**TC 9.539/2022**

**3.283ª Sessão Ordinária – 12.07.2023**

**Conselheiro Relator Presidente Eduardo Tuma**

**Edital de Chamamento Público 02/SEHAB/2022 - SEHAB**

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

CAUTELAR. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. Aquisição de imóveis pulverizados para a implantação de unidades habitacionais. 1. As fontes de recursos constituem-se de agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. 2. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Art. 7º, § 2º, Lei 8.666/1993. 3. 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. 4. O cumprimento da obrigação assumida pela Administração deve ser regulado no edital, sob pena de ilegalidade. 5. 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. Assim, é condição de legalidade do certame, não apenas a caracterização do que será contratado, mas também a indicação da origem dos recursos orçamentários que serão utilizados para suportar a despesa decorrente da referida contratação. 6. A previsão orçamentária é condição indispensável para realizar a despesa, e o orçamento nada mais é do que uma lei que autoriza a ação do Poder Público que a promova. Toda despesa precisa ser (ou estar) autorizada por lei. 7. Deve ser demonstrada a distribuição dos recursos, tendo em vista a previsão legal de três frentes de ação distintas, a fim de não incorrer no risco da concentração dos recursos em uma frente, em detrimento das outras. Art. 12, LM 17.638/2021. 8. O Edital deve delimitar especificações mínimas de qualidade dos materiais a serem empregados durante a

obra, a fim de garantir a qualidade das unidades habitacionais. 9. As precificações devem garantir que haja o incentivo ao credenciamento de imóveis nas regiões onde já existe infraestrutura consolidada, considerando ser a finalidade do chamamento a priorização de aquisição de imóveis que estejam próximos dos eixos estruturais. 10. A motivação é obrigatória em qualquer tipo de ato administrativo, independentemente de sua natureza, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade. 11. A 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. 12. Deve ser demonstrada a compatibilidade entre os preços indicados como referência estimada por metro quadrado com aqueles praticados no mercado. 13. Na esfera de controle de atos administrativos, devem ser consideradas as consequências práticas da decisão. Art. 20, LINDB. 14. 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. RETOMADA PARCIAL. DETERMINAÇÕES: Que a Origem realize, quando da republicação do edital, as seguintes correções e adequações: 1. Incluir no Edital a indicação da 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. 2. Delinear de forma clara no edital o objeto do certame quanto à situação dos imóveis que serão aceitos efetivamente para a aquisição, qual seja, a de imóveis prontos. Deixar expresso no edital que serão aceitos imóveis em construção, em reforma ou em processo de requalificação, apenas enquanto propostas preliminares, para a análise e classificação dos lotes, estabelecendo de forma explícita o prazo para a efetiva entrega de tais imóveis, na condição de prontos, em tempo de estarem aptos à inspeção e avaliação a ser realizada pela junta de vistoria. 3. Que seja efetivado, na republicação do edital, a adequação pertinente de que só pessoas jurídicas podem participar do Chamamento e que seja apresentado critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira dos participantes. Art. 58, II e III, Lei 13.303/2016. 4. Inserir no edital a exigência de os participantes serem

credenciados ao PBQP-H, bem como a exigência de que a qualidade dos materiais deverá atender à NBR 15.575. 5. Incluir, entre os anexos do edital, a minuta contratual devida. Art. 43 e art. 44, DM 44.279/2002. Art. 49, parágrafo único, III, RILC, COHAB-SP. 6. Criar zonas de precificação por distrito, com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B). Vedada a criação de medianas por subprefeitura. 7. Inclusão, no edital, da exigência de apresentação de escrituras e matrículas individualizadas dos imóveis credenciados. 8. Inserir no edital a obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes (inclusive com a definição do acabamento do piso a ser entregue, de forma a não ser entregue piso de concreto) e utilização de revestimento cerâmico nas áreas molhadas das unidades habitacionais, além das demais providências apresentadas de modo a garantir as medidas de desempenho mínimas estabelecidas pela NBR 15.575. 9. Exigir 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, bem como sejam acrescidas, ainda, as exigências de apresentação do manual do proprietário, a convenção do condomínio e os documentos necessários para a lavratura da escritura pública incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII. 10. Incluir na redação do Edital a alteração proposta pela Origem em sua recente resposta (peça 108) de que: “O atendimento, pelos IMÓVEIS CREDENCIADOS, às condições de dispensa de licitação previstas pela legislação federal, notadamente quanto ao atendimento das finalidades precípuas da COHAB-SP, cujas necessidades de instalação e localização condicionam a escolha do IMÓVEL, e ao preço compatível com o valor de mercado, por meio da verificação, pela comissão de avaliação, do cumprimento do VALOR INDIVIDUAL DO IMÓVEL e do PREÇO REFERENCIAL do respectivo IMÓVEL”. 11. Inserir no Edital a 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. Art. 52, § 2º, Lei 13.303/2016. RECOMENDAÇÃO. Como forma de alerta à Administração, que a Origem realize, quando da republicação do edital, as seguintes correções e

adequações, dentre as quais se incluem as consignadas nos itens 4.3, 4.5, 4.8 e 4.13. 1. Demonstrar o atendimento à distribuição dos recursos prevista. Art. 12, LM 17.638/2021. 2. Fixar quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A, tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais. 3. 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. 4. Realizar estudo complementar, previamente à abertura do certame, com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, ou instituição financeira, como a Caixa Econômica Federal, para avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por m² de área útil e total por imóvel. 5. Apresentar e republicar a fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo relativos aos requerimentos feitos em sede de consulta pública. REITERADAS AS RECOMENDAÇÕES. 6. Para o recebimento das unidades, 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. 7. 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, para não onerar demasiadamente o orçamento da Pasta; para que seja possível avaliar, com prudência, o sucesso desta PPP. 8. 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. 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 previsto na fase “III” do edital, até que haja nova passagem da matéria para deliberação do Plenário dessa Corte. Votação unânime.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

REVOG-UTR-32/2023

Processo TC/009539/2022

(3.283ª 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 02/SEHAB/2022 (Processo SEI nº 6014.2022/0001395-7)**, que tem por objeto a aquisição de 5.000 (cinco mil) imóveis pulverizados para a implantação de unidades habitacionais, com valor estimado de R$ 1.150.000.000,00 (um bilhão, cento e cinquenta milhões de reais)[1]. **2.** Cabe lembrar que tenho trazido à apreciação deste Plenário diversas informações 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 questão, gostaria de tecer breve relato acerca da situação na qual se encontram os projetos habitacionais atualmente em curso no Município de São Paulo. Dentre estes, o "Programa Pode Entrar" que teve o seu início no governo Bruno Covas e os seus aprimoramentos agora no governo do Prefeito Ricardo Nunes, que foram realizados no referido programa durante a sua análise por esta Corte de Contas, obtidos por meio de Mesas Técnicas e outras diligências. **I - BREVE RELATÓRIO SOBRE OS PROJETOS HABITACIONAIS ATUALMENTE EM CURSO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 4.** Consta do Plano Municipal de Habitação – PMH, previsto

[1] Haja vista o valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional limitado a R$ 230.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), com expectativa de aquisição de 5.000 (cinco 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.

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". **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 no Programa "Minha Casa Minha Vida", 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 é possível dispor 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 Municipal de Habitação foi de R$ 1.597.750.998,00 (um bilhão quinhentos e noventa e sete milhões, setecentos e cinquenta mil novecentos e noventa e oito reais), à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo de R$ 165.006.230,00 (cento e sessenta e cinco milhões seis mil duzentos e trinta reais), ao Fundo Municipal de Habitação de R$ 44.762.532,00 (quarenta e quatro milhões, setecentos e sessenta e dois mil quinhentos e trinta e dois reais), ao FUNDURB - Secretaria Municipal de Habitação de

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

R$ 150.556.367,00 (cento e cinquenta milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil trezentos e sessenta e sete reais) e ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Social no total de R$ 303.832.938,00 (trezentos e três milhões, oitocentos e trinta e dois mil novecentos e trinta e oito reais). **9.** A LOA 2023 - Lei Municipal nº 17.876, de 29 de dezembro de 2022 que estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2023 fixou o orçamento destinado à Secretaria Municipal de Habitação no total de R$ 2.532.451.938,00 (dois bilhões, quinhentos e trinta e dois milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil novecentos e trinta e oito reais), à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo em R$ 181.031.598,00 (cento e oitenta e um milhões e trinta e um mil quinhentos e noventa e oito reais), 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), ao FUNDURB - Secretaria Municipal de Habitação no total de R$ 307.567.400,00 (trezentos e sete milhões, quinhentos e sessenta e sete mil e quatrocentos reais) e ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Social no total de R$ 84.565.746,00 (oitenta e quatro milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil setecentos e setenta e seis reais). **10.** Neste ponto, observo que em 2023 o montante de R$ 2.000.794.556,00 (dois bilhões, setecentos e noventa e quatro mil quinhentos e cinquenta e seis reais) referente ao Programa "Pode Entrar" restou consignado nas seguintes Unidade Orçamentárias e valores: (1) Fundo Municipal de Desenvolvimento Social – R$ 1.000,00; (2) Secretaria Municipal de Habitação – R$ 1.573.052.447,00; (3) Fundo Municipal de Habitação – R$ 427.740.109,00; (4) FUNDURB – Secretaria Municipal de Habitação – R$ 1.000,00. **11.** Cabe ressaltar que restou consignado na LOA 2023, em seu Quadro de Detalhamento das Ações – QDA, a individualização, por subprefeituras, das despesas programadas para 2023 relativas ao programa "Pode Entrar". **12.** Tendo como suporte tal montante orçamentário, existem em andamento no 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 Tição, 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) 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) 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. **(e) Programa Reencontro** - Iniciativa que visa criar 10 mil vagas para ampliar o atendimento à população em situação de rua. Inspirada no modelo conhecido como Housing First (Moradia Primeiro), criado em países da Europa e nos Estados Unidos, o Programa tem três eixos de atuação: Conexão, Cuidado e Oportunidade. O primeiro prevê estimular a recriação de vínculos preexistentes e o fortalecimento da rede de

apoio por meio da abordagem social, sendo um instrumento fundamental de vinculação das pessoas à política pública e às demais etapas e eixos do Programa Reencontro. O Segundo eixo é constituído de moradias subsidiadas para aqueles que não possuem renda suficiente, nas seguintes modalidades: locação social e moradia. O terceiro eixo consiste na intermediação de mão de obra e emprego, por meio da capacitação profissional, da alocação em contratos públicos (Decreto nº 59.252/20), da busca ativa por vagas e pelo estímulo à contratação no setor privado." **13.** Ainda, na Cidade de São Paulo, tem-se em andamento diversos certames que impactam na redução do déficit habitacional consignado no PMH, dentre os quais destacam-se: **"(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.** Para que haja melhor compreensão de todos os aspectos do teor do voto que apresento, faz-se importante consignar um breve histórico.

**II – RELATÓRIO DA TRAMITAÇÃO DO CHAMAMENTO PÚBLICO 02/SEHAB/2022 NO TCMSP** **15.** Preliminarmente, importante consignar que o presente TC nº 9.539/22 foi tratado em vários momentos, como, por exemplo, nas mesas técnicas, conjuntamente com o TC nº 9.538/22, dado se tratarem de editais similares da mesma iniciativa pública do "Programa Pode Entrar" **16.** Pois bem, 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, foi oficiada a Administração Municipal para que prestasse esclarecimentos. **18.** Recebida e analisada a manifestação da Origem, restaram ainda diversas dúvidas que geraram novos questionamentos, motivo pelo qual foi encaminhado à Origem, em 11 de abril de 2022, o ofício Gab-ET-2028-2022, por meio do qual também foi convocada 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 (Peça 3), o aviso de abertura do Chamamento Público 02/SEHAB/2022 (Processo SEI nº 6014.2022/0001395-7), 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. **22.** Solicitada dilação de prazo pela Origem para sua manifestação, em 18 de julho de 2022 (ofício 512/2022-SEHAB), pedido que foi prontamente deferido. **23.** Havendo, 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 foi determinado 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. **24.** Vale registrar que, na ocasião, verificou-se em consulta aos autos do Processo SEI

nº 6014.2022/0001395-7 a juntada de impugnação ao edital em tela. **25.** Em 4 de julho de 2022, a AJCE produziu 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. **26.** Em 5 de julho de 2022, foi juntado aos presentes autos o Relatório Preliminar da Auditoria (peça 25), que concluiu no sentido de que o chamamento público em comento **não reunia condições de prosseguimento**, diante das ilegalidades, irregularidades e infringências nele apontadas. **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 no âmbito de políticas públicas habitacionais, por meio de modelagem de parceria público privada complexa. **29.** Ante as respostas dadas até aquele momento pela Administração, bem como diante das análises técnico-jurídicas realizadas pelos técnicos desta Corte, percebeu-se que, não obstante todos os esforços despendidos para o aprimoramento do projeto, ainda perduraram dúvidas, incertezas, lacunas e impropriedades a serem sanadas. Assim, 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 ofício 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 novo 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 novamente 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.** Na 3249ª sessão ordinária deste Tribunal de Contas, em 30 de novembro de 2022, foi referendada a retomada do Chamamento Público 01/SEHAB/2022 (TC 9538/2022), que tem por objeto a aquisição de 40.000 (quarenta mil) imóveis para a implantação de unidades habitacionais. **36.** Posteriormente, a Origem foi intimada para se manifestar acerca dos apontamentos mantidos no Relatório Conclusivo da Auditoria. **37.** Encaminhada a defesa da Origem em face do Relatório Conclusivo, os autos foram novamente encaminhados para análise da Auditoria, que manteve em sua integralidade os apontamentos do seu Relatório. Contudo, consignou que os apontamentos 4.1 e 4.12 poderiam ser superados se a Origem adotasse na republicação do Edital as alterações que propôs em sua manifestação. **38.** Exposto o relato necessário da tramitação do feito, cabe discorrer sobre os aprimoramentos alcançados nas citadas mesas técnicas e o disposto por este Plenário no julgamento do Referendo de Retomada no TC nº 9.538/2022.

## III – RELATÓRIO SINTÉTICO DAS MESAS TÉCNICAS

**REALIZADAS** **39.** Destaco que a realização de três mesas técnicas sobre o assunto do "Programa Pode Entrar", 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 e ainda demandam solução. **40.** 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). **41.** 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).”* **42.** 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. **43.** 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. **44.** 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), (Alex Peixe - Presidente da COAHB), Mariana Almeida (Diretora de Projetos de SP-Parcerias), Rodrigo Cintra Pires (Gerente de projetos de SP-Parcerias), Luciana Guerra (SCE), Dimitri Rodermel (Coordenador da Coordenadoria VII da SCE), 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. **45.** 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. **46.** 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. Participaram dessa mesa técnica: o Conselheiro Mauricio Faria, Tarsila Peres Santos (Secretária Executiva da Secretaria de Desestatização e Parcerias), Rogério Ceron (Diretor Presidente de SP-Parcerias), Mariana Almeida (Diretora de Projetos de SP-Parcerias), Rodrigo Cintra Pires (Gerente de projetos de SP-Parcerias). Presentes, ainda, João Siqueira de Farias (Secretário Municipal de Habitação), o vereador Fabio Riva (Líder do Governo), (Alex Peixe - Presidente da COAHB) e o vereador André Santos membro da Comissão de Política Urbana Metropolitana e Meio Ambiente. Também de forma virtual, estava presente o corpo técnico do Tribunal de Contas, representado por Luciana Guerra (SCE) e Dimitri Rodermel (Coordenador da Coordenadoria VII da SCE). Estiveram presentes também representantes da Sociedade Civil, dentre eles: Ronaldo Cury (vice-presidente de Habitação do SINDUSCON), Vladimir Iszlaji (Diretor de Desenvolvimento Urbano da ABRAINC) e Rodrigo Luna (presidente do SECOVI). Na ocasião, foi apresentada pela Origem nova proposta de edital, onde foram acatadas diversas recomendações feitas pelo Tribunal 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** **47.** Não restam dúvidas de que, ao longo deste processo de mesas técnicas e comunicação com a Origem, evidenciou-se a necessidade do efetivo aprimoramento do projeto do "Programa Pode Entrar", do qual pertence o Edital ora em análise. Dessa forma, existem pontos que foram aperfeiçoados pela Origem com vistas a constarem no novo edital a ser publicado, conforme apresentação feita pela SEHAB durante a última mesa

técnica realizada em 18 de outubro de 2022, já cito as seguintes: **(a)** Houve a devida adequação ao programa "Pode Entrar", no sentido de se permitir a compra, apenas, de HIS. **(b)** Os imóveis deverão respeitar as normas relativas a desempenho (NBR 15.575) e acessibilidade universal (NBR 9050). **(c)** Será exigida a apresentação de laudo de inspeção realizado por profissional independente, visando refletir as práticas do mercado de produção habitacional. **(d)** 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. **(e)** não mais haverá número mínimo de unidades por empreendimento. **(f)** Serão realizados, no edital, ajustes com vistas a maior detalhamento na qualificação dos imóveis. **48.** Por fim, para que haja melhor compreensão de todos os aspectos do teor do voto que apresento, faz-se, ainda, importante consignar um breve relato do que foi decidido pelo Pleno no Referendo de Retomada do Chamamento Público 01/SEHAB/2022, uma vez que integra o mesmo Programa Habitacional, possuindo diversas similaridades, inclusive quanto aos apontamentos feitos pelos órgãos técnicos desta Corte de Contas **V - BREVE RELATÓRIO SOBRE A RETOMADA DO CHAMAMENTO PÚBLICO 01/SEHAB/2022 PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NOS AUTOS DO TC nº 9538/2022** **49.** Em 06/07/2022**,** na **3.222ª Sessão Ordinária,** este Plenário referendou unanimemente a Suspensão do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022 – Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0, que tratava da aquisição de 40.000 (quarenta mil) Imóveis para a Implantação de Unidades Habitacionais, em razão dos apontamentos de irregularidades preliminares dos órgãos técnicos, com vistas a resguardar o interesse público e a segurança jurídica. **50.** Ulteriormente, após o decurso de alentada instrução processual, em 30/11/2022 na **3.249ª Sessão Ordinária**, foi referendada pelo Egrégio Plenário a proposta de autorização de retomada parcial, com condicionantes, do mencionado Chamamento Público 01/SEHAB/2022. **51.** Nessa linha, confira as determinações firmadas pelo Plenário que condicionaram a retomada daquele Certame, consoante o exposto em sua certidão de

julgamento: *"A) DETERMINO que a Origem realize efetivamente as correções e adequações nos itens 4.5, 4.7, 4.8, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17 e 4.19, quando da republicação do edital, nos termos deste voto, conforme comprometimento por ela assumido em sua última manifestação. São elas:* ***1)*** *No Item 4.5. Indicação no edital de 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.* ***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. Exigir 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.* ***5)*** *Item 4.14. Inserir dispositivo no edital indicando que a responsabilidade para a execução das instalações definitivas é de competência da Contratada.* ***6)*** *Item 4.15. Excluir do edital a 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. Inserir no edital a obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes das unidades habitacionais, com vistas a não demandar obras complementares posteriores ao recebimento. Inserir a 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. Inserir no edital a forma e as condições para avaliação da capacidade financeira do participante, previstas no item 11.2.3; excluir a possibilidade de participação de pessoa física e inserir as*

*informações mínimas que deverão constar relatório sobre o cumprimento das etapas previstas no cronograma de obras.* ***9)*** *Item 4.19. Inserir no Edital 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."* **52.** De mesma forma, confira as recomendações postas pelo Plenário naquele caso: *"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. Indicação no edital da fonte de recursos, e de 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 dispositivo no edital indicando que o credenciamento de unidades habitacionais ficará condicionado a apresentação do registro de incorporação.* ***5)*** *Item 4.6. Fixação de 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. Fixação de 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. Necessidade de realização de estudo complementar previamente à abertura do certame, com o apoio do CRECI, para avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital como limites de precificação por m² de área útil e total por imóvel definidos por Distritos, nos termos do disposto no presente voto.* ***11)*** *Item 4.18. Apresentação e republicação da fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo relativos aos requerimentos feitos em sede de consulta pública.* ***12)*** *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. (RB).* ***13)*** *Que seja realizado 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)"

**53.** Conjuntamente a estas colocações também foi determinado 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.*" **54.** Opostos Embargos de Declaração pela Origem em face da decisão colegiada citada acima, foram questionadas duas determinações quanto aos apontamentos 4.8 e 4.15. Julgando os Embargos, o Egrégio Plenário, à unanimidade, conheceu, em caráter excepcional, dos embargos de declaração, admitindo excepcionalmente, os 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[4], rejeitando os relativos à determinação referente ao item 4.8[5], mantendo em sua integralidade, a determinação de republicação do edital. **55.** Feita todas estas considerações pertinentes, passo para análise das irregularidades apontadas no Edital do Chamamento Público nº 02/SEHAB/2022, objeto destes autos. **V – APONTAMENTOS DO RELATÓRIO CONCLUSIVO DA AUDITORIA 56.** Superada a fase de relatório desta Proposta de Retomada, tendo sido relatados todos os pontos que se fazem necessários à melhor compreensão do cenário no qual foram delineadas as análises e conclusões que serão apreciadas por este Plenário, passo a tratar dos apontamentos da Auditoria, consignados em seu relatório conclusivo (peça 69). **57.** Trata-se de acompanhamento do **Chamamento Público 02/SEHAB/2022** (Processo SEI nº 6014.2022/0001395-7), que tem por objeto a aquisição de imóveis pulverizados para a implantação de unidades habitacionais, com valor estimado de R$ 1.150.000.000,00 (um bilhão, cento e cinquenta milhões de reais)[6], dividido em 5 (cinco) LOTES, conforme especificados no ANEXO II – MEMORIAL DESCRITIVO 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."* **58.** O valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional está

[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

[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] Haja vista o valor máximo para a aquisição de cada unidade habitacional limitado a R$ 230.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), com expectativa de aquisição de 5.000 (cinco mil) unidades habitacionais.

limitado a R$230.000,00, com uma expectativa de aquisição de 5.000 unidades habitacionais, alcançando o montante total estimado de R$ 1.150.000.000,00 (um bilhão, cento e cinquenta milhões de reais) neste Edital. **59.** A distribuição primária da quantidade de unidades por lotes se dá de forma igualitária, com um total de 1.000 unidades por lote. **60.** O Edital está disposto em 3 fases, descritas, em síntese, a seguir: "*Fase I - se inicia com a publicação deste EDITAL e se encerra após a HOMOLOGAÇÃO das LISTAS FINAIS DE CLASSIFICAÇÃO DOS LOTES, que determinarão os IMÓVEIS CREDENCIADOS; Fase II - envolve a apresentação, pelos PARTICIPANTES VENCEDORES, dos IMÓVEIS CREDENCIADOS, bem como a análise, pela COMISSÃO DE ANÁLISE, da adequação dos IMÓVEIS CREDENCIADOS apresentados para AQUISIÇÃO por meio da VISTORIA DE RECEBIMENTO. A Fase II está dividida em duas etapas: a) A partir da convocação dos PARTICIPANTES VENCEDORES, prevista no subitem 9.9.2 deste EDITAL, a apresentação da DOCUMENTAÇÃO COMPLETA e disponibilização dos IMÓVEIS CREDENCIADOS para fins da VISTORIA DE RECEBIMENTO; e b) Análise e decisão, pela COMISSÃO DE ANÁLISE, acerca da DOCUMENTAÇÃO COMPLETA para fins de ateste da viabilidade de prosseguimento com a AQUISIÇÃO dos IMÓVEIS CREDENCIADOS. Fase III - abarca a lavratura da ESCRITURA PÚBLICA dos IMÓVEIS CREDENCIADOS aprovados pela COMISSÃO DE ANÁLISE, o pagamento do VALOR INDIVIDUAL DO IMÓVEL e a imissão na posse.*" **61.** O relatório preliminar da Auditoria apontou 14 (quatorze) irregularidades no Edital. Diante disso, foi determinada a suspensão cautelar do certame, até que fossem corrigidos os apontamentos e/ou apresentadas justificativas pela Origem. **62.** Como relatado acima, foram realizadas inúmeras trocas de ofício entre este Tribunal e as Pastas envolvidas visando a superação das infringências e a retomada deste certame e do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022, integrantes da mesma iniciativa pública. Nesse processo, três Mesas Técnicas foram realizadas, com a participação de integrantes do Executivo, do Legislativo e entidades privadas, conforme sintetizado acima. **63.** Neste contexto, vital apontar que, dado à similaridade de ambos editais

que fazem parte do mesmo programa de política pública, diversas irregularidades apontadas pela Auditoria em seu Relatório Conclusivo referente ao certame em tela são idênticas às do Edital de Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022. **64.** Assim, diversos apontamentos previstos no referido relatório conclusivo da Auditoria já foram superados pelo Plenário na oportunidade do julgamento do referendo de retomada do outro Edital. **65.** Nesse sentido, verifico que os apontamentos dos **itens 4.1, 4.3, 4.6, 4.8, 4.13 e 4.14** correspondem identicamente em sua conjectura aos **itens 4.1, 4.3, 4.8, 4.11, 4.18 e 4.19** apontado pela Auditória no Relatório Conclusivo do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022, no âmbito do TC nº 9538/22, que foram superados por este Plenário em sua retomada. **66.** Ressalto ainda, que em embargos de declaração no TC nº 9538/22, como explicado anteriormente, a Origem apenas se manifestou contrário a duas determinações do Plenário naquela Retomada. Ou seja, as demais determinações foram incontestadas. **67.** Complementarmente, a Auditoria em sua última manifestação, ao reanalisar todos os apontamentos em face da resposta da Origem, concluiu em manter os apontamentos **4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8 e 4.13** como irregularidades. Enquanto os itens **4.1, 4.6, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12 e 4.14** são passíveis de superação se efetivadas as alterações ao Edital propostas pela Origem. **68.** Posto isto, a respeito desses itens importa consignar o quanto segue: **A) APONTAMENTOS SUPERADOS NA RETOMADA DO EDITAL nº 01/SEHAB/2022 Item 4.1. Não foi localizada no Edital de Chamamento a indicação da fonte de recursos, tampouco informações que demonstrem a efetiva contratação das operações de crédito pelo Município para fazer frente às despesas previstas (subitem 3.2.). (Item 4.1 do TC nº 9.538/22). 69.** Conforme o exposto pela Auditoria em seu Relatório Conclusivo, não há informações no Edital quanto a indicação da fonte de recursos para a efetivação do projeto. **70.** Complementarmente, a dotação orçamentária referente ao Programa Pode Entrar informada pela Origem na informação SEHAB/DAF/DIF nº 064269369, de 26.05.22 estava contrária a informação disposta no sistema Átomo em 20.06.22. **71.** Destaca-se que a LOA 2023 (Lei Municipal nº 17.876, de 29 de dezembro de 2022)

fixou a despesa referente ao Programa "Pode Entrar", no montante de R$ 2.000.794.556,00 (dois bilhões, setecentos e noventa e quatro mil quinhentos e cinquenta e seis reais). Destarte que, em consulta ao SOF (Sistema de Orçamento e Finanças) na data de 19/06/2023, o referido valor recebeu uma atualização, passando para o "Orçamento Atualizado" de R$ 2.001.176.719,00 (dois bilhões e um milhão cento e setenta e seis mil e setecentos e dezenove reais).**72.** Como acordado no Referendo de Retomada do TC nº 9.538/22, tem razão a Auditoria neste ponto. 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. **73.** A Lei de Licitações e Contratos (Lei n° 8.666/93) estabelece em seu art. 7º, § 2º que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando 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. **74.** A Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, 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).*" **75.** 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. **76.** 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. **77.** 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. **78.** 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. **79.** 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"*. **80.** Tal obrigação decorre da própria Constituição Federal e da legislação ordinária em vigor. **81.** Assim, é condição de legalidade do certame, não apenas a caracterização do que será contratado, mas também a indicação da origem dos recursos orçamentários que serão utilizados para suportar a despesa decorrente da referida contratação. **82.** A previsão orçamentária é condição indispensável para realizar a despesa, e o orçamento nada mais é do que uma lei que a autoriza a ação do Poder Público que a promova. Toda despesa precisa ser (ou estar) autorizada por lei. **83.** 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. **84.** 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."* **85.** 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)."*

**86.** 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."* **87.** 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)."* **88.** Registro que no que tange este apontamento, no julgamento do Referendo de Retomada no TC nº 9.538/22, o Conselheiro Roberto Braguim consignou que: *"Como bem apontado pelos Órgãos Técnicos, não há segurança acerca dos recursos orçamentários para fazer frente às aquisições das unidades."* **89.** Pois bem, em sua última manifestação a Origem traz que será incluído no Edital a ser republicado a dotação nº 14.10.16.451.3002.3340.44906100.00. Contudo, a Auditoria novamente não localizou no processo SEI informações que demonstrem a efetiva contratação de operações de crédito pelo Município para fazer frente às despesas a serem contratadas conforme dotação nº 14.10.16.451.3002.3340.44905100.4.4.90.51.01. **90**. Porém, apesar de não encontrar a dotação no SEI, a Auditoria em sua recente manifestação (peça 111) entendeu que este apontamento pode ser superado *"com a inclusão no Edital do cumprimento das obrigações pecuniárias de forma tempestiva, com a devida inclusão no planejamento orçamentário. Sendo que quanto a indicação da dotação orçamentária, considera-se o apontamento superado com a sua indicação na republicação do Edital*." **91. Assim, seguindo o que foi decidido pelo Plenário no TC nº 9.538/22, DETERMINA-SE, que seja realizada a indicação da 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, conforme a Origem se comprometeu em sua resposta (peça 108)**. **Item 4.3. Cabe à SEHAB demonstrar o atendimento à distribuição dos recursos prevista**

**no artigo 12 da LM nº 17.638/2021, tendo em vista a distribuição em três frentes distintas de ação previstas pelo legislador (subitem 3.4.). (Item 4.3 do TC nº 9.538/22). 92.** Neste apontamento também assiste razão à Auditoria, consoante o decidido pelo Plenário na Retomada no âmbito do TC nº 9.538/22. 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."* **93.** 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 disponíveis para o Programa. **94**. 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 – 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.

**95**. 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. **96**. Reitera-se que, no que tange à destinação dos recursos provenientes do Programa "Pode Entrar", há outras ações além da aquisição de unidades. **97**. 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 o disposto na legislação. **98**. **Assim, novamente, seguindo o que foi decidido pelo Plenário no TC nº 9.538, RECOMENDA-SE, como forma de alerta à Administração, que a Secretaria demonstre o atendimento à distribuição dos recursos prevista no artigo 12 da Lei Municipal nº 17.638/2021, tendo em vista a previsão legal de três frentes de ação distintas ou apresente justificativa suficientemente amparada legalmente para sua superação**. **Item 4.6**. **"O Edital não apresenta exigência dos participantes, adotada pela Caixa Econômica Federal para utilização de recursos do FGTS, de serem credenciados ao PBQP-H, por exemplo, tampouco delimita especificações mínimas de qualidade, o que possibilita a execução de obras com material de qualidade inferior ao efetivamente pago (subitem 3.7.). (Item 4.8 do TC nº 9.538/22)**. **99.** Esse item se refere à necessidade de garantia da qualidade das unidades habitacionais que serão adquiridas e foi inclusive debatido no julgamento dos embargos de declaração da decisão que referendou a retomada do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022. **100.** 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. **101.** 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. **102.** Tendo em vista que o Município não fiscalizará diretamente a execução dos empreendimentos (uma vez que estes serão recebidos prontos e acabados), não está previsto qualquer controle sobre os materiais empregados. **103.** 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. **104.** Igualmente ao decidido no TC n° 9.538/22 com razão a Auditoria neste ponto. **105.** 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, grifos nossos)."* **106.** Nota-se que o Manual consolida as regras para a utilização em programas de habitação popular, com a instrução necessária para a utilização dos recursos do FGTS, bem como fornece as informações pertinentes a este tema e ao apoio às pessoas jurídicas para a produção de habitações. **107.** No Manual, 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).* **108.** Além disso, ele traz níveis de classificação: *"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)."* **109.** 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 sequencial. **110.** 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. **111.** Logo, em que pese o consumidor final não realizar essa análise de forma criteriosa, tal análise 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 do município de São Paulo a COHAB. **112.** 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, notadamente o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat ("PBQP-H"), ou outros equivalentes que venham a substituí-lo. **113. Diante disso, corrobora-se o entendimento da Auditoria, acatado pelo Plenário no julgamento do Referendo de Retomada no TC nº 9.538/22, no sentido de DETERMINAR que as alterações apresentadas pela Origem sejam efetivadas quando da republicação do edital. 114. Complementarmente, anoto que no julgamento dos Embargos de Declaração da decisão plenária, que referendou a retomada do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022, foi mantida a determinação de inserir no edital a exigência de os participantes serem credenciados ao**

**PBQP-H, bem como a exigência de que a qualidade dos materiais deverá atender à NBR 15575. Item 4.8. Os desvios percentuais médios observados no Anexo A (peça 24) 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. 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 3.9)**. **(Item 4.11 do TC nº 9538/22). 115.** 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 propostos com os de mercado, bem como se os preços apresentados se encontram atualizados. **116.** Anoto que este ponto foi profundamente debatido por este Plenário no julgamento da retomada do TC n° 9.538/2022. **117.** Retomando a questão, 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. **118.** 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. **119.** 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). **120.** 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). **121.** 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. **122.** No entanto, ressaltou que nenhuma área de 70m² foi encontrada na pesquisa realizada para os valores máximos de aquisição estabelecidos. **123.** 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.

**124.** 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). **125.** 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". **126.** 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. **127.** 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. **128.** 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). **129.** 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. **130.** Todavia, ponderou que nessas subprefeituras é viável a realização de novo levantamento para precificação, uma vez que foram obtidos elementos comparativos suficientes. **131.** Ademais, constatou que na Subprefeitura da Casa Verde o desvio

percentual médio é de 41,20% acima dos valores unitários médios ofertados. **132.** No caso da Subprefeitura do Jaçanã/Tremembé, esse valor saltou para 110,11% acima da média de mercado. **133.** Por fim, no limite extremo dessa variação, indicou a Subprefeitura da Cidade Tiradentes, com 119,41% acima da média praticada no mercado imobiliário local. **134.** 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. **135.** Os poucos casos citados, segundo a Especializada, 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. **136.** Ainda de acordo com a SCE, **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. **137.** 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, ao pronto atendimentos médicos e todo tipo de infraestrutura. **138.** 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

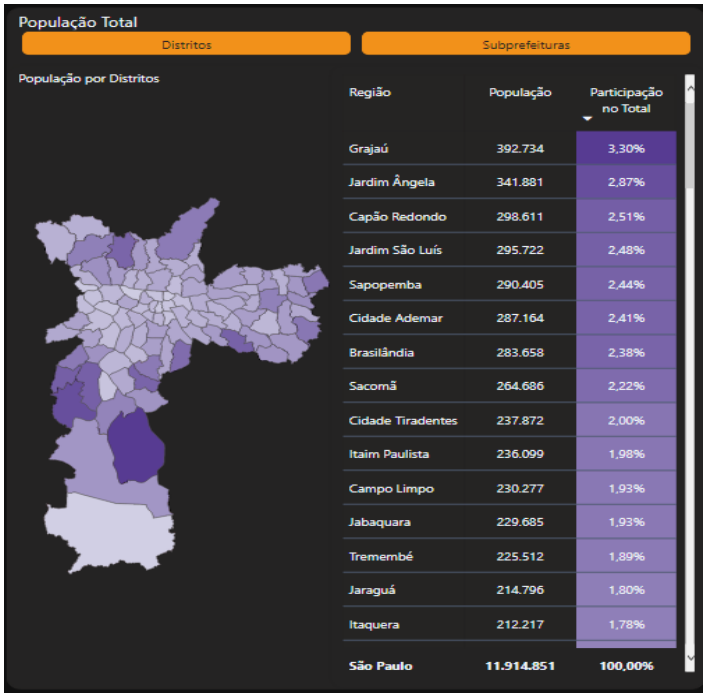
consolidada. **139.** Com isso, proporcionará economicamente um maior adensamento nas áreas mais centrais do Município com Habitações de Interesse Social (HIS), pois essas regiões são providas de todos os melhoramentos públicos e/ou de infraestrutura urbana em todos os seus aspectos conexos, de forma que eventual pesquisa de preços não condizente com os valores efetivamente praticados no mercado poderia frustrar o caráter da política administrativa. **140.** 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. **141.** 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. **142.** 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. **143.** 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".* **144.** 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. **145.** 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, de ser ponderado 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[7] e da Lei 16.050/14). **146.** 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. **147.** Não por outra razão, foram encontradas tantas discrepâncias de valores no trabalho realizado pela Auditoria. **148.** 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 com distritos com características muito distintas: *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.* **149.** 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. **150.** Corrobora o alegado o gráfico[8] abaixo, que mostra a distribuição da população por distrito em 2021:

---

[7] 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.

[8] Fonte ObservaSampa – Painel de indicadores de população. Disponível em https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php?page=dashboard&id=3.



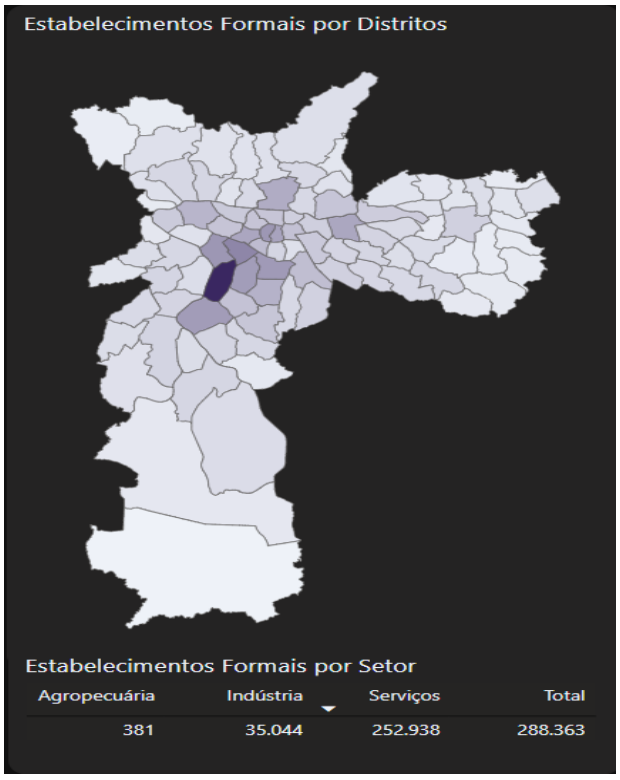

**151.** Nota-se que os distritos possuem adensamentos demográficos diferentes, de forma que o número de pessoas é discrepante em termos numéricos entre os mais adensados e os menos adensados.**152.** O Distrito mais adensado, apesar de a área superficial ser grande, é Grajau, com uma população que corresponde 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. **153.** A tabela abaixo indica os Distritos mais populosos:

| 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%** |

**154.** A tabela abaixo indica os Distritos menos populosos:

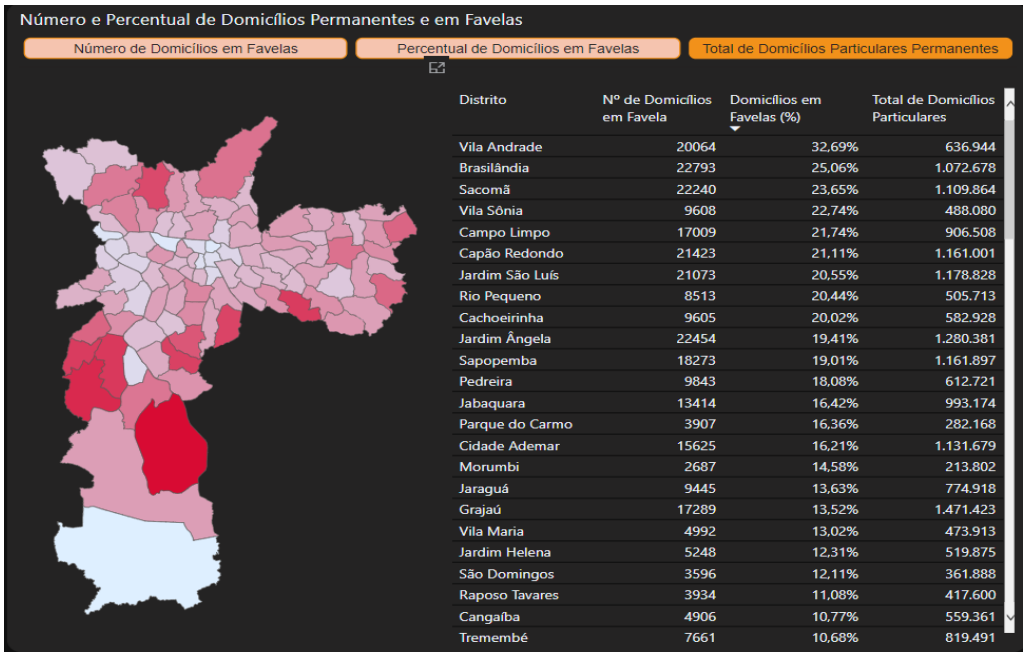
| Região | População | Participação no Total |
|---|---|---|
| Campo Belo | 63.460 | 0,53% |
| República | 61.956 | 0,52% |
| Consolação | 57.296 | 0,48% |
| Vila Guilherme | 57.213 | 0,48% |
| Jaguaré | 55.557 | 0,47% |
| Butantã | 53.700 | 0,45% |
| Morumbi | 53.281 | 0,45% |
| Belém | 49.434 | 0,41% |
| 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%** |

**155.** 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

**156.** No mesmo sentido, verificando os painéis 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

**157.** 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. 158.** 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. **159.** 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**.

**160.** 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 | | |

**161.** 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 | | |

**162.** Assim, para a definição dos preços referenciais por m² para cada distrito e para os valores teto/máximos por categoria espacial de priorização, recomenda-se 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. **163.** 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. **164. Importante ressaltar, como exposto acima, que no julgamento do Referendo de Retomada do TC nº 9.538/22, 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".* **165. Na oportunidade também se pronunciou o Emérito Conselheiro Mauricio Faria, a saber:** *"Acompanhando a proposta do Conselheiro Domingos Dissei, determino a realização de estudo complementar previamente à abertura do certame, 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".* **166. Diante do exposto, DETERMINA-SE, da mesma forma que foi determinado no TC nº 9.538/22, para fins de que seja superado este apontamento, 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. 167. Acolhe-se também as propostas do Conselheiros Domingos Dissei e Mauricio Faria consignadas no julgamento do Referendo de Retomada do TC nº 9.538/22, 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, ou instituição financeira, como a Caixa Econômica Federal, 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. 168. Acatando-se, ainda, o proposto pela Auditoria, RECOMENDA-SE, configurando**

**um alerta à Administração, que o Edital estabeleça a 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. Item 4.13. Houve infringência ao Decreto Municipal nº 48.042/06 e do princípio da necessidade de fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo (subitem 3.14) (Item 4.18). 169**. 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. **170**. 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 administrativos. **171**. 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."*[9]. **172**. Conjuntamente, Diogénes Gasparini expõe que a "motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, consoante já decidiu o STF (RDP, 34:141)."[10] **173**. Conceituado que o princípio se

[9] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca. 35. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2022 pág. 126.
[10] Gasparini, Diogénes. *Direito administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca. 17. ed. Saraiva, 2011, pág. 26.

aplica para qualquer ato administrativo, independentemente de sua 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). **174**. 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. **175**. 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. **176**. Nesse sentido, Aldemir Berwig defende que *"se para chegar ao interesse público ocorreu algum vício e este vício é sanável, nada mais compreensível que convalidar para torná-lo coerente com a legalidade"*[11]. 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"*[12]. **177**. 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.)* **178**. Ademais, segundo a própria LINDB, em seu art. 21, *caput*, prevê que: *"21. A decisão que, nas*

[11] BERWIG, Aldemir. *Direito administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Unijuí, 2019, pág. 234

[12] BERWIG, Aldemir. *Direito administrativo*, cit., pág. 234.

*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"*. **179**. 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. **180**. 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. **181**. **RECOMENDO, igualmente como foi determinado pelo Plenário no TC nº 9.538/22, 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. Item 4.14. 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 3.15). 182.** O Edital de Chamamento não previa sessão pública para abertura dos envelopes de proposta, fato que inviabilizava a apreciação dos aspectos formais e materiais do conteúdo dos envelopes pelos interessados, caracterizado como meio de controle desejável e necessário, tendo em vista se tratar de um procedimento competitivo. **183.** A sessão pública é um mecanismo que visa garantir publicidade, isonomia e segurança jurídica por meio da 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. **184.** Corroborando o entendimento desta Corte de Contas, a SEHAB fez constar na nova minuta

do edital 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. **185. Diante do exposto, acompanho o entendimento da Auditoria para DETERMINAR a adoção das adequações pertinentes a este apontamento na republicação do Edital, anotando que no Referendo de Retomada do Edital de Chamamento Público nº 001/SEHAB/2022 foi também determinada a inclusão de previsão de sessão pública para abertura dos envelopes de proposta. 186.** Superado estes apontamentos, seguindo o precedente do acordado pelo Pleno em questões ventiladas no julgamento do Referendo de Retomada do Edital de Chamamento Público nº 001/SEHAB/2022 e seus Embargos de Declaração no TC nº 9.538/22, passa-se a enfrentar os apontamentos que são em sua conjectura exclusivos a este Edital. **187.** Ou seja, trata-se de apontamentos que, até se forem idênticos ao do outro Edital, tem matéria diferente, dados as peculiaridades do objeto de cada Chamamento Público, verificado que este Chamamento Público nº 002/SEHAB/2022 se difere do outro por buscar a aquisição de imóveis pulverizados, como já esclarecido. **B) APONTAMENTOS DA AUDITORIA EXCLUSIVOS EM SUA CONJECTURA A ESTE EDITAL** - **Item 4.2. Há imprecisão do objeto quanto à situação do empreendimento no qual serão adquiridas as unidades habitacionais, ou seja, se estão em construção, prontos, em reforma ou em processo de retrofit, em infringência ao art. 33 da LF nº 13.303/2016 (subitem 3.3). 188.** Trata-se aqui de apontamento da Auditoria que conclui pela imprecisão do objeto do certame quanto à situação na qual se encontra os imóveis a serem adquiridos. **189.** No Preâmbulo do Edital consta a definição do objeto do certame nos seguintes termos (peça 8, fl. 3): "**OBJETO:** aquisição de imóveis pulverizados para a implantação de unidades habitacionais". **190.** Já em seu item 6.19 (peça 8, fl. 14), que trata da documentação preliminar, consta o seguinte: *"6.19.1 A DOCUMENTAÇÃO PRELIMINAR contempla os seguintes documentos relativos a um mesmo IMÓVEL contido na PROPOSTA DE ALIENAÇÃO: a) Cópia de notificação de lançamento do*

*Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU do IMÓVEL; e*

*b) Prova da titularidade do PARTICIPANTE, ou do compromisso de propriedade, sobre o IMÓVEL, mediante via atualizada da certidão de matrícula ou de transcrição do cartório de Registro de Imóveis competente, e, quando o caso, via atualizada da escritura ou instrumento particular. i. Na hipótese de IMÓVEL em construção, o item "b" acima deverá ser substituído por: i.a. Prova da titularidade do PARTICIPANTE ou do compromisso de propriedade do PARTICIPANTE sobre o terreno em que está localizado o IMÓVEL, mediante via atualizada da certidão de matrícula ou de transcrição do cartório de Registro de Imóveis competente, e, quando o caso, via atualizada da escritura ou instrumento particular; e i.b. Protocolo do licenciamento, expedido pela PMSP, para aprovação e execução de edificação nova ou reforma ou registro do memorial de incorporação, nos termos do artigo 33, da Lei Federal nº 4.591/1964. ii. Na hipótese de IMÓVEL em retrofit, o item "b" acima deverá ser complementado pelo registro do memorial de incorporação e uma declaração de responsável técnico com registro no órgão competente (CAU/CREA) informando a adequação das instalações hidráulicas e elétricas."(grifos nossos).*

**191.** Percebe-se que o edital trata de seu objeto de forma genérica em seu preâmbulo, lá consignando apenas "*a aquisição de imóveis pulverizados*", e que, adiante, em seu item 6.19, faz referência aos documentos que devem ser apresentados, na fase preliminar, referindo-se, de forma específica, a *"imóveis em construção"* e *"imóveis em retrofit"*. **192.** A partir da leitura do edital, na forma na qual se encontra, poder-se-ia inferir que os *"imóveis pulverizados"* a serem adquiridos, descritos de forma genérica em seu preâmbulo, podem ser imóveis prontos, em construção, ou mesmo em reforma, seja ela específica de requalificação ("retrofit"), seja outro tipo. Não existe clareza na delineação do objeto do certame, o que, além de acarretar riscos de eventuais contendas jurídicas, constitui-se em afronta ao disposto no art. 33 da Lei Federal nº 13.303/16, *in verbis*: "*Art. 33. O objeto da licitação e do contrato dela decorrente será definido de forma sucinta e clara no instrumento convocatório."* **193.** Imprescindível constar de forma clara e

objetiva no edital a definição de seu objeto, e, no caso, que tipo de imóvel se busca adquirir, e em qual situação. Se serão adquiridos, além de imóveis prontos, também imóveis em construção, em reforma ou em processo de requalificação, ou se serão aceitos para a aquisição apenas imóveis prontos, podendo, entretanto, ser ofertados preliminarmente aqueles nas demais condições apenas para a análise e classificação dos lotes prevista na fase "I" do certame, devendo estar posteriormente prontos e aptos ao recebimento por ocasião de sua apresentação na fase "II", dedicada à análise da adequação dos imóveis apresentados por meio de vistoria de recebimento. **194. Assim, DETERMINA-SE que seja delineado, de forma clara no edital, o objeto do certame quanto à situação dos imóveis que serão aceitos efetivamente para a aquisição, qual seja, a de imóveis prontos. Ainda, que fique expresso no edital que serão aceitos imóveis em construção, em reforma ou em processo de requalificação, apenas enquanto propostas preliminares, para a análise e classificação dos lotes prevista na fase "I", estabelecendo de forma explícita o prazo para a efetiva entrega de tais imóveis, na condição de prontos, em tempo de estarem aptos à inspeção e avaliação a ser realizada pela junta de vistoria. Item 4.4 O Edital de Chamamento não apresenta critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira dos participantes em infringência ao inciso II e III do art. 58 da LF nº 13.303/2016 (subitem 3.5). 195.** Trata-se de apontamento da Auditoria que cuida da necessidade de fixação de critério de qualificação técnica dos licitantes que venham a participar do certame, notadamente ante a possibilidade de credenciamento de imóveis por pessoas físicas, e o risco destes não terem a capacidade de produzir os imóveis, tendo em vista a existência, no edital, da possibilidade de aquisição de imóveis em fase de construção, em reforma ou requalificação. **196.** Ocorre que, no item 4.2 anterior (referente ao subitem 3.3), foi feita determinação no sentido de que (1) seja delineado, de forma clara no edital, que o objeto do certame é a aquisição de imóveis prontos e pulverizados; (2) que seja consignado de forma expressa que serão aceitos imóveis em construção, em reforma ou em processo de requalificação, apenas enquanto

propostas preliminares, para a análise e classificação dos lotes prevista na fase "I"; e (3) que seja estabelecido, de forma explícita, o prazo para a efetiva entrega dos imóveis, **na condição de prontos**, em momento anterior à inspeção e avaliação a ser realizada pela junta de vistoria (que por sua vez é fase anterior à efetiva lavratura das escrituras e consequente pagamento dos imóveis). **197.** A efetivação da citada determinação já elimina o risco alertado pela Auditoria da incapacidade de entrega efetiva na oportunidade de sua aquisição. Não obstante, a Auditoria entende que é necessária a qualificação técnica dos participantes, pois o simples fato de o imóvel estar pronto não afasta o risco de terem sido executados sem atendimento às normas técnicas. **198.** Deve se ressaltar, neste ponto, que os imóveis, conforme informação retro, serão adquiridos na forma prontos e submetidos a vistoria técnica previa à aquisição. Inclusive, a qualificação técnica e financeira do participante é desnecessária para qualificação do imóvel, visto que o mesmo deve ter sido produzido de acordo com certificação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat ("PBQP-H"), nos termos da determinação referente ao apontamento 4.6 posto acima. **199.** Em sua última manifestação (peça 108) a Origem se propôs a alterar o Edital para limitar os participantes para apenas pessoas jurídicas, excluindo as pessoas físicas. Visto esta mudança, se tratando apenas de participantes pessoas jurídicas, é imprescindível que as mesmas demonstrem capacidade técnica e econômico-financeira, conforme o disposto na Lei Federal nº 13.303/16. **200. Assim, DETERMINA-SE que o apontamento pode ser tido como afastado, desde que efetivada, na republicação do edital, a adequação pertinente de que só pessoas jurídicas podem participar do Chamamento, de acordo com o proposto pela Origem. Limitando-se o Edital para pessoas jurídicas, DETERMINA-SE, também, que seja apresentado critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira dos participantes, seguindo o disposto no art. 58, inciso II e III da Lei nº 13.303/2016 . Item 4.5. 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, de modo a**

**não ocorrer concentração de unidades em regiões extremas e em um único ou em poucos empreendimentos (subitem 3.6.). 201.** Este apontamento cuida da opção da Administração pela não limitação de um número mínimo de unidades para a Categoria A e da não fixação de um número máximo de unidades por empreendimento. **202.** 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. **203.** Nesse sentido, existe no Anexo I do Edital, na versão encaminhada pela Origem (colacionado à peça 57 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"*. **204.** 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). **205.** Visando dar efetividade à previsão editalícia, bem como impedir a concentração de imóveis para um ou alguns participantes 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, **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 e a aquisição pulverizada pretendida. 206.** De outra parte, existe neste apontamento a questão da não fixação de

percentual mínimo de unidades credenciadas na Categoria A. **207.** De acordo com o edital, a quantidade prevista por lote editalício (referente às 5 zonas geográficas tradicionais) de 1.000 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" (...).* **208.** Nota-se que a categoria A se refere a áreas com proximidade ao sistema estrutural de transporte coletivo, qual seja, na área de influência dos eixos estruturais com infraestrutura de mobilidade, enquanto a categoria B se reporta às áreas (quadras) que não integrem a categoria A, ou seja, que não estão em uma inseridas em parte ou pelo todo dentro dos eixos estruturais. **209.** 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. **210.** 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. **211.** 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. **212.** 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. **213.** 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 às políticas urbanísticas. **214.** 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. **215.** 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. **216.** 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. **217.** 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. **218.** 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 os usos 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; (...).”* **219.** 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.”* **220.** 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."* **221.** 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; (...)."* **222.** 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****; (...)."* **223.** 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; (...)."* **224.** 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; (...).”* **225.** 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”*. **226.** 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. **227.** 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.”* **228.** 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. **229.** 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. **230.** De outra parte, tem-se que o presente Chamamento está em consonância com o Programa de Metas do Município, no qual está prevista a entrega de 49.000 unidades habitacionais na Meta n° 12. **231.** 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".* **232.** 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; (...)."* **233.** 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."* **234.** 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. **235.** 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." **236.** 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. **237.** 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. **238.** 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. **239.** Registre-se, por fim, que o tema foi objeto de destaque por parte dos Conselheiros Domingos Dissei e do agora Conselheiro emérito 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".* **240. 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. 241.** Adicionalmente, apesar do objeto de aquisição do Edital ser diferente, a própria auditoria, em sua última manifestação (peça 111), consignou que o Plenário no julgamento do Referendo de Retomado de Chamamento nº. 001/SEHAB/2022, também adotou recomendações tratando deste apontamento. **item 4.7. A ausência de minuta contratual no Edital de Chamamento nº 002/SEHAB/2022 infringe o artigo 43 e 44 do Decreto Municipal nº 44.279/2003, como também o parágrafo único, inciso III do artigo 49 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB-SP. Ademais, impossibilita a verificação da forma que se dará a relação com o participante, como por exemplo, se haverá previsão de reajuste contratual ou como procederá nos casos de dissolução (subitem 3.8). 242.** Aponta a Auditoria que a ausência minuta contratual no Edital de Chamamento nº 002/SEHAB/2022 infringe o artigo 43 e 44 do Decreto Municipal nº 44.279/2003, como também o parágrafo único, inciso III, do artigo 49 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB-SP. **243.** Ademais, impossibilita a verificação da forma que dar-se-á a relação com o participante, como, por exemplo, se haverá previsão de reajuste contratual ou como proceder-se-á nos casos de dissolução. **244. Assiste razão à SCE, sendo o caso de se DETERMINAR que seja incluída, entre os anexos do edital, a minuta contratual devida, nos termos do artigo 43 e 44 do Decreto Municipal nº 44.279/2002, bem como do parágrafo único, inciso III, do artigo 49 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB-SP. Item 4.9. A permissão de serem lavradas escrituras públicas para um conjunto de unidades, em detrimento da**

**individualização da escritura pública por unidade habitacional prevista no item 11.2.2. do Edital de Chamamento, dificulta a transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel (subitem 3.10). 245.** Trata-se da necessidade de se impossibilitar a lavratura de escritura pública relativa à conjunto de imóveis credenciados do mesmo empreendimento, possibilidade trazida na versão inicial do edital. **246.** Ocorre que é necessária a individualização das unidades habitacionais para a comercialização dos imóveis. **247.** Isso acontece 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. **248.** 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. **249.** Em resposta, a Origem informou que alterou o item 11.2.2 do edital, inserindo previsão de matrícula individualizada dos imóveis credenciados com averbação de construção. **250.** Sobre este item, assim foi manifestado e decidido, por maioria, pelo E. Plenário, nos Embargos de Declaração opostos nos autos do TC 9538/2022: **"***62. Sobre o ponto, ressalta-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."* **251.** Nessa linha, no caso específico do Chamamento Público nº 001/SEHAB/2022 foi decidido que era suficiente a exigência de apresentação de matrícula individualizada dos imóveis credenciados com averbação da construção, em razão de seu objeto diferente, que compreende a aquisição imóveis prontos e também de imóveis em construção. **252.** Contudo, no caso do Edital em análise do Chamamento Público nº 002/SEHAB/2022, além da exigência da matricula individualizada dos imóveis credenciados, também é necessária a exigência da escritura pública individualizada de acordo com o exposto nos Embargos de Declarações, dado que tem como objeto a aquisição de imóveis pulverizados. **253.** Diante disso, corroboro o posicionamento da Auditoria no sentido de que a eliminação da previsão de lavratura de escritura públicas para um conjunto de unidades torna superado o apontamento. **254. Diante do exposto, DETERMINA-SE que seja incluído no edital a exigência de apresentação de escrituras e matrículas individualizadas dos imóveis credenciados. Evitando, desse modo, dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel. Item 4.10. Cabe à SEHAB definir a obrigatoriedade ou não 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 3.11). 255.** Esse apontamento demonstrou preocupação com a possibilidade de aquisição de unidades habitacionais com a necessidade de obras complementares. **256.** 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. **257.** Pertinente o apontamento da Auditoria, uma vez que tal fato implicaria na demanda de obras complementares nas unidades habitacionais que forem adquiridas, especialmente porque não consta a definição da destinação das unidades, podendo se dar, inclusive, à locação social. **258.** Além disso, nos itens 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."* **259.** A SEHAB admitiu a procedência do apontamento de forma que na nova minuta de edital encaminhada a este Tribunal, foi inserido o item 3.1 que assim dispõe: 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. **260. Diante disso, acompanho o entendimento da Auditoria no sentido de DETERMINAR que as novas disposições do edital sejam efetivadas, definindo a obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes (inclusive com a definição do acabamento do piso a ser entregue, de forma a não ser entregue piso de concreto) e utilização de revestimento cerâmico nas**

**áreas molhadas das unidades habitacionais, além das demais providências apresentadas de modo a garantir as medidas de desempenho mínimas estabelecidas pela NBR 15.575. Item 4.11. Cabe à Administração se resguardar e solicitar a apresentação de laudo de recebimento das unidades adquiridas elaborado por profissional independente e especializado, o manual do proprietário, a convenção do condomínio e os documentos necessários para a lavratura da escritura pública, incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final, tendo em vista que serão adquiridas no mínimo 50 unidades habitacionais por participante (subitem 3.12). 261.** A preocupação aqui é referente à necessidade de apresentação, por parte dos ofertantes dos imóveis, de laudos de inspeção e recebimento de obras elaborados por profissionais especializados e independentes, convenção do condomínio e os documentos exigidos para a posterior lavratura da escritura pública, bem como do manual do proprietário, que todo imóvel deve possuir e é responsabilidade da construtora para com o proprietário. A elaboração e entrega do Manual do Proprietário, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, é obrigatória e regida pela ABNT NBR 14037 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que define o seu conteúdo. **262.** Consta no 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)."* **263.** 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. **264.** Adicionalmente, em que pese o Município se ater ao dever de vistoriar

o bem adquirido, dentro dos parâmetros previstos no edital, há expectativa, de acordo com os seus termos, de que a Comissão de Avaliação avalie até 5.000 (cinco mil) unidades habitacionais em um curto período de tempo.

**265.** A expressiva quantidade de imóveis a serem adquiridos, em contraposição ao reduzido número de integrantes (10) da comissão de avaliação, implica na necessidade de a Administração solicitar a apresentação de um laudo de recebimento específico das unidades adquiridas elaborado **por profissional independente e especializado**. **266.** Acatando o apontamento do Tribunal, a SEHAB inseriu na nova minuta de edital a exigência de apresentação de laudos de inspeção, entendendo que a medida vai ao encontro das práticas do setor e tem o condão de atribuir 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. **267.** Nesse sentido, registre-se a previsão, especificamente no Anexo VII – Formulário de Documentação Completar (fl. 30); e, no item 1. DEFINIÇÕES do Edital (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. **268. Assim, acompanho o entendimento da Auditoria no sentido de DETERMINAR a adequação do edital em sua republicação, com as correções citadas, bem como sejam acrescidas, ainda, as exigências de apresentação do manual do proprietário, a convenção do condomínio e os documentos necessários para a lavratura da escritura pública incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final, poderá ser considerado sanado o presente apontamento. Tais documentos devem atender às normas técnicas oficiais para elaboração de manuais e documentação edilícia e de inspeções e perícias. Item 4.12. São necessários esclarecimentos de como se dará a avaliação da compatibilidade do preço proposto com o valor de mercado pela Comissão de Avaliação; e, por fim, a exclusão de documentos referentes à reforma (subitem 3.13).**

**269.** Conforme a Auditoria, cabe esclarecer como dar-se-á a avaliação dos imóveis no que tange à compatibilidade entre o preço proposto e o valor de mercado (peça 69, fl. 26). **270**. De fato, a ausência de critério definido compromete a análise sobre a decisão tomada frente às inúmeras propostas apresentadas, e não demonstra ao interessado, com a devida transparência, a sua motivação. **271**. Entretanto, (1) a determinação de criação de ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização; (2) a recomendação de utilização de estudo complementar a ser realizado previamente à abertura do certame com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como o CRECI ou o IBAPE, para a avaliação da adequabilidade dos valores apresentados no Edital nos valores tetos, bem como nos limites de precificação por m² de área útil, definidos por Distritos, com as devidas CATEGORIAS ESPACIAIS DE PRIORIZAÇÃO A e B; bem como (3) a recomendação de 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; todas dispostas no item 4.8 anterior, desde que efetivadas, têm o condão de superar este apontamento. **272**. A segunda questão consignada pela Auditoria neste item diz respeito aos documentos definidos pela lei municipal nº 16.642/17, pelo Decreto Municipal nº 57.776/17, e pela Portaria 221/SMUL-G/2017, estranhos ao edital, que acarretariam o risco de induzir o licitante a erro. **273**. Ocorre que, no item 4.2 anterior (referente ao subitem 3.3), foi feita determinação no sentido de que (1) seja delineado, de forma clara no edital, que o objeto do certame é a aquisição de imóveis prontos; (2) que seja consignado de forma expressa que serão aceitos imóveis em construção, em reforma ou em processo de requalificação, apenas enquanto propostas preliminares, para a análise e classificação dos lotes prevista na fase "I"; e (3) que seja estabelecido, de forma explícita, o prazo para a efetiva entrega dos imóveis, na condição de prontos, em momento anterior à inspeção e avaliação a ser realizada pela junta de vistoria (que por sua vez é fase anterior à efetiva lavratura das escrituras e consequente pagamento dos

imóveis). **274**. A efetivação da citada determinação leva à superação do apontamento, tendo em vista que restará claro no edital que serão aceitos, enquanto propostas preliminares, apenas para análise e classificação (fase I), imóveis em construção ou reforma, devendo estes serem apresentados (fase II) na situação de prontos. **275.** Ademais, em sua última manifestação a Auditoria entendeu como esclarecido pela Origem o procedimento de avaliação da compatibilidade de preços. **276. Desse modo, DETERMINA-SE, que seja incluído na redação Edital a alteração proposta pela Origem em sua recente resposta (peça 108) de que: "*O atendimento, pelos IMÓVEIS CREDENCIADOS, às condições de dispensa de licitação previstas pela legislação federal, notadamente quanto ao atendimento das finalidades precípuas da COHAB-SP, cujas necessidades de instalação e localização condicionam a escolha do IMÓVEL, e ao preço compatível com o valor de mercado, por meio da verificação, pela comissão de avaliação, do cumprimento do VALOR INDIVIDUAL DO IMÓVEL e do PREÇO REFERENCIAL do respectivo IMÓVEL".* VII - QUESTÕES FUNDAMENTAIS QUE SE ENCONTRAM OBSCURAS E EXIGEM APROFUNDAMENTO NA BUSCA DE SOLUÇÕES**. **277**. Sem prejuízo dos apontamentos da auditoria acima consignados, faz-se imprescindível destacar de forma conjunta 03 (três) questões que se encontram obscuras, na forma em que ainda estão tratadas no edital. Dada a sua natureza, estas questões, 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 necessidade de demonstração da existência de demanda efetiva relativa à aquisição do quantitativo disposto no edital; **C.** a deficiência constatada na aferição dos preços referenciais dos imóveis que se pretende adquirir. **278**. Estas questões, inclusive, foram também ressaltadas no referendo de retomada do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022 pelo Plenário, no âmbito do TC nº 9538/2022. **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);** **279**. **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"**, temos que entender primeiramente que estas são as áreas compostas 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; pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se encontram dentro das distâncias de influência definidas pelo EETU e EETUP**. 280.** Compreendido o que são as áreas de categorização espacial "A", deve ser analisado o arcabouço normativo que ampara, desde sua gênese, a política pública de habitação na qual se insere o Chamamento Público nº 02/SEHAB/2022: **281**. 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. **282**. 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. **283**. Citando Araújo e Nunes Junior:[13] "*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.***" **284**. A CF/1988, portanto, traz a "moradia" como direito social (art. 6º) e a inclui entre as "necessidades vitais

[13] ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 145.

básicas" do trabalhador e da sua família (art. 7º, IV). Adicionalmente, 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. **285**. 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."* **286**. 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**"[14]. **287**. 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. **288.** 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 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**

[14] MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. pág. 237.

**constitucional e, por óbvio, também na legislação infraconstitucional**. **289**. 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. **290**. 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"[15]. **291**. 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**". **292**. 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 estas editadas para atendimento de suas peculiaridades. **293**. 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*

[15] SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 11ªed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. pág. 290.

*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."*[16] **294**. E continua: *"(...) 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."*[17] **295**. 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. **296**. Nessa seara, o Chamamento Público 02/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. Dessa forma, sua interpretação não deve ser restritiva, e sim teleológica, buscando os fins almejados pela norma e

[16] Freitas Martins, R. M. (2005). As normas gerais de direito urbanístico. Revista De Direito Administrativo, 239, 66–88.
[17] Freitas Martins, R. M. (2005). As normas gerais de direito urbanístico. Revista De Direito Administrativo, 239, 66–88.

direcionada aos objetivos desta. Nesse sentido, 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. **297**. 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; (...)."* **298**. 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."* **299**. 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; (...).”* **300**. 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. **301**. 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”.[18] **302**. E assim prossegue o ilustre administrativista (pág. 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*

[18] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 139.

*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."*[19] **303**. 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. **304**. 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. **305**. 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. **306**. 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 às áreas compostas 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; pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se encontram dentro das distâncias de influência definidas pelo EETU e EETUP**. **307.** Dessa forma, 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. **B) A necessidade de**

[19] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 141.

**prova que quantifica a demanda relativa à aquisição dos imóveis disposto no edital**. **308**. **No que diz respeito à necessidade de prova que quantifica a demanda relativa à aquisição dos imóveis dispostos no edital**, como registrado inicialmente, a presente licitação tem valor estimado altíssimo, de R$ 1.150.000.000,00 (um bilhão e cento e cinquenta milhões de reais), o que, consequentemente, gera risco de severo possível dano ao Erário, caso não seja procedida com a devida cautela. **309**. 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*"[20]. **310**. Assim, para Lucas Rocha Furtado "*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*". [21] **311**. Expõe a doutrina[22] 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*

[20] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, cit., pág. 480.

[21] FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. rev. e atual., 2013, pág. 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.

[22] LIMA, Luiz H, 2021, op cit. pág. 35

*adequados; ou, ainda, a sua execução inadequada ou incompleta, a sua utilização imprópria ou a sua não utilização, gerando diversas disfunções na administração."* **312**. Uma preocupação importante relacionada à atual licitação, que vislumbra a compra de 5.000,00 imóveis, é que ocorra o referido ato econômico por má gestão, 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 disponham a um comprometimento financeiro das suas economias domésticas. **313**. 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"*. **314**. 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"*. **315**. 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 5.000 (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. **316**. 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 dos editais do "Programa Pode Entrar"**: *"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."* **317**. 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. **318**. 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**. 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 se pode 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. **319**. 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. **320**. 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."* **321**. Aplicáveis ao caso o testemunho oportuno de Walteno Marques da Silva[23]: *"Tem sido comum a prática do empirismo, do acaso e da pressa na iniciação dos procedimentos licitatórios, e por essa*

[23] SILVA, Walteno Marques da. *Procedimentos para licitar*. Brasília: Editora Consulex, 1998, pág 655.

*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."* **322.** 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)."* **323.** 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. **324.** 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 02/SEHAB/2022 à demonstração, pela Origem, antes da lavratura da escritura pública dos imóveis credenciados, do pagamento do valor individual do imóvel e da imissão na posse dos imóveis credenciados, dispostos na fase "III" do certame, da existência da efetiva demanda que fundamente de forma adequada a delineação de seu objeto**. **C) A deficiência constatada na**

**aferição dos preços referenciais dos imóveis que se pretende adquirir**. **325.** 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)**. **326.** 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). **327.** 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. **328.** 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. **329.** 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 02/SEHAB/2022 à demonstração, pela Origem, antes do início da 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 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, 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. 330.** 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"[24]. Todas essas perspectivas são juridicamente razoáveis e relevantes para solução de problemas jurídicos. **331.** 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). **332.** 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). **333.** 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*"[25]. **334.** Em outros termos, trata-se

[24] SAYEG, Ricardo Hasson; e BALERA, Wagner. *Fator Caph, Capitalismo Humanista* – a dimensão econômica dos direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 2019, pág 292.

[25] SAYEG, Ricardo Hasson; e BALERA, Wagner. *Fator Caph, Capitalismo Humanista*, cit., pág. 295.

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. **335.** 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 "III", qual seja - a lavratura da escritura pública dos imóveis credenciados, pagamento do valor individual do imóvel e imissão na posse dos imóveis credenciados - 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**

**336.** 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, é preciso se ter em mente que se está diante de um projeto extremamente inovador, tendo em vista que se trata, ao contrário da prática consolidada dos projetos de habitação, não de construção pelo Poder Público de imóveis a serem utilizados posteriormente pelos programas habitacionais, mas de **aquisição de imóveis construídos pela iniciativa privada, por meio de Parceria Público-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. **337.** 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**. **338.** E não há dúvidas, a partir de todas 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. **339.** 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."*[26] **340.** Por sua vez, o Manual do TCU de Risco e Controles nas aquisições públicas[27] 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. **341.** 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 supervaloração 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**). **342.** 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. **343.** Todavia, ao mesmo tempo, deve-se ponderar que esses aludidos riscos somente se concretizarão com a realização da fase "III" da licitação, momento em que serão realizados a lavratura da escritura pública dos imóveis credenciados, o pagamento do valor individual do imóvel e a imissão na posse dos imóveis credenciados. Dessa maneira, não há motivo para que as primeiras duas fases do chamamento público, que não apresentam o mesmo risco, mantenham-se

---

[26] 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.

[27] BRASIL, Tribunal de Contas da União. Manual de Risco e Controles nas aquisições públicas, link:http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm

estagnadas. **344. Até porque, após completada as duas fases iniciais do edital, existirão elementos a partir dos quais tais riscos poderão ser melhor avaliados. 345. 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 "I" e "II", antes que seja adquirido qualquer imóvel. B) Da Perspectiva do Direito Positivo 346.** 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. **347.** 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. **348.** 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." **349.** 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. **350.** 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."* **351.** Já o art. 113, §2º, da Lei 8.666/93, em norma geral da competência do Tribunal de Contas, 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".* **352.** 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. **353.** Como já provado neste voto, a retomada integral de todas as fases do presente edital gera um risco gigantesco ao Erário e a finalidade do programa o que não pode ocorrer. **354.** 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. **355.** 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).* **356.** 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. **357.** Nessa linha, observo que existem precedentes, nos diversos Tribunais de Contas, nos quais a licitação foi suspensa 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."* **358.** 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".*[28] **359.** 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**. **360.** Até porque o mencionado 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. **361.** 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. C) Da Perspectiva dos Direitos Humanos**. **362.** 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"[29]. **363.** 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." **364.** 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

[28] Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-pleno-referenda-suspensao-de-edital-em-santo-andre
[29] SAYEG, Ricardo Hasson; e BALERA, Wagner. Op cit., pág. 297.

efetivamente não passa de um pedaço de papel, ela deve reviver sempre que for aplicada".[30] **365.** 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. **366.** 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. **367.** Um ato administrativo antieconômico, que gasta de forma ineficiente os recursos públicos, gerando uma prestação ineficaz, não leva à concretização dos direitos humanos. **368.** 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. **369.** 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. **370.** 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 02/SEHAB/2022 até o final de sua segunda fase.** **371.** Apontando, inclusive, que o Plenário desta Corte de Contas acordou no Referendo de Retomada do Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022, no âmbito do TC nº 9.538/22, desta mesma forma, sob esta mesma fundamentação, como já visto neste voto. **372.** Reitera-se que naquele caso restou determinado 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*

[30] 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, pág 40.

*para deliberação do Plenário dessa Corte de Contas.*" **373.** Complementarmente, também deve ficar consignado que esta determinação não foi enfrentada pela Origem no TC nº 9.538/22 em sua oportunidade recursal. **XIX - DISPOSITIVO FINAL. 374.** 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. **375.** 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. **376.** 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." (pág. 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."* **377.** 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. **378.** Tampouco se pode 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 quanto antes o enorme déficit de habitações historicamente existente em nosso país. **379.** 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. **380.** Imperativo consignar que, conforme diversas manifestações da Origem durante todo o período de acompanhamento do Chamamento Público 02/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. **381.** 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, quanto antes. **382.** 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. **383.** 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 02/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 4.1, 4.2, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12 e 4.14, consideradas superáveis pela Auditoria no seu relatório conclusivo, desde que promovidos os ajustes necessários, conforme compromisso por ela assumido em sua última manifestação: 1) Item 4.1.** Incluir no Edital a indicação da 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, conforme a Origem se comprometeu em sua resposta (peça 108). **2) Item 4.2.** Delinear de forma clara no edital o objeto do certame quanto à situação dos imóveis que serão aceitos efetivamente para a aquisição, qual seja, a de imóveis prontos. Ainda, deixar expresso no edital que serão aceitos imóveis em construção, em reforma ou em processo de requalificação, apenas enquanto propostas preliminares, para a análise e classificação dos lotes prevista na fase "I", estabelecendo de forma explícita o prazo para a efetiva entrega de tais imóveis, na condição de prontos, em tempo de estarem aptos à inspeção e avaliação a ser realizada pela junta de vistoria. **3) Item 4.4.** Que seja efetivado, na republicação do edital, a adequação pertinente de que só pessoas jurídicas podem participar do Chamamento, de acordo com o proposto pela Origem. Também que seja apresentado critérios mínimos para avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira dos participantes, seguindo o disposto no art. 58, inciso

II e III da Lei nº 13.303/2016. **4) Item 4.6**. Inserir no edital a exigência de os participantes serem credenciados ao PBQP-H, bem como a exigência de que a qualidade dos materiais deverá atender à NBR 15575. **5) Item 4.7.** Incluir, entre os anexos do edital, a minuta contratual devida, nos termos do artigo 43 e 44 do Decreto Municipal nº 44.279/2002, bem como do parágrafo único, inciso III, do artigo 49 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB-SP. **6) Item 4.8.** Criar **ZONAS DE PRECIFICAÇÃO POR DISTRITO**, com diferenciação dos valores por m², específicas para cada categoria espacial de priorização (A e B). Vedada a criação de medianas por subprefeitura. **7) Item 4.9.** Inclusão, no edital, da exigência de apresentação de escrituras e matrículas individualizadas dos imóveis credenciados, evitando dificuldades na transferência de titularidade futura das unidades habitacionais no momento de transferência do domínio do imóvel. **8) Item 4.10.** Inserir no edital a obrigatoriedade da colocação de piso nas áreas quentes (inclusive com a definição do acabamento do piso a ser entregue, de forma a não ser entregue piso de concreto) e utilização de revestimento cerâmico nas áreas molhadas das unidades habitacionais, além das demais providências apresentadas de modo a garantir as medidas de desempenho mínimas estabelecidas pela NBR 15.575. **9) Item 4.11.** Exigir 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, bem como sejam acrescidas, ainda, as exigências de apresentação do manual do proprietário, a convenção do condomínio e os documentos necessários para a lavratura da escritura pública incluindo-o dentre os documentos obrigatórios do Anexo VIII – Formulário de Documentação Final. **10) Item 4.12.** Incluir na redação Edital a alteração proposta pela Origem em sua recente resposta (peça 108) de que: "O atendimento, pelos IMÓVEIS CREDENCIADOS, às condições de dispensa de licitação previstas pela legislação federal, notadamente quanto ao atendimento das finalidades precípuas da COHAB-SP, cujas necessidades de instalação e localização condicionam a escolha do IMÓVEL, e ao preço

compatível com o valor de mercado, por meio da verificação, pela comissão de avaliação, do cumprimento do VALOR INDIVIDUAL DO IMÓVEL e do PREÇO REFERENCIAL do respectivo IMÓVEL". **11) Item 4.14.** Inserir no Edital a 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. **B) RECOMENDO, como forma de alerta à Administração, 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 4.3, 4.5, 4.8 e 4.13, mantidos pela Auditoria, no seu relatório conclusivo, como não superados: 1) 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. **2) Item 4.5.** Fixar quantidade mínima de unidades habitacionais para a Categorização Espacial A, tendo em vista a prioridade do Município de aquisição nos eixos estruturais; **3) Item 4.5.1.** 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. **4) Item 4.8.** Realizar estudo complementar, previamente à abertura do certame, com o apoio de instituição especializada na precificação de imóvel, tal como CRECI ou IBAPE, ou instituição financeira, como a Caixa Econômica Federal, 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. **5) Item 4.13.** Apresentar e republicar a fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo relativos aos requerimentos feitos em sede de consulta pública. Complementarmente, REITERAM-SE as recomendações que foram

levantadas por este Plenário no julgamento do referendo de retomada do Chamamento Público 01/SEHAB/2022 (TC 9538/2022): **6)** 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. **7)** 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. **8)** 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. **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 previsto na fase "III" do edital (lavratura da escritura pública dos imóveis credenciados, pagamento do valor individual do imóvel e imissão na posse dos imóveis credenciados**) até que haja nova passagem da matéria para deliberação do Plenário dessa Corte de Contas. **384.** 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**". (pág. 16 da nota técnica de agosto de 2022 da Origem, peça 50). "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.**" (pág. 16/17 da nota técnica de agosto de 2022 da Origem, peça 50). "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." (pág. 20 da nota técnica de agosto de 2022 da Origem de peça 50). **"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." (pág. 71 da nota técnica de agosto de 2022 da Origem de peça 64). **385.** 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. **386.** É como voto."

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

12 – julho – 2023

Adriana Manolio – Coordenadora Chefe Processual Substituta

/cv

Assinado digitalmente por ADRIANA MANOLIO
Data: 14/07/2023 08:30:37 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo