Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR (Juntados aos autos na 3.161ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BREGUIM (Juntada aos autos na 3.166ª S.O. – Certidão)

III – VOTO EM SEPARADO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

Cuidam os autos, respectivamente, de análises formais dos Contratos 01/19 (firmado entre a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e o Consórcio Habita Brasil S.A.) 02/19 (pactuado entre Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e a Concessionária TEEN-IMOBILIÁRIO S.A.), 03/19 (entabulado entre a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e a Concessionária PPP Habitacional Municipal SP – SPE S.A.), 04/19 (firmado entre a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e a Concessionária SP9 Incorporação e Construção – SPE S.A.), 05/19 (firmado entre a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e a Concessionária Uno Habitação S.A.) e 06/19 (tendo como partes a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e o Consórcio Habita Brasil S.A., Sociedade de Propósito Específico – SPE).

Diante das providências noticiadas pela COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), a Auditoria concluiu, em seu relatório final, pela superação das irregularidades inicialmente[1] apontadas nos Contratos 01/2019, 03/2019, 05/2019 e 06/2019, no

[1] Contrato 01/2019 (R$ 616.269.000,00):
1- Não foram localizadas as planilhas financeiras do Plano de Negócios em arquivo Excel, evidenciando o desatendimento ao determinado no subitem 1.5 do Anexo V do Edital – Diretrizes para elaboração do Plano de Negócios.
Contrato 02/2019 (R$ 393.424.000,00):
1- A ausência do cronograma de entrega das unidades habitacionais das categorias HMP e HMC no Plano de Negócios contraria o subitem 2.2 do Anexo V do Edital.
2- Não foram localizadas as planilhas financeiras do Plano de Negócios em arquivo Excel, evidenciando o desatendimento ao determinado no subitem 1.5 do Anexo V do Edital – Diretrizes para elaboração do Plano de Negócios.
Contrato 03/2019 (R$ 169.984.742,27):
1- A ausência do cronograma de entrega das unidades habitacionais das categorias HMP e HMC no Plano de Negócios contraria o subitem 2.2 do Anexo V do Edital.
2- Não foram localizadas as planilhas financeiras do Plano de Negócios em arquivo Excel, evidenciando o desatendimento ao determinado no subitem 1.5 do Anexo V do Edital – Diretrizes para elaboração do Plano de Negócios.
Contrato 04/2019 (R$ 223.438.021,11):
1- O Plano de Negócios apresentado pela Concessionária na proposta econômica diverge das diretrizes para implantação prevista no Anexo V do Edital, comprometendo todo o Plano no que se refere à estimativa de receitas, custos, valor da contrapartida, fluxo de caixa e cronograma de entrega.
2- Não foram localizadas as planilhas financeiras do Plano de Negócios em arquivo Excel, evidenciando o desatendimento ao determinado no subitem 1.5 do Anexo V do Edital – Diretrizes para elaboração do Plano de Negócios.
Contrato 05/2019 (R$ 189.177.000,00):
1- A ausência do cronograma de entrega das unidades habitacionais das categorias HMP e HMC no Plano de

que foi acompanhada pelos demais Órgãos Técnicos.

Em relação ao Contrato 02/2019, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve o apontamento relativo à ausência do cronograma de entrega das unidades habitacionais HMP (Habitações de Mercado Popular) e HMC (Habitações de Mercado) e, quanto ao Contrato 4/2019 manteve o apontamento atinente às divergências no Plano de Negócios.

De início é importante destacar que o edital que antecedeu os contratos em questão foi objeto de análise e deliberação por este Tribunal nos autos do TC/003104/2018, sendo julgado regular pelo Pleno, fato que enseja a superação dos apontamentos que sejam afetos a análise do instrumento convocatório.

Posto isso, quanto ao contrato 2/2019 corroboro do entendimento expressado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral no sentido da possibilidade de seu acolhimento.

Isso porque é possível determinar à Origem que exija do Contratado a apresentação do cronograma de entrega das unidades.

No que diz respeito ao Contrato 4/2019, é imperioso consignar as seguintes informações trazidas nas manifestações da Origem:

As quantidades de UHs (Unidades Habitacionais) descritas no Edital não são restritivas, podendo ser construídas mais UHs (Unidades Habitacionais) que as previstas e que o critério de julgamento das propostas comerciais não leva em conta o número de UHs (Unidades Habitacionais), mas sim o valor de contraprestação máxima ofertada na proposta comercial.

A remuneração da Concessionária, via contraprestação pecuniária, é calculada exclusivamente com base nas quantidades de HIS (Habitação de Interesse Social) 1 e 2 entregues e não sobre o total de UHs (Unidades Habitacionais) sendo que, dessa forma, apenas 18 unidades poderiam afetar o Plano de Negócios e não 260 como apontou a Auditoria.

O incremento nas unidades HIS (Habitação de Interesse Social) 1 e 2 se deu em razão do crescimento das unidades HMC (Habitações de Mercado).

Quanto às unidades classificadas como HMP (Habitações de Mercado Popular) e HMC (Habitações de Mercado), estas são definidas no contrato como receitas acessórias de sorte que, por este motivo, os riscos do custo de construção e venda são totalmente alocados à Concessionária.

Negócios contraria o subitem 2.2 do Anexo V do Edital.
2- Não foram localizadas as planilhas financeiras do Plano de Negócios em arquivo Excel, evidenciando o desatendimento ao determinado no subitem 1.5 do Anexo V do Edital – Diretrizes para elaboração do Plano de Negócios.
Contrato 06/2019 (R$ 556.866.000,00):
1- Não foram localizadas as planilhas financeiras do Plano de Negócios em arquivo Excel, evidenciando o desatendimento ao determinado no subitem 1.5 do Anexo V do Edital – Diretrizes para elaboração do Plano de Negócios.

Com efeito, com relação à Matriz de Riscos, destaque-se a alegação da Origem e da Contratada no sentido de que os riscos de construção e venda das unidades HMP (Habitações de Mercado Popular) e HMC (Habitações de Mercado) estão totalmente alocados à Concessionária por se tratarem de receitas acessórias.

Tal fato foi ressaltado pela própria Auditoria quando observou que "*a Concessionária assumiu esse risco, conforme informa a Origem, em momento posterior a assinatura do ajuste.*"

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria-Geral, que adoto como razões de decidir, JULGO REGULARES os contratos 1, 2, 3, 4, 5 e 6 de 2019.

Determino, em relação ao Contrato 02/2019, que a Cohab cobre da Contratada que esta apresente, no prazo de 30 dias, o cronograma de entrega das unidades habitacionais.

Em relação ao Contrato 4/2019 determino que a Cohab promova junto a Concessionária, as adequações necessárias no Plano de Negócio a fim de consignar que todo o risco de construção e venda das unidades HMP (Habitações de Mercado Popular) e HMC (Habitações de Mercado) estão totalmente alocados à Concessionária, assim como o risco de demanda das unidades HMP (Habitações de Mercado Popular) excedentes, deixando claro, nesse último caso, dentro do Plano de Negócios, quais são essas unidades.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de setembro de 2021.

EDUARDO TUMA
Conselheiro

IV – COMPLEMENTO AO VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processos: TC/014484/2019 – Contrato nº PPP 01/19 – Lote 1, firmada com o Consórcio Habita Brasil S.A., formado pelas empresas FBS Construção Civil e Pavimentação S.A, Zetta Infraestrutura e Participações S.A., M4 Investimentos e Participações Ltda. e Engenharia de Materiais Ltda.**;** **TC/014486/2019** – Contrato nº PPP 02/19 – Lote 05, firmada com a Concessionária TEEN-IMOBILIÁRIO S.A, formado pelas empresas Telar Engenharia e Comércio S.A. e Engeform Engenharia Ltda. **; TC/014487/2019** – Análise de Contratação (Contrato nº PPP 03/19 – Lote 7), firmada com a Concessionária PPP Habitacional Municipal SP Lote 07 – SPE S.A., constituída pela empresa Terra Nova Engenharia e Construções Ltda. **; TC/014488/2019** – Análise de Contratação (Contrato nº PPP 04/19 – Lote 9), firmada com a Concessionária SP9 Incorporação e Construção – SPE S.A., constituída pela empresa Simétrica Engenharia LTDA **; TC/014489/2019** – Análise de Contratação (Contrato nº PPP 05/19 – Lote 11), firmada com a Concessionária Uno Habitação S. A., **TC/014490/2019** – Contrato nº PPP 06/19 – Lote 12, firmada com a Concessionária Consórcio Habita Brasil S. A; **TC/020540/2019** – Inspeção. Parceria Público-Privada da Habitação. Contratos 01 a 06/19 – Etapa Preliminar.

Senhor Presidente

Diante da divergência inaugurada pelo Conselheiro Roberto Braguim, peço vênia para complementar meu voto, com fundamento no parágrafo único do artigo 172 do RITCMSP[2], considerando que o julgamento em questão ainda não foi concluído com a proclamação do resultado, a fim de reafirmar pontos importantes já declinados em outra oportunidade.

Percebe-se que os fundamentos trazidos na divergência repisam argumentos analisados e superados quando do julgamento da Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018[3].

Assim, sem a pretensão de retomar tais discussões, já superadas pelos votos da maioria desta Corte, que culminou com o julgamento pela regularidade do Edital da Concorrência Internacional nº 001/2018, anoto que as questões trazidas no voto divergente não têm o condão de afastar as diretrizes fixadas pelo precedente, no que toca, principalmente, às diferenças relacionadas à natureza jurídica das concessões públicas que, diferentemente dos contratos de prestação de serviços públicos licitados com base na Lei de Licitações, possuem objeto muito mais amplo, envolvendo a execução de obra e o fornecimento de bens executados como prestações-meio, para que o concessionário possa disponibilizar o objeto principal da concessão que, no caso da PPP da Habitação, são as Habitações de Interesse Social aos beneficiários.

---

[2] Art. 172. O julgamento poderá ser adiado, quer na fase de debates, quer na de votação, observadas as normas do artigo 182, deste Regimento, quando:
Parágrafo único – Na fase de discussão ou de votação de item constante da ordem do dia, eventual adiamento, nas hipóteses previstas nos incisos I e III do presente artigo, suspende o julgamento do processo, mantendo-se a composição original do órgão julgador quando do retorno do feito à pauta.

[3] TC/003104/2018; TC/013514/2018; TC/000252/2019.

Diante da abrangência e complexidade da cadeia de contratos e de negócios que são realizados no âmbito da execução de uma concessão, restou fixado no precedente que descabe no âmbito de um edital de concessão trazer exigências próprias às licitações e contratos convencionais de obra, tais como de instruir o processo licitatório com detalhamento de especificações técnicas e memoriais das áreas a serem construídas. Essas são as razões que levaram este Tribunal a superar o apontamento da Auditoria sobre a pretendida falta de detalhamento mínimo no que tange às especificações técnicas, memoriais descritivos e áreas construídas mínimas, a fim de caracterizar os investimentos a serem realizados no âmbito da PPP da Habitação.

Também a questão envolvendo o detalhamento dos custos das áreas sujeitas à descontaminação encontra-se inserida nesse entendimento. Certamente os interessados na participação naquele certame inseriram em seus cálculos sobre o plano de negócios dos empreendimentos as variáveis envolvendo tais serviços, uma vez previsíveis, sendo inócuo, nesse momento de desenvolvimento da execução dos contratos, qualquer alusão à suposto risco à competividade do certame.

Ademais, não questionam os órgãos técnicos, em momento algum, a compatibilidade dos objetivos a serem alcançados nestes contratos com o interesse público, vinculado à concretização de política pública de desenvolvimento urbano, em setor sensível de notória carência no Município de São Paulo, que demandará a fiscalização direta e concomitante do Poder Concedente e desta Corte de Contas.

Ainda em relação ao necessário acompanhamento da execução contratual, anoto uma vez mais que o posicionamento fixado pelo precedente desta Corte, que julgou regular a Concorrência Pública 01/2018, foi no sentido de que a contratação da Verificadora limitar-se-á a mero apoio ao Concessionário. Nesses termos, em que pese o entendimento da Auditoria deste E. Tribunal de Contas, encampado pelo voto divergente, lembro que a matéria teve entendimento diverso pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, que destacou a existência de "amparo jurídico para que a Concessionária contrate Verificadora independente, para atuar em auxílio ao Poder Concedente, no exercício da indisponível atividade fiscalizatória inerente à delegação almejada." (TC/003104/2018)

Nesses termos, ressaltamos, uma vez mais, que a questão envolve a existência de autorização legal expressa contida no art. 13 da Lei Municipal nº 16.703/2017. Nessa medida, estando esta Corte sujeita ao princípio da legalidade, inerente ao Estado de Direito, não se mostra válido obstar a ação estatal em sede de análise de Edital, uma vez existindo a previsão legal específica.

Sem prejuízo, observo que da redação final do subitem 2.13 do 'ANEXO XI DO CONTRATO – DIRETRIZES PARA CONTRATAÇÃO E ATUAÇÃO DA VERIFICADORA', consta expressamente a obrigação de a Verificadora se submeter à fiscalização do PODER CONCEDENTE, resguardando a necessária segregação de funções e prevenindo a alegada "promiscuidade".

A autorização contida no Edital relacionada à possibilidade de substituição de área, em caráter excepcional e desde que tecnicamente justificada e previamente autorizada

pelo Poder Concedente, de igual forma já restou exaustivamente debatida e validada no precedente sobre a matéria, onde se constatou a razoabilidade do permissivo em apreço na ocorrência de caso concreto, para evitar o engessamento da operacionalização da concessão com prazo de vigência de 20 anos, dando margem de atuação ao Poder Concedente para, diante de fato superveniente, alterar o aproveitamento de terreno público para fim diverso daquele original da PPP, substituindo-o, mediante a necessária motivação do ato. Nesses termos, conforme Acórdão proferido naqueles autos, a legalidade da substituição de áreas já encontra precedente desta Corte quanto à regularidade da conduta administrativa, inclusive em matéria sob relatoria do próprio ilustre Conselheiro Roberto Braguim, com voto favorável do mesmo **(TC/010437/2019).**

De igual forma, a hipótese aventada de prejuízos decorrentes de eventual suspensão do programa de subsídio federal, além de não ser objeto de debate nos autos, é questão que envolve o próprio risco do empreendimento, que foi considerado no planejamento da PPP da Habitação, no contexto próprio às incertezas econômicas do País, considerando, inclusive, que essa concessão foi licitada antes da pandemia da Covid-19.

Por fim, faço referência, por oportuno, a matéria publicada no periódico Jota[4] que faz uma análise acerca da oportunidade de estruturação de novas políticas habitacionais através de parceria público-privado, de autoria de Isadora Cohen, Carolina Carelli e Matheus Silva Cadedo, da qual destaco o seguinte trecho:

> [...] as PPPs são arranjos complexos que podem conjugar não só a provisão de obras para construção das unidades habitacionais, mas também a prestação de serviços e obrigações conexas associadas ao objeto da concessão. Nesse sentido, as Parcerias podem garantir a conservação das habitações construídas, através da prestação de serviços de gestão patrimonial. Além disso, os projetos podem englobar a urbanização das áreas envoltórias, que assegurem lazer e novas oportunidades de comércio aos novos moradores. Como se demonstra, as PPPs, por constituírem verdadeiros nexos de contratos, permitem a estruturação de uma política multifacetada que também planeja e se preocupa em prever o estilo de vida dos futuros beneficiados pelo projeto.
>
> No âmbito financeiro, as PPPs também se traduzem em benefícios financeiros e orçamentários. Isso porque enquanto em programas de habitação de execução direta é o próprio Poder Público o responsável por contrair dívidas com terceiros ou remunerar, com suas próprias dotações, o contratado, a curto prazo, nas PPPs é o próprio parceiro privado o responsável por financiar o empreendimento ou captar capital no Mercado, concentrando-se um grande volume de investimentos que serão amortizados ao decorrer de longos anos a partir das Contraprestações Públicas.

---

[4] Diante das dificuldades, porque não inovar? Uma análise acerca da oportunidade de estruturação de novas políticas habitacionais através de parcerias público-privados ISADORA COHEN CAROLINA CARELLI MATHEUS SILVA CADEDO. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/diante-das-dificuldades-porque-nao-inovar-16072021 Acesso em 05.08.2021

Enfim, percebe-se que o grande potencial de projetos inovadores como esse é tentar buscar de forma mais célere e efetiva a solução de problema crônico habitacional e, de igual forma, a ampliação do desenvolvimento regional, campo fértil para as Parcerias Público-Privadas. Nessa linha de raciocínio, também o exercício do controle deve se propor a mudar seu paradigma, deixando de exercer uma análise meramente burocrático-formal das complexas questões que envolvem um projeto de tal magnitude, para se valer de um controle de resultados.

Ademais, por derradeiro, anoto que os temas aqui tratados já foram objeto de análise em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo[5], em sede de ação popular proposta à época visando à anulação do procedimento licitatório, que foi julgada improcedente, com trânsito em julgado, restando, portanto, superadas as discussões trazidas pela divergência, superadas não só pelo precedente desta Corte que julgou regular a CP 01/2018, como também pelo julgamento do Poder Judiciário. Destaco o seguinte trecho conclusivo do Acórdão que analisou a questão envolvendo a possibilidade de substituição de área no âmbito da PPP da Habitação:

> Como bem ponderou a MM. Juíza a quo, "(...) nada nos autos demonstra as ilicitudes aventadas na inicial e muito menos o aventado prejuízo ao Erário. A PPP da Habitação buscou conciliar a política de desenvolvimento urbano com a de habitação, transformando uma área subutilizada, mas localizada em zona estratégica, em instrumento para construção de moradias populares. O déficit habitacional no Município de São Paulo é notório e assim, não há como se aceitar que interesses privados sobreponham-se ao interesse público. A condenação em ação popular, como destacado, exige além da ilegalidade – não demonstrada nesse caso concreto –, que o ato/omissão desfalque o erário, que, vez outra, não existe na situação posta."

Diante do exposto, reafirmo meu voto pela regularidade formal dos instrumentos decorrentes da CP 01/2008 e pelo conhecimento das conclusões alcançadas na inspeção da Etapa Preliminar, com as determinações formalizadas que dão conta dos apontamentos de natureza formal anotados, destacando que a Inspeção em exame cuidou apenas do acompanhamento de Etapa Preliminar dos ajustes, em seguida à assinatura dos contratos (12.06.2019).

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 15 de setembro de 2021.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

---

[5] **Processo nº: 1062005-52.2018.8.26.0053**

V – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/014486/2019 (Tramitam em conjunto os processos TC/014484/2019, TC/014486/2019, TC/014487/2019, TC/014488/2019, TC/014489/2019 e TC/014490/2019)
Contratante	-	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo/Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos
Contratada	-	Teen-Imobiliário S.A.
Contrato	-	PPP 02/2019 R$ 393.424.000,00
Objeto	-	Concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social e de mercado popular na Cidade de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, empreendimentos não residenciais privados e da prestação de serviços – Lote 5

3.171ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONTRATO. COHAB SP. Concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social e de mercado popular. REGULAR. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. 1. Envie a esta Corte os novos cronogramas mensais com todos os tipos de unidades habitacionais, obtidos junto à concessionária, para fins de acompanhamento. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/014484/2019, TC/014486/2019, TC/014487/2019, TC/014488/2019, TC/014489/2019 e TC/014490/2019, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDUARDO TUMA, após vista que lhe fora concedida na 3.166ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, sendo que os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e DOMINGOS DISSEI – Revisor votaram na 3.161ª S.O.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, nos termos de seu relatório, voto e complemento, DOMINGOS DISSEI – Revisor e EDUARDO TUMA, com voto proferido em separado, em julgar formalmente regular o Contrato 02/2019.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM que, consoante declaração de voto apresentada, julgou irregular o ajuste, na esteira do seu voto divergente proferido nos autos do acompanhamento do edital, processo TC/003104/2018.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em deixar de determinar o acompanhamento do ajuste, considerando determinação já realizada quando do julgamento do processo TC/003104/2018, e em determinar à Origem que envie a esta Corte, **em até 60 (sessenta) dias**, os novos cronogramas mensais com todos os tipos de unidades habitacionais, obtidos junto à concessionária, para fins de acompanhamento.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do julgado aos interessados e ao Ministério Público do Estado de São Paulo – 6ª Promotoria de Justiça (E-TCM 003725/2020), arquivando-se estes autos, após os trâmites regimentais.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente à sessão, nesta data, o Conselheiro Substituto RICARDO PANATO, sem direito a voto, por estar substituindo o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 15 de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
MAURÍCIO FARIA – Relator, com complemento ao voto
EDUARDO TUMA – Conselheiro, com voto em separado

/hc

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 24/11/2021 11:36:47 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 24/11/2021 15:01:47 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 24/11/2021 16:02:21 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo