UNIDADES – Questionamos a razão para haver exigência mínima de 50 e 100 unidades, dependendo do tipo do imóvel. Eventualmente, a diferenciação em categorias pode implicar privilégio a determinados setores do mercado que tenham unidades ociosas nesse quantitativo mínimo, em detrimentos de outros possíveis interessados que não contem com essa quantidade. Ademais, as especificações de metragem e estrutura dos imóveis nos parecem desprovidas de fundamentação legal. Defendendo os dispositivos editalícios, a Origem sustentou que a diferenciação de padrões se deu no sentido de incentivar a aquisição de imóveis em 'Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)' e 'Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos (EETUP)', conforme previsto na Categoria Espacial de Priorização A. Assim, a ideia primordial seria permitir a aquisição de imóveis em áreas com infraestrutura urbana já consolidada. Em que pese a resposta da Origem, a dúvida segue presente. Afinal, se o edital permite oferta com menor número

de unidades em zona estruturada significa dizer que 'talvez' aumente o número de interessados neste critério, pois permitiria a inclusão no programa de empreendimentos de menor valor global de envergadura. Porém tal premissa não nos parece real, pois não existe demonstração de oferta, demanda e análise econômico-financeira que justifique a proporção 50 e 100 imóveis em cada categoria. O custo de investimento para a produção de unidades nas áreas de eixo estrutural e de eixo previsto é muito superior aos das áreas fora dos arcos, além da demanda ser muito maior. Portanto não existe correlação técnica dentro do edital que justifique tal parametrização. Destarte, ao contrário do que afirmado, os dados sugerem potencial risco de aquisição de unidades em grandes empreendimentos já aprovados, em aprovação, produzidos ou em produção, em locais com menor custo de produção (economia de escala e custo de aquisição do solo mais baixo) e com menor interesse (demanda), o que normalmente dificulta a comercialização, garantindo margem mais atrativa para o investidor, em detrimento dos eixos estruturados, o que, na prática, deslocaria o critério que se volta a privilegiar áreas mais estruturadas. **18.4**. DAS QUESTÕES NÃO RESPONDIDAS PELA ORIGEM – Para além dos questionamentos já mencionados, outros 5 ficaram sem qualquer esclarecimento por parte da Origem. Apesar do silêncio da Administração, é certo que cada uma das perguntas lançadas se reveste de induvidosa relevância para que o certame possa atingir a higidez esperada, primando-se pela certeza e segurança jurídicas. Nesse sentido, reputo salutar colacionar esses questionamentos e, na sequência, tecer alguns comentários: **(A)** Considerando que não há nenhuma previsão de quantidades mínimas para cada categorização espacial, bem como para as cinco regiões previstas, como se vislumbra o risco de poucos empreendimentos abarcarem grande parte das unidades habitacionais em localizações fora da categoria A? Por que não há um percentual mínimo por categoria e região? Não responder a essa indagação sugere que a Origem ainda não conta com mecanismos para evitar que um único empreendimento fora da categoria A possa abarcar quantidade significativa dos 40.000 imóveis cuja aquisição se pretende realizar através

do chamamento público. **(B)** Tendo em vista a previsão de participantes tanto pessoas físicas quanto jurídicas, como serão estabelecidos os requisitos de habilitação uma vez que não há previsão de qualificação técnica, tampouco econômico-financeira? Sabemos que o chamamento público em questão consubstancia missão audaciosa e inédita por parte da Administração Pública. Nota-se que tanto pessoas naturais como pessoas jurídicas podem se interessar pelos certames. Assim, é dever diligenciar no sentido de que os requisitos de habilitação dos interessados sejam claros. Contudo, não é o que se depreende do edital. **(C)** Considerando que o Edital prevê a aquisição integral do empreendimento, de modo diverso de um consumidor final que compra por unidade habitacional, como é prevista a avaliação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento? Ademais, por que não há previsão de um laudo de inspeção predial realizado por profissional habilitado na entrega do empreendimento? Especificamente nessa questão, surge a impressão de que o delineamento dos chamamentos públicos não se preocupou devidamente com o regime jurídico de direito público. Ao contrário disso, quando das mesas técnicas, foram citados critérios muito mais aproximados do regime jurídico de direito privado. Um desses critérios diz respeito à ausência de efetiva inspeção e laudo predial para formal recebimento do empreendimento pela Administração Pública. Ainda que se queira adquirir unidades e não construí-las, é indispensável o adequado recebimento do objeto, com todas as cautelas legalmente previstas. Não se pode admitir, nesse particular, menor rigor aplicável às relações privadas. **(D)** Em simulações realizadas, verificou-se que existe a previsão de pagamento de 90% do empreendimento antes da entrega final, sendo cerca de 35% no 7º mês de obra. Nesse sentido, é cediço que a execução do empreendimento nesse período não atingirá o percentual de 35%, assim, o pagamento estará em descompasso com a efetiva execução dos serviços. Do exposto, a forma de pagamento atual reduz a exposição de caixa dos participantes frente a um aumento de risco para a PMSP. Quais os mecanismos previstos para mitigar esse risco? O cronograma de pagamentos

ostenta papel fundamental à proteção do interesse público. Da maneira como se encontra, o agente privado receberá percentual significativo do valor das unidades sem que estas estejam próximas de sua conclusão. A liberação desses recursos pela Origem em desacordo com a fase adequada da obra tende a aumentar o risco ao erário. É preciso que esse cronograma seja devidamente justificado ou, o que nos parece mais correto, prontamente adequado à realidade das etapas da obra. **(E)** Tendo em vista que todo o 'racional' da modelagem do chamamento é no sentido de simular a aquisição de imóveis por particulares no mercado, o que motivou a previsão da apresentação do protocolo de licenciamento, uma vez que não há permissão legal para a comercialização anterior ao registro de incorporação? Este questionamento apenas corrobora a impressão surgida quando da última mesa técnica realizada. Com efeito, parece-nos que a parametrização na qual se baseia o edital se mostra mais adequada ao regime jurídico de direito privado e não àquele que deve ser observado em aquisições por parte da Administração Pública. **18.5.** RESTRIÇÕES À COMPETITIVIDADE – Os critérios utilizados para caracterizar os imóveis não se aproximam das normas técnicas e das práticas estabelecidas para o setor. A adoção dessas regras claramente restringe a competitividade. A caracterização dos imóveis constante do edital não se encontra em perfeito acordo com a escolha feita pela Administração Pública. Ademais, revela-se desprovida de justificativa, uma vez que as normas invocadas admitem outros cenários. Exigir que os imóveis tenham protocolo do pedido de licenciamento ou, alternativamente, memorial de incorporação, bem como que os imóveis ofertados devam estar regularizados perante a Prefeitura no momento da oferta, podem implicar restrição à competitividade, pois tendem a privilegiar interessados que se encontrem nessa situação específica. **18.6.** NÃO INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Não foi localizada no Edital a indicação da dotação orçamentária que suportará a realização da despesa, tampouco indicações da fonte dos recursos, ou de efetiva contratação das operações de crédito pelo Município com vistas a fazer frente às despesas

previstas. **18.7.** NÃO IDENTIFICAÇÃO DOS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS DE PAGAMENTO – Não foram encontradas no Edital as informações relativas ao necessário atendimento à Lei Federal nº 4.320/64 no que tange ao processamento do pagamento e ao registro das fases das despesas, além de não constar, na minuta de compromisso de compra e venda, a previsão para inclusão de dotação orçamentária. Não está claro com dar-se-á a vinculação do processo de pagamento ao sistema orçamentário e financeiro do Município, muito menos como processar-se-á a nota de empenho que deve ser emitida pela Administração, necessária para a realização da despesa. Devem ser respeitados os ditames do Art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem o prévio empenho, bem como o Art. 62 do mesmo instrumento legal, que determina a condição, para o pagamento da despesa, de ter sido ordenado após sua regular liquidação. **18.8.** CONCENTRAÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA PODE ENTRAR NA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS – A Lei Municipal nº 17.638/21, que regra o Programa 'Pode Entrar', em seu Art. 12, prevê forma específica de distribuição dos recursos disponíveis para o programa, disposta em percentuais definidos. Ao presente caso, aplica-se o disposto em sua alínea 'a', que delimita em 40% (quarenta por cento) o total dos recursos disponíveis que devem ser utilizados para aquisição de imóveis. Do cômputo aritmético a partir do número de unidades previsto para a aquisição dos chamamentos públicos atualmente em andamento (45.000) e do valor máximo previsto para a aquisição de cada unidade (R$ 180.000,00 em um e R$ 200.000,00 em outro), chega-se ao montante total de R$ 8,2 bilhões. Aplicando-se o dispositivo legal mencionado, tem-se a obrigatoriedade de se destinar outros R$ 8,2 bilhões ao atendimento dos empreendimentos previstos em sua alínea 'b', assim como a obrigatoriedade de se destinar ainda o montante de R$ 4,1 bilhões para o atendimento do previsto em sua alínea 'c'. Neste cenário, serão necessários R$ 20,5 bilhões em recursos a serem destinados ao programa até a data de 30.12.2024. Não consta no processo SEI respectivo demonstrativo de atendimento à legislação citada e, diante dos

documentos disponíveis, constata-se aparente risco de concentração indevida de recursos em uma única frente de investimento, em detrimento às demais, em clara afronta ao Art. 12 da Lei Municipal nº 17.638/21. **18.9.** PERMISSÃO DE CREDENCIAMENTO ANTERIOR AO REGISTRO DE INCORPORAÇÃO – Consta no Edital a previsão de credenciamento de imóveis que estejam ainda em fase de aprovação de projetos nos órgãos municipais competentes, durante a fase I e durante a fase II, assim permitindo-se que um empreendimento que tenha protocolado pedido para aprovação de construção possa ser credenciado, mesmo ainda não tendo registro de incorporação. Tal previsão, além de se constituir em afronta ao Art. 32 c/c o § 5º do Art. 35 da Lei Federal nº 4.591/64, ao permitir o credenciamento de unidades habitacionais anterior ao registro de incorporação, acarreta riscos relativos a atrasos na obtenção de licenças e mesmo fatos impeditivos que ocorram em fases anteriores à obtenção do registro de incorporação e prejudiquem, atrasem ou mesmo impeçam a realização do empreendimento. **18.10.** NÃO PREVISÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS PARTICIPANTES – Não foi localizado no Edital em exame critérios suficientes que qualifiquem as empresas que venham a participar do certame. Inclusive existe a previsão de permissão para credenciamento de imóveis por pessoas físicas, sem a necessidade de comprovação da capacidade de produção de tais imóveis, nem qualquer tipo de avaliação econômica e técnica, o que pode levar à participação de 'aventureiros'. O edital não apresenta critérios mínimos para a avaliação das capacidades técnicas e econômico-financeira dos participantes do credenciamento, em afronta aos incisos II e III do Art. 58 da Lei Federal nº 13.303/2016. **18.11.** NÃO LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE UNIDADES POR EMPREENDIMENTO, INCLUINDO AS FASES – Consta no Anexo I do Edital, que trata dos requisitos mínimos das unidades habitacionais, que a quantidade máxima de imóveis por empreendimento está delimitada pelo aproveitamento máximo do terreno propriamente dito. E estão previstos 8.000 (oito mil) unidades por lote, distribuídas em duas categorizações espaciais

divididas de acordo com a proximidade com o sistema estrutural de transporte coletivo de média e alta capacidade, de modo a possibilitar a priorização da aquisição nas áreas com infraestrutura de mobilidade: a categoria espacial de priorização 'A' e a categoria espacial de priorização 'B'. Ocorre que, não obstante a priorização de áreas a terem unidades habitacionais produzidas, não existe nenhuma quantidade mínima de unidades a serem produzidas por categoria espacial, o que acarreta o risco de se ter um número muito reduzido de unidades na categoria espacial de priorização 'A', que abarca lotes cuja urbanização está consolidada, e uma concentração de muitos empreendimentos viabilizados pelo Município em grandes áreas de regiões extremas das cidades, cujas unidades habitacionais ainda não possuem viabilidade no mercado imobiliário, ocorrendo, assim, tanto o pagamento de valor por unidade habitacional superior ao seu real valor de mercado, quanto a aquisição de empreendimentos com alta concentração de unidades habitacionais isolados, fora das áreas prioritárias dotadas de infraestrutura, segregando socialmente os futuros moradores do restante da cidade. Assim, faz-se necessário que seja estabelecida uma quantidade mínima de unidades habitacionais para a categorização espacial 'A', tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais, e, da mesma forma, estabelecido um limite de unidades por empreendimento, incluindo as fases, de modo a não ocorrer concentração de unidades em regiões extremas e em poucos empreendimentos, ou mesmo em apenas um único.

18.12. QUALIDADE DOS MATERIAIS A SEREM EMPREGADOS DURANTE A OBRA – Constam no Anexo I do Edital requisitos mínimos para a construção das unidades habitacionais. Entretanto, não constam definições quanto ao nível de qualidade dos materiais a serem empregados durante a obra, incorrendo o risco de utilização de materiais de baixa qualidade, sobretudo tendo em vista que o Município não efetuará a fiscalização direta da execução dos empreendimentos. Assim, o Edital, como se encontra, não oferece garantias quanto à qualidade dos materiais empregados durante a obra e possibilita a execução com materiais de

qualidade inferior ao efetivamente pago. Cabe registrar que o principal fomentador habitacional do país – a Caixa Econômica Federal, apresenta regramentos que visam ao atendimento da qualidade dos imóveis de habitação popular, consolidados no Manual de Fomento à Habitação. Tais regramentos devem ser utilizados no Edital, além dos atendimentos obrigatórios às NBRs.

18.13. PREÇO LIMITE POR M² DE ÁREA ÚTIL A SER PAGO PELO MUNÍCIPIO – O Anexo II do Edital, que trata do memorial descritivo de precificação dos imóveis, traz preços referenciais limites referentes a cada Zona de precificação, e consta em seu item 1.6 que foi realizado mapeamento por empresa especializada para definição dos preços referenciais. Entretanto, não foi encontrada, no processo SEI respectivo, a análise de preços na qual se poderia verificar a aderência dos preços ao mercado, bem como a atualização desses preços. Diante de tal constatação, a Auditoria efetuou, com vistas a verificar a conformidade e congruência entre os valores unitários de imóveis atualmente ofertados e praticados no mercado imobiliário local em cada uma das regiões administrativas do Município, pesquisa consignada no item 3.11 de seu Relatório Preliminar, a partir da qual concluiu, dentre outros pontos, que seus achados podem indicar que existem sobrepreços, nas precificações do Anexo II do Edital, que, em princípio, poderiam servir para atrair empreendedores para as regiões mais periféricas da cidade, visando maximização de seus lucros em face da propriedade ou de eventual aquisição de grandes áreas de terreno mais afastadas e periféricas, menos adensadas e menos valorizadas, sendo mais baratas para a aquisição e, consequentemente, para a incorporação imobiliária. Tal fato induziria o incremento das habitações de interesse social em regiões menos favorecidas em termos de transporte público e outros fatores, tais como a maior distância da residência para o trabalho, para as escolas, para os pronto-atendimento médicos etc., o que vai na contramão do desejável, que seria incentivar economicamente um maior adensamento nas áreas mais centrais do Município com habitações de interesse social, pois tais regiões são providas de todos os melhoramentos públicos de infraestrutura urbana em todos os seus aspectos conexos.

18.14. AUSÊNCIA DE LAUDO DE INSPEÇÃO E RECEBIMENTO DE OBRAS – Consta no Edital a previsão de vistoria de recebimento a ser realizada pela Comissão de Avaliação, assim como consta a relação de documentos que os participantes devem apresentar. Entretanto, a prática de mercado, no que tange a este assunto, é a de adotar a elaboração de laudos de inspeção e recebimento de obras, elaborado por profissional especializado e independente, de forma a atestar a edificação construída. Levando em consideração o número significativo de unidades a serem adquiridas, conforme a expectativa expressa (40.000 unidades), cabe à Administração se resguardar mediante a adoção de tal prática, incluindo, dentre os documentos obrigatórios a serem apresentados, o laudo mencionado, elaborado comumente pelas incorporadoras. **18.15.** ESCRITURA PÚBLICA POR UNIDADE HABITACIONAL – Está previsto no Edital a possibilidade de escritura pública para um conjunto de imóveis da mesma torre ou até mesmo de um único empreendimento. Para as incorporações imobiliárias são necessárias as individualizações das unidades habitacionais, por meio da definição de fração ideal correspondente a cada imóvel adquirido, permitindo assim a transferência legal do domínio do imóvel correspondente. A possibilidade prevista atualmente do Edital dificulta a transferência de titularidade futura das unidades habitacionais aos beneficiários, motivo pelo qual deve ser revista. **18.16.** OUTRAS QUESTÕES A SEREM ESCLARECIDAS NO EDITAL – Conforme o aludido relatório preliminar da Auditoria, existem também questões pontuais que carecem de maiores esclarecimentos, relativas a (1) 'vedação à participação no certame de servidores que ocuparam cargos nos órgãos e empresas relacionadas apenas no último ano'; (2) 'como se dará a avaliação da capacidade financeira do participante vencedor para a exclusão por falta de capacidade financeira, uma vez que não há critérios que qualifiquem o participante quanto a isso no certame'; e (3) 'quais as informações mínimas devem estar no relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no CRONOGRAMA DE OBRAS, tendo em vista a padronização e a relevância de tal documento para a liberação das

parcelas semestrais'. **18.17.** NÃO PREVISÃO DE SESSÃO PÚBLICA DE ABERTURA DE ENVELOPES DE PROPOSTA – O Edital não prevê uma sessão pública para a abertura dos envelopes de propostas, de modo que encontra-se inviabilizada a apreciação dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes pelos interessados, prática necessária para se exercer o controle desejável, tendo em vista se tratar de um procedimento competitivo que deve se atentar a princípios que regem a condução dos atos da Administração Pública, dentre os quais, a publicidade, a isonomia e a segurança jurídica. A ausência de tal previsão no Edital afronta o disposto no Art. 52, § 2°, da Lei Federal nº 13.303/2016. Motivo pelo qual deve ser sanada. **18.18.** MATRIZ DE RISCO – A AJCE constatou que possível ausência de matriz de alocação de riscos para o edital nº 001/SEHAB/2022. Neste sentido, ainda que a Origem justifique o modelo que pretende nos presentes Chamamentos com 'ganhos de eficiência', 'escala' e 'celeridade', restam dúvidas no seguinte sentido: o que os difere das políticas habitacionais tradicionais, que dependem da contratação pelo poder público da construção dos imóveis e, consequentemente, há o compartilhamento do risco relativo à construção entre os parceiros privado e público, bem como os trâmites inerentes às contratações públicas das obras'? Quais os riscos a que se sujeita a Origem nessa modelagem na qual pretende adquirir 45.000 unidades habitacionais em curto prazo? Como será feita a gestão de riscos para que se alcance a eficácia, a celeridade e a efetividade almejadas pela política pública por meio dos presentes Chamamentos? Houve estudos para o mapeamento e gerenciamento de riscos, como por exemplo o de não entrega, atraso ou má qualidade de acabamento dos imóveis?' **18.19.** CUSTO MÉDIO DA UNIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO – Ainda com base nas ponderações da AJCE, inexiste esclarecimento acerca do custo médio de unidades habitacionais levando-se em conta a atuação tradicional da SEHAB e da COHAB. Tal fato, pode gerar questionamentos em relação a vantajosidade do modelo atualmente adotado. **18.20.** CONCORRÊNCIA ENTRE OS CREDENCIADOS – Quanto à modelagem jurídica, o elemento

central é a aquisição de imóveis pela COHABSP junto ao mercado privado destinados à implantação de unidades habitacionais para população de baixa renda no Munícipio de São Paulo, sendo o credenciamento através de chamamento público o instrumento jurídico selecionado para o atendimento da necessidade administrativa. Considerando o objeto pretendido em ambos os Editais, não resta claro de que modo se compatibilizaria a 'concorrência' entre os credenciados, tendo em vista a lógica subjacente ao credenciamento, em que a finalidade é a convocação de interessados, para que, preenchidos os requisitos necessários, transfiram o domínio de imóveis, mediante o pagamento de certo preço em dinheiro, à COHABSP. **18.21.** FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO CHAMAMENTO PÚBLICO – 'Por que os Editais não adotaram como fundamento a Lei nº 17.638/21, que trata do 'Programa Pode Entrar', ao definir o objeto dos Chamamentos Públicos em análise? A fundamentação com base no art. 29, V, da Lei 13.303/2016, que trata da dispensa de licitação ('é dispensável'), restringe-se à escolha de imóvel condicionada às necessidades de instalação e da localização da empresa estatal. A fundamentação legal, diante da modelagem ora pretendida, não encontraria respaldo suficiente na Lei Municipal nº 17.638/21?' **18.22.** GARANTIA FIDUCIÁRIA – Não há esclarecimento suficiente a respeito de como será realizada eventual garantia para segurança do empreendimento. Diante do quanto avaliado pela AJCE, impõe-se explicar se o imóvel em construção será dado em garantia à COHABSP, quando da celebração do contrato de alienação. Além disso, é preciso deixar mais claro se a COHABSP figurará na avença do participante com o banco. **18.23.** IMPUGNAÇÕES ADMINISTRATIVAS APRESENTADAS - No roadshow foi mencionado que foram apresentadas impugnações administrativas ao chamamento. Foi questionado como estão sendo avaliadas e quando serão apreciadas formalmente. A Resposta dada pela Administração é que 'elas foram recebidas e serão respondidas o mais brevemente possível'. Questionada acerca da hipótese de prorrogação do prazo do edital, tendo em vista as impugnações apresentadas, foi respondido que 'não haverá

prorrogação', que elas serão apreciadas dentro do prazo legal e, caso não haja nenhuma intercorrência, a data marcada para o dia 14/07/22 permanece. **19.** Sem embargos, como se percebe de todo o exposto, está-se diante de projeto de desestatização inovador que vem sendo desenvolvido pela Administração Municipal de São Paulo por meio de modelagem de parceria público privada complexa e audaciosa que, por tais características, tem suscitado diversos questionamentos por parte da sociedade civil, das empresas interessadas, e do Corpo Técnico deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **20.** Poder-se-ia recomendar à Administração Municipal a suspensão do certame para que esta pudesse empreender o necessário amadurecimento requerido ao projeto. Entretanto, ante as respostas dadas até o momento pela Administração, bem como as análises técnico-jurídicas realizadas, percebe-se que, não obstante todos os esforços até o momento despendidos por todos os entes envolvidos para o aprimoramento do projeto em tela, ainda perduram dúvidas, incertezas, lacunas e impropriedades a serem sanadas. Ainda existe espaço que suscita o aprimoramento de sua modelagem para que sejam resolvidas todas as questões práticas e jurídicas já constatadas que sinalizam alerta para atitudes cautelares que protejam a Municipalidade dos enormes riscos envolvidos. **21.** Não é descabido repisar que se trata de projeto precursor na matéria, sobre o qual se deve ter em mente que ainda existem muitos obstáculos e questões pendentes de serem superadas e bem resolvidas. **22.** Tampouco pode-se furtar ao registro de que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo entende a relevância e magnitude da política pública de habitação ora em desenvolvimento pela Administração Municipal, e conduz sua atuação sempre sensível à questão do devido amparo a uma das necessidades mais básicas da pessoa humana, ciente da importância da celeridade na concretização desse direito fundamental e da necessidade de se suprir o quanto antes o enorme déficit de habitações historicamente existente em nosso país, estado e município. **23.** Entretanto, há que se buscar na consecução do interesse público a imperativa segurança jurídica de todos os

envolvidos: da Administração Municipal, da iniciativa privada, dos futuros beneficiários do programa, dos cidadãos de nosso Município, nosso cliente final. **24.** Assim, diante de todo o exposto, da complexidade do caso em tela, e tendo em vista o controle concomitante, prévio, para se evitar um possível prejuízo ao erário e uma prestação incorreta de serviço ao cidadão paulistano, que o Tribunal de Contas tem exercido no desempenho de sua missão, participando de forma dinâmica e colaborativa no acompanhamento prévio dos certames municipais, sobretudo dos processos de desestatização, tão relevantes e inovadores, como é o caso da PPP em tela, com vistas a resguardar a Administração Pública dos maiores riscos envolvidos, e tendo em vista a eficiência e eficácia das políticas públicas municipais, bem como o melhor uso dos recursos públicos envolvidos, determino a SUSPENSÃO 'ad cautelam' do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022 até ulterior determinação deste TCMSP no sentido de sua continuidade. **25.** Ainda, determino, nos termos do artigo 101, incisos II e V do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que essa Pasta tome as medidas que entender pertinentes para o devido saneamento das possíveis irregularidades apontadas nesta decisão, bem como se manifeste sobre as razões expostas, com o intuito deste Tribunal deliberar posteriormente pela retomada o mais breve possível em virtude da importante efetivação da política pública pretendida. **26.** Intime-se e publique-se."

Certifico, afinal, que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator.

6 – julho – 2022

Cristiano Manchini – Coordenador Chefe Processual Substituto

/cv

Assinado digitalmente por CRISTIANO DA SILVA MANCHINI
Data: 07/07/2022 17:54:49 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo