V – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/020540/2019
Inspecionada	-	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
Objeto	-	Inspeção – Verificar se os Contratos PPP de 01 a 06/2019, resultantes da Concorrência Internacional 01/2018, cujos objetos são, respectivamente, a 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, bem como se as atividades relativas à denominada Etapa Preliminar, estão sendo executadas de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes

3.171ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. COHAB SP. Verificação dos contratos resultantes da concorrência internacional cujos objetos são a concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social e de mercado popular. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Providencie a necessária formalização de qualquer ato de substituição de área por meio de termo aditivo, bem como eventuais alterações outras decorrentes da apresentação dos estudos preliminares pelas concessionárias. 2.Providencie a inclusão da documentação relacionada ao desenvolvimento da fase preliminar e das fases posteriores, nos respectivos Processos. 3. Informe esta Corte sobre a concretização da formalização de verificadora, bem como quanto à formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as concessionárias e a garantidora. 4. Providencie as medidas administrativas necessárias visando à constituição dos Conselhos de ZEIS. 5. Apresente demonstrativo do impacto causado no valor da contraprestação pecuniária mensal em razão da substituição das unidades habitacionais da categoria HMC por outras da categoria HIS. 6. Apresente a transferência da CDHU para a Cohab, indicando a que título a transação foi feita e se essa nova área substituiria áreas que já integram o Lote 12. 7. Apresente o atual estágio de formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as concessionárias e a garantidora. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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, à unanimidade, nos termos do relatório, voto e complemento do Relator, em conhecer das conclusões alcançadas, para fins de registro, sem prejuízo da análise aprofundada de cada um dos contratos que deverá ser objeto de acompanhamento em autos próprios, conforme determinação feita quando do julgamento do processo TC/003104/2018.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab que:

a) Providencie a necessária formalização de qualquer ato de substituição de área por meio de termo aditivo, explicitando eventuais reflexos relacionados à contraprestação, bem como eventuais alterações outras decorrentes da apresentação dos estudos preliminares pelas concessionárias, com a anexação nos respectivos processos administrativos da necessária motivação do ato, para fins de controle por parte desta Corte de Contas.
b) Providencie a inclusão de toda a documentação relacionada ao desenvolvimento da fase preliminar e das fases posteriores, nos respectivos Processos SEI dos contratos de concessão, de forma a mantê-los em conformidade com o recomendado por este Tribunal e pelas normas de regência.
c) Informe esta Corte, **no prazo de 30 (trinta) dias**, sobre a concretização da formalização de verificadora, nos termos previstos na PPP da Habitação, bem como quanto à formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as concessionárias e a garantidora, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA, para fins de acompanhamento desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Habitação – Sehab que providencie as medidas administrativas necessárias visando à constituição dos Conselhos de ZEIS, conforme previsto na PPP da Habitação, caso ainda não tenham sido finalizadas por ocasião deste julgamento.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, com declaração de voto apresentada, que estabeleceu prazo para que a Cohab e a Sehab regularizassem todas as impropriedades detectadas pela Auditoria.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro EDUARDO TUMA, com voto em separado, em determinar: a) à **Subsecretaria de Fiscalização e Controle** a realização de acompanhamentos periódicos trimestrais, na execução contratual do ajuste, em autos próprios, com a indicação de todo o cronograma de execução do objeto contratado, especificando, também, os valores dos investimentos a serem realizados pela contratada e os montantes gastos em contrapartidas pelo Poder Concedente, apontando, ainda, as obras que tiverem sido entregues e os valores pagos e investidos, respectivamente; b) à Cohab (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo) que, **no prazo de 30 (trinta) dias**, apresente a este Tribunal:

1- demonstrativo do impacto causado no valor da contraprestação pecuniária mensal em razão da substituição das 142 unidades habitacionais da categoria HMC (Habitações de Mercado) por outras 142 da categoria HIS (Habitação de Interesse Social) 1 e 2, formalizando o competente aditivo ao contrato;
2- transferência da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) para a Cohab, indicando a que título a transação foi feita e se essa nova área substituiria áreas que já integram o Lote 12 (contrato 6/19);
3- o atual estágio da formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as concessionárias e a garantidora, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão ao Ministério Público para atender à solicitação constante da peça 32 dos autos, em razão da instauração de Inquérito Civil, arquivando-se os 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

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo: TC 20540/2019
Origem: COHAB-SP

Objeto: Inspeção. Parceria Público-Privada da Habitação. Contratos 01 a 06/19 – Etapa Preliminar.

Egrégio Plenário

Cuidam os autos de INSPEÇÃO realizada no período de 25.11.2019 a 17.04.2020, tendo por objeto verificar o desenvolvimento da Etapa Preliminar de execução dos Contratos PPP 01 a 06/19, resultantes da Concorrência Internacional nº 01/2018 da COHAB, referentes à 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 e equipamentos públicos.

As conclusões alcançadas pela equipe técnica constam do minucioso relatório encartado às peças 12/13 destes autos[1].

---

[1] 4.1. Houve a substituição da área 12MN8, prevista no Edital da Concorrência Internacional nº 01/2018 - COHAB-SP para o Lote 12, por três outras áreas, sob a alegação de fato superveniente. Entretanto, a COHAB não demonstrou o motivo dessa substituição, contrariando os princípios da motivação dos atos administrativos e da transparência. Além disso, não está claro se esta substituição irá alterar o valor da contraprestação, uma vez que o Plano de Negócios apresentado pela empresa na licitação foi elaborado tendo como base a área 12MN8 (subitem 3.9.1).
4.2. Para o Lote 7, a COHAB-SP aceitou o estudo preliminar da implantação da Concessionária, com a substituição das 142 unidades habitacionais da categoria HMC por outras 142 das categorias HIS 1 e 2, sem demonstrar nos autos o impacto desta alteração no valor da contraprestação pecuniária mensal, bem como não houve a formalização de aditivo ao contrato (subitem 3.6.4).
4.3. A CDHU ofertou à COHAB uma nova área denominada "BRASILÂNDIA E" para ser integrada ao Lote 12 da PPP Municipal da Habitação (Contrato nº PPP 06/19). No entanto, não há qualquer outra informação nos autos sobre os termos dessa transferência da CDHU para a COHAB, a que título seria, bem como se essa nova área substituiria alguma das áreas que integram o Lote 12 (subitem 3.9.1).
4.4. Para o Lote 11, Contrato nº PPP 05/19, foi apresentado pela Concessionária o relatório contendo o diagnóstico ambiental das áreas 21MS1a e 21MS1b, de propriedade da SPTrans, situadas na Av. Imperatriz Leopoldina, 928, concluindo-se pela existência de passivos ambientais

Regularmente oficiada, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB apresentou esclarecimentos à peça 19.

Em nova manifestação sobre a documentação acrescida, a Auditoria manifestou-se nos seguintes termos (peça 12):

> "3.1. Até o momento não houve a formalização da substituição da área 12MN8, no Lote 12, por outras três áreas. Considerando que o Anexo II do Edital – Diretrizes e Encargos para Implantação, que contém as áreas onde devem ser implantadas as unidades habitacionais, é parte integrante do Contrato, a formalização da substituição deveria ser por meio da retificação deste Anexo II, o que não se observou. Da mesma forma, o aditamento deveria formalizar a não alteração do valor da contraprestação, conforme informado pela COHAB (subitem 2.1);
>
> 3.2. Em relação à constituição dos Conselhos de ZEIS, foi possível constatar a adoção de providências administrativas pela COHAB, criando os Processos SEI correspondentes e encaminhando-os à SEHAB, que detém a prerrogativa na Constituição dos Conselhos de ZEIS. Entretanto, foi possível constatar que, até o presente momento,

---

preexistentes, relacionados à contaminação do solo, sendo necessária a execução de serviços de remediação, com custo orçado de R$ 5.546.335.22 (subitem 3.8.4).
4.5. Até o encerramento desta Inspeção, não havia sido formalizada nos autos dos processos correspondentes nenhuma informação acerca dos equipamentos públicos e da infraestrutura pública necessários aos Lotes (subitem 3.2).
4.6. Não foi identificada nos processos, quando cabível, qualquer providência no sentido da constituição dos conselhos de ZEIS (subitem 3.3).
4.7. Embora tenha havido a homologação das empresas aptas a serem contratadas como Verificadoras, não havia sido formalizada a contratação destas em nenhum dos seis Contratos de Concessão até o encerramento dos trabalhos (subitens 3.4.2, 3.5.2, 3.6.2, 3.7.2, 3.8.2 e 3.9.2).
4.8. A COHAB infringiu a cláusula 16.4 dos seis Contratos de Concessão, pois não cumpriu o prazo ali estipulado para manifestar-se acerca da adequação das empresas Verificadoras apresentadas pelas Concessionárias (subitens 3.4.2, 3.5.2, 3.6.2, 3.7.2, 3.8.2 e 3.9.2).
4.9. Até o encerramento desta Inspeção, não houve a formalização de nenhum dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as Concessionárias e a garantidora, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA (subitens 3.4.3, 3.5.3, 3.6.3, 3.7.3, 3.8.3 e 3.9.3).
4.10. Houve autorização pela COHAB para o ingresso em todas as áreas de todos os Contratos dos Lotes 1, 5, 7, 9, 11 e 12, com vistas ao desenvolvimento dos estudos preliminares, conforme determina a alínea "b" do subitem 9.2.1.2 dos Contratos de Concessão (subitens 3.4.1, 3.5.1, 3.6.1, 3.7.1, 3.8.1 e 3.9.1).
4.11. Houve a entrega pelas Concessionárias e o aceite pela COHAB dos estudos preliminares para todos os Lotes, conforme determina a alínea "b" do subitem 9.2.1.2 dos Contratos de Concessão (subitens 3.4.4, 3.5.4, 3.6.4, 3.7.4, 3.8.4 e 3.9.4).

ainda não há Conselho de ZEIS constituído para nenhuma das áreas onde são necessários (subitem 2.5).

3.3. Em relação à contratação das Verificadoras, a COHAB informa que houve a formalização para os Lotes 1, 5 e 12. Entretanto, em consulta efetuada aos Processos SEI em 21.08.2020, constata-se que houve a juntada dos contratos das verificadoras, aos autos dos respectivos processos, apenas nos Lotes 1 e 12 (subitem 2.6).

3.4. Mantidas as conclusões dos subitens 4.2, 4.3, 4.5, 4.8 e 4.9 do Relatório de Inspeção (subitens 2.2, 2.3, 2.4, 2.7 e 2.8).”

Instada a se manifestar, nos termos regimentais, a Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento e registro da presente Inspeção (peça 27).

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral acompanhou os pareceres precedentes e concluiu que a Inspeção se encontrava em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberação do Pleno, nos termos do art. 7º da Resolução nº 06/00, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem julgadas pertinentes.

É o relatório.

VOTO

Trago ao conhecimento do E. Plenário Inspeção realizada tendo por objeto verificar o desenvolvimento da **Etapa Preliminar** de execução de contratos firmados pela COHAB-SP com as seguintes Sociedades de Propósito Específico (SPE): Contrato nº PPP 01/19 – CONSÓRCIO HABITA BRASIL S.A.; Contrato nº PPP 02/19 – TEEN-IMOBILIÁRIO S.A.; Contrato nº PPP 03/19 – PPP MUNICIPAL HABITACIONAL SP LOTE 07 – SPE S.A.; Contrato nº PPP 04/19 – SP9 INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO S.A.; Contrato nº PPP 05/19 – UNO

HABITAÇÃO S.A. e Contrato nº PPP 06/19 - CONSÓRCIO HABITA BRASIL S.A. (Lotes 1, 5, 7, 9, 11 e 12).

Referidos contratos, assinados em 12.06.2019, integram a 1ª fase da PPP da Habitação e decorrem da Concorrência Internacional nº 01/2018 da COHAB, já julgada regular por esta Corte (**TC 3104/2018 e outros),** que objetivou a 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 e equipamentos públicos. Inerente ao Programa Municipal de Acesso à Moradia Adequada (3002), a PPP da Habitação reflete uma ação pública inovadora visando contribuir para a diminuição da demanda habitacional na cidade de São Paulo através da parceria com o setor privado, e, assim, fazer frente aos baixos índices de investimento direto do Poder Público[2].

A denominada Etapa Preliminar, objeto da presente Inspeção, remete ao período compreendido entre a data da assinatura dos contratos (12.06.2019) e a data da declaração de início da vigência do contrato, cuja duração estava prevista para até seis meses após a assinatura contrato, podendo ser prorrogada, por iguais períodos, até o limite de 36 meses[3]. Compreende as seguintes atividades: (a) autorização para ingresso na área disponibilizada; (b) especificação da Infraestrutura Pública e dos Equipamentos Públicos a serem implantados; (c) contratação da Verificadora; (d) formalização do contrato de garantia solidária; e (f) constituição dos Conselhos de ZEIS.

---

[2] Em 2019, o Programa **Acesso à Moradia Adequada (3002)** apresentou execução correspondente à 48,70% do previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada. A ação **Construção de Unidades Habitacionais (3354)** apresentou execução de 44,57% do aprovado (dados extraídos do TC 6.568/2020 – Função Habitação – exercício 2019).

[3] À época da realização da inspeção, já havia ocorrido uma primeira prorrogação dessa Etapa Preliminar por mais seis meses (DOC de 10.12.2019).

Inicialmente anoto que, à época da inspeção realizada, ainda não havia sido formalizada nos respectivos processos administrativos informação concreta sobre os equipamentos públicos e a infraestrutura pública necessários para cada um dos contratos. De igual forma, não havia sido constatada qualquer providência no sentido da constituição dos conselhos de ZEIS. Anoto, ademais, que os processos administrativos junto à Origem ainda são físicos, situação essa que dificultou o acesso à documentação, pela Auditoria, em especial após o início do período de pandemia decorrente do Covid-19.

No que tange às demais conclusões alcançadas pela Auditoria, em seu Relatório inicial, faço destaque aos seguintes pontos:

No âmbito do Lote 12, houve a substituição da área 12MN8, prevista inicialmente no Edital da Concorrência Internacional nº 01/2018 - COHAB-SP, por três outras áreas, em decorrência de fato superveniente relacionado à publicação da Lei Municipal nº 16.996, de 06 de novembro de 2018, que autorizou a alienação daquela anterior área 12MN8, conforme informado pela Origem nos autos. Diante disso, constatou-se a necessidade de substituição da referida área de propriedade municipal por 3 (três) outras áreas de propriedade da COHAB-SP, conforme aprovação consignada na Ata da 1582ª Reunião de Diretoria, realizada em 05 de junho de 2019, matéria essa também noticiada no âmbito do TC 10.437/2019, de Relatoria do Conselheiro Roberto Braguim.

Conforme esclarecimentos constantes dos autos, referidas áreas disponibilizadas encontravam-se ocupadas irregularmente, mas já havia mandados de reintegração expedidos para serem cumpridos, cuja concretização foi paralisada em decorrência do advento da situação de emergência no Município de São Paulo (Decreto Municipal nº 59.283/2020). Segundo informações consignadas no processo, tal procedimento não envolveu alteração do valor da contraprestação, uma vez que o número de unidades previstas e sua distribuição entre as modalidades de habitação foram mantidas, assim como as demais premissas do Contrato.

Também no âmbito do referido Lote 12, a Auditoria trouxe a notícia de que a CDHU havia ofertado à COHAB uma nova área denominada “BRASILÂNDIA E” para ser integrada ao referido Lote da PPP Municipal da Habitação, sem maiores esclarecimentos constantes do processo SEI, à época.

Acrescento a tal informação a notícia posterior de lavratura de termo aditivo firmado entre as partes, publicado em 12/08/2020, tendo por objeto a incorporação ao Lote 12 de área de 5.089,00m2 denominada “Antonio Sampaio”, de propriedade da COHAB, cujos desdobramentos deverão ser acompanhados, oportunamente, pela Auditoria desta Corte, no âmbito da execução do Contrato nº PPP 06/19.

Outrossim, a apresentação de Estudo Preliminar por parte das Concessionárias encontrava-se, ainda, em fase de análise por parte do Poder Concedente (naqueles Lotes em que já há notícia de tal documento ter sido entregue pelas contratadas), cujo teor final deverá ser objeto de análise específica no âmbito dos processos de acompanhamento das execuções contratuais, pela Auditoria.

Por fim, anoto que em 11.06.2020 foram publicadas as prorrogações da Etapa Preliminar dos contratos PPP nºs 02/19, 03/19, 04/19 e 05/19 por mais 6 meses a partir de 12.06.2020. Também foram publicadas as Declarações de Início de Prazo de Vigência da Concessão dos contratos PPP nºs 01/19 e 06/19, com início em 13/06/2020 e término em 13/06/2040.Com o início da concessão, a Concessionária responsável pelos contratos PPP nºs 01/19 e 06/19 obteve autorização em 02.09.2020 para implantação de ciclovias e ciclofaixas nas regiões dos respectivos Lotes.

Com essas considerações, e tendo presente o minucioso relatório elaborado pela área técnica desta Corte de Contas, que delineou o procedimento operacional inicial adotado pela Origem, nessa Fase Preliminar da PPP da Habitação, CONHEÇO das conclusões alcançadas, para fins de registro, sem

prejuízo da análise aprofundada de cada um dos contratos que deverá ser objeto de acompanhamento em autos próprios, conforme determinação feita quando do julgamento do **TC 3104/2018.**

Sem prejuízo, **determino à COHAB que:**

a) Providencie a necessária formalização de qualquer ato de substituição de área por meio de Termo Aditivo, explicitando eventuais reflexos relacionados à contraprestação, bem como eventuais alterações outras decorrentes da apresentação dos estudos preliminares pelas Concessionárias, com a anexação nos respectivos processos administrativos da necessária motivação do ato, para fins de controle por parte desta Corte de Contas;

b) Providencie a inclusão de toda a documentação relacionada ao desenvolvimento da Fase Preliminar e das fases posteriores, nos respectivos Processos SEI dos Contratos de Concessão, de forma a mantê-los em conformidade com o recomendado por este Tribunal e pelas normas de regência.

c) Informe esta Corte, no prazo de 30 dias, sobre a concretização da formalização de Verificadora, nos termos previstos na PPP da Habitação, bem como quanto à formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as Concessionárias e a garantidora, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA, para fins de acompanhamento desta Corte.

Determino à SEHAB que providencie as medidas administrativas necessárias visando à constituição dos Conselhos de ZEIS, conforme previsto na PPP da Habitação, *caso ainda não tenham sido finalizadas por ocasião deste julgamento.*

Após os trâmites regimentais, arquive-se.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 14 de julho de 2021.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 14/07/2021 14:46:21 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

e-TCM nº. 20540/2019

Interessados: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP.

Objeto: Inspeção da Execução dos Contratos 001/19 (Lote 01) 02/19 (Lote 05) 03/19 (Lote 07) 04/19 (Lote 9) 05/19 (Lote 11) 06/19 (Lote 12) - PPP da Habitação – COHAB/SP - Parceria Público-Privada para 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 que especifica.

Relator: Conselheiro Mauricio Faria.

Revisor: Conselheiro Domingos Dissei.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Na Sessão Ordinária nº 3.161ª de julgamento presencial por sistema eletrônico de videoconferência – SOVIC, de 14.07.2021, solicitei vista dos autos para melhor análise e convencimento, notadamente frente à magnitude e à importância do tema para a Cidade de São Paulo.

Trata-se do julgamento da Inspeção, e-TCM 20540/2019, referente à Execução dos Contratos examinados nos

e-TCM's 14.484-19 (Contrato 001/2019 – Lote 01); 14.486-19 (Contrato 02/2019 - Lote 05); 14.487-19 (Contrato 03/2019 - Lote 07); 14.488-19 (Contrato 04/2019 - Lote 09); 14.489-19 (Contrato 05/2019 - Lote 11) e 14.490-19 (Contrato 06/2019 - Lote 12) celebrados com o Consórcio Habita Brasil S/A (lotes 1 e 12), Teen-Imobiliário S.A. (lote 5), Concessionária PPP Habitacional Municipal SP (lote 7), Concessionária SP9 Incorporação e Construção – SPE (lote 9), Uno Habitação S. A. (lote 11), todos em decorrência da Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018, esta julgada no e-TCM 3104/2018.

A referida Concorrência Internacional, nº. 001/2018, teve por objeto a celebração de Parceria Público-Privada para Concessão Administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social e mercado popular na Cidade de São Paulo, dividida em 12 (doze) lotes distintos, para 22.240 unidades habitacionais, acompanhada de infraestrutura pública urbana, equipamentos públicos, empreendimentos não residenciais privados e prestação de serviços, com previsão de uma fase de expansão com implantação de mais 8.930 unidades habitacionais.

O julgamento da Concorrência concluiu pela regularidade do Edital por maioria, nos termos do voto do nobre Conselheiro Relator Mauricio Faria, acompanhado pelo Revisor Conselheiro Domingos Dissei, para superar os apontamentos de

irregularidades apresentados pelos Órgãos Técnicos[1], acolhendo as justificativas apresentadas pela COHAB e das alterações promovidas naquela peça de chamamento.

Naquela oportunidade apresentei voto que resultou vencido, para Divergir do Relator e acompanhar os Órgãos Técnicos desta Casa, especialmente SFC, nos apontamentos de irregularidades já referidas, por ter entendido que a instrução não foi suficiente para afastar o quanto indicado como irregular, excetuando-se aqueles tidos como superados pela Assessoria Jurídica

---

[1] 5.1. Ausência do critério utilizado pela COHAB-SP para a divisão do objeto contratual em 12 lotes;
5.2. O fluxo de caixa apresentado para o Lote 1 continua considerando o percentual de 43% sobre o valor do CAPEX (CAPitalEXpenditure" - em português, despesas de capital ou investimento em bens de capital - que indica a quantidade de dinheiro gasto na compra de bens de capital de uma determinada empresa), mesmo o acréscimo no item Custos e Despesas terem sido excluídos do Edital.
5.3. Ao estipular o valor percentual dos itens de despesas tendo como base de cálculo o valor total do CAPEX (CAPitalEXpenditure" - em português, despesas de capital ou investimento em bens de capital - que indica a quantidade de dinheiro gasto na compra de bens de capital de uma determinada empresa), a COHAB estará pagando por um serviço que não será prestado para determinadas categorias e tampouco incidirá sobre as obras de infraestrutura.
5.4. Tendo por base as exigências do Edital quanto às quantidades de UHs (Unidades Habitacionais) e as áreas privativas por tipologia, demonstra-se que estão superestimados os investimentos em unidades habitacionais utilizados nos PNRs e a vantajosidade da contratação está prejudicada
5.5. A sistemática utilizada na estimativa dos investimentos em infraestrutura pública que serviram de base para os Planos de Negócios de Referência do Edital provê recursos sem nenhuma base metodológica e sem qualquer anteprojeto, que resultarão em contratações com valores definidos, mas sem objetos definidos em serviços e obras propriamente avaliados.
5.6. A opção por compartilhar as receitas das unidades HMP (Habitação de Mercado Popular) e HMC (Habitação de Mercado COHAB-SP) implica maior valor de contraprestação pecuniária. O não compartilhamento dessas receitas resultaria numa economia de R$ 42,8 milhões ao ano quando as contraprestações anuais máximas passarem a ser pagas.

de Controle Externo – AJCE naqueles autos, a saber os itens 5.9. 5.12, 5.14, 5.16. e 5.18 e o 5.7[2], este último, tido por prejudicado.

5.7. A substituição de áreas prevista no Edital afronta a Lei de Licitações e prejudica a competividade do certame. Qualquer das áreas não esteja em condições de ser utilizada, caberá ao PODER CONCEDENTE rescindir o contrato.
5.8. O Plano de Negócios apresentado pela CONCESSIONÁRIA deverá estar vinculado ao contrato de concessão.
5.9. A alienação e/ou transferência da posse dos imóveis não destinados a programas habitacionais de interesse social depende de autorização legislativa.
5.10.Embora conste que na PPP da Habitação haverá a construção de 24.950 unidades habitacionais, deve-se observar que para a população carente, para a qual existem subsídios governamentais, serão construídas 16.736 unidades, ou seja, aproximadamente 67% do total. . 5.11.Não consta no Edital o que a COHAB-SP entende como acabamento completo, razão pela qual caberá a ela defini-lo.
5.12.A previsão no Edital de implantação de HMC (Habitação de Mercado COHABSP) para atendimento a famílias inseridas na faixa de renda FR 12 (Faixa de Renda 12), com base apenas em previsão genérica no Estatuto Social da COHAB-SP, sem previsão legal e sem qualquer regulamentação.
5.13.A COHAB-SP deverá excluir do objeto de cada um dos 12 lotes a execução de obras de infraestrutura previstas para serem executadas fora das áreas que compõe cada lote, haja vista que ela não tem competência para executá-las e, consequentemente, não pode transferir uma competência legal que não possui.
5.14.A execução de equipamentos comunitários pela PPP da Habitação não tem respaldo legal.
5.15.A COHAB-SP deverá esclarecer qual o prazo em anos de apoio à gestão condominial.
5.16.A manutenção das áreas verdes e espaços livres não é de competência legal da COHAB-SP, devendo ser excluído do objeto licitado.
5.17.A contratação da VERIFICADORA, cuja atribuição é de auxiliar a COHAB-SP na fiscalização, cabe à própria COHAB-SP. Além disso, não cabe à VERIFICADORA fornecer profissionais capacitados à COHAB-SP.
5.18.A previsão do subitem 25.2 da Minuta do Contrato, acerca do penhor ou alienação fiduciária, constitui-se em cláusula que confere garantia “leonina” à Concessionária, a testilha de qualquer previsão legal.
5.19.O serviço de gestão da lista de beneficiários, de titularidade da COHAB-SP, não pode ser transferido à Concessionária por meio da PPP da Habitação, por disposição legal.
5.20.O Edital e a Minuta do Contrato devem fixar critérios objetivos e transparentes na seleção da demanda habitacional.
5.21.Necessidade de regulamentação para o atendimento das pessoas com deficiência e idosas e das famílias com crianças na primeira infância deve ser fixada desde já no Edital e na Minuta do Contrato.
5.22.Caso o Acordo Tripartite venha a ser celebrado, a redação do Anexo XIII da Minuta do Contrato deve ser de observância obrigatória.
5.23.Cabe à COHAB-SP explicitar no subitem 6.1 da minuta do CONTRATO que a CONCESSIONÁRIA terá direito à REVISÂO ORDINÁRIA somente após a entrega, o recebimento e a possibilidade de ocupação de 50% dos empreendimentos habitacionais de interesse social.
5.24.A escassez de recursos financeiros do governo federal pode trazer ônus à COHAB no valor total de R$ 192.597.607,03.
5.25.A Comissão Especial de Licitação deve ter pelo menos 3 membros (67% dos 5 membros) façam parte do seu quadro permanente, e que o seu Presidente seja um desses membros do quadro permanente.
5.26.Deve constar, de forma explícita, no subitem 16.4 do Edital que, logo após a abertura dos envelopes e a rubrica da documentação pelos membros Comissão Especial de Licitação, os representantes credenciados presentes às sessões poderão, se assim o desejarem, rubricar os documentos do envelope recém-aberto.
5.27.A contraprestação a que a CONCESSIONÁRIA tem direito, só será cabível, no momento em que o empreendimento habitacional estiver disponível para utilização, e aqui se inclui não só a disponibilização técnica e física, mas também a jurídica e a administrativa.

[2] 5.9. (superado pela AJCE) A alienação e/ou transferência da posse dos imóveis não destinados a programas habitacionais de interesse social depende de autorização legislativa.

Assim, neste julgamento cabe deixar ressaltado o meu entendimento já registrado em voto como anteriormente noticiado perante este Egrégio Plenário, de que a Licitação e os Ajustes são Irregulares, em razão das graves irregularidades constatadas no âmbito dos TC´s mencionados.

Nestes autos de Inspeção, a SFC iniciou sua análise com cópia dos Ofícios que foram expedidos após a assinatura dos Contratos para cada Secretaria Municipal com o objetivo de questioná-los acerca da necessidade ou não da implantação de equipamentos públicos de competência de cada Secretaria, tais como, Saúde, Educação dentre outras, no entorno dos empreendimentos habitacionais licitados, tendo em vista que a concessão administrativa previu que 20% do valor do investimento deve ser destinado à esses equipamentos.

Os referidos Ofícios também solicitam o dimensionamento dos equipamentos públicos necessários, bem como

---

5.12. (superado pela AJCE) A previsão no Edital de implantação de HMC (Habitação de Mercado COHABSP) para atendimento a famílias inseridas na faixa de renda FR12, com base apenas em previsão genérica no Estatuto Social da COHAB-SP, sem previsão legal e sem qualquer regulamentação.
5.14. (superado pela AJCE) A execução de equipamentos comunitários pela PPP da Habitação não tem respaldo legal.
5.16. (superado pela AJCE) A manutenção das áreas verdes e espaços livres não é de competência legal da COHAB-SP, devendo ser excluído do objeto licitado.
5.18. (superado pela AJCE) A previsão do subitem 25.2 da Minuta do Contrato, acerca do penhor ou alienação fiduciária, constitui-se em cláusula que confere garantia “leonina” à Concessionária, a testilha de qualquer previsão legal.
(AJCE entendeu prejudicado o item 5.7) 5.7. A substituição de áreas prevista no Edital afronta a Lei de Licitações e prejudica a competividade do certame. Qualquer das áreas não esteja em condições de ser utilizada, caberá ao PODER CONCEDENTE rescindir o contrato.

eventuais projetos já existentes, memoriais, especificações, orçamentos, cronogramas e outros.

Tal circunstância corrobora uma das irregularidades que fundamentou o meu julgamento pelo não acolhimento do Edital, qual seja, a 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. Denota-se, assim, que o Poder Concedente fixou o valor de 20% para investimento em equipamentos públicos no entorno dos empreendimentos sem sequer conhecer eventuais projetos e as reais necessidades da região, de forma a saber até mesmo se esse percentual atenderia às demandas do interesse público.

Essa conclusão encontra ainda mais respaldo nos Relatórios Preliminar e Conclusivo da SFC desta Inspeção, quando constata que, a par da defesa da COHAB ter apontado que foram autuados processos específicos para as análises dos equipamentos públicos com as respostas das Secretarias oficiadas, essas não constam dos autos do Processo Administrativo analisado, exceto a resposta da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, no sentido de que não teria competência para a análise de implantação de equipamentos públicos de modo a contemplar a execução da PPP da Habitação Municipal.

De tal sorte que a defesa apresentada, como conclui SFC, também não afasta a constatação, desde a análise do

Edital, quanto à indefinição dos equipamentos públicos e da infraestrutura pública postos em licitação.

Outro ponto de destaque refere-se à contratação da Verificadora Independente, a par da irregularidade que apontei da previsão da Concessionária contratar e paga-la, afetando diretamente à fiscalização e dispêndio de dinheiro público, o que se constata agora na Inspeção é que a homologação das Verificadoras apresentadas pelas Concessionárias atrasaram em 25 dias, contrariando a cláusula 16.4 do Contrato, bem como que até o encerramento da Instrução só teriam sido Contratadas Verificadoras pelas Concessionárias dos Lotes 1 e 12, o que consolida a impropriedade de se ter transferido para a Concessionária essa contratação.

Além dessas irregularidades, apontou SFC à falta de constituição dos Conselhos de Zone Especial de Interesse Social – ZEIS para atender a todos os Contratos e a ausência de formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as Concessionárias e a garantidora, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA, exceto para os Lotes 01 e 12, que foram transferidas essas contratações da Etapa Preliminar para a Etapa de Licenciamento.

Para o lote 07, a irregularidade indicada por SFC reside na aceitação da substituição de 142 unidades habitacionais Habitação de Mercado Cohab – HMC por outras 142 das categorias Habitação de Interesse Social - HIS 1 e 2, antes mesmo do término da

Etapa Preliminar, sem demonstrar nos autos o impacto desta alteração no valor da contraprestação pecuniária mensal e sem a formalização do respectivo aditivo. E para o Lote 12, a irregularidade se dá também pela ausência do referido Aditivo, pois a par de ter sido autorizada a substituição, conforme publicação no DOC de 12.08.2020, no exame perfunctório dos processos SEI´s nºs 7610.2019/0001774-7 e 7610.2019/0001771-2, não logrei êxito em localiza-lo, especialmente para que se possa afirmar que a nova área não alterou a contraprestação.

Por outro lado, foi possível identificar nesse último Lote que já foram celebrados dois Termos Aditivos, um deles que se refere à transferência de obrigação da Etapa Preliminar para a Etapa Licenciamento e o outro Aditivo que acresce a implantação de ciclofaixas e ciclovias e, para esse fim, o valor de R$ 5.140.453,38 (cinco milhões, cento e quarenta mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e trinta e oito centavos).[3]

---

[3] PROCESSO SEI Nº 7610.2019/0001774-7 CONTRATO PPP Nº 06/19 TERMO ADITIVO PPP Nº 06.02/20 EXTRATO DE TERMO ADITIVO CONTRATANTE: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP CONTRATADA: Consórcio Habita Brasil S.A. CNPJ: 33.113.646/0001-34 Objeto do Contrato: 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 prestação de serviços que especifica. Prazo de Vigência do Contrato: 20 anos Valor Contratual: R$ 556.866.000 Objeto do Aditamento: Implantação de 6,84 km de ciclovias e ciclofaixas a serem implementadas na região do Lote 12 da PPP Municipal de Habitação, no âmbito do Contrato de Concessão Administrativa – PPP nº 06/19. Valor do Aditamento: R$ 5.140.453,38 (cinco milhões, cento e quarenta mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e trinta e oito centavos) Data de Assinatura: 12/08/2020. PROCESSO SEI Nº 7610.2019/0001774-7 CONTRATO PPP Nº 06/19 TERMO ADITIVO PPP Nº 06.01/20 EXTRATO DE TERMO ADITIVO CONTRATANTE: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP CONTRATADA: Consórcio Habita Brasil S.A. CNPJ: 33.113.646/0001-34 Objeto do Contrato: 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 prestação de serviços que especifica. Prazo de Vigência do Contrato: 20 anos Valor Contratual: R$ 556.866.000 Objeto do Aditamento: Transferência

Constata, ainda, SFC que a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU ofertou à COHAB uma nova área para ser integrada ao Lote 12 – "Brasilândia E", no entanto, embora tenha sido noticiado um Convênio que tem por objeto compartilhar demandas da CDHU com a PPP da Habitação, não se estabeleceu a transferência de área, garantia ou remuneração da CDHU para a COHAB.

Ademais, ainda sobre o Lote 12, importante esclarecer que a alienação levada a efeito por esta Relatoria ao Pleno, aprovada, por unanimidade, nos autos do e-TCM 10437/2019, se deu em razão da autorização legislativa, decorrente do Projeto de Lei 610/2017, proposto pelo então Prefeito João Dória em 05 de setembro de 2017, devidamente aprovado em 06 de novembro de 2018, o que revela que antes mesmo da licitação ter sido ser deflagrada já havia a autorização de venda.

No que se refere às contaminações, a par da SFC não ter tratado como irregularidade propriamente dita para fins de Registro, destaco que a ausência de análise de viabilidade da remediação das áreas, pode ter prejudicado a competitividade por não ter revelado os custos pelo apontamento ambiental preexistente,

---

de encargos e atividades previstos na Etapa Preliminar do Contrato para a Etapa de Licenciamento. Data de Assinatura: 10/06/2020

orçados em montante aproximado de R$ 5.500.000,00 (cinco milhões e meio), que onerarão a Concessionária.

A ausência de um adequado dimensionamento da Licitação se constata quando a modelagem econômica adotada na PPP considera um subsídio federal (desconto de FGTS) com previsão em Contrato de que na hipótese de extinção dos benefícios, estes recursos serão alocados ao Poder Concedente. Assim, com as notícias de suspensão desses investimentos no âmbito federal, destaca SFC que poderão representar a escassez do valor aproximado de 192 milhões.

Assim, diante dessas constatações e considerando que o objeto destes autos se circunscreve a mera Inspeção, conheço-a para além de Acompanhar o Relator nas determinações e acrescer o prazo de 60(sessenta) dias para que a Cohab e a Sehab regularizem todas as impropriedades detectadas pela Auditoria nesta Inspeção e implante procedimentos para o aperfeiçoamento de suas ações, no atendimento ao interesse público, encaminhando cópia ao Ministério Público para atender ao quanto solicitado na peça 32, em razão da instauração de Inquérito Civil.

TCM, 04 de agosto de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 04/08/2021 15:51:39 -03:00
Signature powered by e-TCM
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

Trata o presente de procedimento de fiscalização, na modalidade Inspeção, relativa à execução dos Contratos nºs 01 a 06/19 na Etapa Preliminar, que é o período compreendido entre a data da assinatura dos contratos e a data da declaração de início da vigência do contrato (prazo previsto de 6 meses, podendo ser prorrogado até o limite de 36 meses).

No caso em comento a fase preliminar iniciou-se em 12/06/2019, havendo pedido de prorrogação até 12/06/2020.

Depois de apreciadas as justificativas da Origem e dos Responsáveis, a Auditoria manteve parte dos apontamentos iniciais.

Registrou que não havia sido feita a formalização da substituição da área 12MN8, no Lote 12 (contrato 6/19), por outras três áreas, o que deveria ter sido feita por meio da retificação do Anexo II do Edital, o que não se observou. Da mesma forma, a Origem deveria ter formalizado a não alteração do valor da contraprestação por meio de aditamento.

Em relação à constituição dos Conselhos de ZEIS (Zona Econômica de Interesse Social), constatou a adoção de providências administrativas pela COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), criando os Processos SEI correspondentes e encaminhando-os à SEHAB, que detém a prerrogativa na Constituição dos Conselhos de ZEIS (Zona Econômica de Interesse Social). Entretanto, ponderou que não havia Conselho de ZEIS (Zona Econômica de Interesse Social) constituídos para nenhuma das áreas onde estes são necessários.

No que diz respeito à contratação das Verificadoras, a Auditoria ressaltou que a despeito de a COHAB (Companhia de Habitação Popular) ter informado que já havia sido formalizada para os Lotes 1 (contrato 1/19), 5 (contrato 2/19) e 12 (contrato 6/19), as mesmas haviam sido juntadas apenas nos processos administrativos dos Lotes 1 (contrato 1/19) e 12 (contrato 6/19).

A Auditoria atentou ainda que, para o Lote 7 (contrato 3/19), a COHAB aceitou o estudo preliminar da implantação da Concessionária, com a substituição das 142 unidades habitacionais da categoria HMC (Habitações de Mercado) por outras 142 das categorias HIS (Habitação de Interesse Social) 1 e 2, sem demonstrar nos autos, contudo, o impacto desta alteração no valor da contraprestação pecuniária mensal. Além disso, destacou que tal alteração não foi formalizada por aditivo ao contrato.

Salientou que a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do

Estado de São Paulo) ofertou à COHAB uma nova área denominada "BRASILÂNDIA E" para ser integrada ao Lote 12 (Contrato nº 06/19). No entanto, ponderou não existir nos autos informações sobre os termos dessa transferência: a que título seria, bem como se essa nova área substituiria alguma das áreas que já integravam o Lote 12 (contrato 6/2019).

Sobressaiu, para todos os Contratos (1 a 6 de 2019), que não havia sido formalizada nos autos dos processos correspondentes nenhuma informação acerca dos equipamentos públicos e da infraestrutura pública necessários.

Também registrou infringência, por parte da COHAB, à cláusula 16.4 dos (6) seis Contratos de Concessão, em razão do descumprimento do prazo ali estipulado para manifestar-se acerca da adequação das empresas Verificadoras apresentadas pelas Concessionárias.

Finalmente, atentou a Auditoria para a ausência de formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as Concessionárias e a garantidora, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA em todos os 6 (seis) contratos.

Os mencionados achados de Auditoria sobre a etapa preliminar da execução dos contratos da PPP da habitação indicam que a inspeção ora sob julgamento alcançou a sua finalidade de verificar se os ajustes estão sendo executados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas neles estabelecidas.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres dos Órgãos Técnicos, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, e considerando a natureza instrumental do presente procedimento de fiscalização, CONHEÇO DA INSPEÇÃO e dos resultados nela alcançados para fins de registro, eis que atingiu a sua finalidade.

E, diante do apurado, proponho ao Relator que seja determinado a Subsecretaria de Fiscalização e Controle a Realização de acompanhamentos periódicos, a cada 4 meses, na execução contratual de cada um dos ajustes, em autos próprios, com a indicação de todo o cronograma de execução do objeto contratado, especificando, também, os valores dos investimentos a serem realizados pelas Contratadas e os montantes gastos em contrapartidas pelo Poder Concedente, apontando, ainda, as obras que tiverem sido entregues e os valores que já tiverem sido pagos e investidos respectivamente.

Assim, sem prejuízo da determinação feita pelo Relator quando do julgamento do TC 3104/2018, entendo de extrema relevância que os acompanhamentos das execuções da PPP da Habitação devam se dar de maneira periódica, se renovando a cada período de 4 meses, na forma antes detalhada.

Em razão do quanto apurado na presente Inspeção determino à COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo):

1- Que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 30 dias, demonstrativo do impacto causado no valor da contraprestação pecuniária mensal em razão da substituição das 142 unidades habitacionais da categoria HMC (Habitações de Mercado) por outras 142 da categoria HIS (Habitação de Interesse Social) 1 e 2, formalizando o competente aditivo ao contrato.

2- Que informe a esta Corte, no mesmo prazo, informações acerca da transferência da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) para a COHAB indicando a que título a transação foi feita e se essa nova área substituiria áreas que já integram o Lote 12 (contrato 6/19).

3- Informe a este Tribunal, também no prazo de 30 dias, o atual estágio da formalização dos contratos de penhor e de garantia solidária entre as Concessionárias e a garantidora, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA.

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**