

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2023/00543.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital – Acompanhamento – Concorrência EC nº 003/2023/SGM-SEDP.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito. Licitação na modalidade Concorrência EC nº 003/2023/SGM-SEDP para a venda conjunta de 3 (três) imóveis contíguos, de titularidade do Município de São Paulo, localizados na Avenida Professor Ascendino Reis esquina com a Rua Borges Lagoa, subdistrito de Indianópolis. Valor de avaliação: R\$ 311.000.000,00. (SEI nº 6011.2023/0000231-4).

2.3. Área Auditada

Secretaria de Governo Municipal (SGM).

2.4. Período de Realização

17.04.2023 a 02.06.2023.

2.5. Período de Abrangência

Não Aplicável.

2.6. Equipe Técnica

Pascual Hernández Quiles Junior	RF 20.202
Pedro Paulo Araújo de Aquino	RF 20.208
Téo Do Coutto de Sá Alves	RF 20.272
Adriano Pinheiro B. Menezes (Supervisor)	RF 20.290

2.7. Procedimentos

- Consulta ao processo administrativo relativo à fase interna da licitação – SEI nº 6011.2023/0000231-4 e SEI nº 6011.2022/0000145-6;
- Análise dos informes coletados à vista dos quesitos estabelecidos em nossos manuais internos.
- Análise da documentação obtida, verificando o atendimento das exigências contidas nos seguintes diplomas normativos: a Lei federal nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, as Leis municipais nºs. 8.893/1979, 13.278/2002, 14.517/2007, 16.703/2017, 17.590/2021 e 17.735/2022, e suas alterações posteriores, os Decretos Municipais nºs. 44.279/2003, 58.332/2018, 58.262/2018, 58.618/2019, 59.658/2020 e 62.100/2022.
- Consultas à Norma para Avaliações de Imóveis Urbanos IBAPE/SP: 2011 (atualmente em revisão) e às normas da ABNT NBR 14653-1: 2019 - Avaliação de Bens - Parte 1: Procedimentos Gerais e NBR 14653-2: 2011 – Avaliação de Bens - Parte 2: Imóveis Urbanos.
- Análise da manifestação prévia da Origem.

2.8. Siglas

Sigla	Significado
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CEL	Comissão Especial de Licitação
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CGM	Coordenadoria Geral do Consultivo
CGPATRI	Coordenadoria de Gestão do Patrimônio
CMDP	Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias
CPOS	Companhia Paulista de Obras e Serviços
CUB	Custo Unitário Básico
DECONT	Grupo Técnico de Áreas Contaminadas
DEMAP	Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio

Sigla	Significado
DOC	Diário Oficial da Cidade
GTAC	Grupo Técnico de Áreas Contaminadas
IBAPE/SP	Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
OUC	Operação Urbana Consorciada
PMD	Plano Municipal de Desestatização
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIU	Projetos de Intervenção Urbana
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SGM	Secretaria de Governo Municipal
Sinduscon	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SPP	São Paulo Parcerias S/A
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se do Acompanhamento do Edital de Concorrência EC nº 003/2023/SGM-SEDP para a venda conjunta de 3 (três) imóveis contíguos, de titularidade do Município de São Paulo, localizados na Avenida Professor Ascendino Reis esquina com a Rua Borges Lagoa, subdistrito de Indianópolis.

O direito de uso sobre os imóveis objeto da presente Concorrência foram cedidos, inicialmente, em favor do Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição – Gastroclínica, vigente até o momento, da seguinte forma:

- a) Sobre o IMÓVEL 3, foi celebrada a CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO, por meio da Escritura Pública de Concessão de Uso, lavrada no I.278, fls.220 do 3º Cartório de Notas de Osasco-SP, em 02 de fevereiro de 1982, e averbada sob

Av.03/M.50.080 do 14º Cartório de Registro de Imóveis, nos termos dos documentos constantes do ANEXO A3; e

b) Sobre os IMÓVEL 1 e IMÓVEL 2, foi celebrado o TERMO DE PERMISSÃO DE USO, por meio do Acordo de Cessão nº 1343, em 10 de junho de 1974, processo administrativo nº 28.397/74, não levado a registro. (fl. 10 da peça 29).

Posteriormente, a LM 10.268/1987 autorizou a transferência da concessão administrativa de uso à Fundação Bradesco, cuja formalização não foi levada a registro.

A Lei Autorizativa para a alienação dos imóveis objeto do presente certame é a LM 17.590/21. O art. 2º, § 3º da LM manteve a afetação do bem ao uso hospitalar, determinando que a transferência do imóvel deverá ser gravada com a restrição de uso para atividades hospitalares pelo prazo de 38 (trinta e oito) anos, tendo em vista a concessão administrativa de uso em vigor.

Já o processo administrativo de alienação dos imóveis é o SEI 6011.2022/0000145-6 (peça 27) e o processo da licitação indicado no Edital é o SEI nº 6011.2023/0000231-4 (peça 28). O preço mínimo estipulado foi determinado por laudo de avaliação imobiliária no valor de R\$ 311.000.000,00 (trezentos e onze milhões de reais).

A abertura do certame estava marcada para o dia 07.03.2023, mas foi reagendada para o dia 14.03.23, às 10:00, tendo em vista a juntada de documentos complementares (DOC 10.02.23 – fl. 260 da peça 28).

Em atendimento à Ordem de Serviço n.º 2023/00543 (peça 1), foi elaborado o presente Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, cuja análise está consubstanciada na peça 31.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou *ad cautelam* a suspensão do certame licitatório (peça 34).

Nos termos da determinação de peça 69, elaboramos o presente relatório conclusivo com base nos esclarecimentos fornecidos pela Secretaria de Governo Municipal – SGM (peças 65/67), bem como no Parecer de Avaliação elaborado pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região - CRECISP (peça 62/64).

3.2. Dos requisitos legais para a alienação imóveis objeto da Concorrência nº 003/2023/SGM-SEDP

A alienação de bens públicos no Município de São Paulo está regulada nos arts. 13, X, 37, IV, 40, §3º e art. 112, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Inicialmente, compete à Câmara Municipal autorizar a alienação de bens municipais, com a iniciativa de lei privativa do Prefeito.

A alienação de bens municipais está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e dependerá de prévia avaliação, de autorização legislativa específica e de licitação.

Importante lembrar que somente os bens públicos dominicais (bens do domínio privado do Estado) podem ser objeto de alienação, tendo em vista que os bens públicos de uso comum e de uso especial são inalienáveis (bens do domínio público do Estado). Assim, caso haja interesse público na alienação de bem de uso comum ou especial, haverá necessidade de sua prévia desafetação mediante lei específica.

Essa matéria também é tratada no Código Civil de 2002, nos seguintes termos:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Com relação ao procedimento licitatório, o artigo 17 da LF 8.666/93 (regra utilizada no presente certame) também traz os mesmos requisitos para a alienação dos bens públicos imóveis: (i) autorização legislativa; (ii) prévia avaliação imobiliária; (iii) interesse público devidamente fundamentado; (iv) desafetação legal, nos casos de bens de uso comum ou especial e (v) licitação na modalidade concorrência.

No âmbito do Plano Municipal de Desestatização (PMD), a LM 16.703/2017, que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos objetos do PMD, traz diretrizes legais sobre a alienação de bens no PMD (artigos 2º, 3º, inciso I, art.4º, inciso I e art. 5º). Nesse mesmo contexto, o DM 59.658/2020 regulamenta o procedimento de alienação de bens públicos inseridos no PMD.

Para facilitar o entendimento, verificaremos se a alienação objeto do presente certame atende aos requisitos legais supracitados.

3.2.1. Da desafetação dos imóveis

O artigo 1 da Lei Municipal 17.590/21 desincorpora das classes de bens de uso comum e especial para a classe dos bens dominiais os imóveis situados na Avenida Professor Ascendino Reis, com cerca de 1.132,50 m², na Rua Borges Lagoa, com cerca de 4.632,50 m², e na Avenida Professor Ascendino Reis, com cerca de 23.900 m², todos na Vila Clementino, configurados, respectivamente, nas plantas nº A-1121-A e nº A-5070, do arquivo da atual Coordenadoria de Gestão do Patrimônio – CGPATRI, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, abrangidas as construções e benfeitorias neles existentes.

Essa desafetação legal era necessária para permitir a alienação desses imóveis, pois se tratam de bens públicos com destinação específica fixadas por lei e formalizadas nas respectivas permissões de uso (imóveis 1 e 2) e concessão administrativa de uso (imóvel 3).

Importante destacar que apesar da desafetação, a LM 17.590/21 estabelece que esses imóveis não poderão ter uso diverso daquele ligado à atividade hospitalar por prazo mínimo de 38 anos, devendo a referida restrição ser averbada nas escrituras dos imóveis (§3º do art. 2º).

3.2.2. Autorização Legislativa – Lei Municipal 17.590/21

Com a desincorporação dos imóveis, o art. 2º da LM 17.590/21 autoriza o Executivo a alienar os imóveis, mediante licitação na modalidade concorrência.

Além de autorizar a alienação a LM 17590/21, estabeleceu algumas condicionantes para que essa alienação seja efetiva pelo Executivo (§§1º a 4º do art. 2º):

Os imóveis deverão ser avaliados pelo órgão competente da Prefeitura previamente à abertura do certame licitatório, levando-se em conta as condições de mercado vigentes na ocasião, com a apresentação detalhada, em separado, dos valores avaliados para a edificação, terreno e benfeitorias.

A alienação será efetivada por preço não inferior ao da avaliação, descontado da avaliação das benfeitorias realizadas pelo concessionário, em relação à área objeto de concessão administrativa, o valor proporcional ao tempo restante até o termo final do contrato.

Os imóveis não poderão ter uso diverso daquele ligado à atividade hospitalar por prazo mínimo de 38 anos, devendo a referida restrição ser averbada nas escrituras dos imóveis.

Ficarão a cargo do comprador as despesas de escritura e registro.

Em relação à transmissão da propriedade e posse dos imóveis, a LM 17590/21 ainda traz o seguinte regramento:

A transmissão de propriedade dos imóveis objeto desta Lei poderá ser efetivada independentemente de sua regular situação registral, devendo tal informação constar do edital.

O encargo da regularização poderá ser atribuído pelo edital ao adquirente, sem prejuízo de eventual apoio técnico e da outorga de poderes específicos para tal finalidade.

Se a regularização for atribuída ao adquirente, os custos das providências necessárias, nos termos do edital, poderão ser abatidos do preço da alienação, desde que não ultrapassem 2% (dois por cento) deste.

O adquirente será imitido na posse da área objeto da concessão administrativa após o término do prazo da mesma.

A concessão poderá ser extinta por iniciativa da Administração, mediante requerimento do adquirente, que deverá arcar com todos os eventuais custos decorrentes da extinção antecipada.

Com base na LM 17590/21, a SGM adotou as providências para a formalização do procedimento de alienação desses imóveis com a autuação dos processos eletrônicos SEI 6011.2022/0000145-6 e SEI 6011.2023/0000231-4 (licitação).

Importante destacar que as condicionantes fixadas na lei autorizativa serão verificadas na análise do edital no decorrer deste Relatório Conclusivo.

3.2.3. Prévia Avaliação Imobiliária

O §1º do art. 2º da LM 17.590/21 estabelece que os imóveis deverão ser avaliados pelo órgão competente da Prefeitura previamente à abertura do certame licitatório, levando-se em conta as condições de mercado vigentes na ocasião, com a apresentação detalhada, em separado, dos valores avaliados para a edificação, terreno e benfeitorias.

Além dessa avaliação prévia, conforme o §2º do art. 2º da LM 17.590/21, a alienação será efetivada por preço não inferior ao da avaliação, descontado da avaliação das benfeitorias realizadas pelo concessionário, em relação à área objeto de concessão administrativa, o valor proporcional ao tempo restante até o termo final do contrato.

A avaliação prévia dos imóveis consta do Laudo de Vistoria constante do Anexo A4 – AVALIAÇÃO IMOBILIÁRIA – do Edital (fls. 118/202 da peça 28). Por sua complexidade e imbricação com demais temas licitatórios, como o preço de referência, efetuou-se análise apartada e posterior da avaliação dos imóveis no item 3.20 deste Relatório Preliminar.

Nessa linha, a análise da avaliação dos imóveis pelo órgão competente da Prefeitura está contemplada no item 3.3.7 deste Relatório Conclusivo.

3.2.4. Interesse público devidamente fundamentado

Outro requisito legal de suma importância é a demonstração fundamentada da existência de interesse público na alienação dos imóveis objeto do presente certame.

A Nota Técnica do Projeto de Desestatização dos três imóveis constante do SEI 6011.2022/0000145-6 traz a seguinte justificativa (fl. 200 da peça 27):

A presente Alienação insere-se na busca pela racionalização da utilização dos bens públicos, bem como na promoção do cumprimento de políticas urbanas para a requalificação do tecido urbano local no qual os Imóveis estão inseridos, desmobilizando ativos e permitindo investimentos a serem utilizados em questões prioritárias.

Frise-se que a alienação dos Imóveis está inserida no PMD, que, conforme previsão art. 3º, parágrafo único, da Lei 17.590/2021, destina os recursos dele decorrentes ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Social ("FMD"), os quais tem sua utilização vinculada aos hospitais ali discriminadas, devendo eventuais valores remanescentes serem destinados ao FMD com aplicação exclusiva na área da saúde.

Sem prejuízo dos ganhos acima aludidos, a venda dos Imóveis cria a possibilidade de novas construções, e com elas de recursos adicionais na forma de incremento dos Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ("IPTUs") e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ("ISS"). Eventualmente, os ganhos podem ser majorados em função da Outorga Onerosa do Direito de Construir ("OODC") relacionada à construção e operação de novos empreendimentos imobiliários na área, aumentando-se, assim, a arrecadação do Município de São Paulo

A Nota Técnica Complementar (fl. 10 da peça 28) constante do SEI 6011.2023/0000231-4 (licitação) também traz a seguinte justificativa para a alienação dos imóveis:

Recorda-se que a estruturação da Alienação dos 3 (três) Imóveis está em consonância com as disposições da Lei Orgânica do Município de São Paulo ("LOM"), a Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações posteriores, a Lei municipal nº 14.517, de 16 de outubro de 2007, a Lei municipal nº 16.703, de 4 de outubro de 2017, a Lei municipal nº 17.590 ("Lei Autorizativa"), de 04 de agosto de 2021 e a Lei municipal nº 17.735, de 11 de janeiro de 2022, além de ser balizada pelos entendimentos de Secretarias Municipais sobre o Imóvel, que foram exaradas nos seus respectivos campos de competência, em cumprimento ao estabelecido no Decreto municipal nº 59.658, de 4 de agosto de 2020.

Já na Ata da 5ª Reunião do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias de 2022 que aprovou a alienação dos imóveis, destacamos o seguinte trecho (fl. 25 da peça 28):

O Secretário Rizek, acrescentou que esse terreno foi cedido para uma Fundação ligada ao Bradesco, que fez o hospital e o mantém. Observou que o Hospital Edmundo Vasconcelos é muito importante ao município, pois dá atendimento ao SUS e a pessoas carentes. Acrescentou que a fundação Bradesco gostaria de fazer investimentos importantes na estrutura física do hospital, construir novos prédios para aumentar a capacidade de atendimento, porém, sua diretoria não aprovou por não ser o imóvel de sua propriedade. O banco sinalizou que, caso a prefeitura resolvesse vender, teria interesse em comprar. Isso exigiu que submetesse essa questão ao legislativo. A aprovação da lei vincula parte dos recursos para o Hospital Sorocabano, na Lapa, que é um prédio abandonado,

ampliando assim o atendimento à população com um hospital novo. A aprovação de venda de todos os imóveis foi ratificada, caso a caso, por unanimidade.

Muito embora seja legítima a intenção da Fundação Bradesco em adquirir o imóvel para novos investimentos, bem como a relevância de se ter atendimento ao SUS e pessoas carentes, não parece ser este o interesse devidamente fundamentado exigido por lei.

Nessa linha, é preciso afastar do presente processo a ideia de que o interesse primário da alienação partiu da atual concessionária quando instada a fazer novos investimentos no local.

Não é à toa que a própria a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece em seu art. 110 que os bens municipais destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, assegurando o respeito aos princípios e normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural e arquitetônico, garantindo-se sempre o interesse social.

É sabido que a alienação de imóveis é um dos objetos do programa de desestatização do Governo Municipal.

O art. 1º da LM 16.703/2017 estabelece os seguintes objetivos fundamentais do PMD:

I - reordenar, no âmbito do Município de São Paulo, a posição estratégica da Administração Pública Municipal na economia, transferindo à iniciativa privada as atividades que podem ser por ela melhor exploradas;

II - permitir que a Administração Pública Municipal concentre os seus esforços nas atividades em que a presença do Município seja fundamental para a consecução das suas prioridades;

III - contribuir para a reestruturação econômica do setor público municipal, com especial atenção à eficiência no cumprimento de suas finalidades e sustentabilidade;

IV - promover investimentos nos bens e serviços que forem objeto de desestatização;

V - garantir a racionalização do uso e da exploração de bens e serviços, mediante a avaliação de seu valor econômico e a implementação de novas formas de exploração;

VI - permitir que o Município regulamente a exploração de serviços e o uso de bens públicos a fim de distribuir equitativamente custos a eles associados;

VII - garantir a modernização dos instrumentos regulatórios em prol da livre concorrência;

VIII - promover a ampla conscientização dos custos e oportunidades associados à exploração de bens municipais e à prestação de serviços públicos, bem como a transparência dos processos de

IX - garantir a defesa e manutenção dos serviços ambientais já existentes.

Com base nesses objetivos fundamentais, o art. 4º da LM 16.703/2017 estabelece que as desestatizações poderão ser executadas nas modalidades alienação, arrendamento, locação, permuta e cessão de bens, direitos e instalações, bem como concessão administrativa de uso, concessão de direito real de uso resolúvel e direito de superfície.

Portanto, a permissão de uso e a concessão administrativa de uso também são mecanismos de fomento dessa mesma desestatização, com a vantagem de manter a propriedade pública dos imóveis (proteção do patrimônio público).

Nesse sentido, não localizamos nos documentos disponibilizados no SEI da licitação a demonstração do interesse público na alienação pretendida, tendo em vista que não foram disponibilizados os estudos técnicos das áreas competentes que balizaram tal decisão (conforme citado na Nota Técnica), com o detalhamento dos benefícios econômicos e de eficiência (vantagens e desvantagens) que a alienação proporcionará frente a atual forma de disponibilização desses bens por meio da permissão de uso e concessão administrativa de uso em vigor.

É exatamente esse o mandamento legal contido artigo 5º da LM 16.703/2017:

Art. 5º A desestatização sujeita ao regime desta Lei será precedida de estudos de viabilidade elaborados com base na análise de seus aspectos técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos, sem prejuízo da elaboração de outros estudos que se mostrem necessários, a critério da Administração Pública Municipal.

Parágrafo único. Cada processo de desestatização, obedecidos os termos desta Lei e sem prejuízo dos demais dispositivos legais que lhe forem aplicáveis, gozará de ampla publicidade, inclusive da justificativa para a desestatização.

Prova disso é que uma das questões mais relevantes da alienação - concessão administrativa de uso em vigor (imóvel 3) – não foi objeto de elaboração de estudo específico sobre os investimentos e benfeitorias realizados pela concessionária desde o seu início da concessão até

o presente momento, demonstrando qual seria o impacto operacional, econômico-financeiro no caso de sua rescisão antecipada.

Aliás, a própria destinação atual dos imóveis (permissão de uso e concessão administrativa de uso) fez com que a Lei Autorizativa estabelecesse uma série de condicionantes para que a desafetação desses imóveis fosse autorizada.

Inclusive, chegou-se ao ponto de se manter a destinação de uso desses imóveis para as atividades hospitalares por mais 38 anos, o que por si só já demonstra a peculiaridade da desafetação e, conseqüentemente, da presente alienação.

Diante disso, cabe à Secretaria de Governo Municipal demonstrar o interesse público devidamente justificado para a alienação dos imóveis objeto do presente certame frente a situação atual desses imóveis, sob pena de infringência do art. 112 da LOM c/c art. 17 da LF 8666/93 c/c art. 5º, parágrafo único da LM 16.703/2017 **(Conclusão 4.1)**.

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 8 a 12):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Cumprе observar, de início, que a Lei Orgânica do Município ("LOM") prevê como iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre desafetação e alienação de imóveis municipais (art. 37, §2º, V), bem como incumbe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, autorizar a alienação de bens imóveis municipais (art. 13, X). A alienação, ainda de acordo com a LOM, está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado (art. 112), à avaliação prévia e à licitação (art. 112, §1º).

Assim como a LOM, o art. 17 da Lei federal nº 8.666/1993 estabelece que a alienação de bens públicos está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e deve ser precedida de avaliação. Ainda, no âmbito das desestatizações do Plano Municipal de Desestatização ("PMD"), o art. 5º, parágrafo único da Lei municipal nº 16.703/2017 prevê que as desestatizações sujeitas ao regime da lei serão precedidas de estudos de viabilidade elaborados com base na análise de seus aspectos técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos.

Diante deste cenário normativo, foi editada a Lei municipal nº 17.590/2021 (“Lei Autorizativa”) que desincorporou da classe dos bens de uso comum e especial e autorizou a alienação dos imóveis frutos da Licitação ora suspensa. A Lei Autorizativa é fruto do Projeto de Lei nº 446/2021 (“PL 446/2021”), de iniciativa do Poder Executivo, por meio do qual a alienação foi amplamente debatida e teve sua constitucionalidade e legalidade estudadas e confirmadas pela Câmara Municipal e suas comissões. Quando do encaminhamento do PL 446/2021 à Câmara Municipal pelo Poder Executivo, foi apresentada a seguinte justificativa:

“Sob o prisma dos benefícios da medida à Administração Municipal, além da manutenção da área na atividade de relevante interesse público que justificou a permissão de uso precedente e a concessão em curso, por um prazo de 38 (trinta e oito) anos, período aproximado do prazo remanescente para o término da concessão administrativa, a alienação permitirá um aporte considerável de recursos aos cofres municipais.”

No mesmo sentido, no âmbito das discussões do PL 446/2021, o Parecer Conjunto – das Comissões de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, de Administração Pública e de Finanças e Orçamentos – “justifica, por fim, que sob o prisma dos benefícios à Administração Municipal, a medida, além de manter a área em atividade de relevante interesse público (atividade hospitalar), também permitirá um aporte considerável de recursos aos cofres municipais”.

Desta feita, o interesse público para alienação dos imóveis advém da própria Lei Autorizativa, que, ainda, determina que os recursos obtidos com a alienação serão destinados à área da saúde e à compra de equipamentos para a Guarda Civil Metropolitana (art. 3º).

Importante ressaltar, ainda, que foi a própria Lei Autorizativa que escolheu, dentre todas as modalidades de desestatização previstas na Lei municipal nº 16.703/2017, a alienação, estando, portanto, o Poder Executivo vinculado a proceder apenas e tão somente a alienação dos imóveis, como estabelecido pela lei.

Assim, a partir do interesse público decorrente da própria Lei Autorizativa e da intenção de alienação dos imóveis, foram realizados estudos para estruturação da alienação, apresentando os quesitos técnicos e jurídicos dessa estruturação, bem como sintetizados em Nota Técnica os entendimentos de Secretarias Municipais sobre o imóvel, que foram exaradas nos seus respectivos campos de competência em cumprimento ao estabelecido no Decreto municipal nº 59.658/2020, e resultado dos laudos de avaliação.

A partir desse breve ensejo, percebe-se que a alienação destes imóveis, como forma de desestatização satisfaz o interesse público e está devidamente justificada. Buscando racionalizar a utilização de um bem público, que hoje em quase nada atende aos munícipes, já que hoje o hospital é utilizado pela iniciativa privada, a PMSP disporia de recursos consideráveis para investimento em outros equipamentos de saúde públicos e que, portanto, corroboraria para a prestação constitucional da saúde e traria impactos muito mais significativos à população.

Nesse sentido, o princípio da eficiência (art. 37, caput, Constituição Federal de 1988), por meio de seus quatro principais atributos, quais sejam, racionalização, produtividade, economicidade e celeridade é sumariamente apreciado por meio desta alienação. Em primeiro lugar, preza-se pela racionalização e, de certa forma produtividade, dos bens imóveis municipais, que devem servir a um propósito e não onerar à PMSP. Em se tratando da economicidade e celeridade, há de se considerar que, uma vez que os imóveis são frutos de termos de permissão de uso e concessão de uso, a prefeitura somente disporia dos bens com o término destes instrumentos, que ocorreria em cerca de 40 (quarenta) anos.

Assim sendo, é inegável que a alienação de bens municipais que pouco contribuem para a população paulista, que beneficia particulares em detrimento da coletividade, e cujo montante financeiro decorrente da Licitação acarretaria investimentos para hospitais públicos e para a Guarda Civil Metropolitana respeitam a primazia do princípio constitucional da eficiência.

Ademais, nota-se que a Lei Autorizativa veda que os imóveis tenham uso diversos daquele ligado à atividade hospitalar por prazo mínimo de 38 (trinta e oito) anos. Dessa forma, a alienação não descontinuará as atividades hospitalares no local.

Conclui-se, portanto, que o interesse público para alienação dos imóveis objeto da Licitação ora suspensa está devidamente justificado, não havendo infringência ao art. 112 da LOM c/c art. 17 da Lei federal nº 8.666/1993 c/c art. 5º, parágrafo único da Lei municipal nº 16.703/2017, conforme apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.1.

Análise da Coordenadoria:

A Origem sustenta que o interesse público para a alienação dos imóveis objeto da presente análise decorre da própria Lei Autorizativa. Entende que foi a própria Lei Autorizativa que escolheu dentre as modalidades de desestatização previstas na LM 16.703/2017 a alienação, estando o Poder Executivo vinculado a proceder tão somente a alienação dos imóveis.

Inicialmente, cumpre lembrar que a LM 17.590/21 promoveu a desincorporação desses imóveis, conforme preceituado em seu artigo 1º. A desafetação legal era necessária para permitir a alienação desses imóveis, pois se tratam de bens públicos com destinação específica fixadas por lei e formalizadas nas respectivas permissões de uso (imóveis 1 e 2) e concessão administrativa de uso (imóvel 3).

Ocorre que está desafetação legal trouxe uma condicionante importante para sua consecução, qual seja, os imóveis não poderão ter uso diverso daquele ligado à atividade hospitalar por prazo

mínimo de 38 anos, devendo a referida restrição ser averbada nas escrituras dos imóveis (§3º do art. 2º). Trata-se, portanto, de uma desafetação *sui generis*.

Ademais, a Lei Autorizativa ainda resguardou o direito de uso dos imóveis à concessionária até o prazo final da concessão ou a sua extinção por iniciativa da Administração, mediante requerimento do adquirente.

Nessa linha é que a Lei Autorizativa delineia todas as condições para que o Poder Executivo possa providenciar a alienação dos imóveis em questão. Mas em nenhum artigo há qualquer obrigatoriedade de efetivação dessa alienação.

E não poderia ser diferente. A decisão sobre escolha da modalidade de desestatização compete ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Governo Municipal.

O art. 4º da LM 16.703/2017 estabelece que as desestatizações poderão ser executadas nas modalidades alienação, arrendamento, locação, permuta e cessão de bens, direitos e instalações, bem como concessão administrativa de uso, concessão de direito real de uso resolúvel e direito de superfície.

Nesse sentido, enfatizamos no Relatório Preliminar que não há nos documentos disponibilizados no SEI da licitação a demonstração do interesse público na alienação pretendida, tendo em vista que não foram disponibilizados os estudos técnicos preliminares das áreas competentes que balizaram tal decisão (conforme citado na Nota Técnica), com o detalhamento dos benefícios econômicos e de eficiência (vantagens e desvantagens) que a alienação proporcionará frente à atual forma de disponibilização desses bens por meio da permissão de uso e concessão administrativa de uso em vigor.

Nesse momento, a Origem afirma que os quatro principais atributos da eficiência, quais sejam, racionalização, produtividade, economicidade e celeridade é sumariamente apreciado por meio desta alienação. Mas faz essa afirmação apenas teoricamente, sem demonstrar de que forma esses atributos são aderentes à realidade dos fatos e da situação atual desses imóveis.

Aliás, o Poder Executivo não elaborou estudo específico sobre os investimentos e benfeitorias realizados pela concessionária desde o seu início da concessão até o presente momento, não demonstrando qual seria o impacto operacional, econômico-financeiro no caso de sua rescisão antecipada.

Essa avaliação é de suma importância para a demonstração do interesse público, pois indicaria o real impacto econômico da alienação, bem como a preservação das situações jurídicas constituídas com a concessão de uso e permissões de uso em vigor, aumentando a segurança jurídica na aplicação da norma autorizativa da alienação.

E não é só. Não houve qualquer ponderação sobre a valorização imobiliária desses imóveis e a possibilidade de reversão desses bens para a Administração Pública ao final do prazo da concessão de uso.

Importante destacar que a LM 17.590/21 promove a desafetação dos imóveis e faculta ao Poder Executivo a sua alienação. Nesse sentido, não prospera a alegação da Origem de que a Lei Autorizativa escolheu, dentre todas as modalidades de desestatização previstas na Lei Municipal nº 16.703/2017, a alienação, estando, portanto, o Poder Executivo vinculado a proceder apenas e tão somente a alienação dos imóveis.

Ademais, não se sustenta a alegação da Origem de que a alienação destes imóveis busca racionalizar a utilização de um bem público, que hoje em quase nada atenderia aos munícipes, tendo em vista que esses imóveis são objeto de concessão e permissão de uso desde a década de 1970 até hoje.

Primeiro, se assim fosse, a destinação do uso hospitalar por mais 38 anos prevista na Lei Autorizativa seria apenas para resguardar um interesse privado.

Segundo, os argumentos são contraditórios, pois a citação da justificativa apresentada com o projeto de lei traz informação oposta, qual seja:

Sob o prisma dos benefícios da medida à Administração Municipal, **além da manutenção da área na atividade de relevante interesse público** que justificou a permissão de uso precedente e a concessão em curso, por um prazo de 38

(trinta e oito) anos, período aproximado do prazo remanescente para o término da concessão administrativa, a alienação permitirá um aporte considerável de recursos aos cofres municipais.”

Diante disso, matemos o apontamento constante da Conclusão 4.1 do Relatório Preliminar.

3.2.5. Licitação na modalidade concorrência

Por fim, a presente licitação será realizada na modalidade concorrência (Edital de Concorrência 003/SGM/2023 – peça 29), conforme preconizado pela LM 17.590/21 e pelo art. 17 da LF 8.666/93.

Importante lembrar que a publicação do edital da Concorrência 003/SGM/2023 ocorreu em 31.01.2023, um dia antes da entrada em vigor do DM 62.100/22 (regulamento da nova lei de licitações no âmbito do Município de São Paulo). Segundo as disposições transitórias desse Decreto, as licitações publicadas antes da sua entrada em vigor (1º.02.2023) continuarão reguladas pela LF 8.666/93.

3.3. Do procedimento administrativo para a alienação dos imóveis no âmbito do Plano Municipal de Desestatização

O procedimento para a alienação de bens imóveis no âmbito do Plano Municipal de Desestatização (PMD) está estabelecido no DM 59.658/2020.

No presente caso, o processo eletrônico autuado para o procedimento de alienação dos imóveis objeto da Concorrência 003/SGM/2023 é o SEI 6011.2022/0000145-6.

Para facilitar o entendimento, o procedimento de alienação será detalhado nos subitens a seguir.

3.3.1. Estudos prévios elaborados pela SGM sobre os imóveis selecionados

O artigo 2º do DM 59.658/2020 estabelece que os estudos prévios realizados pela Secretaria de Governo Municipal - SGM sobre a forma de desestatização de ativos imobiliários selecionados pelos critérios de necessidade de racionalização de seu aproveitamento, cumprimento da função social ou potencial econômico, servirão de base para a inclusão de imóveis a serem alienados no âmbito do PMD.

No presente caso, a SGM por intermédio da São Paulo Parceria S/A (SPP) elaborou Nota Técnica (fls. 197/236 da peça 27) contemplando o Projeto de Desestatização dos três ativos imobiliários objetos do presente certame e a Nota Técnica Complementar (fls.5/21 da peça 28) que serviram de base para a alienação desses imóveis no âmbito do PMD.

Apesar das duas Notas Técnicas, não localizamos nos documentos disponibilizados no SEI da licitação os estudos técnicos das áreas competentes (conforme citado na Nota Técnica), com o detalhamento dos benefícios econômicos e de eficiência (vantagens e desvantagens) que a alienação proporcionará frente a atual forma de disponibilização desses bens por meio da permissão de uso e concessão administrativa de uso em vigor.

Ademais, uma das questões mais relevantes desta alienação - concessão administrativa de uso em vigor (imóvel 3) – não foi objeto de elaboração de estudo específico sobre os investimentos e benfeitorias realizados pela concessionária desde o seu início da concessão até o presente momento, demonstrando qual seria o impacto operacional, econômico-financeiro no caso de sua rescisão antecipada.

É exatamente essa a previsão contida no artigo 5º da LM 16.703/2017:

Art. 5º A desestatização sujeita ao regime desta Lei será precedida de **estudos de viabilidade elaborados com base na análise de seus aspectos técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos, sem prejuízo da elaboração de outros estudos que se mostrem necessários**, a critério da Administração Pública Municipal.

Há, portanto, a necessidade de providenciar o levantamento prévio contemplando não só em relação à avaliação das edificações e benfeitorias realizadas no imóvel, mas o levantamento de todos os encargos que envolvem o potencial econômico dos equipamentos hospitalares existentes nesses imóveis, tendo em vista que é assegurada a concessionária a posse desses imóveis por mais 38 anos.

É preciso lembrar que a concessionária explora no imóvel atividade econômica na área de atendimento hospitalar, com investimentos em equipamentos, tecnologia, capital intelectual, gestão organizacional, marca, clientes etc que possivelmente também poderão compor o valor final de indenização, a ser devidamente apurada mediante procedimento administrativo

específico e com ampla participação da concessionária (devido processo administrativo substancial).

Nessa linha, o perito avaliador atestou a inviabilidade de cálculo da exploração econômica e a prestação de serviços realizados pela atual concessionária, reforçando a necessidade de uma avaliação específica sobre esta questão.

5.1 RESSALVAS Inviabilidade do cálculo da depreciação das benfeitorias e demais encargos incidentes em prazo futuro de 38 anos, em cumprimento ao Art. 2º da lei Municipal nº 17.590/2021, solicitado pelo contratante. Segundo a norma técnica ABNT NBR 14.653-1 item 3.1.47, o valor do mercado se caracteriza pela quantia mais provável pela qual se negociaria voluntária e conscientemente um bem, em uma referência, dentro das condições vigentes. Devendo ser considerado a data base para este laudo como fevereiro de 2022, data de sua emissão, não sendo possível a obtenção do quantitativo e valores em tempo futuro. Inviabilidade de cálculo da exploração econômica e prestação de serviços realizados pelo atual cessionário, por não atender os requisitos da norma técnica ABNT NBR 14.653-1 referente ao Método Evolutivo e o Comparativo de Mercado. Tais métodos não consideram renda sobre a exploração do imóvel objeto da presente análise. (grifo nosso – fl. 172 da peça 28).

Como se não bastasse, o edital prevê a apuração da indenização posteriormente a realização do procedimento licitatório, na fase de celebração do “Acordo de Rescisão” previsto no item 3.17 do edital (v. comentários nossos – item 3.7 deste Relatório).

Sem o levantamento prévio do valor a ser indenizado à concessionária, é nítida a vantagem competitiva da concessionária no presente certame, pois será a única detentora do conhecimento sobre a real situação dos imóveis, edificações, investimentos e benfeitorias realizadas.

Diante disso, os estudos e demais subsídios apresentados pela SGM no processo de licitação não são suficientes para demonstrar a viabilidade da alienação, em infringência ao disposto no art. 1º, inciso V e art. 5º, caput, da Lei Municipal nº 16.703/17 c/c art. 2º do DM 59.658/2020 **(Conclusão 4.2)**.

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 13 a 16):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Preliminarmente, cabe apontar que o art. 1º, inciso V, da Lei municipal nº 16.703/2017 dispõe que é objetivo do PMD garantir a racionalização do uso e da exploração de bens e serviços, enquanto o art. 5º da mesma lei disciplina que a desestatização rogada pelo PMD será precedida de estudos de viabilidade, por meio de análise de seus aspectos técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos.

Nesse sentido, cumpre observar que do processo de estudos acerca da viabilidade da alienação (Processo SEI nº 6011.2022/0000145-6), além da consulta a órgãos municipais como Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo ("SMUL"), Coordenadoria de Gestão do Patrimônio ("CGPATRI"), consta parecer da Procuradoria Geral do Município ("PGM") acerca do prosseguimento do feito de alienação, "dada a ausência de impedimentos jurídicos-formais à alienação, com as observações ora efetuadas" (Parecer PGM/CGC nº 069855354).

No tocante à suposta infringência ao art. 2º do Decreto municipal nº 59.658/202012, no que tange aos estudos prévios realizados pela SGM sobre a forma de desestatização de ativos imobiliários, cumpre retomar que a forma de desestatização dos imóveis objeto da Licitação ora suspensa fora definida pela própria Lei Autorizativa – alienação, culminando na extinção da concessão administrativa de uso, e manutenção da destinação da área à atividade hospitalar -, conforme apontado no tópico 3.1.1, e que todos os estudos e consultas aos órgãos julgados pertinentes para estruturação da alienação constam do Processo SEI nº 6011.2022/0000145-6.

No que se refere à estruturação da alienação, a SGM contratou os serviços técnicos desta SP Parcerias, conforme Contrato nº 005/2021-SGM e Ordem de Serviço nº 40/2022/SEDP-CDP. Nesse sentido, a SP Parcerias não só realizou o trabalho técnico destinado à estruturação da alienação, dispostos em suas Notas Técnicas (SEI nº 064007186 e 077155988 do Processo SEI nº 6011.2022/0000145-6), como efetuou as alterações e correções editalícias nos termos do supracitado parecer de PGM (SEI nº 077157577), que tratou sobre a viabilidade jurídica da alienação. Desse modo, entendem-se cumpridos os requisitos legais do art. 5º da Lei municipal nº 16.703/2017 e do art. 2º do Decreto municipal nº 59.658/2020.

Com relação à vantajosidade da alienação vis-à-vis a permanência da concessão administrativa de uso e dos termos de permissão de uso hoje vigentes, cabe notar que estes instrumentos são precários, sem valor de outorga ou contrapartidas econômicas que justifiquem sua manutenção. Nesse contexto, como já exposto, a própria Lei Autorizativa escolheu, dentre todas as modalidades de desestatização previstas na Lei municipal nº 16.703/2017, aquela que julgou

melhor capaz de garantir a racionalização do uso e exploração do imóvel. A alienação, nos termos do PL 446/2021 aprovado e conforme disposto no tópico 3.1.1, trará inúmeros benefícios aos munícipes, uma vez que, além da manutenção dos imóveis para fins hospitalares, os recursos consideráveis que serão arrecadados aos cofres públicos com a Licitação – estimados conforme laudos de avaliações realizados por profissional competente – serão destinados a investimentos em hospitais públicos e na Guarda Civil Metropolitana.

Desta feita, a Lei municipal nº 17.590/2021, fruto do PL 446/2021, no qual a alienação teve sua constitucionalidade e legalidade estudadas pela Câmara Municipal e devidas comissões legislativas, foi sancionada pelo Prefeito e a alienação foi ulteriormente aprovada pelo CMDP, na 5ª Reunião do CMDP, de 16 de novembro de 2022, cuja ata encontra-se anexada ao Processo de Licitação (doc. SEI nº 077679196, Processo SEI nº 6011.2023/0000231-4). Desse modo, nota-se que não há o que se falar sobre o mérito desta autorização para alienação, vez que todos os requisitos formais e legais foram cumpridos.

Conclui-se, portanto, que os estudos e demais subsídios apresentados pela SGM no processo de licitação são suficientes para demonstrar a viabilidade da alienação, não havendo infringência ao art. 1º, inciso V e art. 5º, *caput*, da Lei municipal nº 16.703/2017 c/c art. 2º do Decreto municipal nº 59.658/2020, conforme apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.2.

Análise da Coordenadoria:

Inicialmente, a Origem sustenta que entende estarem cumpridos os requisitos legais do art. 5º da Lei municipal nº 16.703/2017 e do art. 2º do Decreto municipal nº 59.658/2020, tendo em vista que a forma de desestatização dos imóveis objeto da Licitação fora definida pela própria Lei Autorizativa – alienação, culminando na extinção da concessão administrativa de uso, e manutenção da destinação da área à atividade hospitalar e que todos os estudos e consultas aos órgãos julgados pertinentes para estruturação da alienação realizada pela SP Parecerias constam do Processo SEI nº 6011.2022/0000145-6

Ocorre que não localizamos nos documentos disponibilizados no SEI da licitação os estudos técnicos das áreas competentes (conforme citado na Nota Técnica), com o detalhamento dos benefícios econômicos e de eficiência (vantagens e desvantagens) que a alienação proporcionará frente à atual forma de disponibilização desses bens por meio da permissão de uso e concessão administrativa de uso em vigor.

Trata-se de exigência contida no artigo 2º do DM 59.658/2020 ao estabelecer que os estudos prévios realizados pela Secretaria de Governo Municipal (SGM) sobre a forma de desestatização

de ativos imobiliários selecionados pelos critérios de necessidade de racionalização de seu aproveitamento, cumprimento da função social ou potencial econômico, servirão de base para a inclusão de imóveis a serem alienados no âmbito do PMD.

Ademais, demonstramos no Relatório Preliminar que uma das questões mais relevantes desta alienação - concessão administrativa de uso em vigor (imóvel 3) – não foi objeto de elaboração de estudo específico sobre os investimentos e benfeitorias realizados pela concessionária desde o seu início da concessão até o presente momento, demonstrando qual seria o impacto operacional, econômico-financeiro no caso de sua rescisão antecipada.

Reforçamos, portanto, que há necessidade de providenciar o levantamento prévio contemplando não só em relação à avaliação das edificações e benfeitorias realizadas no imóvel, mas o levantamento de todos os encargos que envolvem o potencial econômico dos equipamentos hospitalares existentes nesses imóveis, tendo em vista que é assegurada à concessionária a posse desses imóveis por mais 38 anos.

É preciso lembrar que a concessionária explora no imóvel atividade econômica na área de atendimento hospitalar, com investimentos em equipamentos, tecnologia, capital intelectual, gestão organizacional, marca, clientes etc. que possivelmente também poderão compor o valor final de indenização, a ser devidamente apurada mediante procedimento administrativo específico e com ampla participação da concessionária (devido processo administrativo substancial).

No período de impugnação do edital, a própria concessionária questiona o desdobramento da alienação dos imóveis.

Como se não bastasse, o edital prevê a apuração da indenização posterior à realização do procedimento licitatório, na fase de celebração do “Acordo de Rescisão” previsto no item 3.17 do edital (v. comentários nossos – item 3.7 deste Relatório).

Sem o levantamento prévio do valor a ser indenizado à concessionária, é nítida a vantagem competitiva da concessionária no presente certame, pois será a única detentora do

conhecimento sobre a real situação dos imóveis, edificações, investimentos e benfeitorias realizadas.

Essa situação implica no descumprimento do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao estabelecer que as alienações serão contratadas mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Diante disso, matemos o apontamento constante da Conclusão 4.2 do Relatório Preliminar.

3.3.2. Processo específico para cada imóvel

O artigo 3º do DM 59.658/2020 estabelece que deverá ser autuado um processo eletrônico para cada imóvel selecionado para inclusão no PMD, que será instruído com as informações preliminares e todas as demais pertinentes ao procedimento até a sua alienação.

Verificamos inicialmente que não foi autuado um processo específico para cada imóvel. Como existe a faculdade de reunião de processos por autoridade competente (parágrafo único do art. 3º) e a possibilidade de ser objeto de desestatização um imóvel ou um conjunto de imóveis (art. 6º), a SGM autuou um processo eletrônico englobando os três imóveis que serão alienados em conjunto.

Entretanto, a SGM autuou um processo eletrônico específico para o procedimento licitatório – SEI 6011.2023/0000231-6.

Nesse sentido, não nos parece que foi respeitada a regra estabelecida no art. 3º do DM 59.658/2020, pois a autuação deve ser de um único processo contemplando as informações preliminares e todas as demais até a sua alienação.

Inclusive, há atos processuais referentes à fase interna da licitação que estão no SEI 6011.2022/0000145-6 (peça 27), mas não estão no SEI da licitação.

Diante disso, a SGM deverá promover a reunião desses processos para que todas as informações referentes à alienação dos imóveis estejam consolidadas em um único processo, tendo em vista o disposto no art. 3º do DM 59.658/2020 (**Conclusão 4.3**).

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 22 e 23):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

O supracitado artigo 3º dispõe que deverá ser autuado um processo eletrônico específico para cada imóvel selecionado para ser objeto de análise para inclusão no PMD, a ser instruído com informações preliminares e as demais pertinentes ao processamento da alienação. E é exatamente este o caso da licitação em comento.

Observa-se que é comum que a SGM autue processos específicos para cada imóvel objeto de análise para inclusão no PMD e os organiza em um processo de acompanhamento e um processo de licitação - sendo que este último contém todas as informações necessárias para a licitação, relacionando os demais, no formato de apensamento.

Como exemplo do que ora se afirma, ressalta-se que o processo SEI da Licitação (6011.2023/0000231-4), o qual fora apreciado, indica a existência de outro processo relacionado, com link de acesso direto a ele (SEI nº 6011.2022/0000145-6). Em outros termos, o apontamento tecido pela Auditoria da E. Cortes de Contas Municipal, com a devida vênia, é robustecido de rigor formalístico, que não angaria nenhum aspecto material, tampouco que importe numa irregularidade ao procedimento licitatório em análise, ante a junção dos processos por meio do relacionamento aos autos principais.

Desta feita, a consolidação dos processos SEIs é um aspecto meramente formal, não consistindo em irregularidade e/ou infringência, e não deve ensejar a suspensão da Licitação como aponta o E. TCM em sua conclusão 4.3.

Análise da Coordenadoria:

Conforme consta do Relatório Preliminar, a autuação dos processos de alienação deve ser feita em um único processo contemplando as informações preliminares e todos os demais até a sua alienação, conforme preconiza o art. 3º do DM nº 59.658/2020.

Inclusive, constatamos que há atos processuais referentes à fase interna da licitação que estão no SEI 6011.2022/0000145-6 (peça 27), mas não estão no SEI da licitação.

Nesse sentido, reiteramos que a SGM promova a reunião desses processos para que todas as informações referentes à alienação dos imóveis estejam consolidadas em um único processo.

Diante disso, **mantemos o apontamento 4.3** da Conclusão do Relatório Conclusivo.

3.3.3. Coordenadoria de Gestão de Patrimônio – CGPATRI: informações patrimoniais

O artigo 4º do DM 59.658/2020 estabelece que após os estudos prévios realizados pela SGM o processo será encaminhado para a Coordenadoria de Gestão Patrimonial (CGPATRI) para anotação e juntada de documentos eventualmente disponíveis a respeito do imóvel: matrícula ou transcrição do imóvel; croqui patrimonial do imóvel; número do Auto de Cessão e suas respectivas documentações; georreferenciamento da área; planta de estudos; histórico e processos relativos ao imóvel a ser alienado.

As informações patrimoniais prestadas pela Coordenaria de Gestão de Patrimônio referentes aos imóveis que serão alienados constam das fls. 52/96, fls. 101/106, fls. 247/250 da peça 27).

Verifica-se que as informações patrimoniais foram disponibilizadas de forma fragmentada no processo eletrônico, dificultando a consulta dos documentos por parte desta auditoria.

Ademais, o procedimento licitatório deveria conter anexo específico trazendo todas as informações patrimoniais dos imóveis constantes no processo eletrônico de alienação, detalhando a situação patrimonial dos três imóveis licitados de forma individualizada, proporcionando maior transparência e conhecimento aos interessados em participar do certame. O Anexo A1 do Edital – Descrição dos Imóveis traz apenas informações básicas (fls. 233/234 da peça 28).

Não há no processo qualquer informação sobre quais são as irregularidades no registro desses imóveis que serão suportadas pelo adquirente. Os imóveis 1 e 2 (objetos de permissão de uso) não contém matrícula, mas apenas referências nas transcrições originais dos dois imóveis que compunham a área original da lei autorizativa.

Na Nota Técnica do Projeto de Alienação dos imóveis, consta os seguintes esclarecimentos sobre regularização registraria:

De plano, cumpre lembrar que o artigo 4º da Lei nº 17.590/2021 não exige a regularidade da situação registral do imóvel para a realização do procedimento de alienação, dessa forma, o Edital previu que, no prazo de até 30 (trinta) dias

contados a partir da apresentação dos documentos exigidos no subitem 11.1 do Edital, o adjudicatário deverá providenciar a lavratura de escritura pública de venda e compra do Imóvel, em cartório de sua escolha, correndo exclusivamente por sua conta todas as despesas de lavratura e registro da mesma (tais como: tributos em geral, inclusive ITBI, foros, laudêmios, taxas, alvarás, certidões, escrituras, inclusive de eventual rerratificação, emolumentos cartorários, registros, averbações, desmembramentos, etc).

A questão da regularização registrária é, historicamente, um empecilho à alienação de ativos imobiliários municipais. Diante disso, a transferência do encargo da regularização ao Adjudicatário do Imóvel apresenta-se como medida capaz de promover uma maior celeridade no processo de alienação, mesmo quando houver eventuais pendências fundiárias. Obtém-se, assim, uma vencedora convergência de interesses da Municipalidade, na alienação autorizada por lei e reputada de interesse público, e do Adjudicatário, na promoção da regularização.

Ainda assim, conforme indicado no Edital, a PMSP não se furta do dever de apoiar o Adjudicatário durante todo o processo de regularização fundiária, gozando também das tramitações prioritárias nos termos do Regime Especial de Atendimento Prioritário ("REAP"), conforme disposto no Decreto Municipal nº 58.332/2018. (fl. 211 da peça 27)

Em que pesem os esclarecimentos acima, a solicitação ao cartório de registro competente a abertura da matrícula deveria ser realizada previamente pela PMSP, de acordo com as disposições do art. 195-A da Lei Federal nº 6.015/73 – Lei dos Registros Públicos.

Esta faculdade cabe apenas à Municipalidade e não aos adquirentes, com possibilidade de ser chamada a PMSP para providências mesmo depois de alienado o imóvel.

A transferência da propriedade somente será finalizada com eficácia, publicidade e autenticidade com o registro do respectivo negócio jurídico junto ao cartório competente. No caso de bens imóveis, a transferência só se aperfeiçoa com o registro do título translativo no Registro de Imóveis, a teor do disposto no art. 1.227 e 1.245 do Código Civil (Lei Federal nº 10.406/02).

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, **só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos** (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

A escritura de compra e venda não configura uma forma de constituição da propriedade e demais direitos, pois se trata apenas de título aquisitivo. A transmissão da propriedade -se concretiza com o registro em sua matrícula.

Com a Lei de Registros Públicos (LF 6.015/1973), a matrícula imobiliária passa a ser o eixo central do sistema de registro, na qual serão sucessivamente praticados os todos os atos registrais (registros e averbações). A Matrícula aglutina o registro de todas as informações e atos relevantes ao imóvel.

Art. 227 - Todo imóvel objeto de título a ser registrado **deve estar matriculado** no Livro nº 2 - Registro Geral - obedecido o disposto no art. 176.

Art. 236 - **Nenhum registro poderá ser feito sem que o imóvel a que se referir esteja matriculado.**

Com a instituição do sistema matricular, os dados sobre a propriedade do imóvel ficam concentrados em um único documento, facilitando as buscas e aumentando a segurança das transações.

Portanto, são evidentes os benefícios da existência regular de matrículas de bens públicos, assegurando a publicidade dos atos atinentes a esses imóveis por meio dos registros e averbações pertinentes.

Ademais, todas essas pendências afetam a segurança jurídica da presente alienação, podendo afastar interessados e comprometer a competitividade do certame e até mesmo representa um sério risco de apenas a concessionária que ocupa atualmente os imóveis participar do certame.

A alienação de bens públicos é procedimento que visa garantir a melhor contratação para o Poder Público, bem como a observância dos princípios da moralidade, igualdade e impessoalidade.

Nesse sentido, alocação de risco da regularização registral dos imóveis ao adquirente sem qualquer conhecimento prévio, não isentaram totalmente a PMSP de responsabilidade por vícios e obrigações futuras quanto à regularização das pendências apontadas.

A SGM esclareceu que caberá ao interessado eventuais investigações que compreenda pertinente (fls. 262/273 da peça 28):

O entendimento está incorreto. Todas as informações a serem disponibilizadas pela PMSP já estão contidas nos Anexos do Edital de Licitação, não sendo fornecidas quaisquer informações e documentos adicionais. Assim, cabe ao interessado eventuais investigações que compreenda pertinente, em linha com a disposição do item 17.5 do Edital.

Os imóveis alvo da presente Concorrência possuem matrícula de apenas parcela de sua área total, constante do Anexo A3 do Edital. As informações específicas disponíveis sobre os imóveis 1 e 2 podem ser encontradas no mesmo anexo, além do Anexo 1. Repisa-se que as dimensões e referências sobre os imóveis são meramente enunciativas, cabendo ao interessado demais investigações que compreenda pertinente, em linha com a disposição do item 17.5 do Edital:

Diante disso, a SGM deverá providenciar a consolidação das informações patrimoniais dos imóveis licitados em anexo específico do edital de forma individualizada, com a indicação das irregularidades existentes nos imóveis que deverão ser suportadas pelo adquirente, conforme estabelecido no art. 4ª do DM 59.658/2020, bem como deverá providenciar a abertura de matrícula dos imóveis 1 e 2 para que seja possível o registro da escritura de venda e compra estabelecida no edital, conforme previsão contida nos art. 227 e 236 da LF nº 6.015/1973 **(Conclusão 4.4).**

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 24 a 26):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Inicialmente, cabe rememorar o que dispõe o art. 4º do Decreto municipal nº 59.658/2020²⁰. O referido dispositivo estabelece um rol exemplificativo de informações a serem juntadas ao processo eletrônico por CGPATRI a depender de sua disponibilidade. Quando eventuais documentos não estiverem disponíveis, a SGM pode, a seu critério e se julgar necessário ao prosseguimento da alienação, contratar a produção desses documentos.

Desta feita, a PMSP disponibilizou todos os documentos existentes pertinentes aos imóveis, não havendo vício por ausência de disponibilização de informações, senão o fato de elas não existirem. Tais informações/documentos foram consolidadas no Anexo A do Edital.

No que se refere a necessidade de abertura de matrícula dos imóveis 1 e 2 pela PMSP para prosseguimento do certame, a Lei Autorizativa dispõe, em seu artigo 4º, que "a transmissão de propriedade dos imóveis objeto desta Lei poderá ser efetivada independentemente de sua regular situação registral, devendo tal informação constar do edital" e, o §1º do mesmo artigo, que "o encargo da regularização poderá ser atribuído pelo edital ao adquirente, sem prejuízo de eventual apoio técnico e da outorga de poderes específicos para tal finalidade".

Nesse sentido, o Edital comporta, no item 14.4,21 que o adjudicatário deverá lavrar a escritura pública de venda em cartório, e arcar com todas as despesas para sua lavratura e registro. A minuta de escritura pública de venda e compra é, inclusive, anexo editalício do certame e transfere todos os poderes ao comprador para a proposição e condução de processo de regularização fundiária dos imóveis, com vistas a abertura ou atualização de matrícula, com base nas medidas, área e confrontações demarcadas no Edital.

Conclui-se, portanto, que não há respaldo para a suposta infringência apontada pelo E. TCM em sua conclusão 4.4, que se omite quanto à observância pelo Edital do constante na Lei Autorizativa, em especial em seu art. 4º.

Análise da Coordenadoria:

Verificamos no Relatório Preliminar que as informações patrimoniais foram disponibilizadas de forma fragmentada no processo eletrônico, dificultando a consulta dos documentos por parte desta auditoria.

Nessa linha, destacamos que o procedimento licitatório deveria conter anexo específico trazendo todas as informações patrimoniais dos imóveis constantes no processo eletrônico de alienação, detalhando a situação patrimonial dos três imóveis licitados de forma individualizada, proporcionando maior transparência e conhecimento aos interessados em participar do certame. O Anexo A1 do Edital – Descrição dos Imóveis traz apenas informações básicas (fls. 233/234 da peça 28).

Assim, não prospera a alegação da Origem de que disponibilizou todos os documentos existentes pertinentes aos imóveis.

Ademais, não há no processo qualquer informação sobre quais são as irregularidades no registro desses imóveis que serão suportadas pelo adquirente. Os imóveis 1 e 2 (objetos de permissão de uso) não contêm matrícula, mas apenas referências nas transcrições originais dos dois imóveis que compunham a área original da lei autorizativa.

Com relação à abertura de matrícula dos imóveis 1 e 2, sustenta que a Lei Autorizativa estabelece que a transmissão de propriedade poderia ser efetivada independentemente de sua regular situação registral.

Em que pesem os argumentos trazidos pela Origem, a solicitação ao cartório de registro competente a abertura da matrícula deveria ser realizada previamente pela PMSP, de acordo com as disposições do art. 195-A da Lei Federal nº 6.015/73 – Lei dos Registros Públicos.

Esta faculdade cabe apenas à Municipalidade e não aos adquirentes, com possibilidade de a PMSP ser chamada para providências mesmo depois de alienado o imóvel.

A transferência da propriedade somente será finalizada com eficácia, publicidade e autenticidade com o registro do respectivo negócio jurídico junto ao cartório competente. No caso de bens imóveis, a transferência só se aperfeiçoa com o registro do título translativo no Registro de Imóveis, a teor do disposto no art. 1.227 e 1.245 do Código Civil (Lei Federal nº 10.406/02).

Com a Lei de Registros Públicos (LF 6.015/1973), a matrícula imobiliária passa a ser o eixo central do sistema de registro, na qual serão sucessivamente praticados os todos os atos registrais (registros e averbações). A Matrícula aglutina o registro de todas as informações e atos relevantes ao imóvel.

Com a instituição do sistema matricular, os dados sobre a propriedade do imóvel ficam concentrados em um único documento, facilitando as buscas e aumentando a segurança das transações.

Portanto, são evidentes os benefícios da existência regular de matrículas de bens públicos, assegurando a publicidade dos atos atinentes a esses imóveis por meio dos registros e averbações pertinentes.

Ademais, todas essas pendências afetam a segurança jurídica da presente alienação, podendo afastar interessados e comprometer a competitividade do certame e até mesmo representa um sério risco de apenas a concessionária que ocupa atualmente os imóveis participar do certame.

A alienação de bens públicos é procedimento que visa garantir a melhor contratação para o Poder Público, bem como a observância dos princípios da moralidade, igualdade e impessoalidade.

Nesse sentido, a alocação de risco da regularização registral dos imóveis ao adquirente sem qualquer conhecimento prévio, não isenta totalmente a PMSP de responsabilidade por vícios e obrigações futuras quanto à regularização das pendências apontadas.

Portanto, a SGM deverá providenciar a consolidação das informações patrimoniais dos imóveis licitados em anexo específico do edital de forma individualizada, com a indicação das irregularidades existentes nos imóveis que deverão ser suportadas pelo adquirente, conforme estabelecido no art. 4ª do DM 59.658/2020, bem como deverá providenciar a abertura de matrícula dos imóveis 1 e 2 para que seja possível o registro da escritura de venda e compra estabelecida no edital, conforme previsão contida nos art. 227 e 236 da LF nº 6.015/1973.

Diante disso, **mantemos o apontamento constante do item 4.4** da Conclusão do Relatório Preliminar.

3.3.4. Manifestação de outros órgãos municipais

O artigo 5º do DM 59.658/2020 estabelece que a SGM poderá solicitar a manifestação de outros órgãos municipais a respeito de questões que envolvam suas áreas de competência.

A Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento foi consultada e manifestou-se nos seguintes termos conclusivos (fls. 108/111 da peça 27):

Considerando a área total representada no Croqui 200.192, doc. nº (058746032), e com base nos parâmetros de ocupação, sobretudo os descritos para 'ZEU' no Quadro 3, anexo a Lei 16.402/16, podemos considerar viável ao aproveitamento de forma isolada do imóvel em questão.

Esclarecemos que a análise foi desenvolvida apenas com as informações constantes no presente processo e que não é competência desta coordenadoria avaliar a viabilidade de edificação de equipamento público municipal, seja ele qual for, sendo que nossa manifestação se ateve exclusivamente quanto à possibilidade de aproveitamento isolado do imóvel nos termos da Lei 16.402/16.

A Secretaria Municipal de Urbanismo sugeriu o encaminhamento a SP Urbanismo pela competência para informar quanto às Leis de Operação Urbana Consorciada (OUCs) e aos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) aplicáveis aos imóveis em questão.

Entretanto, não foi anexada ao processo a manifestação da SP Urbanismo, não havendo no processo de alienação informações a respeito de Operação Urbana Consorciada e aos Projetos de Intervenção Urbana aplicáveis aos imóveis licitados.

Ademais, não foi consultada a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) sobre a existência de restrições ambientais (áreas contaminadas, área de preservação ambiental etc.), tendo em vista a existência de área verde e hospitalar.

A Nota Técnica do Projeto de Alienação, apenas traz a seguinte informação:

Sobre a questão ambiental, convém ressaltar que a área não consta em relatório com levantamento de áreas contaminadas ou suspeitas de contaminação, elaborado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo ("CETESB"), datado em Dezembro/2020. Também não consta à consulta preliminar aos registros da plataforma São Paulo Mais Fácil, mantida pela SMUL.

Ainda sobre a tabela de restrições, importante pontuar que a área não registra restrições relacionadas a tombamento histórico, cultural ou ambiental de São Paulo, tanto no nível municipal, quanto estadual e federal. Pontua-se, porém, proximidade às restrições de tombamento ambiental do bairro Jardim Luzitânia, aos tombamentos relacionados ao Parque Ibirapuera, assim como ao Teatro João Caetano, ao Instituto Biológico e ao antigo Matadouro da Vila Mariana, atual Cinemateca. (fl. 225 da peça 27)

A consulta aos órgãos públicos é fundamental para a transparência da situação patrimonial dos imóveis que serão alienados pelo Executivo. A análise de todos os aspectos relativos aos imóveis sejam eles ambientais, fundiários e urbanísticos, inclusive com a respectiva avaliação de risco deve ser feita pelos órgãos competentes da PMSP e não ser delegada ao adjudicatário, conforme previsão contida no item 17.3 do Edital.

Caso não seja feita essa avaliação pela PMSP a atual concessionária terá imensa vantagem competitiva no certame, pois será a única licitante que terá conhecimento da real situação desses imóveis.

Como se não bastasse, a SGM também deverá consultar os órgãos municipais sobre a existência de eventuais direitos da PMSP em discussão sobre o IMÓVEL, sejam em processos administrativos ou judiciais, notadamente os relativos às multas e às indenizações pelo uso do IMÓVEL por terceiros, para que seja factível a previsão contida no item 17.4 do Edital (fl. 38 da peça 29).

Diante de todo o exposto, recomenda-se que a SGM anexe ao processo a resposta da SP Urbanismo quanta às Leis de Operação Urbana Consorciada e aos Projetos de Intervenção Urbana aplicáveis aos imóveis, e consulte a Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente (questões ambientais) e os órgãos municipais competentes sobre a existência de eventuais direitos da PMSP em discussão sobre o IMÓVEL, sejam em processos administrativos ou judiciais, notadamente os relativos às multas e às indenizações pelo uso do IMÓVEL por terceiros, para que seja factível a previsão contida no item 17.4 do Edital (**Recomendação 4.25**).

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 19 a 21):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

O Decreto municipal nº 59.658/2020 dispõe, em seu artigo 5º, que a SGM pode solicitar manifestação de outros órgãos municipais, além de CGPATRI, caso entenda necessário. O parágrafo único desse dispositivo complementa que os órgãos terão prazo de 30 (trinta) dias corridos para a manifestação.

Nesse sentido, eventual ausência de manifestação das Secretarias consultadas, dentro do prazo normatizado, por quaisquer motivos, não impede e tampouco vicia a alienação, desde que superadas no âmbito do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias ("CMDP"), conforme previsto no art. 6º, § 2º, do mesmo decreto.

No que tange à alienação em tela, a SGM, dentro de sua competência, respeitou o requisito legal de consulta à CGPATRI e entendeu pertinente a consulta à Secretaria Municipal de Licenciamento ("SMUL"). As informações apresentadas

pelos órgãos consultados, bem como aquelas constantes na Nota Técnica da modelagem da alienação, foram julgadas como suficientes pela SGM e pelo CMDP para prosseguimento do certame. Assim sendo, eventual ausência de consulta à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente ("SVMA") ou manifestação da SP Urbanismo não tem o condão de macular o certame. A *contrario sensu*, a alienação de um bem da Administração Pública Municipal estaria vinculada a pessoas jurídicas distintas, a exemplo da SP Urbanismo.

Nesse mesmo sentido, o mencionado dispositivo editalício (item 17.41) atua na seara de proteger a Municipalidade sobre eventuais direitos existentes que não foram mencionados pelos órgãos consultados ou que não puderam ser verificados durante o processamento dos estudos de viabilidade técnico-jurídica da Licitação.

Conclui-se, portanto, que a instrução e os documentos anexados ao processamento da Licitação são suficientes para a continuidade do certame, não havendo necessidade de acatamento da recomendação 4.25 do E. TCM para seu devido prosseguimento.

Análise da Coordenadoria:

A Origem sustenta que as informações apresentadas pelos órgãos consultados, bem como aquelas constantes na Nota Técnica da modelagem da alienação, foram julgadas como suficientes pela SGM e pelo CMDP para prosseguimento do certame.

Nessa linha, sustenta que eventual ausência de consulta à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente ("SVMA") ou manifestação da SP Urbanismo não tem o condão de macular o certame.

No Relatório Preliminar, demonstramos que a Secretaria Municipal de Urbanismo sugeriu o encaminhamento à SP Urbanismo pela competência para informar quanto às Leis de Operação Urbana Consorciada (OUCs) e aos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) aplicáveis aos imóveis em questão.

Entretanto, não foi anexada ao processo a manifestação da SP Urbanismo. Trata-se de informação relevante que deveria constar do processo de alienação.

Ademais, não foi consultada a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) sobre a existência de restrições ambientais (áreas contaminadas, área de preservação ambiental etc.), tendo em vista a existência de área verde e hospitalar.

Sobre a questão ambiental, ressaltamos que a área não consta em relatório com levantamento de áreas contaminadas ou suspeitas de contaminação, elaborado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), datado em Dezembro/2020. Também não consta à consulta preliminar aos registros da plataforma São Paulo Mais Fácil, mantida pela SMUL.

Ainda sobre a tabela de restrições, a Nota Técnica do Projeto de Alienação pontuou que a área não registra restrições relacionadas a tombamento histórico, cultural ou ambiental de São Paulo, tanto no nível municipal, quanto estadual e federal. Pontou-se, porém, proximidade às restrições de tombamento ambiental do bairro Jardim Luzitânia, aos tombamentos relacionados ao Parque Ibirapuera, assim como ao Teatro João Caetano, ao Instituto Biológico e ao antigo Matadouro da Vila Mariana, atual Cinemateca. (fl. 225 da peça 27)

Diante de toda esta realidade, é evidente que a consulta aos órgãos públicos é fundamental para a transparência da situação patrimonial dos imóveis que serão alienados pelo Executivo. A análise de todos os aspectos relativos aos imóveis sejam eles ambientais, fundiários e urbanísticos, inclusive com a respectiva avaliação de risco deve ser feita pelos órgãos competentes da PMSP e não ser delegada ao adjudicatário, conforme previsão contida no item 17.3 do Edital.

Como se não bastasse, a SGM deveria ter consultado também os órgãos municipais sobre a existência de eventuais direitos da PMSP em discussão sobre o IMÓVEL, sejam em processos administrativos ou judiciais, notadamente os relativos às multas e às indenizações pelo uso do IMÓVEL por terceiros, para que seja factível a previsão contida no item 17.4 do Edital (fl. 38 da peça 29).

Diante de todo o exposto, **mantém-se a recomendação contida no item 4.25** do Relatório Preliminar.

3.3.5. Aprovação do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias - CMDP

O artigo 6º do DM 59.658/2020 estabelece que a SGM, após verificar a adequação da instrução, submeterá o processo com o imóvel ou conjunto de imóveis ao CMDP, para que, observado o artigo 2º, inciso II e parágrafo único, do Decreto nº 57.693, de 16 de maio de 2017, delibere sobre o prosseguimento.

A aprovação do CMDP consta da 5ª Ata de Reunião (fls. 283/284 da peça 28) nos seguintes termos:

A Sra. Mariana Almeida, da SP Parceiras, apresentou a informação sobre as alienações do Gastroclínica, do imóvel localizado na Rua Tapequê e do imóvel localizado na Avenida Prof, informando sobre a proposta, a localização, metragem, valores e demais detalhes de cada um. O Sr. Rubens Rizek Jr., complementou que a aprovação da venda desses imóveis fora decidida na reunião de abril do CMDP. Com relação ao imóvel da Av. Prof. Ascendino Reis, onde hoje está localizado o Hospital Edmundo Vasconcelos, Sra. Mariana explicou que o terreno foi cedido por 80 anos, dos quais ainda faltam cerca de 30 anos. A lei que autorizou a venda do imóvel e manteve a afetação do uso hospitalar por 38 anos, indicou que o licitante vencedor teria a emissão da posse direta do imóvel após o término da cessão. Aditou que, do valor de venda do imóvel deveria ser abatido o valor da depreciação das benfeitorias feitas no prazo remanescente da cessão. A lei deu a possibilidade de o adquirente solicitar a extinção da cessão e de ingressar na posse direta antes do término dos 38 anos. Sra. Mariana explicou também sobre a eventual indenização pela interrupção da cessão e suas consequências no decorrer dos anos restantes. Secretário Rizek, acrescentou que esse terreno foi cedido para uma Fundação ligada ao Bradesco, que fez o hospital e o mantém. Observou que o Hospital Edmundo Vasconcelos é muito importante ao município, pois dá atendimento ao SUS e a pessoas carentes. Acrescentou que a fundação Bradesco gostaria de fazer investimentos importantes na estrutura física do hospital, construir novos prédios para aumentar a capacidade de atendimento, porém, sua diretoria não aprovou por não ser o imóvel de sua propriedade. O banco sinalizou que, caso a prefeitura resolvesse vender, teria interesse em comprar. Isso exigiu que submetesse essa questão ao legislativo. A aprovação da lei vincula parte dos recursos para o Hospital Sorocabano, na Lapa, que é um prédio abandonado, ampliando assim o atendimento à população com um hospital novo. A aprovação de venda de todos os imóveis foi ratificada, caso a caso, por unanimidade.

A aprovação da venda dos imóveis foi ratificada pelo CMDP, conforme transcrição acima. Há menção na 5ª Ata de Reunião que a venda dos imóveis fora decidida na reunião de abril.

Diante disso, a SGM deverá incluir no processo de alienação a ata de reunião realizada em abril que aprovou inicialmente a alienação dos imóveis objeto do certame (**Recomendação 4.26**).

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 21 e 22):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

A alienação dos imóveis objeto da Lei municipal nº 17.590/2021 foi aprovada pelo CMDP, na 5ª Reunião do CMDP, de 16 de novembro de 2022, cuja ata encontra-se anexada ao Processo de Licitação (doc. SEI Nº 077679196, Processo SEI nº 6011.2023/0000231-4).

A 3ª Reunião do CMDP, de 05 de abril de 2022 (doc. SEI 061257139), tratou da aprovação da alienação dos imóveis da Lei municipal nº 17.552/2021, que não estão contemplados na referida Licitação, mas que também tiveram a autorização ratificada na 5ª Reunião do CMDP (imóvel cód. 5 da Lei municipal nº 17.552/2021).

Desta feita, conclui-se que a não há necessidade de acatamento da recomendação 4.26 do E. TCM quanto à inclusão da ata da 3ª Reunião do CMDP para prosseguimento do certame.

Análise da Coordenadoria:

No Relatório Preliminar, demonstramos que há menção na 5ª Ata de Reunião do CMDP de que a venda dos imóveis fora decidida na reunião de abril.

Nessa linha, recomendamos que a SGM deveria incluir no processo de alienação a ata de reunião realizada em abril que aprovou inicialmente a alienação dos imóveis objeto do certame.

Contudo, a SGM informa que a ata de reunião de abril aprovou a alienação de outros imóveis que não são objeto do presente certame, razão pela qual não haveria necessidade de sua inclusão no presente processo de alienação.

Diante dos esclarecimentos prestados pela SGM, **consideramos superada a recomendação constante do item 4.26** do Relatório Preliminar.

3.3.6. Análise dos aspectos técnico-formais pela Procuradoria Geral do Município - PGM

O artigo 7º do DM 59.658/2020 estabelece que após deliberação do CMDP o processo será remetido à Procuradoria Geral do Município para a análise dos aspectos técnico-formais relativos à desestatização.

O Parecer da Procuradoria Geral do Município (PGM) consta das fls. 254/257 da peça 27, do qual cumpre destacar os seguintes pontos:

No caso presente, ainda não há notícia de uma deliberação a respeito por parte do CMDP. Vale notar, em especial, que tal deliberação, nesse caso, constituiu decisão de mérito, que deve ser fundamentada, podendo-se valer das justificativas constantes da nota técnica apresentada por SPP (doc. 064007186, fls. 4/5).

De todo modo, não parece haver óbice à análise do caso pela PGM neste momento, antes da deliberação do Conselho, caso ela realmente não tenha ocorrido, até porque é possível, em caso de superveniência de alguma questão jurídica, que ela venha a ser oportunamente submetida para a análise pertinente. Assim, em não havendo óbice jurídico-formal à alienação, o Conselho poderá encaminhar o caso diretamente a SGM, para as providências tendentes à efetivação da desestatização, caso opte pela alienação, eis que já há autorização legislativa para tanto (art. 8º, II, do Decreto n. 59658/20).

Além disso, não se faz necessária a submissão do assunto à CMPT, pois é prevista, nesse procedimento específico de desestatização, a decisão por parte de órgão colegiado distinto. Por outro lado, não cabe nem mesmo submeter a alienação ao Prefeito, que delegou ao CMDP a decisão de mérito a respeito.

Em vista do processado, é possível afirmar que houve o cumprimento ao art. 4º do Decreto n. 59.658/20, tendo em vista a prestação das informações pertinentes por CGPATRI, que caracterizou o bem, sua origem e situação atual.

Em se tratando de alienação já autorizada por lei, relativa a bem que se encontra no domínio disponível da Municipalidade, não parece haver óbices jurídico-formais à alienação. Assim sendo, cabe analisar, desde logo, as questões mais relevantes relacionada à efetivação da medida.

Trata-se de área passível de aproveitamento isolado (doc. 066751967), não se vislumbrando nenhuma especificidade que possa afastar a realização de certame licitatório, o qual, aliás, foi expressamente previsto na lei autorizativa.

Por outro lado, conforme já se observou em caso análogo, o fato de se tratar de imóvel ocupado não constitui um impedimento para a alienação, pois tudo depende dos termos do contrato a ser celebrado. Assim, em princípio, caso as obrigações do adquirente – notadamente, o pagamento – estiverem condicionadas, por exemplo, à liberação da área, a situação da área não parece constituir, a priori, um elemento restritivo da competitividade ou de afastamento do interesse do mercado pela área (cf. Informação n. 582/2016 - PGM-AJC).

No caso, a lei autorizativa prevê que será deduzido da avaliação o valor correspondente às benfeitorias indenizáveis, no trecho correspondente à concessão. De igual modo, prevê que o adquirente indenizará o concessionário pela extinção antecipada do contrato. Embora seja utilizada terminologia diversa, o fato é que os dispositivos se referem a um mesmo objeto, qual seja, a indenização devida ao concessionário, que corresponde às benfeitorias indenizáveis realizadas no bem.

Veja-se, nesse sentido, que seriam idênticas as situações do concessionário e dos eventuais terceiros interessados, ao participar do certame, no que diz respeito ao preço a ser pago pelo bem à Municipalidade, dada a previsão de dedução do valor referente às benfeitorias indenizáveis. Em qualquer caso, a alienação do bem extinguirá a relação com a Municipalidade, de tal modo que o concessionário seria indenizado. Caso ele próprio venha a adquirir o imóvel, não receberá a indenização, que será descontada do preço; caso o bem seja comprado por outrem, este indenizará o concessionário pelas benfeitorias e pagará o restante do valor do bem, na qualidade de preço, ao Município.

Convém observar, a propósito, que a previsão, na lei autorizativa, de mera faculdade relativa à extinção da concessão, em favor do adquirente, não implica a possibilidade de que se mantenha uma concessão de uso entre particulares, uma vez que se trata de contrato típico de direito público. Na verdade, não se poderia impedir a manutenção do uso do bem pelo concessionário, em caso de aquisição por terceiro, tampouco a existência de um acordo entre ambos para a celebração de uma locação. Assim, o que a lei define, tão somente, é que o adquirente arcará com os custos da extinção da concessão, caso não entre em acordo com o concessionário, para o fim de afastar o pagamento imediato de uma indenização pela extinção antecipada da concessão.

Dessa sorte, a imissão da posse ocorrerá, em princípio, com a formalização do contrato de compra e venda, já que o contrato de concessão será necessariamente extinto com a alienação, dada sua característica de instituto de direito público. Ficaria facultado ao terceiro adquirente – na verdade, ao vencedor da licitação – escolher entre duas opções: (1) instituir uma nova situação de desdobramento da posse, em que a posse direta se manterá com o atual concessionário, por meio de contrato privado, chegando as partes a uma composição que dispense o pagamento da indenização pela extinção antecipada da concessão ou (2) requerer ao Município a imediata extinção da concessão, com a desocupação do bem, arcando com o pagamento da indenização ao concessionário e cumprindo com a obrigação de não dar uso diverso ao imóvel pelo prazo de 38 anos, conforme previsto na lei autorizativa (art. 2º, § 3º), observado que eventual período de desocupação, até que o imóvel volte a ter atividade hospitalar, não implica violação a tal preceito.

Essa segunda opção, contudo, somente tem sentido se considerado que a extinção constituiria uma providência prévia à própria celebração do contrato, uma vez que não caberia à Municipalidade extinguir aquilo que por ele já teria sido extinto. Assim, poderá o adquirente optar por requerer a extinção da concessão, a fim de liberar o imóvel para a formalização da venda. Essa parece ser a compreensão mais compatível com o regime jurídico da concessão – aplicável

somente enquanto o bem pertence ao Município – e com a necessidade de isonomia que deve pautar o procedimento licitatório.

A modelagem da operação deverá ser estabelecida de modo mais preciso no edital. De qualquer forma, parece necessário que nele esteja prevista uma cláusula que, regulando a opção 2 acima mencionada, evite colocar o concessionário em uma posição favorável em relação a terceiros interessados. O edital poderia prever, por exemplo, que o adjudicatário poderá condicionar a celebração do contrato à desocupação do bem pelo concessionário, caso opte pela extinção antecipada da concessão. Do contrário, o concessionário estaria em situação favorável em relação aos demais licitantes, pois, diferentemente destes, teria condições imediatas de efetuar o pagamento do preço e passar a ocupar o bem, na qualidade de proprietário, caso vencesse o certame.

Observe-se, ainda, que a avaliação exigida para a venda (doc. 064008934, 064009051, 064009299) foi feita por empresa contratada pela Secretaria do Governo Municipal, conforme consta da nota técnica elaborada pela São Paulo Parcerias (doc. 064007186, fls. 11), nos termos autorizados pelo Decreto n. 59.658/20 (art. 9º). Houve manifestação de CGPATRI sobre o laudo apresentado, entendendo-se que ele atende às especificações da Prefeitura (doc. 067124363).

Não consta que todos os imóveis sejam objeto de registro imobiliário, mas apenas a área de 23.900m², atualmente objeto de concessão. No entanto, tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei n. 17.590/21, a alienação poderá ser feita independentemente da regularidade da situação registral do bem, observado, em especial, que não parece haver dúvida quanto à identificação e extensão do imóvel, atualmente delimitado em vista das cessões outorgadas e da ocupação pelo cessionário.

No mais, não foram identificados outros aspectos técnico-formais que ensejassem manifestação da Procuradoria Geral do Município, podendo eventuais dúvidas supervenientes ser encaminhadas para análise, caso necessário.

Ademais, a competência para decidir quanto aos aspectos do certame licitatório parece caber a SGM, a qual deve, conforme o caso, dar início às providências para a alienação, dada a existência de autorização legislativa (art. 8º, II, do Decreto n. 59.658/20).

Vale mencionar, por fim, na linha do que já se mencionou em caso anterior (Informação n. 1010/2018 - PGM-AJC), que, embora tenha sido necessário analisar aspectos relacionados a cláusulas contratuais que se relacionam diretamente com disposições da lei autorizativa e com a competitividade da alienação considerada, não parece caber a esta Procuradoria Geral, por força do art. 87 da Lei Orgânica, avaliar aspectos atinentes à própria licitação, pois esta constitui apenas uma medida operacional para viabilizar a decisão relativa à alienação do bem. Assim, ela deverá ser feita no âmbito dos órgãos de SGM, conforme mencionado, podendo a Assessoria Jurídica da Pasta, ao analisar o caso, submeter, quando necessário, questões específicas relativas ao certame.

Assim sendo, o presente poderá ser restituído a SGM, sugerindo-se seja submetido à deliberação do CMDP. Em havendo decisão favorável à venda, poderá ser dado prosseguimento à tramitação do presente, dada a ausência de

impedimentos jurídico-formais à alienação, com as observações ora efetuadas, não havendo necessidade de posterior retorno a esta Coordenadoria, exceto caso se identifiquem outras questões jurídicas a serem objeto de análise.

Inicialmente, o processo de alienação foi submetido à PGM sem a deliberação prévia do CMDP, conforme ressaltado no próprio parecer.

O Parecer abordou os aspectos principais do procedimento de alienação, tais como lei autorizativa da alienação; prestação das informações pertinentes por CGPATRI, que caracterizou o bem, sua origem e situação atual; área passível de aproveitamento isolado; análise da concessão administrativa de uso e seus possíveis desdobramentos; laudo de avaliação realizado por empresa contratada pela SGM e situação registral dos bens - apenas o imóvel 3 possui registro imobiliário.

Ressalte-se que o parecer da PGM traz aspectos relevantes da concessão administrativa de uso (imóvel 3) e que será tratado em ponto específico deste Relatório.

Nesse sentido, foi cumprida a previsão contida no art. 7º do DM 59.658/2020.

3.3.7. Elaboração de laudo de avaliação dos imóveis

O artigo 9º do DM 59.658/2020 estabelece elaboração do laudo de avaliação do imóvel ou sua devida atualização, por órgão competente da Prefeitura do Município de São Paulo, ou por empresa contratada, é obrigatória para o processo de alienação, devendo ser feita anteriormente à abertura do respectivo procedimento licitatório.

Entretanto, a LM 17.590/2021 estabelece no seu art. 2º, §1º, que os imóveis deverão ser avaliados pelo órgão competente da Prefeitura previamente à abertura do certame licitatório, levando-se em conta as condições de mercado vigentes na ocasião, com apresentação detalhada, em separado, dos valores avaliados para a edificação, terreno e benfeitorias.

Apesar da previsão contida LM 17590/2021, a avaliação dos imóveis foi realizada por empresa contratada - Rothuma Engenharia.

Como se não bastasse, a aprovação dos laudos pelo Núcleo de Avaliação da Secretaria Municipal de Gestão foi realizada nos seguintes termos:

Conforme solicitação sob doc.064863469, segue análise dos laudos de Avaliação executados pela empresa ROTHUMA ENGENHARIA – docs.064008934, 064009051 e 064009299.

1. Localização: Setor 041 Quadra 050

IL (14) = 1.748,00 - Avenida Professor Ascendino Reis

IL (14) = 2.358,00 - Rua Borges Lagoa

2. Analisando os documentos assinados pelo engenheiro RONALDO DOS SANTOS – CREA/SP 5060194096, temos a considerar:

O presente laudo segue as normas da ABNT – NBR 14653 – parte 1 e 2, tem ofertas suficientes e de bairros equivalentes ou iguais.

O laudo foi assinado por profissional habilitado com ART recolhida e o foi utilizado o MÉTODO COMPARATIVO DE DADOS COM INFERÊNCIA ESTATÍSTICA

Portanto os laudos apresentados sob docs 064008934, 064009051 e 064009299 no SEI, atendem as especificações da PMSP, apenas reiterando que as ofertas apresentadas, bem como o resultado final do laudo são de inteira responsabilidade do engenheiro assinante do mesmo. (fls. 203/204 da peça 28)

Verifica-se que a aprovação da Secretaria Municipal de Gestão aprovou os laudos com base nas “especificações” da PMSP, sem, contudo, adentrar no mérito da metodologia adotada, dos critérios utilizados e do resultado final.

Diante disso, houve apenas aprovação formal do laudo de avaliação sem qualquer juízo técnico sobre os laudos apresentados, comprometendo a aprovação dos laudos de avaliação pela PMSP, em infringência ao §1º do artigo 2º da LM 17.590/21 **(Conclusão 4.5)**.

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 45 e 46):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Frise-se que o procedimento conduzido para contratação da avaliação imobiliária foi baseado na norma legal vigente. A LOM dispõe em seu artigo 112º que “a alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às

seguintes normas: § 1º A venda de bens imóveis dependerá de avaliação prévia, de autorização legislativa e de licitação [...]”.

A Lei Autorizativa, por sua vez, dispõe em seu artigo 2º § 1º que “os imóveis deverão ser avaliados pelo órgão competente da Prefeitura previamente à abertura do certame licitatório, levando-se em conta as condições de mercado vigentes na ocasião, com a apresentação detalhada, em separado, dos valores avaliados para a edificação, terreno e benfeitorias”.

Aos imóveis constantes do Programa Municipal de Desestatizações - PMD, aplica-se o conteúdo do Decreto municipal nº 59.658/2020 no tocante aos procedimentos de consulta e estruturação de alienação de imóveis. Em seu artigo 9º, o referido Decreto dispõe sobre a possibilidade da execução da avaliação imobiliária por empresa contratada em momento anterior à licitação.

Visando uma maior segurança jurídica do procedimento, foi adicionada etapa de validação do produto entregue pelo órgão competente de governo, qual seja, CGPATRI. A etapa de validação, entretanto, não consiste em ponderação de mérito quanto aos aspectos arbitrados pelo perito, senão em verificação do cumprimento do rito e metodologia preconizados pela norma para avaliação de imóveis urbanos NBR 14.653-2 e práticas correlatas.

É dizer que é de responsabilidade e competência do perito contratado a análise e tratamento de dados levantados em pesquisa de mercado e vistoria in loco, uma vez que esse foi contratado para a efetiva avaliação do bem imóvel. Isso pois, o trabalho de análise, ponderação, seleção e arbítrio estão sob responsabilidade técnica do avaliador.

A contratação de terceiro para realização de tais serviços para realização de tal produto, torna a Administração Direta responsável pela verificação de que o produto entregue é válido. Entrar na minúcia dos dados imputados à avaliação não garante a validade do Laudo, bem como foge da competência daquele que não vistoriou o imóvel avaliando. Assim, não cabe ao Executivo refazer o trabalho da avaliação, e sim garantir que a avaliação esteja conforme e válida, dentro das linhas normativas e das melhores práticas.

Assim sendo, roga-se a superação do apontamento relativo à necessidade de análise de mérito da avaliação pela PMSP, não havendo infringência ao §1º do art. 2º da Lei municipal nº 17.590/2021.

Análise da Coordenadoria:

A Origem reforça que não é de sua responsabilidade e competência a análise do mérito da avaliação imobiliária contratada. Segundo argumenta, a etapa de validação consiste apenas na verificação do cumprimento do rito e metodologia preconizados pela norma para a avaliação de imóveis urbanos NBR 14.653-2 e práticas correlatas.

A manifestação preliminar da Origem corrobora nossa constatação de que a aprovação da Secretaria Municipal de Gestão aprovou os laudos com base nas “especificações” da PMSP, sem, contudo, adentrar no mérito da metodologia adotada, dos critérios utilizados e do resultado final.

Nesse sentido, houve apenas aprovação formal do laudo de avaliação sem qualquer juízo técnico sobre os laudos apresentados, comprometendo a aprovação dos laudos de avaliação pela PMSP, em infringência ao §1º do artigo 2º da LM 17.590/21.

Diante disso, **mantemos o apontamento constante do item 4.5** do Relatório Preliminar.

3.4. Da Audiência e da consulta pública

A Audiência Pública e a Consulta Pública são mecanismos fundamentais no controle social e prévio das licitações de grande vulto realizadas pela Administração Pública (conveniência e oportunidade).

Constituem mecanismos de transparência administrativa que congregam acessibilidade, publicidade, participação e motivação no processo de tomada de decisões administrativas.

Entretanto, esses dois mecanismos de controle têm finalidades distintas. A audiência pública tem a finalidade de propiciar o debate público sobre o programa, projeto ou atividade de interesse público selecionado pela Administração Pública, alcançando diretamente a coletividade.

Já a consulta pública tem a finalidade de promover a transparência do processo de contratação pública, facultando aos interessados manifestar-se sobre as peças formais que farão parte do processo administrativo.

Entretanto, o DM 59.658/20 estabelece que não se aplica a consulta pública no procedimento de alienação.

Em que pese a previsão contida nesse regulamento, a LM 16.703/2017 estabelece diretriz para que a Administração Pública Municipal receba contribuições nos processos de estruturação das desestatizações, nos seguintes termos:

Art. 7º A Administração Pública Municipal poderá receber contribuições de interessados nos processos de estruturação das desestatizações, incluída a realização de audiências e consultas públicas e dos procedimentos de que trata o art. 21 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Corroborando essa previsão legal, a realização de audiência pública, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da publicação do edital é exigência do art. 39 da LF 8.666/1993, considerando que o valor estimado desta concorrência é de R\$ 311.000.000,00, ou seja, supera o limite definido no indigitado artigo. Não foi realizada audiência pública no presente caso.

Desta forma, não foi realizada audiência pública antes da publicação do edital, em infringência ao art. 39 da LF 8666/93 c/c art. 7º da LM 16.703/2017 **(Conclusão 4.6)**.

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 16 a 19):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Cumprir contextualizar que a audiência pública tem a finalidade de propiciar o debate público sobre o programa, projeto ou atividade de interesse público selecionado pela Administração Pública, alcançando diretamente a coletividade, dando publicidade e oferecendo a possibilidade de participação ampla dos cidadãos no processo decisório da Administração Pública, colhendo subsídios da sociedade para melhor conduzir o arranjo de uma política pública.

No caso da alienação de imóveis, o debate público sobre a alienação ou não do imóvel em questão corre no âmbito legislativo, quando da decisão quanto à desafetação do imóvel e da autorização à alienação.

Importa notar que a alienação dos imóveis objeto da Licitação ora suspensa fora autorizada por meio da Lei municipal nº 17.590/2021, fruto de projeto de lei do Executivo, que passou por todo o processamento legislativo de leitura em plenário, análises de comissões de mérito (como da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa – CCJ), análise de admissibilidade, duas votações em plenário e sanção do prefeito.

Dessa forma, o procedimento de edição e promulgação da lei envolveu amplo debate e análise dentro da Câmara Legislativa Municipal, composta por representantes da população que agem com legitimidade para representar seus eleitores no âmbito legislativo.

Ainda que não tivesse sido cumprido o requisito de debate público, não seria aplicável ao caso em comento o art. 39 da Lei federal nº 8.666/1993, que dispõe

sobre a necessidade de audiência pública nos casos em que a licitação tiver valor estimado superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, I, “c”, de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Isso porque esses dispositivos devem ser analisados à luz da superveniência normativa do Decreto federal nº 9.412/2018, que atualizou os valores das modalidades licitatórias da Lei federal nº 8.666/1993, conforme diretriz do art. 12015 da própria Lei federal nº 8.666/1993, dispondo que:

“Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

[...]

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);” (grifos nossos)

Dessa forma, considerando a atualização de valores fixados pelo referido decreto, o valor mínimo de venda dos imóveis é inferior ao limite estabelecido obrigatoriedade de audiência pública, ainda que fosse o caso, previsto do artigo 39 da Lei federal nº 8.666/1993.

Nesse sentido, o próprio E. TCM já admitiu desobrigação de audiência pública em razão da vigência do Decreto federal nº 9.412/2018, nos termos:

“TC 11.475/2018 REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. SMSUB. Registro de preços. Serviços de manutenção e conservação de galerias e demais dispositivos de drenagem. 1. Consulta Pública efetivada. 2. Desobrigação da Audiência Pública, em razão da vigência do Dec. 9.412/18. Art. 39, Lei 8.666/93. 3. O agrupamento das unidades administrativas em lotes demonstra a busca pela economia de escala, sem deixar de lado a oportunidade de competição. 4. A exigência de comprovação de patrimônio líquido equivalente a 10% da proposta possui base legal. Art. 31, §§ 2º e 3º, Lei 8.666/93. 5. Comprovação de capacidade técnico operacional conforme o disposto no art. 30, I e II, Lei 8.666/93. 6. É possível o agendamento, de duas sessões públicas para certames diferentes, no mesmo dia e horário. Precedente. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime. TCS citados 4.441/2018, 11.474/2018. 3.060ª Sessão Ordinária.”

(grifos nossos)

Conclui-se, portanto, que a não realização de audiência pública não tem o condão de macular o certame licitatório, pois a Lei Autorizativa foi submetida a todo o procedimento legal de edição e debates legislativos e o valor mínimo de venda não é superior ao definido pela Lei federal nº 8.666/1993, considerando a atualização trazida pelo Decreto federal nº 9.412/2018, não havendo infringência ao art. 39 da Lei federal nº 8.666/1993 c/c art. 7º da Lei municipal nº 16.703/2017, conforme apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.6.

Análise da Coordenadoria:

Os argumentos trazidos pela Origem estão centrados em dois argumentos distintos: (i) no caso da alienação de imóveis, o debate público sobre a alienação ou não do imóvel em questão corre no âmbito legislativo, quando da decisão quanto à desafetação do imóvel e da autorização à alienação; (ii) a atualização dos valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da LF nº 8.666/93 pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, o valor mínimo de venda dos imóveis é inferior ao limite estabelecido obrigatoriedade de audiência pública, ainda que fosse o caso, previsto do artigo 39 da Lei federal nº 8.666/1993.

Com relação ao primeiro argumento, o debate público sobre a alienação ou não do imóvel ocorrida no âmbito legislativa durante o processo de aprovação da LM nº 17.590/2021 (controle legislativo) não afasta o apontamento realizado pela auditoria, tendo em vista que a audiência pública aqui tratada não tem a mesma natureza (controle social).

Já o argumento de que a atualização do valor da modalidade licitatória concorrência pelo Decreto Federal nº 9.412/2018 não obriga a realização da audiência pública no presente caso também não deve prosperar.

Ainda que se admita a aplicação do Decreto Federal, o valor estimado dos imóveis de R\$ 311.000.000,00 não reflete a real avaliação imobiliária desses imóveis, conforme demonstrado Relatório Preliminar.

Além disso, o apontamento em questão está lastreado no artigo 7º da LM nº 16.703/2017, que não estabelece qualquer condição de valor para a realização da audiência pública, pelo contrário, fomenta a contribuição de interessados nos processos de estruturação das desestatizações.

Diante disso, mantemos o **apontamento constante do item 4.6** do Relatório Preliminar.

3.5. Do parecer da Assessoria Jurídica da SGM – minuta do edital e seus anexos

A análise jurídica da minuta do edital e seus anexos consta do Parecer de fls. 290/294 da peça 27, exarado em 26.01.2023, cuja conclusão foi exarada nos seguintes termos:

Diante de todo o exposto, com as considerações acima referentes a minuta do Edital, sob o aspecto jurídico-formal, não vislumbramos óbices ao prosseguimento do presente.

Sem prejuízo disto, alertamos que, com a proximidade da revogação da Lei 8.666/93, conforme preveem os artigos 191 e 193, inciso II da nova Lei de Licitações (Lei Federal 14.133, de 1º de abril de 2021) e, com a entrada em vigor do Decreto 62.100/2021, que de acordo com o seu artigo 159, ocorrerá em 1º de fevereiro próximo (próxima quarta-feira), em razão do que dispõe o artigo 153 da mencionada norma municipal:

“Art. 153. Os editais a serem lançados e as contratações diretas a serem firmadas a partir da vigência deste decreto deverão observar o regime jurídico da Lei Federal nº 14.133, de 2021. “

Assim sendo, caso o Edital ora em análise não seja publicado até o próximo dia 31 de janeiro de 2022 (terça-feira), levando em conta que o caso não se enquadra em nenhuma das exceções previstas no § 1º do mencionado artigo 153 do Decreto 62.100/2021, deverá ser elaborado novo Edital, com base na nova legislação federal que rege a matéria, não podendo mais ser utilizada a figura da concorrência pública para a efetivação da alienação que se pretende, devendo-se, por força do que dispõe o artigo 38 do Decreto[1] mencionado, ser utilizada a licitação na modalidade leilão.

Por fim, consigno que não incumbe a esta assessoria jurídica emitir quaisquer juízos acerca das justificativas de interesse público encartadas aos autos pela equipe técnica ou quanto a Nota Técnica emitida pela SPP.

Diante disso, considera-se atendido o parágrafo único do art. 38 da LF 8.666/1993, posto que a aprovação jurídico-formal sem qualquer tipo de condicionante, apenas quanto a necessidade de publicação do edital até 31.01.23, o que ocorreu no presente caso.

3.6. Da Comissão de Licitação

A Portaria 001/SGM-SEDP, de 30.01.2023 (fls. 251 da peça 28), publicada no DOC de 31.01.2023 – p. 116 (fl. 254 da peça 28), que em seu art. 1º alterou a composição da Comissão Especial de Licitação (CEL), instituída por meio da Portaria nº 220/2020/SGM-SEDP, designando os seguintes membros para integrar a CEL:

Presidente

1. Marcelo Augusto Marques, RF 898.294.5 (SEDP).

Membro

2. Matheus Assaf Cosendey, RF: 891.522.9 (SEDP);

3. Juliana Rodrigues de Oliveira, RF: 915.676-3 (SEDP).

Secretário

4. Marcos Paulo Andrade RF: 912.141-2 (SEDP).

Em 06.03.2023, a Portaria nº 003/2023/SGM-SEDP alterou a composição da Comissão Permanente de Licitação, acrescentando mais dois membros: Adriana Petrilli Leme de Campos, RF: 735.579-3 (SEDP/SGM) e Kátia Leite, RF: 748.101-2 (SGM).

Não constatamos irregularidades neste ponto.

3.7. Objeto

O objeto consta do item 3.1 do edital:

3.1 A presente concorrência tem por objeto a venda conjunta de 3 (três) IMÓVEIS contíguos, de titularidade do Município de São Paulo, localizados na Avenida Professor Ascendino Reis esquina com a Rua Borges Lagoa, subdistrito de Indianópolis, denominados, para fins deste EDITAL, em conjunto como IMÓVEL, e individualmente como IMÓVEL 1, IMÓVEL 2 e IMÓVEL 3, conforme identificados nos ANEXOS A1 e A2.

3.1.1 Sobre o IMÓVEL objeto da presente concorrência, foi cedido o direito de uso em favor do Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição – Gastroclínica, vigente até o momento, da seguinte forma:

a) Sobre o IMÓVEL 3, foi celebrada a CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO, por meio da Escritura Pública de Concessão de Uso, lavrada no I.278, fls.220 do 3º Cartório de Notas de Osasco-SP, em 02 de fevereiro de 1982, e averbada sob Av.03/M.50.080 do 14º Cartório de Registro de Imóveis, nos termos dos documentos constantes do ANEXO A3;

b) Sobre os IMÓVEL 1 e IMÓVEL 2, foi celebrado o TERMO DE PERMISSÃO DE USO, por meio do Acordo de Cessão nº 1343, em 10 de junho de 1974, processo administrativo nº 28.397/74, não levado a registro. (fl. 10 da peça 29)

Inicialmente, o Edital traz a informação que os imóveis estão cedidos inicialmente ao Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição – Gastroclínica, vigentes até o momento. O imóvel

3 foi cedido por meio de Concessão Administrativa de Uso e os imóveis 2 e 3 por meio de Termo de Permissão de Uso.

Logo em seguida, o edital esclarece que a LM 10.268/1987 transferiu a concessão administrativa de uso à Fundação do Bradesco, cuja formalização não foi levada a registro.

Essa informação indica que, apesar da autorização legal para a transferência, não houve formalização de um termo aditivo e seu respectivo registro.

A ausência de clareza sobre a titularidade de fato e de direito sobre a concessão de uso incidente sobre o imóvel 3 é tamanha que o próprio CMDP traz a seguinte informação: “*Secretário Rizek, acrescentou que esse terreno foi cedido para uma Fundação ligada ao Bradesco, que fez o hospital e o mantém. Observou que o Hospital Edmundo Vasconcelos é muito importante ao município, pois dá atendimento ao SUS e a pessoas carentes.*” (grifo nosso).

Por outro lado, a SGM respondeu a um pedido de esclarecimento sobre essa questão, nos seguintes termos (fls. 262/273 da peça 28):

O entendimento está parcialmente correto. Apesar do advento da Lei municipal nº 10.268/1987, conforme indicado no item 3.1.2 do Edital, **não se tem conhecimento** sobre a formalização da transferência da concessão do Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição – Gastroclínica para a Fundação Bradesco.

Assim, para fins da licitação, reitera-se que **se entende como “concessionária” a atual detentora da posse dos IMÓVEIS**, conforme CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO e TERMO DE PERMISSÃO DE USO e TERMO DE PERMISSÃO DE USO, **ou** eventual sucessora, conforme autorizado pela Lei municipal nº 10.268/1987 ou outro instrumento.

Dessa forma, conclui-se que a Administração Pública Municipal decidiu efetivar a alienação de bens públicos sem conhecimento da real situação imobiliária dos imóveis, seja sob o aspecto da sua regularidade registral, seja sob o aspecto da regularidade da concessão administrativa (titularidade).

O Edital ainda estabelece que a rescisão da concessão administrativa de uso e a revogação do termo de permissão de uso será realizada por meio de “Acordo de Rescisão”, nos seguintes termos:

3.1.4. Para a lavratura da ESCRITURA PÚBLICA DE VENDA E COMPRA e transferência da posse direta ou indireta do IMÓVEL ao ADJUDICATÁRIO, será realizada a rescisão da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO e a revogação do TERMO DE PERMISSÃO DE USO, por meio da celebração do instrumento jurídico de ACORDO DE RESCISÃO entre a PMSP, o ADJUDICATÁRIO e a CONCESSIONÁRIA, conforme previsões do item 13 deste EDITAL. (fl. 11 da peça 29)

Contudo, a previsão contida no subitem 3.1.4, no item 13 (Acordo de Rescisão) e no item 17.1 (Disposições Transitórias) do Edital não estão de acordo com o disposto no artigo 5º da LM 17.590/21:

Art. 5º O adquirente será imitido na posse da área objeto da concessão administrativa após o término do prazo da mesma.

Parágrafo único. A concessão poderá ser extinta por iniciativa da Administração, mediante requerimento do adquirente, que deverá arcar com todos os eventuais custos decorrentes da extinção antecipada. (grifo nosso)

A previsão legal é clara ao estabelecer que a extinção da concessão administrativa de uso será realizada por iniciativa da Administração. Portanto, a extinção antecipada da concessão de uso deverá ser resolvida entre o Executivo e a Concessionária.

Se a Administração Pública decidiu alienar esses imóveis, deveria ter se precavido das consequências da extinção da concessão de uso (imóvel 3) e da revogação das permissões de uso (imóveis 1 e 2).

E não é só. A revogação dos Termos de Permissão por serem títulos precários e que não geram direito a indenização, serão revogados pelo Executivo, sem a necessidade de manifestação prévia do adquirente.

Nessa linha, o regramento estabelecido no edital sobre a celebração do instrumento jurídico de “Acordo de Rescisão” entre PMSP, Adjudicatário e a Concessionária atual não tem amparo legal.

A concessão administrativa de uso deverá ser extinta por iniciativa da Administração e não mediante Acordo entre PMSP, concessionário e adjudicatário.

É exatamente esse o entendimento exarado na resposta da SGM ao pedido de esclarecimento 2, constante da fl. 263 da peça 28:

A extinção antecipada de contratos administrativos é uma prerrogativa da Administração Pública, assumindo o ônus pela sua extinção antecipada, quando for o caso. Nesse sentido, a autorização legislativa para alienação do imóvel e a previsão do parágrafo único do art. 5º da Lei municipal nº 17.590/2021 respaldam a extinção extraordinária da concessão administrativa de uso.

Trata-se de um contrato de direito público firmado entre o Executivo e a Concessionária. Se a Administração resolveu que a alienação desses imóveis era a solução mais adequada, deveria ter adotado todas as medidas para a extinção da concessão de uso e a revogação das permissões de uso, tendo em vista a alienação dos imóveis.

Aliás, é exatamente essa linha de raciocínio adotado no parecer da Procuradoria Geral do Município, que já fez esse alerta durante a fase preliminar na alienação desses imóveis, destacando-se:

No caso, a lei autorizativa prevê que será deduzido da avaliação o valor correspondente às benfeitorias indenizáveis, no trecho correspondente à concessão. De igual modo, prevê que o adquirente indenizará o concessionário pela extinção antecipada do contrato. Embora seja utilizada terminologia diversa, o fato é que os dispositivos se referem a um mesmo objeto, qual seja, a indenização devida ao concessionário, que corresponde às benfeitorias indenizáveis realizadas no bem.

Veja-se, nesse sentido, que seriam idênticas as situações do concessionário e dos eventuais terceiros interessados, ao participar do certame, no que diz respeito ao preço a ser pago pelo bem à Municipalidade, dada a previsão de dedução do valor referente às benfeitorias indenizáveis. Em qualquer caso, a alienação do bem extinguirá a relação com a Municipalidade, de tal modo que o concessionário seria indenizado. Caso ele próprio venha a adquirir o imóvel, não receberá a indenização, que será descontada do preço; caso o bem seja comprado por outrem, este indenizará o concessionário pelas benfeitorias e pagará o restante do valor do bem, na qualidade de preço, ao Município.

Convém observar, a propósito, que a previsão, na lei autorizativa, de mera faculdade relativa à extinção da concessão, em favor do adquirente, não implica a possibilidade de que se mantenha uma concessão de uso entre particulares, uma vez que se trata de contrato típico de direito público. Na verdade, não se

poderia impedir a manutenção do uso do bem pelo concessionário, em caso de aquisição por terceiro, tampouco a existência de um acordo entre ambos para a celebração de uma locação. Assim, o que a lei define, tão somente, é que o adquirente arcará com os custos da extinção da concessão, caso não entre em acordo com o concessionário, para o fim de afastar o pagamento imediato de uma indenização pela extinção antecipada da concessão.

Dessa sorte, a imissão da posse ocorrerá, em princípio, com a formalização do contrato de compra e venda, já que o contrato de concessão será necessariamente extinto com a alienação, dada sua característica de instituto de direito público. Ficaria facultado ao terceiro adquirente – na verdade, ao vencedor da licitação – escolher entre duas opções: (1) instituir uma nova situação de desdobramento da posse, em que a posse direta se manterá com o atual concessionário, por meio de contrato privado, chegando as partes a uma composição que dispense o pagamento da indenização pela extinção antecipada da concessão ou (2) requerer ao Município a imediata extinção da concessão, com a desocupação do bem, arcando com o pagamento da indenização ao concessionário e cumprindo com a obrigação de não dar uso diverso ao imóvel pelo prazo de 38 anos, conforme previsto na lei autorizativa (art. 2º, § 3º), observado que eventual período de desocupação, até que o imóvel volte a ter atividade hospitalar, não implica violação a tal preceito.

Essa segunda opção, contudo, somente tem sentido se considerado que a extinção constituiria uma providência prévia à própria celebração do contrato, uma vez que não caberia à Municipalidade extinguir aquilo que por ele já teria sido extinto. Assim, poderá o adquirente optar por requerer a extinção da concessão, a fim de liberar o imóvel para a formalização da venda. Essa parece ser a compreensão mais compatível com o regime jurídico da concessão – aplicável somente enquanto o bem pertence ao Município – e com a necessidade de isonomia que deve pautar o procedimento licitatório. (grifo nosso)

Importante destacar que mesmo na primeira opção aventada no Parecer da Procuradoria Geral do Município - instituir uma nova situação de desdobramento da posse, em que a posse direta se manterá com a atual concessionária por meio de contrato privado para que se chegue a uma composição que dispense o pagamento da indenização pela extinção antecipada - não nos parece factível diante do caso concreto, pois a concessionária já tem garantida a posse direta do imóvel 3 até o fim do prazo da concessão.

No presente caso, a desafetação do imóvel combinada com sua alienação extinguirá de pleno direito a concessão administrativa de uso. Como a extinção ocorre antes de findo o prazo da concessão, caberá indenização corresponde ao período restante (38 anos) caso o adjudicatário não seja a própria concessionária.

Ademais, vislumbrar alternativa que não seja a rescisão antecipada da concessão administrativa e o pagamento da respectiva indenização, inviabilizará a alienação do imóvel e afastará qualquer interesse de terceiros na participação do presente certame.

Aliás, a apuração dessa indenização deverá ser prévia e levar em consideração não só a avaliação das edificações e benfeitorias realizadas no imóvel, mas o levantamento de todos os encargos que envolvem o potencial econômico dos equipamentos hospitalares existentes nesses imóveis, tendo em vista que lhe é assegurada a posse desses imóveis por mais 38 anos.

Não foi essa a linha adotada no presente certame, conforme resposta ao pedido de esclarecimento 4 (fls. 262/273 da peça 28):

O entendimento está parcialmente correto. Conforme §2º do art. 2º da Lei municipal nº 17.590/2021, entende-se por indenização pela extinção antecipada da concessão administrativa de uso, o valor de avaliação das benfeitorias realizadas pela concessionária proporcional ao tempo restante até o termo final da referida concessão. Qualquer eventual valor adicional ao previsto no Edital deverá ser objeto de negociação no Acordo de Rescisão, nos termos previstos no item 13.1 do Edital, em especial, em sua alínea “d)”.

Esse esclarecimento está totalmente dissociado da realizada fática e jurídica da presente alienação imobiliária. É evidente que o valor da indenização não refletirá apenas o valor de avaliação das benfeitorias realizadas pela concessionária proporcional ao tempo restante da concessão, conforme amplamente demonstrado nesse Relatório.

Corroborando a insegurança jurídica gerada pelas regras do edital em análise, destacamos outro trecho dos esclarecimentos prestados pela SGM (fls. 262/273 da peça 28):

11.a) O entendimento está correto. Eventual discordância quanto ao valor da indenização não dará ao adjudicatário a possibilidade de desistência justificada da aquisição, hipótese na qual estará sujeito à aplicação da penalidade prevista no item 16.3 do Edital.

11.b) O entendimento não está correto. A concessão administrativa de uso será extinta quando da alienação do imóvel. Caso o adquirente opte pela desocupação dos imóveis pela concessionária e não haja acordo quanto ao valor da indenização, a escritura poderá ser firmada com o pagamento do valor mínimo do Acordo de Rescisão, devendo, no entanto, ser instituída garantia do próprio imóvel para pagamento da indenização e cumprimento integral das obrigações assumidas no Acordo de Rescisão, conforme item 14.1 do Edital.

É essa a realidade posta no presente certame. Mesmo desconhecendo o valor da indenização, o adjudicatário não poderá desistir da aquisição no momento que o valor for definido no Acordo de Rescisão.

O Edital ainda prevê a possibilidade de a escritura ser firmada com o pagamento do valor mínimo, caso não haja acordo quanto ao valor da indenização.

São medidas temerárias e destituídas de amparo legal, ferindo princípios licitatórios como o da moralidade, da impessoalidade, da transparência e da competitividade.

Diante de todo o exposto, os subitens 3.1.4 e 3.17 do edital ao estabelecerem a celebração do instrumento jurídico de “Acordo de Rescisão” entre PMSP, Adjudicatário e a Concessionária para a rescisão da concessão administrativa de uso, não estão de acordo com disposto no art. 5º parágrafo único da LM 17590/21 (**Conclusão 4.7**).

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 36 a 41):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, cumpre informar que a extinção da concessão administrativa de uso ocorrerá em razão da alienação do bem público, ou seja, a partir do momento em que este deixar de ser propriedade da municipalidade, não prosperará mais o instrumento de concessão de uso vigente, uma vez que essa é modalidade restrita ao Direito Público.

A Licitação, nessa seara, constitui ato instrutório para alienação, que apenas será formalizada com a assinatura da escritura pública de venda e compra. Ao postergar a extinção da concessão administrativa de uso para momento entre a Licitação e a assinatura da escritura pública de venda e compra, protege-se (i) o interesse público com a manutenção da área para atividades de fins hospitalares – sem interrupção dos serviços por tempo indeterminado (até que se concretize a alienação, por exemplo) – e (ii) a Municipalidade de, caso não haja interessado na compra desses imóveis, ter que arcar com o valor integral da indenização. Desta feita, o procedimento como proposto no Edital não gera risco de a concessão administrativa de uso ser rescindida sem que haja a venda do imóvel, o que seria extremamente prejudicial à Municipalidade e aos atuais usuários dos serviços da atual concessionária.

Nesse sentido, o Edital e a previsão de celebração do instrumento do “Acordo de Rescisão” foram construídos visando fornecer segurança jurídica às partes (PMSP, concessionária e adquirente).

Isso porque, conforme previsto no Edital, e em linha com o disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei Autorizativa, “a concessão poderá ser extinta por iniciativa da Administração, mediante requerimento do adquirente”, ou seja, o adquirente poderá optar, antes da assinatura do Acordo de Rescisão e da escritura pública de venda e compra, por permitir que a atual concessionária continue a operar no imóvel ou que esta desocupe o imóvel. Nesta segunda opção, arcará “[...] com todos os eventuais custos decorrentes da extinção antecipada”, nos termos do mesmo dispositivo legal. Assim sendo, como o adquirente será o responsável pela indenização devida pela extinção da concessão administrativa de uso, tornar-se-á parte do processo de rescisão dessa concessão, razão pela qual foi concebida e incluída no Edital a etapa de (i) assinatura de “Compromisso de Compra e Venda do Imóvel” (item 12 do Edital), momento em que o adquirente indicará a intenção quanto à desocupação do imóvel, e (ii) construção do documento tripartite do “Acordo de Rescisão”.

Esse processamento está de acordo com o entendimento da PGM exarado no Parecer nº 069855354 (Processo SEI nº 6011.2022/0000145), por meio do qual indicou que:

“(...) Em qualquer caso, a alienação do bem extinguirá a relação com a Municipalidade, de tal modo que o concessionário seria indenizado. Caso ele próprio venha a adquirir o imóvel, não receberá a indenização, que será descontada do preço; caso o bem seja comprado por outrem, este indenizará o concessionário pelas benfeitorias e pagará o restante do valor do bem, na qualidade de preço, ao Município.

Dessa sorte, a imissão da posse ocorrerá, em princípio, com a formalização do contrato de compra e venda, já que o contrato de concessão será necessariamente extinto com a alienação, dada sua característica de instituto de direito público. Ficaria facultado ao terceiro adquirente – na verdade, ao vencedor da licitação – escolher entre duas opções: (1) instituir uma nova situação de desdobramento da posse, em que a posse direta se manterá com o atual concessionário, por meio de contrato privado, chegando as partes a uma composição que dispense o pagamento da indenização pela extinção antecipada da concessão ou (2) requerer ao Município a imediata extinção da concessão, com a desocupação do bem, arcando com o pagamento da indenização ao concessionário e cumprindo com a obrigação de não dar uso diverso ao imóvel pelo prazo de 38 anos, conforme previsto na lei autorizativa (art. 2º, § 3º), observado que eventual período de desocupação, até que o imóvel volte a ter atividade hospitalar, não implica violação a tal preceito. (...)”. (grifos nossos)

Desta feita, a etapa de celebração do Compromisso de Compra e Venda do Imóvel e a previsão do documento tripartite do Acordo de Rescisão visam dar maior precisão no Edital do procedimento que se desdobrará com a alienação do imóvel e fornecer maior segurança jurídica às partes, inclusive à atual concessionária,

em especial a partir da previsão da necessidade de garantia a ser ofertada pelo adquirente quanto ao pagamento do valor da indenização (item 13.1 do Edital).

Assim, apenas após formalizado o Acordo de Rescisão, pago o preço final de venda e quitado o valor da indenização, ou instituída a respectiva garantia, será lavrada a escritura pública de venda e compra, nos termos dos itens 14.1 do Edital e do Anexo C.

Quanto ao valor da indenização, em interpretação sistemática da Lei Autorizativa, em especial seu §2º do art. 2º e parágrafo único do art. 5º, entende-se pela parcela Municipal da indenização pela extinção antecipada da concessão administrativa de uso o valor de avaliação das benfeitorias realizadas pela concessionária proporcional ao tempo restante até o termo final da referida concessão.

Isso porque os dispositivos da Lei Autorizativa não podem ser analisados de forma isolada, mas de forma ordenada e com certa sincronia. Nesse sentido, o §2º do art. 2º da Lei Autorizativa prevê que para cálculo do valor mínimo de venda do imóvel deverá ser “descontado da avaliação das benfeitorias realizadas pelo concessionário, em relação à área objeto de concessão administrativa, o valor proporcional ao tempo restante até o termo final do contrato”. O parágrafo único do art. 5º, por sua vez, prevê que o adquirente “arcará com todos os eventuais custos decorrentes da extinção antecipada”. Assim, apesar de usarem terminologia diversa, os dispositivos se referem ao mesmo objeto, a indenização devida à concessionária pela extinção antecipada da concessão administrativa de uso, que, na esfera da responsabilidade Municipal pela venda do imóvel, corresponde às benfeitorias indenizáveis realizada no bem.

Neste mesmo sentido entende a PGM em seu Parecer PGM/CGC Nº 069855354:

“(…) No caso, a lei autorizativa prevê que será deduzido da avaliação o valor correspondente às benfeitorias indenizáveis, no trecho correspondente à concessão. De igual modo, prevê que o adquirente indenizará o concessionário pela extinção antecipada do contrato. Embora seja utilizada terminologia diversa, o fato é que os dispositivos se referem a um mesmo objeto, qual seja, a indenização devida ao concessionário, que corresponde às benfeitorias indenizáveis realizadas no bem. (…).” (grifos nossos)

Assim, para efeitos da alienação, o valor da indenização foi descontado do preço mínimo de venda dos imóveis a ser pago pelo adquirente à PMSP, cujo pagamento à concessionária, segundo o Edital, será de responsabilidade única e exclusiva do adquirente, que (i) no caso da opção pela desocupação do imóvel pela concessionária, deverá até a lavratura da escritura, quitar esse montante ou dar garantia à PMSP de que o fará (por meio de instituição de alienação fiduciária sobre o imóvel em benefício da PMSP), nos termos do Edital, ou (ii) no caso da opção pela manutenção da ocupação do imóvel pela concessionária, fará acordo privado com esta para regular a relação jurídica da manutenção da concessionária na posse do imóvel pelo prazo restante da concessão administrativa de uso.

Nessa toada, qualquer eventual valor adicional ao previsto no Edital deverá ser objeto de negociação no Acordo de Rescisão, nos termos previstos no item 13.1 do Edital, em especial, em sua alínea “d”.

Análise da Coordenadoria:

Em que pesem os argumentos trazidos pela Origem, a previsão legal contida na Lei Autorizativa é clara ao estabelecer que a extinção da concessão administrativa de uso será realizada por iniciativa da Administração. Portanto, a extinção antecipada da concessão de uso deverá ser resolvida entre o Executivo e a atual Concessionária.

Se a Administração Pública decidiu alienar esses imóveis, deveria ter se precavido das consequências da extinção da concessão de uso (imóvel 3) e da revogação das permissões de uso (imóveis 1 e 2).

A concessão administrativa de uso deverá ser extinta por iniciativa da Administração e não mediante Acordo entre PMSP, concessionário e adjudicatário.

Aliás, é exatamente essa linha de raciocínio adotado no parecer da Procuradoria Geral do Município, que já fez esse alerta durante a fase preliminar na alienação desses imóveis

A extinção antecipada de contratos administrativos é uma prerrogativa da Administração Pública, assumindo o ônus pela sua extinção antecipada, quando for o caso. Nesse sentido, a autorização legislativa para alienação do imóvel e a previsão do parágrafo único do art. 5º da Lei municipal nº 17.590/2021 respaldam a extinção extraordinária da concessão administrativa de uso.

Nessa linha, reforçamos que o regramento estabelecido no edital sobre a celebração do instrumento jurídico de “Acordo de Rescisão” entre PMSP, Adjudicatário e a Concessionária atual não têm amparo legal.

Aliás, é preciso esclarecer que a previsão contida no edital de as partes firmarem um “Acordo de Rescisão” fere a autonomia de vontade, notadamente em relação à concessionária que detém o direito de uso desses imóveis.

Conforme já mencionamos neste Relatório, a SGM não adotou as medidas necessárias para resguardar os direitos da concessionária sobre o uso dos imóveis, mediante processo administrativo que lhe fosse garantido o direito de ampla defesa e contraditório, tendo em vista que em nenhum momento houve qualquer participação formal sobre a alienação dos imóveis e as consequências jurídicas e administrativas com a rescisão da concessão de uso (devido processo legal substantivo).

Inclusive, essa questão foi trazida pela própria concessionária por meio de impugnação ao edital, com manifestação expressa sobre a ilegalidade dos procedimentos adotados para a alienação dos imóveis.

Com relação à posse do imóvel após a alienação, instituir uma nova situação de desdobramento da posse, em que a posse direta se manterá com a atual concessionária por meio de contrato privado para que se chegue a uma composição que dispense o pagamento da indenização pela extinção antecipada - não nos parece factível diante do caso concreto, pois a concessionária já tem garantida a posse direta do imóvel até o fim do prazo da concessão.

No presente caso, a desafetação do imóvel combinada com sua alienação extinguirá de pleno direito a concessão administrativa de uso. Como a extinção ocorre antes de findo o prazo da concessão, caberá indenização corresponde ao período restante (38 anos) caso o adjudicatário não seja a própria concessionária.

Ademais, vislumbrar alternativa que não seja a rescisão antecipada da concessão administrativa e o pagamento da respectiva indenização, inviabilizará a alienação do imóvel e afastará qualquer interesse de terceiros na participação do presente certame.

Aliás, a apuração dessa indenização deverá ser prévia e levar em consideração não só a avaliação das edificações e benfeitorias realizadas no imóvel, mas o levantamento de todos os encargos que envolvem o potencial econômico dos equipamentos hospitalares existentes nesses imóveis, tendo em vista que lhe é assegurada a posse desses imóveis por mais 38 anos.

É evidente que o valor da indenização não refletirá apenas o valor de avaliação das benfeitorias realizadas pela concessionária proporcional ao tempo restante da concessão, conforme amplamente demonstrado neste Relatório.

Resta claro que as medidas adotadas nesse edital são temerárias e destituídas de amparo legal, ferindo os princípios licitatórios da impessoalidade, da transparência e da competitividade, bem como do devido processo legal.

Diante de todo o exposto, **mantemos o apontamento constante do item 4.7** da Conclusão do Relatório Preliminar.

3.8. Condições de participação

O item 4.1 do edital estabelece que:

4.1. Poderão participar do presente certame as pessoas físicas, jurídicas e em consórcio, desde que atendidas às exigências do art. 33 da Lei federal nº 8.666/1993, bem como as condições estabelecidas na legislação pertinente ou neste EDITAL. (fl. 12 da peça 29)

Apesar da indicação do art. 33 da LF 8.666/93 no subitem supracitado, recomendamos à SGM que acrescente no corpo do edital as normas necessárias para a participação de empresa reunidas em consórcio (**Recomendação 4.27**).

Já o item 4.2 do edital estabelece que não poderão participar do certame o licitante que (subitem 4.2):

- a) tenha sido declarado inidôneo por ato do Poder Público;
- b) se encontre em cumprimento de pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com órgão ou entidade da Administração Pública, Direta ou Indireta, nas esferas Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, decorrente do art. 87, inciso III, e art. 88, ambos da Lei federal nº 8.666/1993, ou do art. 7º da Lei federal nº 10.520/2002;
- c) se encontre sob processo de falência, nos termos da Lei federal nº 11.101/2005; ou
- d) esteja enquadrado nas disposições do art. 9º, inciso III, da Lei federal nº 8.666/1993. (fl. 12 da peça 29)

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 34 e 35):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Sobre essa recomendação, entende-se que a remissão ao art. 33 da Lei federal nº 8.666/199336 feita no item 4.1 do Edital é suficiente para indicação da possibilidade de participação em consórcio e dos requisitos necessários, tendo em vista que não se trata de procedimento em que se faz necessária a apresentação de atestados para qualificação.

Além disso, os itens 7.6.2, 8.11 e 16.1.1 do Edital também tratam das hipóteses de participação em consórcio (representação, inabilitação e solidariedade), de modo que os regramentos ali previstos, em observância ao disposto em lei, são suficientes para a participação de consórcios.

Conclui-se, portanto, que os regramentos previstos para os casos de participação de empresas em consórcios são suficientes para a continuidade do certame, não havendo necessidade de acatamento da recomendação 4.27 do E. TCM para seu devido prosseguimento.

Análise da Coordenadoria:

Diante dos esclarecimentos prestados pela Origem, **consideramos superada a recomendação constante do item 4.27** do Relatório Preliminar, tendo em vista que os itens 7.6.2, 8.11 e 16.1.1 do edital trazem os regramentos necessários para a participação de empresas reunidas em consorcio.

3.9. Preço

O item 5.1 do Edital estabelece que o preço mínimo de venda do imóvel será de R\$ 311.000.000,00 (trezentos e onze milhões de reais).

Com as ressalvas apresentadas no item 3.20 deste relatório, o cálculo do preço mínimo de venda foi definido conforme previsão do §2º do art. 2º da Lei municipal nº 17.590/2021, de forma que corresponde ao valor atual dos terrenos do IMÓVEL, de R\$ 277.000.000,00 (duzentos e setenta e sete milhões de reais) e ao valor das BENFEITÓRIAS, de R\$ 59.500.000,00 (cinquenta e nove milhões e quinhentos mil reais), estas últimas depreciadas pelo prazo de vigência da

CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO, calculado no valor de R\$ 25.500.000,00 (vinte e cinco milhões e meio de reais), tudo conforme estabelecido na avaliação imobiliária realizada pela Rothuma Engenharia Ltda. (CNPJ nº 31.037.166/0001-06), presente no ANEXO A4 – AVALIAÇÕES IMOBILIÁRIAS DO IMÓVEL deste EDITAL e constantes dos docs. SEI nºs. 064008934, 064009051 e 064009299, e confirmada pelo Núcleo de Avaliação da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio – CGPATRI, conforme doc. SEI nº 065244316 do processo administrativo nº 6011.2023/0000231-4 (fls. 203 da peça 28).

O preço final de venda será aquele ofertado na proposta vencedora e homologado na presente alienação. Independente da forma de pagamento:

- a) O preço final de venda deverá ser atualizado de acordo com a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- b) A quantia recolhida para fins de habilitação compõe o preço final de venda;
- c) O PREÇO FINAL DE VENDA deverá ser pago em moeda corrente nacional ou em cheque administrativo, nominativo à PMSP, mediante depósito através de guia de arrecadação. (fl. 15 da peça 29)

O saldo do preço final de venda será pago, na forma do subitem 5.2, por meio de parcelas mensais, iguais e consecutivas, todas acrescidas de encargos financeiros iguais a taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), tomando-se como índice-base o divulgado no mês imediatamente anterior ao da data de apresentação das propostas e como índice-reajuste o divulgado no mês imediatamente anterior ao vencimento de cada parcela, devendo a primeira parcela ser paga no prazo indicado no subitem 12.1 deste EDITAL, e a última parcela em até 24 meses do primeiro pagamento.

O Edital também prevê a possibilidade de pagamento à vista do saldo do preço final de venda que deverá ser pago em uma única parcela.

Importante destacar que o cálculo do preço mínimo de venda foi analisado no item 3.20 deste Relatório Preliminar.

3.10. Recolhimento de quantia para fins de habilitação

O edital prevê no seu item 6 o recolhimento de quantia para fins de habilitação, nos seguintes termos:

6.1. Nos termos do art. 18 da Lei federal nº 8.666/1993, serão habilitados os LICITANTES que comprovarem, em seu respectivo ENVELOPE 2, que efetuaram o recolhimento da QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO, equivalente a R\$ 15.550.000,00 (quinze milhões, quinhentos e cinquenta mil reais) que corresponde a 5% (cinco por cento) do PREÇO MÍNIMO DE VENDA, a título de caução, nos termos da Portaria SF nº 76/20196.2. Será considerado inabilitado o LICITANTE que não efetuar o recolhimento da QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO ou o fizer em valor inferior, ainda que na casa dos centavos.

6.3. A QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO recolhida pelo ADJUDICATÁRIO constituirá parte do PREÇO FINAL DE VENDA.

6.4. Os valores depositados pelos demais LICITANTES para fins de HABILITAÇÃO, cujas propostas não sejam sagradas vencedoras, serão devolvidos nos termos do item 15 deste EDITAL.

6.5. O memorando para recolhimento deverá ser retirado na Coordenadoria de Desestatização e Parcerias localizada no endereço Viaduto do Chá, nº 15 – 11º andar, nesta Capital, e o recolhimento deverá ser efetuado, no Centro de Atendimento da Fazenda Municipal (CAF) – Praça do Patriarca, 69, Centro/SP, exclusivamente mediante agendamento eletrônico prévio pelo endereço <http://agendamentosf.prefeitura.sp.gov.br> ou pelo aplicativo 'Agendamento Eletrônico', disponível no Google Play e Apple Store. (fls. 17/18 da peça 29)

Essa previsão está fundamentada no art. 18 da LF 8.666/93 que estabelece o seguinte:

Art. 18. Na concorrência para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação.

Verifica-se que, no caso de alienação de imóveis, há limitação legal expressa de que a única exigência de habilitação é o recolhimento previsto no item 6 do edital.

Contudo, a SGM publicou comunicado no dia 06.03.2023 alterando o procedimento de recolhimento da quantia para habilitação, nos seguintes termos:

Conforme nova orientação passada pela Secretaria Municipal da Fazenda da Prefeitura de São Paulo, o procedimento a ser adotado para fins de recolhimento de quantia para habilitação em procedimento licitatório em epígrafe, de acordo

com Item 6. do Edital de Concorrência EC Nº 003/2023/SGM-SEDP," 6. RECOLHIMENTO DA QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO", deverá ser:

1. Solicitar a esta Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias, por meio do e-mail: contato.imoveis@prefeitura.sp.gov.br, ofício para participação em licitação.
2. Após recebimento de Ofício, a empresa caucionante deverá apresentar, por meio de envio de mensagem eletrônica para caucoes@sf.prefeitura.sp.gov.br, a garantia inicial a ser ofertada para participação em licitação.
3. Será emitida guia DAMSP para pagamento em 03 dias úteis, porém poderá ser prorrogado a pedido devido ao valor.
4. Caberá ao interessado, caso deseje, acordar com SEDP o envio do Ofício para SF.
5. Após a confirmação da quitação da DAMSP nos sistemas de SF será emitido o formulário de registro da garantia.

Essa alteração foi promovida as vésperas da abertura do certame, com data marcada para a próxima terça-feira (14.03.2023).

Como essa alteração impacta no procedimento de recolhimento para fins de habilitação, condição relevante para a habilitação das licitantes no certame, a SGM deveria ter prorrogado a abertura do certame, tendo em vista o disposto no §4º do art. 21 da LF 8666/93 (**Conclusão 4.8**).

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 28 a 30):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

O item 6 do Edital trata sobre o recolhimento da quantia para fins de habilitação, dispondo que:

"6. RECOLHIMENTO DA QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO

6.1. Nos termos do art. 18 da Lei federal nº 8.666/1993, serão habilitados os LICITANTES que comprovarem, em seu respectivo ENVELOPE 2, que efetuaram o recolhimento da QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO, equivalente a R\$ 15.550.000,00 (quinze milhões, quinhentos e cinquenta mil reais) que corresponde a 5% (cinco por cento) do PREÇO MÍNIMO DE VENDA, a título de caução, nos termos da Portaria SF nº 76/2019.

[...]

6.5. O memorando para recolhimento deverá ser retirado na Coordenadoria de Desestatização e Parcerias localizada no endereço Viaduto do Chá, nº 15 – 11º andar, nesta Capital, e o recolhimento deverá ser efetuado, no Centro de Atendimento da Fazenda Municipal (CAF) – Praça do Patriarca, 69, Centro/SP, exclusivamente mediante agendamento eletrônico prévio pelo endereço <http://agendamentosf.prefeitura.sp.gov.br> ou pelo aplicativo 'Agendamento Eletrônico', disponível no Google Play e Apple Store.”

Ocorre que, apesar de ter sido citada a Portaria SF nº 76/2019, em dezembro de 2021, foi publicada a Portaria SF nº 338/2021, que também dispõe sobre a prestação de garantias nas licitações e contratações da Administração Direta. De acordo com o art. 2326 da Portaria SF nº 338/2021, foi mantida a vigência da Portaria SF nº 76/2019 para as unidades não obrigadas a utilizar o SisGarantias, cujo cronograma de implantação será publicado por meio de ato do diretor do Departamento de Administração Financeira (“DEFIN”).

Com a vigência concomitante das duas portarias, o Comunicado SGM/SEDP/CP (doc. SEI nº 079420671) teve por objetivo orientar os interessados sobre a forma de contato com a Secretaria Municipal da Fazenda para emissão da DAMSP, não gerando prejuízo ao procedimento de recolhimento da quantia para fins de habilitação, nem configurando um empecilho ou um dificultador à participação no certame.

Ora, como a menção a uma Portaria existente desde dezembro de 2021, que tão somente indica um procedimento para o recolhimento da garantia, poderia afetar a formulação das propostas pelos licitantes? Não se trata de um nenhum fato novo, não repercutiu no valor da garantia. Como iria a alteração afetar a formulação das propostas?

De todo modo, conclui-se que, apesar de o Comunicado SGM/SEDP/CP não ter gerado prejuízo ao procedimento de recolhimento da quantia para fins de habilitação, nem afetado a formulação das propostas, com a suspensão do Edital pelo E. TCM, a eventual republicação ensejará nova contagem dos prazos previstos no Edital.

Análise da Coordenadoria:

A SGM publicou comunicado no dia 06.03.2023 alterando o procedimento de recolhimento da quantia para habilitação. Essa alteração promovida foi promovida às vésperas da abertura do certame, que tinha data marcada para 14.03.2023.

No Relatório Preliminar, demonstramos que a alteração impactava no procedimento de recolhimento para fins de habilitação, condição relevante para a habilitação das licitantes no

certame, razão pela qual a SGM deveria ter prorrogado a abertura do certame, tendo em vista o disposto no §4º do art. 21 da LF 8666/93.

Com a suspensão do certame e a afirmação da SGM de que eventual republicação ensejará nova contagem dos prazos previstos no Edital, esse apontamento ficará prejudicado.

Diante disso, consideramos **superado o apontamento constante do item 4.8** da Conclusão do Relatório Preliminar.

3.11. Apresentação da documentação e proposta

O licitante deverá apresentar, simultaneamente, 2 (dois) envelopes fechados e indevassáveis, contendo, no primeiro, a proposta comercial para aquisição do imóvel, e no segundo, os documentos de qualificação.

Destaque-se que o credenciamento dos licitantes será realizado no mesmo dia de abertura dos envelopes, conforme previsão contida no item 7.6 do Edital.

A proposta comercial será apresentada pelas licitantes observados os seguintes requisitos (item 7.7 do Edital – fls. 20/21 da peça 29):

- a) a proposta deverá ser elaborada de acordo com as formas, diretrizes, exigências e condições estabelecidas neste EDITAL e, em especial, no modelo presente no ANEXO B;
- b) a proposta deverá ser redigida em língua portuguesa, de forma digitada, sem emendas, ressalvas ou rasuras, datada e assinada pelo LICITANTE ou seu representante legal;
- c) a proposta deverá conter o número da concorrência constante do preâmbulo deste EDITAL;
- d) a proposta deverá conter o endereço dos IMÓVEIS;
- e) a proposta deverá conter o nome ou razão social, por extenso, do LICITANTE;
- f) a proposta deverá conter o endereço completo ou sede do LICITANTE (rua, número, bairro, cidade, estado, CEP, telefone);
- g) o preço ofertado deverá ser expressado em moeda corrente nacional (R\$), em algarismos e por extenso, prevalecendo o maior em caso de dúvida ou divergência;

- h) o preço ofertado deverá ser igual ou superior ao PREÇO MÍNIMO DE VENDA;
- i) o prazo de validade da proposta deve ser de 180 (cento e oitenta) dias; e
- j) a proposta deverá conter local e data.

Já os **documentos de qualificação** deverão ser apresentados nos seguintes termos:

7.8.1. Tratando-se o LICITANTE de pessoa física:

- a) comprovante de recolhimento da QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO, nos termos do item 6 deste EDITAL;
- b) cópia da Cédula de Identidade;
- c) se casada, separada judicialmente ou divorciada e do pacto antenupcial, se houver, ambas expedidas em data não superior a 2 (dois) meses anteriores à data da abertura do certame;
- d) cópia do cartão do cadastro de Pessoa Física (CPF); e
- e) declaração atestando, sob as penalidades cabíveis, a inexistência de ato impeditivo à sua participação na LICITAÇÃO, conforme ANEXO D.

7.8.2. Tratando-se o LICITANTE de pessoa jurídica:

- a) comprovante de recolhimento da QUANTIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO, nos termos do item 6 deste EDITAL;
- b) cópia da ficha do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
- c) registro comercial, no caso de empresa individual;
- d) cópia do ato constitutivo consolidado, devidamente registrado no Órgão Competente (Junta Comercial ou Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas), acompanhado de prova da eleição da diretoria em exercício ou da ata de eleição dos atuais administradores, conforme o caso;
- e) decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e do ato de registro ou autorização para funcionamento, expedido pelo Órgão Competente, quando a atividade assim o exigir; e
- f) declaração, em papel timbrado, atestando, sob as penalidades cabíveis, a inexistência de ato impeditivo à sua participação na LICITAÇÃO, conforme ANEXO D. (fls. 22/23 da peça 29)

O Edital ainda prevê que a falta de recolhimento da quantia para fins de habilitação ou a ausência da apresentação de qualquer dos documentos acima mencionados acarretará a inabilitação do licitante.

Não encontramos irregularidade neste ponto.

3.11.1. Regularidade Fiscal e Trabalhista

O Edital não prevê a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista pelos licitantes.

Segundo consta da Nota Técnica Complementar, não haveria necessidade de comprovação de regularidade fiscal nas alienações de imóveis, pelos seguintes argumentos:

No que se refere à exigência de comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Municipal para participação no certame, considerando o entendimento da Assessoria Jurídica da SGM, no Parecer nº 059682423 constante do Processo SEI 6011.2020/0003865-8, no sentido de que “não há prejuízo ao interesse público caso eventual adjudicatário tenha débitos com a Fazenda, uma vez que o imóvel será incorporado ao patrimônio do vencedor permitindo, com isso, todas as medidas de construção, se necessárias, para que a Fazenda obtenha garantias para o pagamento de seu crédito”, registra-se nesta oportunidade que a nova versão dos Editalícios já considera esse entendimento da Assessoria Jurídica. (fl. 279 da peça 27)

Em que pese o entendimento da Assessoria Jurídica da SGM, não há amparo legal para afastar a exigência de comprovação da regularidade fiscal e trabalhistas no presente certame.

A Lei 8.666/93 estabelece as exigências de regularidade fiscal para todos os casos, sem exceção. Nessa linha, o procedimento licitatório das alienações previstas no art. 17 deverá exigir regularidade fiscal e trabalhista.

Diante disso, o edital não contém exigência de regularidade fiscal e trabalhista, em infringência ao art. 29 da LF 8.666/93 (**Conclusão 4.9**).

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 31 a 33):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

E. TCM alega que “o edital não contém exigência de regularidade fiscal e trabalhista, em infringência ao art. 29 da LF 8.666/93”.

Pois bem, repisa-se que o art. 18 da Lei federal nº 8.666/1993 limita a habilitação dos licitantes nas concorrências para venda de imóveis à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação do imóvel a ser alienado.

A doutrina, aqui evidenciada por Torres, Cretella e Fernandes, também corrobora para esse entendimento:

“Tratando-se de venda de bens pela Administração, a lei permite uma maior liberalidade na fase de habilitação, ao ponto que dispensa prova documento para aferimento da capacidade financeira do licitante (habilitação), para exigir apenas o recolhimento do percentual de 5% sobre o valor da avaliação”.

“Embora, a modalidade seja a concorrência, o legislador resolveu adotar procedimento licitatório em que a fase de habilitação é dispensada, bastando, como requisito, o depósito prévio mínimo fixado. Compreende-se a iniciativa, porque não interessa ao Estado a idoneidade do licitante. O que interessa é o recolhimento da quantia, comprovado pelo recibo.

“Quando se trata de concorrência para a venda de bens imóveis, a fase da habilitação limitar-se-á à comprovação do recebimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação, conforme textualmente consta do art. 18 da 8.666/93 e, por isso, são bastante simplificadas, pois foram afastadas as exigências dos arts. 27 a 31”.

Como bem observado pelo supramencionado parecer, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo analisou a pertinência do art. 18, da Lei federal nº 8.666/93 para as alienações, ponderando que:

“Tal regra, que contempla uma fase de habilitação simplificada para a alienação de imóveis da Administração Pública, tem uma razão de ser.

Os documentos descritos nos artigos 28 a 31, da Lei nº. 8.666/93, para a habilitação, se orientam para o fim de “apurar a idoneidade e a capacitação de sujeito para contratar com a Administração Pública”, com vistas à segurança da pretendida contratação.

Sendo assim, considerando que, no caso da venda de imóveis, a transmissão da propriedade somente se opera pela averbação da escritura pública de compra e venda na respectiva matrícula, condicionada ao integral pagamento do valor da oferta pelo vencedor, não há utilidade prática na imposição de condições outras que não o oferecimento de uma caução.

Como destacou a Assessoria Técnico-Jurídica: “(...) Nos processos licitatórios a fase de habilitação tem a finalidade de averiguar a regularidade da constituição jurídica e fiscal do interessado, assim como apurar sua capacidade técnica e econômico-financeira. Assim sendo, em se tratando de alienação de bem imóvel, mostra-se inadequada a exigência dos documentos solicitados e contrário à regra estabelecida pelo Art. 18, da Lei nº 8.666/93. (...) No presente caso, não se objetiva outra coisa a não ser a obtenção do melhor preço, não havendo qualquer outra obrigação do adjudicatário a não ser pagar o

valor compromissado e promover o registro da compra perante o Cartório de Registro de Imóveis, não se admitindo, desta forma, qualquer outro requisito habilitatório a não ser o recolhimento da garantia. (...)” (TCE, processo 13137.989.16-5, Conselheira Cristina de Castro Moraes, Tribunal Pelo, 24/08/2016)."

Ressalta-se que, a própria E. Corte de Contas, ao tratar sobre o recolhimento de quantia para fins de habilitação (tópico 3.10 do Relatório Preliminar) indica que “no caso de alienação de imóveis, há limitação legal expressa de que a única exigência de habilitação é o recolhimento previsto no item 6 do edital”.

O art. 195 §3º da Constituição Federal e o art. 2º da Lei federal nº 9.012/1995, por sua vez, estabelecem a exigência de regularidade com a Seguridade Social e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (“FGTS”), de forma que o Edital manteve a necessidade de apresentação de certidão de regularidade perante a Seguridade Social e o FGTS para assinatura da escritura pública de venda e compra (item 14.1, “c”).

Conclui-se, portanto, que a não exigência de regularidade fiscal está amparada no art. 18 da Lei federal nº 8.666/1993, não havendo infringência ao art. 29 da referida lei federal, como apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.9.

Análise da Coordenadoria:

Em que pese o entendimento da SGM, a Lei 8.666/93 estabelece as exigências de regularidade fiscal para todos os casos, exceto aqueles previstos no §1º do art. 32 (nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão). Nessa linha, o procedimento licitatório das alienações previstas no art. 17 deverá exigir regularidade fiscal e trabalhista.

Nesse sentido, reiteramos que não há amparo legal para afastar a exigência de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista no presente certame.

Diante disso, **mantemos o apontamento constante do item 4.9** da Conclusão do Relatório Preliminar.

3.12. Da abertura da proposta e da qualificação

No dia, horário e local estabelecido para abertura dos envelopes 1 e 2, a Comissão Permanente de Licitação instalará a sessão pública e procederá a abertura e o exame das propostas dos licitantes, obedecendo à seguinte ordem de trabalho:

- a) credenciamento dos representantes de cada LICITANTE;
- b) recebimento dos ENVELOPE 1 e ENVELOPE 2 de cada LICITANTE;

c) rubrica, por pelo menos um dos membros da COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO e por pelo menos um dos representantes credenciados dos LICITANTES, dos ENVELOPES 1 e ENVELOPES 2 apresentados, ainda lacrados, e que ficarão sob a responsabilidade da COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO; e

d) abertura dos ENVELOPE 1 de cada um dos LICITANTES. (fl. 24 da peça 29)

O envelope 1 (proposta comercial) será aberto e rubricado pelos membros da Comissão de Permanente de Licitação e por pelo menos um dos representantes credenciados de cada um dos licitantes presentes.

A seguir, a CPL examinará as propostas e decidirá acerca da sua adequação aos termos deste Edital.

A CPL comunicará o resultado da sua apreciação em sessão pública, com a respectiva ordem de classificação, bem como a divulgará por meio de publicação no DOC.

O licitante terá sua proposta desclassificada quando:

a) apresentar mais de uma proposta para o IMÓVEL. No caso de cônjuges, estes não poderão participar com propostas distintas para o IMÓVEL, sob pena de serem ambas desclassificadas. O mesmo acontecerá com propostas isoladas, apresentadas pelas pessoas físicas ou jurídicas que estejam se candidatando à compra do IMÓVEL em sociedade ou consórcio;

b) ofertar valor inferior ao PREÇO MÍNIMO DE VENDA fixado para o IMÓVEL;

c) condicionar sua oferta ou apresentar quaisquer outras condições não previstas no EDITAL;

d) apresentar divergências de número, dados ou valores, bem como conter rasuras, irregularidades, emendas ou omissões que comprometam o conteúdo; ou

e) não atender às exigências deste EDITAL e seus ANEXOS. (fl. 25 da peça 29)

Da decisão da CPL relativamente ao julgamento das propostas caberá recurso, nos termos do item 10 deste EDITAL.

Havendo renúncia expressa dos LICITANTES ao direito de recorrer, a CPL dará seguimento à abertura do ENVELOPE 2.

Não ocorrendo a desistência expressa de recurso quanto à classificação ou desclassificação, a CPL encerrará a sessão pública, cientificando os LICITANTES do prazo de 05 (cinco) dias úteis para a sua interposição.

Decididos os recursos, ou transcorrido o prazo sem sua interposição, o Presidente da CPL designará data, local e hora para a nova sessão pública de abertura dos ENVELOPES 2, ocasião na qual cientificará os LICITANTES desclassificados na sessão pública anterior, para retirada dos seus ENVELOPE 2, ainda fechados, no prazo de até 15 (quinze) dias, após o qual, sem manifestação ou providências de seus representantes legais, serão os mesmos destruídos.

Aberto o ENVELOPE 2 dos LICITANTES classificados, os DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO serão rubricados pelos membros da COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO e por pelo menos um dos representantes credenciados de cada um dos LICITANTES presentes.

Serão liminarmente inabilitados os LICITANTES que apresentarem documentação incompleta, desatualizada ou com borrões, rasuras, erros, entrelinhas, cancelamentos, ressalvas ou omissões que, a critério da COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, mediante ato motivado, comprometam seu conteúdo.

A CPL analisará os DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO e divulgará, por meio de publicação no DOC, o resultado da sua análise, com as razões que fundamentarem a sua decisão.

Não encontramos irregularidade neste ponto.

3.13. Análise, julgamento e avaliação das propostas

No dia, horário e local estabelecido para abertura dos envelopes 1 e 2, a Comissão Permanente de Licitação instalará a sessão pública e procederá a abertura e o exame das propostas dos licitantes, obedecendo à seguinte ordem de trabalho:

- a) credenciamento dos representantes de cada LICITANTE;
- b) recebimento dos ENVELOPE 1 e ENVELOPE 2 de cada LICITANTE;
- c) rubrica, por pelo menos um dos membros da COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO e por pelo menos um dos representantes credenciados dos

LICITANTES, dos ENVELOPES 1 e ENVELOPES 2 apresentados, ainda lacrados, e que ficarão sob a responsabilidade da COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO; e

d) abertura dos ENVELOPE 1 de cada um dos LICITANTES. (fl. 24 da peça 29)

O envelope 1 (proposta comercial) será aberto e rubricado pelos membros da Comissão de Permanente de Licitação e por pelo menos um dos representantes credenciados de cada um dos licitantes presentes.

A seguir, a CPL examinará as propostas e decidirá acerca da sua adequação aos termos deste Edital.

A CPL comunicará o resultado da sua apreciação em sessão pública, com a respectiva ordem de classificação, bem como a divulgará por meio de publicação no DOC.

O licitante terá sua proposta desclassificada quando:

a) apresentar mais de uma proposta para o IMÓVEL. No caso de cônjuges, estes não poderão participar com propostas distintas para o IMÓVEL, sob pena de serem ambas desclassificadas. O mesmo acontecerá com propostas isoladas, apresentadas pelas pessoas físicas ou jurídicas que estejam se candidatando à compra do IMÓVEL em sociedade ou consórcio;

b) ofertar valor inferior ao PREÇO MÍNIMO DE VENDA fixado para o IMÓVEL;

c) condicionar sua oferta ou apresentar quaisquer outras condições não previstas no EDITAL;

d) apresentar divergências de número, dados ou valores, bem como conter rasuras, irregularidades, emendas ou omissões que comprometam o conteúdo; ou

e) não atender às exigências deste EDITAL e seus ANEXOS.

Da decisão da CPL relativamente ao julgamento das propostas caberá recurso, nos termos do item 10 deste Edital.

Havendo renúncia expressa dos licitantes ao direito de recorrer, a CPL dará seguimento à abertura do envelope 2.

Não ocorrendo a desistência expressa de recurso quanto à classificação ou desclassificação, a CPL encerrará a sessão pública, cientificando os licitantes do prazo de 05 (cinco) dias úteis para a sua interposição.

Decididos os recursos, ou transcorrido o prazo sem sua interposição, o Presidente da CPL designará data, local e hora para a nova sessão pública de abertura dos envelopes 2, ocasião na qual cientificará os licitantes desclassificados na sessão pública anterior, para retirada dos seus envelopes 2, ainda fechados, no prazo de até 15 (quinze) dias, após o qual, sem manifestação ou providências de seus representantes legais, serão os mesmos destruídos.

Aberto o envelope 2 dos licitantes classificados, os documentos de qualificação serão rubricados pelos membros da Comissão Permanente de Licitação e por pelo menos um dos representantes credenciados de cada um dos licitantes presentes.

Serão liminarmente inabilitados os licitantes que apresentarem documentação incompleta, desatualizada ou com borrões, rasuras, erros, entrelinhas, cancelamentos, ressalvas ou omissões que, a critério da Comissão Permanente de Licitação, mediante ato motivado, comprometam seu conteúdo.

A CPL analisará os documentos de qualificação e divulgará, por meio de publicação no DOC, o resultado da sua análise, com as razões que fundamentarem a sua decisão.

Não encontramos irregularidade neste ponto.

3.14. Compromisso de Compra e Venda do Imóvel

O Edital estabelece no item 12 que a PMSP celebrará um Compromisso de Compra e Venda do Imóvel com o adjudicatário, nos seguintes termos:

12.1 Em até 30 (trinta) dias da data de publicação no DOC do resultado da LICITAÇÃO de que trata o item 11.1, será celebrado o COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA DO IMÓVEL entre a PMSP e o ADJUDICATÁRIO, que estipulará, em especial, os itens a seguir:

a) a data para celebração do ACORDO DE RESCISÃO de que trata o item 13, que deverá guardar relação com o prazo para quitação do PREÇO FINAL DE VENDA;

b) a definição do interesse do ADJUDICATÁRIO quanto à imissão direta ou não na posse do IMÓVEL no prazo restante da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO, resultando na desocupação deste pela CONCESSIONÁRIA, a qual se dará, se este for o caso, até a DATA DE ASSINATURA DA ESCRITURA PÚBLICA e mediante assunção do pagamento, pelo ADJUDICATÁRIO, do VALOR DE INDENIZAÇÃO, nos termos do ACORDO DE RESCISÃO de que trata o item 13;

c) a definição do ADJUDICATARIO quanto à opção por quitar o VALOR DE INDENIZAÇÃO previamente à lavratura da ESCRITURA DE VENDA E COMPRA ou lavrar a ESCRITURA PÚBLICA DE VENDA E COMPRA, com a instituição de ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA do IMÓVEL em favor da PMSP, para garantia do cumprimento das obrigações do ADJUDICATÁRIO assumidas no âmbito do ACORDO DE RESCISÃO de que trata o item 13.

12.2. A assinatura do COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA DO IMÓVEL será condicionada a apresentação, pelo ADJUDICATÁRIO, do comprovante de pagamento do saldo do PREÇO FINAL DE VENDA, nos termos deste EDITAL, ou do comprovante de pagamento da primeira parcela do saldo do PREÇO FINAL DE VENDA do IMÓVEL, bem como sua fiança bancária ou seguro-garantia, na hipótese de pagamento a prazo.

12.2.1. Nos casos de fiança bancária, esta deve ser fornecida por instituição financeira autorizada a funcionar no Brasil, com classificação de risco de crédito em escala nacional superior ou igual a “Aa2.br”, “brAA”- ou “A(bra)”, conforme divulgado pelas agências de risco Moody’s, Standard & Poors ou Fitch, em favor da PMSP, nos termos do ANEXO G; ou

12.2.2. Nos casos de seguro-garantia, este deve ser fornecido por companhia seguradora nacional, com a apresentação da respectiva certidão vigente de regularidade da SUSEP, seguindo o disposto na Circular SUSEP nº 662/22 ou em norma que venha substituí-la, conforme os Termos e Condições Mínimas do Seguro constante do ANEXO G.

12.3. A minuta do COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA deverá ser elaborada pelo ADJUDICATÁRIO e encaminhada, em até 15 (quinze) dias da data de publicação no DOC do resultado da LICITAÇÃO de que trata o item 11.1, à SGM, que a analisará e validará. (fls. 29/31 da peça 29)

Não localizamos no processo administrativo as justificativas para a inclusão no Edital da necessidade de formalização de um Compromisso de Compra e Venda do Imóvel entre a PMSP e o Adjudicatário, tendo em vista que o edital já contempla a formalização de escritura de venda e compra.

Outro ponto relevante é a previsão de a SGM ter repassado ao adjudicatário a elaboração da minuta do compromisso de compra e venda. Caso seja mantido esse instrumento no edital, a minuta deveria ser elaborada previamente pela SGM e submetida ao crivo da Assessoria Jurídica

do órgão (art. 38, parágrafo único, da LF 8666/93), para então ser incluída como anexo obrigatório do Edital (art. 40, §2º, inciso III, da LF 8.666/93).

Por fim, a SGM esclareceu que a concessionária poderá ser interveniente no Compromisso de Compra e Venda, nos seguintes termos (fls. 262/273 da peça 28):

A despeito do compromisso de compra e venda ser celebrado entre a PMSP e o adquirente, poderá a atual concessionária participar como interveniente-anuente mediante convocação pela PMSP.

Não há no edital qualquer previsão desta natureza. Se o esclarecimento traz informação relevante que deveria constar no edital, a SGM deverá inserir a previsão de que a concessionária poderá participar como interveniente-anuente, apresentando as devidas justificativas para corroborar o entendimento firmado.

Diante disso, a SGM deverá apresentar as justificativas técnico-jurídicas para a celebração de compromisso de compra e venda, tendo em vista que o edital já contempla a celebração de escritura pública de venda e compra, bem como incluir no edital a minuta do compromisso de venda e compra previamente aprovada pela Assessoria Jurídica do Órgão, conforme preceitua o art. 38, parágrafo único, e art. 40, §2º, inciso III, da LF 8666/93 (**Conclusão 4.10**).

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 41 a 43):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

O compromisso de compra e venda do imóvel foi previsto para ser um contrato preliminar à escritura pública de venda e compra, nos termos do art. 462 do Código Civil Brasileiro, a ser celebrado entre o adjudicatário e a PMSP, por meio do qual a PMSP se compromete a vender o imóvel e o adjudicatário se compromete a o adquirir.

Este instrumento foi incluído no Edital tendo em vista que esta alienação atrai um procedimento mais complexo, com diversas fases até a lavratura da escritura pública de venda e compra. Assim, após a adjudicação e homologação, propôs-se a celebração entre o adjudicatário e a PMSP do compromisso de compra e venda, por meio do qual, em especial: (i) será definida a data para assinatura do Acordo de Rescisão; (ii) o adjudicatário indicará se deseja que a atual

concessionária desocupe os imóveis; e, em caso de desocupação, (iii) o adjudicatário definirá se quitará o valor da indenização previamente à lavratura da escritura pública de venda e compra ou lavrará a escritura pública de venda e compra com instituição de alienação fiduciária do imóvel em favor da PMSP, para garantia do cumprimento das obrigações do adjudicatário assumidas no âmbito do Acordo de Rescisão.

Assim, esse instrumento é importante principalmente por estipular a data para celebração do acordo de rescisão, a definição do interesse do adjudicatário quanto à imissão direta ou não na posse do imóvel, e, em caso de imissão direta na posse, como se dará o pagamento do valor da indenização (até a lavratura da escritura pública de venda e compra ou conforme plano de pagamento, neste caso com instituição de alienação fiduciária do imóvel em favor da PMSP, em garantia pelo pagamento). Por esses motivos, foi prevista a possibilidade de participação da atual concessionária como interveniente-anuente mediante convocação pela PMSP.

No que se refere à elaboração da minuta do compromisso de venda e compra, o Edital previu, em seu item 12.3⁴³, que esta, por ser um documento preliminar à escritura pública de venda e compra – que consta anexa ao Edital –, seria elaborada pelo adjudicatário e analisada e validada pela SGM.

Não obstante os esclarecimentos aqui ofertados, principalmente no que tange ao compromisso de compra e venda ser fator de aumento da segurança jurídica para a extinção da concessão administrativa de uso, acata-se a recomendação do E. TCM de tal modo que a minuta do compromisso de venda e compra passará a ser anexa ao Edital.

Análise da Coordenadoria:

A SGM apresentou as justificativas para a inclusão do compromisso de compra e Venda como um contrato preliminar à escritura pública de venda e compra, calcada nos seguintes pontos:

- (i) Trata-se de um procedimento complexo;
- (ii) A celebração do compromisso de compra e venda foi proposta para que seja definida a data de assinatura do Acordo de Rescisão; haja indicação da intenção de desocupação do imóvel e de que forma se dará a quitação do valor da indenização.

Nota-se dos esclarecimentos prestados pela SGM que a inclusão do compromisso de compra e venda corroboram as constatações desta auditoria sobre a complexidade criada pela Administração para a alienação dos imóveis objeto do presente certame.

Já demonstramos no item 3.7 deste Relatório Conclusivo, a previsão legal contida na Lei Autorizativa é clara ao estabelecer que a extinção da concessão administrativa de uso será realizada por iniciativa da Administração. Portanto, a extinção antecipada da concessão de uso deverá ser resolvida entre o Executivo e a Concessionária.

Se a Administração Pública decidiu alienar esses imóveis, deveria ter se precavido das consequências da extinção da concessão de uso (imóvel 3) e da revogação das permissões de uso (imóveis 1 e 2).

A concessão administrativa de uso deverá ser extinta por iniciativa da Administração e não mediante Acordo entre PMSP, concessionário e adjudicatário.

Nessa linha, reforçamos que o regramento estabelecido no edital sobre a celebração do instrumento jurídico de “Acordo de Rescisão” entre PMSP, Adjudicatário e a Concessionária atual não tem amparo legal.

Por consequência, restam prejudicadas as justificativas apresentadas pela SGM para a inclusão do compromisso de compra e venda justamente para regular a rescisão da concessão de uso e seus desdobramentos.

Outro ponto relevante destacado no Relatório Preliminar, é a previsão de a SGM ter repassado ao adjudicatário a elaboração da minuta do compromisso de compra e venda.

Nesse momento, a SGM informa que irá acatar a recomendação desta Auditoria para que a minuta do compromisso de compra e venda conste como anexo obrigatório do edital, após ser submetida a aprovação da Assessoria Jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, e art. 40, §2º, inciso III, da LF 8.666/93).

Diante disso, **mantemos o apontamento constante do item 4.10** da Conclusão do Relatório Preliminar.

3.15. Acordo de Rescisão da Concessão Administrativa de Uso e do Termo de Permissão de Uso

Com a necessidade de rescisão da concessão administrativa de uso e a revogação dos termos de permissão de uso, a SGM condiciona a alienação dos imóveis à celebração de um Acordo de Rescisão entre a PMSP, o Adjudicatário e a concessionária, com o seguinte regramento:

13.1. A ALIENAÇÃO do IMÓVEL está condicionada à rescisão da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO e à revogação do TERMO DE PERMISSÃO DE USO, que será formalizada por meio da celebração, entre a PMSP, o ADJUDICATÁRIO e a CONCESSIONÁRIA, do instrumento jurídico de ACORDO DE RESCISÃO que estipulará os itens a seguir:

a) a rescisão da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO e das obrigações dela decorrentes;

b) a revogação do TERMO DE PERMISSÃO DE USO e das obrigações dele decorrentes;

c) a assunção, pelo ADJUDICATÁRIO, de todas as obrigações da PMSP frente à CONCESSIONÁRIA, decorrentes da extinção antecipada da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO e do TERMO DE PERMISSÃO DE USO, inclusive, mas não se limitando, à integral responsabilidade pelo custeio e operacionalização do pagamento do VALOR DE INDENIZAÇÃO devido à CONCESSIONÁRIA;

d) o valor base da indenização devida à CONCESSIONÁRIA decorrente da extinção antecipada da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO, a ser paga pelo ADJUDICATÁRIO na hipótese deste optar por ser imitido na posse do IMÓVEL previamente ao término do prazo restante CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO, que não deverá ser inferior ao montante de R\$ 25.500.000,00 (vinte e cinco milhões e meio de reais), equivalente à depreciação das BENFEITÓRIAS por referido período;

e) a outorga de quitação irrestrita, pelo ADJUDICATÁRIO e pela CONCESSIONÁRIA, em face da PMSP, em relação a toda e qualquer obrigação e responsabilidade no âmbito do CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO e do TERMO DE PERMISSÃO DE USO;

f) a data limite para a desocupação do IMÓVEL pela CONCESSIONÁRIA, conforme item 14.2;

g) a DATA DE ASSINATURA DA ESCRITURA PÚBLICA; e

h) a instituição de ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA do IMÓVEL em favor da PMSP, caso o VALOR DE INDENIZAÇÃO não esteja quitado pelo ADJUDICATÁRIO até a DATA DE ASSINATURA DA ESCRITURA PÚBLICA.

13.2. A despeito do ACORDO DE RESCISÃO, poderá o ADJUDICATÁRIO celebrar acordos privados com a CONCESSIONÁRIA para estabelecer uma relação jurídica para a manutenção da CONCESSIONÁRIA na posse do IMÓVEL, ou para definir condições do plano de pagamento do VALOR DE INDENIZAÇÃO, ou, ainda, para quaisquer eventuais outros ajustes que convierem às partes, isentando a PMSP de quaisquer responsabilidades decorrentes de tais acordos privados.

13.2.1. Todo e qualquer valor no âmbito da rescisão da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO, que venha a ser discutido ou definido nos acordos privados, será de integral responsabilidade do ADJUDICATÁRIO, não podendo, em nenhuma hipótese, ser imputado à PMSP. (fls. 31/32 da peça 29)

Conforme demonstrado no item 3.7 deste Relatório Preliminar, o item 13 (Acordo de Rescisão) do Edital não está de acordo com o disposto no artigo 5º da LM 17.590/21:

Art. 5º O adquirente será imitido na posse da área objeto da concessão administrativa após o término do prazo da mesma.

Parágrafo único. A concessão poderá ser extinta por iniciativa da Administração, mediante requerimento do adquirente, que deverá arcar com todos os eventuais custos decorrentes da extinção antecipada. (grifo nosso)

A previsão legal é clara ao estabelecer que a extinção da concessão administrativa de uso poderá ser realizada mediante requerimento do adquirente e iniciativa da Administração, ou seja, a extinção da concessão de uso deverá ser formalizada entre Executivo e Concessionária.

A SGM, ao condicionar a alienação dos imóveis a celebração de um Acordo de Rescisão entre a PMSP, o Adjudicatário e a Concessionária, criou hipótese não prevista na lei autorizativa da alienação, bem como criou instituto jurídico incompatível a natureza jurídica de direito público da concessão administrativa de uso e da permissão de uso, conforme demonstrado no item 3.7 deste Relatório Preliminar.

3.16. Escritura Pública de Venda e Compra

A Escritura Pública de Venda e Compra está disciplinada no item 14 do edital, nos seguintes termos:

14.1. Em 30 (trinta) dias antes da DATA DE ASSINATURA DA ESCRITURA PÚBLICA, o ADJUDICATÁRIO deverá apresentar os seguintes documentos:

a) inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

b) inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do LICITANTE;

c) regularidade perante a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei, por meio da certidão negativa de débito, ou por meio de certidão conjunta relativa aos tributos federais, nos termos da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1.751/2014;

d) TERMO DE QUITAÇÃO, quando for o caso;

e) comprovante de quitação do PREÇO FINAL DE VENDA, nos termos deste EDITAL; e

f) minuta da ESCRITURA DE VENDA E COMPRA, conforme ANEXO C ao presente EDITAL, preenchida conforme condições da presente ALIENAÇÃO e constando a instituição de ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA do IMÓVEL em favor da PMSP na hipótese de não apresentado o TERMO DE QUITAÇÃO previsto acima.

14.1.1. Serão aceitas como comprovação de regularidade trabalhista certidões negativas ou certidões positivas com efeito de negativas.

14.1.2. Os documentos e certidões apresentados devem se encontrar válidos na data prevista no caput deste artigo.

14.1.3. Todos os documentos que não possuírem prazo de validade expresse reputar-se-ão com prazo de validade de 90 (noventa) dias contados da data da sua respectiva expedição.

14.2. Na mesma data indicada no subitem 14.1, a SGM deverá comprovar, caso essa tenha sido essa a opção do ADJUDICATÁRIO, que o IMÓVEL se encontra desocupado para imissão na posse pelo ADJUDICATÁRIO na DATA DE ASSINATURA DA ESCRITURA PÚBLICA.

14.3. Em 15 (quinze) dias contados do recebimento dos documentos indicados no subitem 14.1, a SGM emitirá ofício de aceite ou solicitação de correção, hipótese na qual poderá haver alteração da DATA DE ASSINATURA DA ESCRITURA PÚBLICA, nos termos do subitem 14.6.

14.4. Após o aceite de que trata o subitem 14.3, o ADJUDICATÁRIO deverá providenciar a lavratura da ESCRITURA PÚBLICA DE VENDA E COMPRA, com eventual ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA do IMÓVEL, que deverá ser lavrada em cartório, na DATA DE ASSINATURA DA ESCRITURA PÚBLICA, correndo exclusivamente por sua conta todas as despesas de lavratura e registro da mesma, tais como: tributos em geral, inclusive ITBI, foros, laudêmios, taxas, alvarás, certidões, escrituras, inclusive de eventual rratificação, emolumentos cartorários, registros, averbações, desmembramentos.

14.4.1. Caberá ao ADJUDICATÁRIO a escolha do cartório de notas que lavrará a ESCRITURA PÚBLICA DE VENDA E COMPRA, bem como a coordenação dos trâmites para agendamento da data para colheita da assinatura da Administração Pública, a ser feita por meio do endereço eletrônico contato.imoveis@prefeitura.sp.gov.br.

14.5. O ADJUDICATÁRIO deverá fornecer à SGM, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da lavratura ESCRITURA PÚBLICA DE VENDA E COMPRA, um traslado dela, bem como certidão atualizada da matrícula do IMÓVEL na qual conste o seu registro e, se for o caso, a instituição da ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. (fls. 33/35 da peça 29)

Além das disposições citadas acima, a Minuta de Escritura Pública de Venda e Compra consta do Anexo C do Edital.

A única observação a ser feita no presente momento, refere-se a previsão de instituição de uma alienação fiduciária do imóvel em favor da PMSP no caso de não apresentação do Termo de Quitação.

Na forma como estruturada a transmissão da propriedade, o Termo de Quitação é condição para a lavratura da Escritura Pública de Venda e Compra e não haveria necessidade da previsão da alienação fiduciária como alternativa para a não apresentação da quitação.

As condições de pagamento da presente alienação são: pagamento a vista ou 24 prestações mensais, conforme autorizado pela Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias e pelo CMDP.

Diante disso, a SGM deverá apresentar as justificativas jurídicas para a inclusão da alienação fiduciária como alternativa para o caso de não apresentação do Termo de Quitação.

(Recomendação 4.28)

Manifestação Preliminar da Origem (peça 66, fls. 43 e 44):

A Secretaria de Governo Municipal manifestou-se por meio da Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S/A, nos seguintes termos:

Primeiro, importante pontuar que a alienação fiduciária não foi prevista como forma de garantia para os casos de pagamento parcelado do preço final de venda

pelo adjudicatário, mas sim para os casos de não quitação do valor integral da indenização, em decorrência da extinção antecipada da concessão, até a assinatura da escritura pública de venda e compra.

A conclusão do pagamento do preço final de venda é requisito para a assinatura da escritura pública do imóvel. O que se impõe ao adjudicatário é que, caso este opte pela desocupação dos imóveis pela concessionária, para garantir o cumprimento das obrigações assumidas no acordo de rescisão, ou seja, o pagamento integral do valor de indenização e de eventuais outros valores cabíveis, seja instituída a alienação fiduciária do imóvel em favor da PMSP, na ocasião da lavratura da escritura de venda e compra se não for apresentado o termo de quitação, nos termos do item 13.2.2.

Assim sendo, esclarece-se que a alienação fiduciária somente ocorrerá caso a lavratura da escritura pública de venda e compra ocorra antes do término do cumprimento das obrigações assumidas no acordo de rescisão, de modo a resguardar a municipalidade acerca do pagamento integral do valor de indenização e de eventuais outros valores cabíveis pelo adjudicatário. A alienação dos imóveis objeto da Lei municipal nº 17.590/2021 foi aprovada pelo CMDP, na 5ª Reunião do CMDP, de 16 de novembro de 2022, cuja ata encontra-se anexada ao Processo de Licitação (doc. SEI Nº 077679196, Processo SEI nº 6011.2023/0000231-4).

Análise da Coordenadoria:

No Relatório Preliminar, realizamos uma única observação referente à previsão instituição de uma alienação fiduciária do imóvel em favor da PMSP no caso de não apresentação do Termo de Quitação.

A Origem sustenta que a alienação fiduciária foi incluída para os casos de não quitação do valor integral da indenização, em decorrência da extinção antecipada da concessão, até a assinatura da escritura pública de venda e compra.

Segundo a SGM, o que se impõe ao adjudicatário é que, caso este opte pela desocupação dos imóveis pela concessionária, para garantir o cumprimento das obrigações assumidas no acordo de rescisão, ou seja, o pagamento integral do valor de indenização e de eventuais outros valores cabíveis, seja instituída a alienação fiduciária do imóvel em favor da PMSP, na ocasião da lavratura da escritura de venda e compra se não for apresentado o termo de quitação.

Na forma como está estruturada a transmissão da propriedade, o Termo de Quitação é condição para a lavratura da Escritura Pública de Venda e Compra e não haveria necessidade da previsão da alienação fiduciária como alternativa para a não apresentação da quitação.

As condições de pagamento da presente alienação são: pagamento a vista ou 24 prestações mensais, conforme autorizado pela Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias e pelo CMDP.

Ocorre que uma das questões mais relevantes da presente alienação está calcada em “Acordo de Rescisão”, sem que haja previsão legal para tanto, conforme amplamente demonstrado neste Relatório.

Prova disso é a inclusão no edital de diversos institutos jurídicos para a resolução das questões decorrentes do pagamento da indenização ou de outros valores cabíveis no caso de desocupação do imóvel pela concessionária.

Diante disso, mantemos a recomendação constante do item 4.28 do Relatório Preliminar.

3.17. Visita ao imóvel

O item 17.6 do Edital estabelece que os interessados poderão visitar o IMÓVEL, para verificação das condições dos locais, destinada a elaboração de estudos, projetos e avaliações, mediante prévio agendamento por meio do endereço de e-mail: contato.imoveis@prefeitura.sp.gov.br.

Trata-se de medida que visa propiciar o conhecimento das condições dos imóveis licitados e a elaboração de avaliações preliminares pelos licitantes interessados. Entretanto, a visita aos imóveis não será suficiente para a elaboração dos estudos, projetos e avaliações, principalmente, sobre os riscos envolvidos, tendo em vista que a SGM não disponibilizou aos licitantes de forma consolidada e atualizada a real situação dos imóveis sob todos os aspectos, principalmente sobre a regularidade das edificações e benfeitorias realizadas nos imóveis por conta da concessão de uso e permissão de uso em vigor, conforme demonstrado neste Relatório Preliminar.

3.18. Despacho de Autorização

O presente certame foi autorizado pela Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias no dia 30.01.23, (fl. 247 da peça 28).

3.19. Publicação do Edital e seus anexos.

O Edital foi publicado no DOC de 31.01.23 (fl. 254 da peça 28) e divulgado em jornal de grande circulação (fls. 255 e 259 da peça 28). A abertura do certame licitatório foi inicialmente agendada para o dia 07.03.22. Entretanto, a sessão de abertura foi remarcada para o dia 14.03.23, tendo em vista a juntada de documentos complementares (DOC 11.02.23 – fl. 260 da peça 28).

Com isso, o prazo de publicidade de 30 dias previsto no art. 21, inciso II, “a”, da LF 8666/93 foi respeitado.

3.20. Avaliação Imobiliária (Anexo A4 do Edital)

3.20.1. Introdução

Trata o presente de análise dos 3 (três) Laudos de Avaliação Imobiliária que acompanham o Edital (fls. 112/196 da peça 27), em conformidade do quanto consta no Relatório Complementar da Nota Técnica e demais elementos constitutivos do Edital, este que abarca o projeto de desestatização de 3 (três) ativos imobiliários localizados à Avenida Professor Ascendino Reis e à Rua Borges Lagoa, subdistrito de Indianópolis, pertencentes ao Município de São Paulo, local onde atualmente encontra-se implantado o Hospital Professor Edmundo Vasconcelos (antiga Gastroclínica), projeto esse que é objeto do Contrato SGM nº 005/2021-SGM (Ordem de Serviço nº 40/2022/SEDP/CDP).

A saber, o objeto da Avaliação Imobiliária é composto pelas seguintes áreas assim descritas:

- **ÁREA 1:** terreno localizado à **Avenida Professor Ascendino Reis**, com cerca de **1.132,50m²** (um mil e cento e trinta e dois metros quadrados e cinquenta centímetros quadrados), **sem benfeitorias**, objeto do Croqui Patrimonial nº 200192 e do Termo de Permissão de Uso instituído pelo Auto de Cessão nº 1343, de 10 de junho de 1974, por prazo indeterminado, extraído do Processo n.º 28.397/74, com base no Decreto municipal nº 10.896, de 15 de fevereiro de 1974, sem registro cartorário;

- **ÁREA 2:** terreno localizado à **Rua Borges Lagoa**, com cerca de **4.632,50m²** (quatro mil, seiscentos e trinta e dois metros quadrados e cinquenta centímetros quadrados), **sem benfeitorias**, objeto do Croqui Patrimonial nº 200192 e do Termo de Permissão de Uso instituído pelo Auto de Cessão nº 1343, de 10 de junho de 1974, por prazo indeterminado, extraído do Processo n.º 28.397/74, com base no Decreto municipal nº 10.896, de 15 de fevereiro de 1974, sem registro cartorário; e
- **ÁREA 3:** terreno localizado à **Avenida Professor Ascendino Reis**, com cerca de **23.900,00m²** (vinte e três mil e novecentos metros quadrados), **com construções/benfeitorias**, objeto da Matrícula nº 50.080, do 14º Cartório de Registro de Imóveis da Capital, e da Concessão Administrativa de Uso instituída pelo Auto de Cessão 2118, pelo prazo de 80 (oitenta) anos, com base na Lei municipal nº 8.893, de 18 de abril de 1979, formalizado pela escritura de 02 de fevereiro de 1982, l.278, fls.220 do 3º Cartório de Notas de Osasco-SP, averbada sob Av.03/M.50.080 do 14º RGI (fls. 268/269 da peça 27 - grifos nossos).

A avaliação desses imóveis ficou a cargo da empresa Rothuma Engenharia Ltda., cujo Responsável Técnico (ART nº 28027230220109681) é o Eng. Ronaldo dos Santos (CREA-SP nº 5060194096).

A avaliação dos imóveis foi individualizada de acordo com os seguintes Laudos de Avaliação, assim denominados:

- **Laudo de Avaliação 13R2:** destina-se à avaliação da Área 1 ou Imóvel 1 compreendendo, tão somente, a obtenção do Valor de Mercado do Terreno (não há benfeitorias).
- **Laudo de Avaliação 14R2:** destina-se à avaliação da Área 2 ou Imóvel 2 compreendendo, tão somente, a obtenção do Valor de Mercado do Terreno (não há benfeitorias).
- **Laudo de Avaliação 15R4:** destina-se à avaliação da Área 3 ou Imóvel 3, compreendendo a obtenção do Valor de Mercado do Terreno e das Benfeitorias e/ou Construções existentes.

A análise técnica desta Auditoria dar-se-á, basicamente, segundo preconizam as Normas Técnicas brasileiras vigentes, tanto da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) quanto as do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo (IBAPE/SP), a saber:

- Norma para Avaliações de Imóveis Urbanos IBAPE/SP: 2011 (atualmente em revisão);

- ABNT NBR 14653-1: 2019 - Avaliação de Bens - Parte 1: Procedimentos Gerais;
- ABNT NBR 14653-2: 2011 – Avaliação de Bens - Parte 2: Imóveis Urbanos.

Preliminarmente, as áreas 1 e 2 são desprovidas de Matrículas, ou seja, não constam no registro do Cartório de Registro de Imóveis

Dessa forma, **destaca-se a impropriedade de as áreas 1 e 2 serem desprovidas de Matrículas, ou seja, não constam no registro do Cartório de Registro de Imóveis, o que pode impactar negativamente no valor do imóvel, bem como afrontar a segurança jurídica de eventual adquirente (Conclusão 4.11).**

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 26/28):

Argumenta a origem:

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

- i. O art. 4º da Lei Autorizativa não exige a regularidade da situação registral do imóvel para a realização do procedimento de alienação, não havendo óbices legais para a transferência do encargo pela regularização registral ao adquirente, pelo contrário, esta é uma medida prevista, inclusive, pela Lei Autorizativa, no §1º do art. 4º;
- ii. O Edital prevê que o adjudicatário deverá providenciar a lavratura de escritura pública de venda e compra do imóvel, cuja minuta consta anexa ao Edital (Anexo C), por meio da qual serão transferidos ao adquirente todos os poderes para proposição e condução de processo de regularização fundiária dos imóveis, com vistas a abertura ou atualização de matrícula; e
- iii. Entende-se que não há a impropriedade apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.11.

Acrescenta ainda que:

De plano, cumpre fazer uma contextualização sobre a temática. A questão da regularização registral é, historicamente, um empecilho à alienação de ativos imobiliários municipais. Diante disso, a transferência do encargo da regularização ao adjudicatário do imóvel apresenta-se como medida capaz de promover uma maior celeridade no processo de alienação, mesmo quando houver eventuais pendências fundiárias. Obtém-se, assim, uma convergência de interesses da Municipalidade, na alienação autorizada por lei e reputada de interesse público, e do adjudicatário, na promoção da regularização.

Nesse sentido, o art. 4º da Lei Autorizativa, conforme repisado anteriormente, não exige a regularidade da situação registral do imóvel para a realização do

procedimento de alienação, não havendo óbices legais para a transferência do encargo pela regularização registral ao adquirente, pelo contrário, esta é uma medida prevista, inclusive, pela Lei Autorizativa, no §1º do art. 4º, e quem tem sido utilizada em diversas outras alienações no âmbito da PMSP.

Análise da Coordenadoria:

Como 1º ponto, a Origem defende a inexistência da impropriedade em função de a Lei 17.590/2021 autorizar a transmissão dos referidos lotes independentes de sua regular situação registral. Ainda acrescenta que o risco recairia para o adquirente (em função de limite indenizatório e responsabilidade da lavratura). Sobre esse ponto, segue breve análise.

Sobre o 1º ponto levantado pela Origem, verifica-se que a lei autorizadora da venda do imóvel, Lei nº 17.590/2021, no seu art. 4º, traz o seguinte comando:

Art. 4º A transmissão de propriedade dos imóveis objeto desta Lei poderá ser efetivada independentemente de sua regular situação registral, devendo tal informação constar do edital.

§ 1º O encargo da regularização poderá ser atribuído pelo edital ao adquirente, sem prejuízo de eventual apoio técnico e da outorga de poderes específicos para tal finalidade.

§ 2º Se a regularização for atribuída ao adquirente, os custos das providências necessárias, nos termos do edital, poderão ser abatidos do preço da alienação, desde que não ultrapassem 2% (dois por cento) deste. (Grifos Nossos)

Portanto, baseia-se a Origem no argumento acertado de que a licitação deve garantir vantajosidade à administração, como observado no art. 3º da Lei 8666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo e destaque nosso)

Entretanto, a proposta mais vantajosa para a administração não reside apenas na redução de risco a esta, mas na melhor proposta do certame, o que, no caso de uma alienação de imóvel, traduz-se no maior valor possível para o terreno e isto só é atingível com o interesse de participantes no certame licitatório.

Em síntese, a proposta mais vantajosa para a Administração só pode ser obtida com o maior interesse possível de participantes no certame, aumentando, portanto, sua competitividade e, no caso da alienação de um terreno, aumentando seu eventual valor de aquisição.

Não há aqui nenhuma teoria desenvolvida ou elocubração, apenas a materialização de princípios já difundidos dentro das práticas licitatórias, como sumaria o **TCU, no Acórdão 1734/2009 – Plenário:**

A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é **obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade**, a teor do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993. **(grifos nosso)**

Portanto, simplesmente repassar o risco a eventuais licitantes, não busca atingimento de vantajosidade à administração, em função da redução dos seus riscos. Pelo contrário, pode prejudicar a competitividade do certame, afastar entrantes interessados e ameaçar a obtenção de proposta mais vantajosa. Novamente, questão sumariada pelo **TCU, em Acórdão 1227/2009 – Plenário:**

Abstenha de incluir cláusulas em edital que venham a impor ônus desnecessários aos licitantes, (...) por implicar restrição ao caráter competitivo do certame, em violação ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.

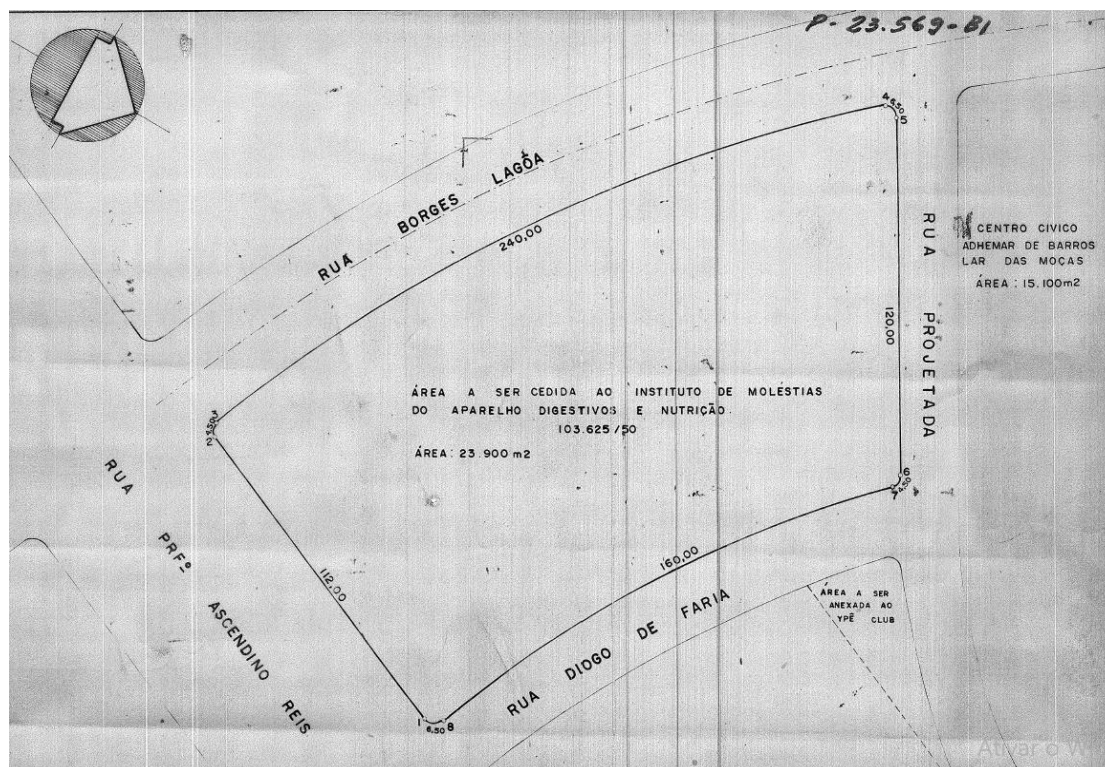
Como 2º ponto, a Origem acrescenta que:

(...) A questão da regularização registral é, **historicamente, um empecilho à alienação de ativos imobiliários municipais**. Diante disso, a transferência do encargo da regularização ao adjudicatário do imóvel apresenta-se como medida capaz de promover uma maior celeridade no processo de alienação (...). **(grifos nossos)**.

Não há dúvida do “empecilho à alienação” do presente ativo público, razão da impropriedade 4.11 – apontada e minudenciada na presente análise. Não só o empecilho histórico mencionado, como o presente nas áreas 1 e 2 do edital.

Como anexado ao processo SEI 6011.2022/0000145-6 / pg. 96, a Planta P-23.569 B-1 (Doc. 058621770), indica que as áreas 1 e 2 (respectivamente 1.132,50m² e 4.632,50m²) são oriundas de alinhamentos projetados e não executados de continuações das ruas Borges Lagoa e Diogo de Faria, conforme imagem abaixo:

Figura 1 – Planta da quadra de situação nº P-23.569 B-1.



Fonte: processo SEI 6011.2022/0000145-6 / pg. 96.

No processo SEI 6011.2023/0000231-4 da Licitação, não foi acrescentada nenhuma documentação que indique que os alinhamentos foram cancelados, o que justificaria o caput da Lei nº 17.590/2021, que traz o seguinte comando:

Desincorpora da classe dos **bens de uso comum** e especial os imóveis que especifica, autoriza suas alienações mediante licitação, e dá outras providências. (grifos nossos).

Desta forma, repisa-se que as áreas 1 e 2 não só não tiveram matrículas no registro de imóveis apresentadas, mas não tiveram no processo SEI de Licitação (6011.2023/0000231-4) nenhum indicativo de que os Projetos de Alinhamentos da extensão das ruas Borges Lagoa e Diogo de Faria foram efetivamente cancelados.

Novamente e concordando com a Origem, se o quadro em que se encontram as áreas 1 e 2 é empecilho à regularização imobiliária por parte do próprio poder público, o que imaginar sobre o empecilho a um entrante em uma licitação para atuar na área hospitalar? Seria infactível a não

constatação da dificuldade de outros interessados em adquirir o imóvel e permanecer operando o bem pré-existente.

Da maneira que o edital se apresenta, a impropriedade **4.11** apontada, reforça-se quando se verifica a inexistência de elementos dentro do certame que a assegurem a segurança jurídica na averbação de transmissão de propriedade num Registro de Imóveis, até pela inexistência documental no mesmo processo licitatório de Matrícula do Imóvel.

Tal dificuldade e falta de documentação indicativa da solução para o efetivo registro, sem dúvidas, prejudica eventual concorrência e consequência proposta mais vantajosa à administração. Sobre a dificuldade imposta aos licitantes, Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 10ª edição, a partir da pág. 109, discorre sobre os trâmites internos da licitação:

A mens legis consiste precisamente **em impor à Administração o dever de abster-se de licitar impensadamente, descuidadamente. Caracteriza-se infração séria aos deveres inerentes à atividade administrativa a ausência da adoção das providências indispensáveis à avaliação precisa e profunda das necessidades e das soluções que serão implementadas posteriormente.**

[...]

Caracteriza-se sério vício quando se evidencia que a Administração desencadeou a licitação sem ter cumprido essas providências prévias, assumindo o risco de insucesso, controvérsias e litígios. (grifos nossos).

A explicação dada é clara para evidenciar o prejuízo que a insegurança dada ao possível adquirente pode causar. Desta feita, argumentar que o risco transmitido ao adquirente, coaduna-se com o interesse da administração não pode prosperar.

Em face de todo o exposto, mantém-se o apontamento 4.11 do Relatório Preliminar.

Ademais, **os 3 Laudos de Avaliação são datados de 03 de fevereiro de 2022**, ou seja, as datas-bases referenciais já ultrapassam um ano dos Valores de Mercado então apurados pelo Avaliador, o que, em função do período mercadológico conturbado apresentado desde 2019, pode impactar sobremaneira o valor estimado da licitação.

Portanto, **aponta-se para a impropriedade na apresentação de valor estimado potencialmente defasado, em virtude de avaliação com data-base ultrapassando um ano do presente certame licitatório (fevereiro de 2022), em período mercadológico conturbado, porém aquecido, em possível desagravo ao interesse público (Conclusão 4.12).**

Dessa forma, **recomenda-se a elaboração de atualização dos valores da amostra e consequente elaboração de nova avaliação dos três imóveis (Recomendação 4.29).**

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 53/54):

Argumenta a origem:

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

i A alteração das condições de mercado não implica vício ou ilegalidade do procedimento licitatório, uma vez que as avaliações estavam válidas na data de publicação do Edital;

A origem também justifica que:

Acerca da data-base de realização das avaliações imobiliárias, ainda que observadas mudanças de mercado no período entre essa e a data de realização do certame, tal fato não constitui impropriedade ou ilegalidade, uma vez que as avaliações estavam válidas na data de publicação do Edital. Reforça-se que a regra legal utilizada subsidiariamente à totalidade dos imóveis do PMD é aquela prevista na Lei municipal nº 17.216/2019, que, em seu artigo 4º, § 5º, prevê que “as avaliações para a alienação de imóveis serão válidas por até 3 (três) anos, desde que o valor avaliado seja corrigido pelos índices oficiais de inflação caso a publicação do respectivo edital ocorra 1 (um) ano após a realização da avaliação correspondente”.

Naturalmente, qualquer momento que não aquele exato de emissão do laudo de avaliação pode demonstrar alteração mercadológica, positiva ou negativa, uma vez que segundo a norma técnica ABNT NBR 14.653-1 item 3.1.44, o valor do mercado se caracteriza pela “quantia mais provável pela qual se negociaria voluntária e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigentes”

Análise da Coordenadoria:

Preliminarmente, é importante lembrar que a publicação do edital da Concorrência 003/SGM/2023 ocorreu em 31.01.2023, ou seja, praticamente, 1 (um) ano após as datas-bases gravadas nos 3 Laudos de Avaliação.

Dito isso, cumpre enfatizar que, num comportamento crescente da inflação no País, durante e após a Pandemia, com a taxa de juros elevada (SELIC) tentando conter esse crescimento inflacionário, o Índice Nacional da Construção Civil (INCC) ¹ veio acompanhar esse cenário e até superou a própria inflação oficial, senão vejamos.

Tomando-se como base a variação acumulada dos índices, entre 25.01.2022 (data base dos Laudos de Avaliação) e 31.01.2023 (data da publicação do Edital), do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), como medidor da inflação oficial que **resultou em 5,9324%** e o Índice Nacional de Custo da Construção Civil (INCC), como medidor dos custos da construção civil que **resultou em 9,2708%**, conforme demonstram os quadros informativos a seguir.

Quadro 1 - Variação acumulada dos índices INPC e INCC, de 25.01.2022 a 31.01.2023.



Fonte: Website "Cálculo Exato": <https://calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanVariacaoIndice>.

De igual forma, ao analisarmos a variação do próprio CUB-SP "sem desoneração" (padrão R8-N, publicado pelo SindusCon), nesse mesmo período, obter-se-á uma **variação de 8,667%**, não muito diferente da variação do INCC, acima exposto, para o mesmo período analisado.

Na melhor das hipóteses, a variação pelo CUB-SP de **8,667%** já não é desprezível e, portanto, os 3 Laudos de Avaliação carecem de atualização na avaliação das construções / benfeitorias.

¹ Publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Assim, o fato “[...] não implica vício ou ilegalidade do procedimento licitatório [...]”, no entanto, restou comprovado que os valores apurados nos 3 Laudos de Avaliação estão potencialmente defasados, em virtude de as três avaliações terem data-base ultrapassando um ano do presente certame licitatório.

Apenas como referência ilustrativa, o laudo apresentado pelo CRECI (peças 62 a 64 do eTCM), adstrito ao valor do terreno, teve valorização de mais de **100 milhões de Reais, equivalente a 34,19%**, apresentando claro descompasso do valor mercadológico e do apresentado como valor de referência do certame licitatório.

Quadro 2 - Cálculo do Valor Total do Imóvel – Edital de Licitação x Avaliação do CRECI.

Imóvel avaliando	Área total de terreno (m²)	Valores unitários de terreno (R\$/m²)	Valores totais dos terrenos (R\$)	Valores unitários de terreno (R\$/m²)	Valores totais dos terrenos (R\$)	Percentual de Valorização CRECI	Possível Aumento no Recebimento para o Município de SP (R\$)
GERAL		EDITAL DE LICITAÇÃO		AVALIAÇÃO CRECI			Possível Ganho no certame licitatório
ÁREA 1	1.132,50	9.183,22	10.400.000,00	14.266,96	16.156.254,00	55,35%	5.756.254,00
ÁREA 2	4.632,50	10.577,44	49.000.000,00	14.266,96	66.091.692,00	34,88%	17.091.692,00
ÁREA 3	23.900,00	10.711,30	256.000.000,00	14.266,96	340.980.306,35	33,20%	84.980.306,35
Totais	29.665,00	---	315.400.000,00	---	423.228.252,35	34,19%	107.828.252,35

Fonte: própria.

Dessa forma, não basta proceder a correção simples e direta via índices econômicos, os 3 Laudos de Avaliação têm que ser novamente reeditados e expedidos, dada a mudança do mercado imobiliário local que, ao contrário do que foi exposto, cresceu ao longo da Pandemia, conforme demonstrado no relatório precedente da Auditoria (fls. 100/104 da peça 31) reiterando-se, portanto, a defasagem da avaliação e a recomendação de elaboração de nova avaliação.

Em face de todo o exposto, mantêm-se o apontamento 4.12 e a Recomendação 4.29 do Relatório Preliminar.

3.20.1.1. Na avaliação dos 3 (três) terrenos

A metodologia utilizada pelo Avaliador foi o Método Comparativo Direto de Dados do Mercado que, de acordo com a Norma Técnica vigente do IBAPE/SP, é assim definido:

Analisa elementos semelhantes ou assemelhados ao avaliando, com objetivo de encontrar a tendência de formação de seus preços. A homogeneização das características dos dados deve ser efetuada com o uso de procedimentos, dentre os quais se destacam o tratamento por fatores e a inferência estatística.

Nas 3 avaliações apresentadas, para a homogeneização das características dos dados, ou melhor, da pesquisa imobiliária coletada pelo Avaliador, foi utilizado o tratamento científico por meio da aplicação da Inferência Estatística. Para tanto, o Avaliador utilizou o software para avaliação de bens SisDea®, da Pelli Sistemas.

3.20.1.2. Na avaliação das benfeitorias (somente no LA nº 15R4)

Os valores das Benfeitorias e/ou Construções foram obtidos pelo Método do Custo de Reprodução, resultante do produto do Custo Unitário de Construção (R\$/m²) pelo produto da área construída correspondente.

Por sua vez, o Custo Unitário de Construção (R\$/m²) é o obtido a partir do Custo Unitário Básico para o Estado de São Paulo (CUB-SP), conforme ditam as Normas de Avaliação, divulgado mensalmente pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP), no Padrão R8-N, ajustado pelo padrão construtivo observado (IBAPE/SP) e, ao final, depreciado segundo critério de Ross-Heidecke, que leva em conta o obsolescimento, o tipo de construção e respectivos padrões de acabamento, bem como o estado de conservação.

3.20.1.3. Na avaliação do terreno com benfeitorias (somente no LA nº 15R4 = Área 3)

Foi utilizado o Método Evolutivo que consiste, basicamente, na soma do valor do terreno (Vt) com o valor das benfeitorias e/ou construções (Vb).

Dessa maneira, a Metodologia empregada pelo Avaliador está adequada segundo preconizam as Normas Técnicas (ABNT e IBAPE/SP). No entanto, a auditoria questiona se os parâmetros metodológicos foram aplicados da melhor forma, conforme será abordado no subitem **3.20.4**.

3.20.2. Da avaliação dos terrenos

3.20.2.1. Dos elementos comparativos da pesquisa imobiliária

Preliminarmente, esta Auditoria observou que o levantamento de dados (elementos comparativos de terrenos) na pesquisa imobiliária realizada pelo Avaliador, deu-se de forma online, ou seja, o Avaliador obteve suas informações por meio de websites na internet especializados em anúncios (ofertas) online do mercado imobiliário local e circunvizinho, a exemplo de: Zap Imóveis, Imóvel Web, etc.

Com isso, as informações quase que sempre retornam incompletas, como sabido. Não que isso seja irregular, mas, caberia ao Avaliador, para ter plena convicção do valor a ser obtido ao final, checar essas informações *in loco*, ou seja, em campo, complementando-as caso necessário no sentido de verificar a veracidade do anúncio, o endereço completo, as características físicas do imóvel ofertado, assim como das fontes de informação, para não haver ruídos ocasionando distorções no real ou justo Valor de Mercado do bem avaliado.

O Avaliador, a seu critério, coletou uma amostra no total de 36 elementos comparativos, dentre os quais, fez 3 arranjos distintos dessa amostragem coletada nos 3 Laudos de Avaliação, escolhendo alguns elementos comparativos em detrimento de outros, para proceder às 3 Regressões Lineares com o uso do software SisDea®.

Faltou ao Avaliador a complementação das informações em cada um dos elementos comparativos, por meio de visita *in loco* a cada um deles, principalmente, no que tange ao endereço completo e respectivo mapeamento da pesquisa imobiliária (por exemplo: pelo emprego da ferramenta Google Earth), à verificação das características físicas (área, topografia, etc.) e distância ao “polo de influência”, quer seja ele valorizante (por exemplo: às estações do METRO) ou até mesmo desvalorizante (por exemplo: proximidade a favelas ou de áreas degradadas ou inundáveis).

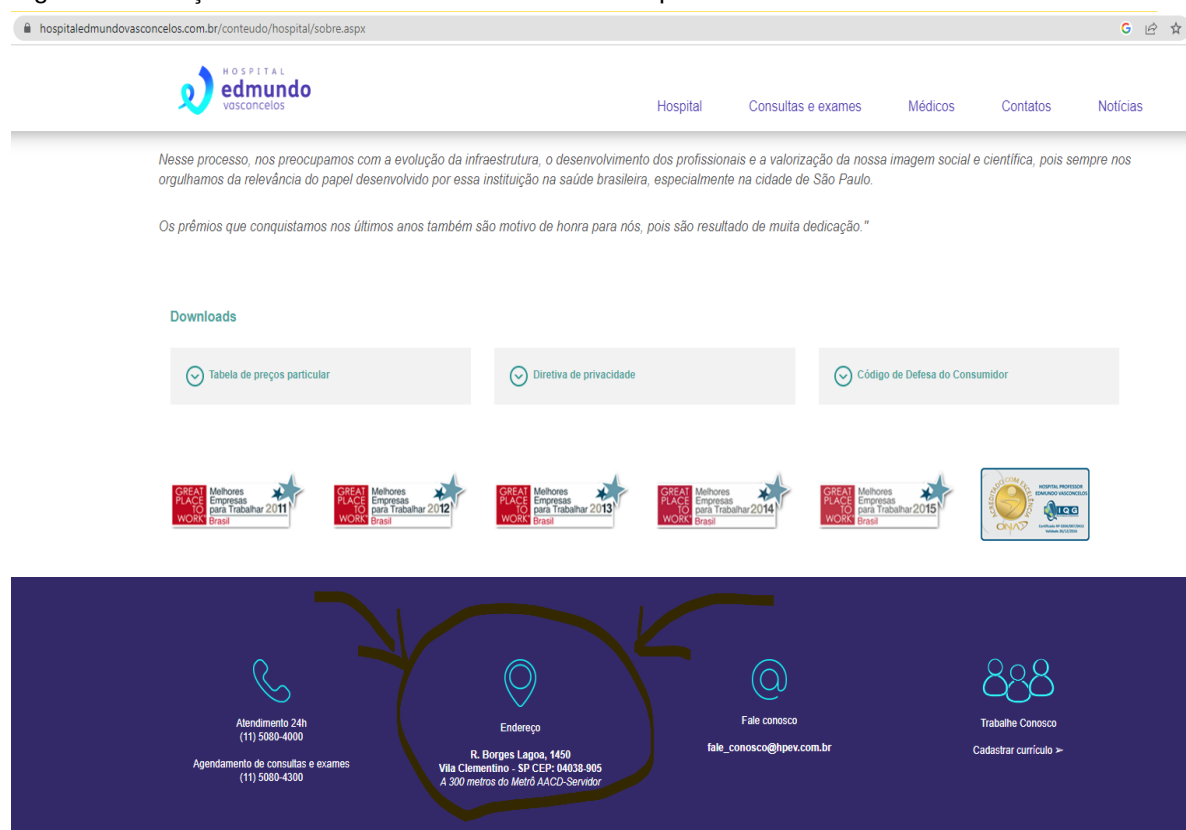
Essa última condição – a proximidade ao “polo de influência (valorizante)” – é extremamente importante no caso presente, ou seja, na avaliação de um Hospital, que o valorizaria pela

proximidade de uma estação do METRÔ, facilitando o acesso de pacientes e demais usuários ao local.

Indubitavelmente, isso refletiria na Regressão Linear que, muito provavelmente, aumentaria os Valores de Mercado dos bens avaliados pela adoção de uma variável independente de localização que é mensurável, qual seja, a “distância ao polo de influência”, a qual poderia ser expressa em metros, por exemplo.

A título de ilustrações do valor e da influência da proximidade do metrô enquanto polos valorizadores, ao entrarmos no site do Hospital Edmundo Vasconcelos (equipamento sobre o imóvel objeto da avaliação e presente licitação) verificamos o destaque à proximidade do metrô até mesmo nos informativos do Hospital, como visto a seguir:

Figura 2 – Menção à distância do metrô no site do Hospital Edmundo Vasconcelos.



Fonte: site <https://www.hospitaledmundovasconcelos.com.br/conteudo/hospital/sobre.aspx> em fevereiro de 2023.

Não é demasiado repisar que o princípio basilar do Direito Público da indisponibilidade do interesse público subordina as alienações dos bens da administração, como visto no art. 17 da Lei 8.666/1993.

Portanto, a omissão da proximidade do polo de influência – Metrô – não a incluindo como variável independente no método avaliativo do bem licitado contraria a supremacia do interesse público, bem como o art. 17 da Lei 8666/1993 (Conclusão 4.13).

Retornando ao já acima exposto, a ausência da localização exata de cada imóvel da amostra da pesquisa imobiliária impossibilita essa mensuração, visto que a variável independente da proximidade do polo de influência – Metrô – é quantitativa.

Dessa forma, **recomenda-se proceder a uma nova avaliação para cada um dos 3 imóveis avaliados, utilizando preferencialmente o georreferenciamento, inserindo na regressão linear a variável independente quantitativa “distância ao polo de influência – Metrô – bem como inserindo tal distância em cada um dos imóveis utilizados na amostra, de sorte a obter-se o valor final dos imóveis avaliados (Recomendação 4.30).**

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 47/49):

Argumenta a origem:

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

- i Não há omissão da informação de proximidade de estação do metrô. Ela consta do item 6. CARACTERISTICA DA REGIÃO do Laudo de avaliação na Tabela 3 – “Características referentes ao bairro onde está localizada o imóvel”, item “Transporte Coletivo” (Ônibus, Metro, Avião);
- ii A variável independente V4 - Índice fiscal já é uma proxy da disponibilidade de infraestrutura urbana e de transporte, e, portanto, da proximidade ao Metrô;
- iii A inserção de variável "Distância do Metrô" implicaria em multicolinearidade da regressão, uma vez que traria fator redundante com outro existente, aumentando os erros padrão dos coeficientes;
- iv A escolha de elementos comparativos não compete à Secretaria de Governo Municipal, senão ao técnico/perito competente contratado para a realização da avaliação imobiliária, dentro da normativa vigente; e
- v O órgão da PMSP competente chancelou o método e o cumprimento da norma na execução do arbítrio pelo engenheiro habilitado.

A origem também justifica que:

Inicialmente, repisa-se não ser de competência da SGM a escolha dos elementos comparativos ou das variáveis de regressão linear para estimação do valor de mercado dos terrenos avaliados. Os serviços contratados para aferição de tais valores foram devidamente realizados em conformidade com a normativa e boas práticas vigentes, e cancelados pelo órgão competente da Administração Pública Municipal, conforme já pontuado no item 3.7.1 desta Nota Técnica.

[...]

Primeiramente, não há que se falar em omissão de informação sobre a proximidade ao Metrô dentro do laudo de avaliação. Essa informação pode ser encontrada na Tabela 3 – Características referentes ao bairro onde está localizado o imóvel (Transporte coletivo - Ônibus, Metrô, Avião) e é fator de influência sobre a variável quantitativa V4 – “Índice Fiscal”, que pode ser considerada como uma proxy da disponibilidade de infraestrutura em cada um dos elementos comparativos.

[...]

Assim sendo, a inserção da variável quantitativa “Distância do Metrô” seria redundante à variável “Índice Fiscal”, implicando em multicolinearidade da regressão e potencialmente aumentando os erros padrão dos coeficientes (ainda que mantido alto grau de correlação entre as variáveis). Igualmente possível defender o mapeamento imobiliário realizado pelo avaliador, ainda que online, uma vez que disponíveis os índices fiscais relativos aos imóveis no âmbito do tratamento estatístico da amostra.

Assim sendo, roga-se a superação do apontamento relativo à necessidade de realização de nova(s) avaliação(ões) com inclusão da variável “Proximidade do polo de influência – Metrô”, uma vez que essa já está contemplada na variável V4 – “Índice Fiscal”, e entende-se superadas as conclusões 4.13 e 4.14, e recomendações 4.30 e 4.31 do E. TCM.

Análise da Coordenadoria:

- **Com relação à alínea “i”:**

Cumpramos enfatizar que essa questão não trata da omissão da descrição das características da região (item 6. do Laudo de Avaliação), pois a descrição é um mero retrato da região onde situam-se os 3 imóveis avaliados, assim como da região circunvizinha a eles.

A questão, mais relevante, trata da ausência de premissa muito importante e pertinente ao presente caso, qual seja, a “distância ao polo de influência – Metrô” nas considerações preliminares de cálculo adotadas pelo Avaliador, quando da realização do tratamento da pesquisa imobiliária por meio da Inferência Estatística e deve ser ratificado.

- **Com relação à alínea ii:**

De fato, a variável independente “V4 = Índice Fiscal SP (R\$/m²)” é tratada conceitualmente como sendo uma variável independente do tipo “*proxy*”, senão vejamos a definição dada pela norma NBR 14653-2: 2011 – Avaliação de Bens - Parte 2: Imóveis Urbanos:

3.77 variável “Proxy”

variável utilizada **para substituir outra de difícil mensuração e que se presume guardar com ela relação de pertinência**, obtida por meio de **indicadores publicados** ou inferidos em outros estudos de mercado. (grifos nossos e no original).

A exemplo disso, o Índice Fiscal (IF) da Planta Genérica de Valores (PGV) é, de fato, utilizado para a mensuração dos valores atribuídos no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) do Município de São Paulo sendo ele, portanto, um “indicador publicado” pela Municipalidade.

No entanto, à época da última Avaliação Imobiliária em Massa² destinada à alocação de valores nas quadras fiscais da PGV (Setor/Quadra/Lote = SQL) ocorreu há muitos anos e, desde então, a PGV vem sendo corrigida e atualizada pela Municipalidade por meio dos índices econômicos oficiais e divulgada anualmente no Diário Oficial da Cidade de São Paulo aos proprietários e/ou contribuintes e demais interessados nessas informações.

Diante disso, cumpre ressaltar que não cabe razão à Origem nesse sentido, pois, àquela época, da última Avaliação em Massa, nem sequer se previa a construção da Estação AACD - Servidor (Linha 5 - Lilás) pelo Governo do Estado de SP e muito menos a valorização decorrente e intrínseca aos índices fiscais da PGV a partir da inauguração dessa estação, ocorrida somente em 31.08.2018.

Assim, é incongruente afirmar que os índices fiscais já contemplariam a valorização dada pela proximidade de cerca de 260m, entre os 3 imóveis avaliados e essa relativamente nova estação da Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ).

Ainda nesse contexto, vale registrar que a Origem, afirma que:

² Listagem de Valores Unitários de Metro Quadrado de Terreno, integrantes da Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986, utilizadas na apuração do valor venal, para fins de lançamento do Imposto Predial e do Imposto Territorial Urbano – IPTU.

ii **A variável independente V4 - Índice fiscal já é uma proxy** da disponibilidade de infraestrutura urbana e de transporte, e, **portanto, da proximidade ao Metrô**; (grifos nossos).

Nesta afirmação, a Origem cometeu um equívoco conceitual conforme estabelecido nos termos e definições normativas (ABNT e IBAPE/SP) com relação às variáveis independentes do “tipo *proxy*” e a do “tipo quantitativa” esta que, segundo a definição dada pela norma NBR 14653-2: 2011 – Avaliação de Bens - Parte 2: Imóveis Urbanos é aquela que:

3.74 variáveis quantitativas

variáveis que podem ser medidas ou contadas. (grifos nossos e no original).

Ou seja, a “distância ao polo de influência – Metrô”, no caso da referida estação com relação aos 3 imóveis avaliandos, inclusive sua distância não aferida de cada um dos 36 elementos comparativos coletados e adotados pelo Avaliador a esse mesmo polo de influência, podem ser aferidas em metros, quilômetros ou qualquer unidade de comprimento.

Ou seja, essas distâncias podem ser “medidas” e sendo assim, essa variável independente deve ser classificada e introduzida na regressão linear, por meio de inferência estatística, como sendo do tipo “quantitativa” e jamais do tipo “*proxy*”.

Dessa forma, a distância ao polo de influência não está suposta e subjetivamente inserida na variável independente “*proxy*” V4 - “Índice Fiscal”, tal como afirmado.

Ademais, a Origem equivocou-se ao trocar novamente os conceitos relatados em sua Nota Técnica, nos seguintes termos:

Primeiramente, não há que se falar em omissão de informação sobre a proximidade ao Metrô dentro do laudo de avaliação. Essa informação pode ser encontrada na Tabela 3 – Características referentes ao bairro onde está localizado o imóvel (Transporte coletivo - Ônibus, **Metrô**, Avião) e é fator de influência sobre a **variável quantitativa V4 – “Índice Fiscal”, que pode ser considerada como uma proxy** da disponibilidade de infraestrutura em cada um dos elementos comparativos. (fl. 48 da peça 66 – grifos nossos e no original).

Pois, em face do exposto e nos 3 Laudos de Avaliação, a variável independente V4 - “Índice Fiscal” é uma “*proxy*” e não “quantitativa”. Conceitualmente, não se pode ser ambas ao mesmo tempo, de forma simultânea, ou seja, ou é “*proxy*” ou é “quantitativa” e, por esse motivo, reitera-

se a necessidade de inclusão da proximidade do polo de influência – Metrô – enquanto variável independente quantitativa no método avaliativo do bem licitado.

Portanto, como até o presente momento não foi apresentado um novo Laudo de Avaliação já retificado, ou seja, acrescido da variável independente quantitativa “distância ao polo de polo de influência – Metrô”, ratifica-se e reitera-se o apontamento precedente.

- **Com relação à alínea “iii”:**

Conforme devidamente explanado acima, a necessária inserção da variável independente “distância ao polo de polo de influência – Metrô”, tal como sustentada pela Auditoria em face do Laudo de Avaliação apresentado no Edital e a ser retificado pelo Avaliador, muito provavelmente, não causará a denominada “multicolinearidade” na regressão linear, uma vez que são variáveis independentes distintas entre si, contrariamente ao equivocadamente afirmado pela Origem.

Cumprе reiterar que, sendo uma delas do tipo “*proxy*”, corretamente atribuída aos índices fiscais (IF) pelo Avaliador e, a outra, do tipo “quantitativa” a ser atribuída à “distância ao polo de polo de influência – Metrô”, que se faz necessária no presente caso, devendo ser inserida nas novas premissas avaliatórias, cabendo ao Avaliador proceder ao refazimento de novas regressões lineares, por inferência estatística, em cada um dos 3 imóveis avaliados.

Ou seja, em tese, essas duas variáveis independentes não explicam o mesmo assunto em suposta redundância, tal como equivocadamente arguido pela Origem.

No entendimento técnico desta Auditoria, a necessária inserção dessa 5ª variável independente, ajudaria a melhor explicar o mercado imobiliário local, resultando num melhor ajuste e, conseqüentemente, numa melhor explicação do modelo estatístico por meio das equações de regressão resultantes, com provável aumento dos Coeficientes de Correlação (r) e, de certo, dos Coeficientes de Determinação (R^2) os quais determinam o poder de explicação da regressão. A Auditoria já havia destacado isso no relatório preliminar precedente, nos seguintes termos:

É desejável que o Coeficiente de Correlação, que varia de 0 a 1 (0% a 100%) resulte o mais elevado possível, ou seja, próximo de 1 ou 100%, uma vez que o quadrado desse Coeficiente de Correlação (r) resulta no Coeficiente de Determinação (R^2).

Por sua vez, **o Coeficiente de Determinação (R^2) detém o poder de explicação de um modelo de regressão**, medindo o percentual da variação total do valor em torno da média que é explicada pela variação dos regressores (variáveis independentes) adotados na equação. Quanto maior a variação a ser explicada, maior o coeficiente e vice-versa. **Embora seja desejável o mais próximo de 1 (100% da variação explicada), não se pode definir valor mínimo aceitável, pois dependerá do tamanho da variação da amostra e das variáveis colhidas para explicar esta variação.**

Em outras palavras, o Coeficiente de Determinação (R^2) é uma medida de ajuste de um modelo estatístico linear generalizado, como a Regressão Linear Simples ou Múltipla, aos valores observados de uma variável aleatória. O R^2 varia entre 0 e 1, por vezes sendo expresso em termos percentuais (%). Nesse caso, expressa a quantidade da variância dos dados que é explicada pelo modelo linear. Assim, **quanto maior o R^2 , mais explicativo é o modelo linear**, ou seja, **melhor ele se ajusta à amostra coletada pelo Avaliador**. (fl. 70 da peça 31 – grifos nossos e no original).

Portanto, contrariamente ao afirmado pela Origem, não se justifica a pressuposta presença da “multicolinearidade” na regressão linear, uma vez que, são variáveis independentes distintas entre si.

Sendo assim, é necessário refazer a regressão linear, em cada um dos 3 Laudos de Avaliação e como até o presente momento não foram apresentados novos Laudos de Avaliação nessa condição, ratifica-se e reitera-se o apontamento precedente.

- **Com relação à alínea “iv”:**

Não compete à Secretaria de Governo Municipal (SGM) a escolha dos elementos comparativos adotados nos 3 Laudos de Avaliação, mas sim, ao Avaliador. Entretanto, a contratação do Avaliador independente se deu por intermédio dos órgãos competentes da Origem envolvidos no processo licitatório, assim, rogou-se à essa Secretaria indagar ao Avaliador de sorte a oferecer maiores esclarecimentos a respeito, o que não ocorreu até o presente momento.

- **Com relação à alínea “v”:**

O órgão competente da PMSP chancelou a metodologia avaliatória adotada e o cumprimento das normas técnicas consideradas e adotadas arbitrariamente pelo Avaliador, no entanto, o fez sem adentrar em análises mais aprofundadas com relação aos 3 Laudos de Avaliação apresentados no processo licitatório.

Em face de todo o exposto, mantêm-se o apontamento 4.13 e a Recomendação 4.30 do Relatório Preliminar.

3.20.2.2. Das Regressões Lineares com a utilização do software SisDea®

Preliminarmente, cumpre destacar que não compete a esta Auditoria a confecção de Laudos de Avaliação de quaisquer naturezas, mas sim, de analisá-los segundo o que preconizam as Normas Técnicas brasileiras vigentes (ABNT e IBAPE/SP).

Para tanto, esta Corte é signatária de uma licença vitalícia do mesmo software SisDea®, da Pelli Sistemas, o mesmo utilizado pelo Avaliador, com o qual procede suas análises no tratamento científico pela aplicação da Inferência Estatística, quando se faz necessário como é o presente caso.

Dito isso, prossegue-se à análise das Regressões Lineares propriamente ditas.

O Avaliador obteve, segundo os atributos de entrada de cada imóvel avaliando, os seguintes valores de terreno (Vt) em cada um dos 3 Laudos de Avaliação apresentados:

• Laudo de Avaliação 13R2:

Atributos do imóvel avaliando:

- Área do terreno : 1.132,50 m².
- Topografia do terreno : 3 (plano).
- Índice fiscal : R\$ 967,00 (da Planta Genérica de Valores – PGV da PMSP).

Equação de Regressão Linear adotada (expressa na forma de “Regressão”):

$$\ln(\text{Valor Unitário (por m}^2\text{)}) = +8,09177024 - 122,4747405 / \text{Área} - 0,5284657181 / \text{Topografia} + 0,00140637359 * \text{Índice Fiscal}$$

Conforme acima exposto, cabe observar que o Avaliador não apresentou a equação resultante da Regressão Linear na forma “Estimativa” que seria a inversa dessa, o que facilitaria os cálculos.

Substituindo os valores dos atributos na equação, obteve os seguintes valores para o valor de terreno do imóvel avaliando, na estimativa pela “Moda”:

Figura 3 – Avaliação da ÁREA 1.

Regressão Linear	
Valor Unitário	
Mínimo (9,51%)	8.301,64
Médio	9.173,98
Máximo (10,51%)	10.137,98
Valor Total	
Mínimo	9.401.605,06
Médio	10.389.530,21
Máximo	11.481.266,99
Intervalo Predição	
Mínimo	7.754.708,95
Máximo	13.919.585,96
Mínimo (25,36%)	6.847,43
Máximo (33,98%)	12.291,03
Campo de Arbítrio	
RL Mínimo	7.797,88
RL Máximo	10.550,07
Parâmetros	
Nível de Confiança	80%
Estimativa pela	Moda
Coeficientes	
Correlação	1 - 0.8532687

Fonte: Laudo de Avaliação 13R2.

Resultados obtidos, segundo os critérios adotados pelo Avaliador:

- Valor médio definido (por m²): R\$ 9.183,22/m² (valor unitário de terreno = vut).
- Valor médio definido (total): R\$ 10.400.000,00 (= R\$ 9.183,22/m² x 1.132,50 m² = valor do terreno = Vt = valor total do imóvel = Vi, pois não há benfeitorias / construções).

• **Laudo de Avaliação 14R2:**

Atributos do imóvel avaliando:

- Área do terreno : 4.632,50 m².
- Topografia do terreno : 3 (plano).
- Índice fiscal : R\$ 998,00 (da Planta Genérica de Valores – PGV da PMSP).

Equação de Regressão Linear adotada (expressa na forma de “Estimativa”):

$$\text{Valor Unitário (por m}^2\text{)} = +16100,42976 - 738224,165 / \text{Área} + 2824,140791 * \ln(\text{Topografia}) - 8491917,184 / \text{Índice Fiscal}$$

Conforme acima exposto, cabe observar que o Avaliador apresentou a equação resultante da Regressão Linear já na forma “Estimativa”. Substituindo os valores dos atributos na equação, obteve os seguintes valores para o valor de terreno do imóvel avaliando, na estimativa pela “Moda”:

Figura 4 – Avaliação da ÁREA 2.

Regressão Linear	
Valor Unitário	
Mínimo (9,10%)	9.575,97
Médio	10.534,77
Máximo (9,10%)	11.493,57
Valor Total	
Mínimo	44.360.695,54
Médio	48.802.335,29
Máximo	53.243.975,04
Intervalo Predição	
Mínimo	38.327.502,32
Máximo	59.277.168,27
Mínimo (21,46%)	8.273,61
Máximo (21,46%)	12.795,93
Campo de Arbítrio	
RL Mínimo	8.954,56
RL Máximo	12.114,99
Parâmetros	
Nível de Confiança	80%
Estimativa pela	Moda
Coeficientes	
Correlação	1 - 0,8408865

Fonte: Laudo de Avaliação 14R2.

Resultados obtidos, segundo os critérios adotados pelo Avaliador:

- Valor médio definido (por m²) : R\$ 10.577,44/m² (valor unitário de terreno = vut).
- Valor médio definido (total) : R\$ 49.000.000,00 (= R\$ 10.577,44/m² x 4.632,50 m² = valor do terreno = Vt = valor total do imóvel = Vi, pois não há benfeitorias / construções).

• **Laudo de Avaliação 15R4:**

Atributos do imóvel avaliando:

- Área do terreno : 23.900,00 m².
- Topografia do terreno : 3 (plano).
- Índice fiscal : R\$ 998,00 (da Planta Genérica de Valores – PGV da PMSP).

Equação de Regressão Linear adotada (expressa na forma de “Regressão”):

$$\ln (\text{Valor Unitário (por m}^2\text{)}) = +8,191017256 - 115,4266941 / \text{Área} - 0,5672577677 / \text{Topografia} + 0,00132723933 * \text{Índice Fiscal}$$

Conforme acima exposto, cabe observar que o Avaliador não apresentou a equação resultante da Regressão Linear na forma “Estimativa” que seria a inversa dessa, o que facilitaria os cálculos. Substituindo os valores dos atributos na equação, obtive os seguintes valores para o valor de terreno do imóvel avaliando, na estimativa pela “Moda”:

Figura 5 – Avaliação da ÁREA 3.

Regressão Linear	
Valor Unitário	
Minimo (12,50%)	9.380,53
Médio	10.720,14
Máximo (14,28%)	12.251,06
Valor Total	
Mínimo	224.194.611,67
Médio	256.211.355,75
Máximo	292.800.341,30
Intervalo Predição	
Mínimo	189.561.814,19
Máximo	346.294.738,19
Minimo (26,01%)	7.931,46
Máximo (35,16%)	14.489,32
Campo de Arbítrio	
RL Mínimo	9.112,12
RL Máximo	12.328,16
Parâmetros	
Nível de Confiança	80%
Estimativa pela	Moda
Coeficientes	
Correlação	1 - 0.8477232

Fonte: Laudo de Avaliação 15R4.

Resultados obtidos, segundo os critérios adotados pelo Avaliador:

- Valor médio definido (por m²) : R\$ 10.711,30/m² (valor unitário de terreno = vut).
- Valor médio definido (total) : R\$ 256.000.000,00 (= R\$ 10.711,30/m² x 23.900,00 m² = valor do terreno = Vt, pois há benfeitorias / construções calculadas a parte).

Preliminarmente, cumpre destacar que esta Auditoria realizou 3 Regressões Lineares, por meio de Inferência Estatística, utilizando-se exatamente dos mesmos elementos comparativos utilizados pelo Avaliador, os mesmos regressores (variáveis independentes) e utilizando como ferramenta, o mesmo software SisDea®, talvez numa versão diferente, mas que, ao final, obteve resultados similares aos do Avaliador e não poderia ser diferente disso.

Observa-se que, em cada um dos 3 Laudos do Avaliador, os Coeficientes de Correlação (r) atingiram um patamar de aproximadamente $r = 0,84$ (84%) a $0,85$ (85%), o que demonstra uma “Correlação Forte” em todos eles, conforme demonstra a classificação do poder de explicação abaixo:

Tabela 1 – Classificação dos Coeficientes de Correlação (r).

Coeficiente de Correlação (r)	Classificação
$0 < r \leq 0,3 $	Correlação Desprezível
$ 0,3 < r \leq 0,5 $	Correlação Fraca
$ 0,5 < r \leq 0,7 $	Correlação Moderada
$ 0,7 < r = 0,84 \text{ a } 0,85 \leq 0,9 $	Correlação Forte
$ 0,9 < r < 1 $	Correlação Muito Forte

Fonte: Normas Técnicas e bibliografia especializada.

É desejável que o Coeficiente de Correlação, que varia de 0 a 1 (0% a 100%) resulte o mais elevado possível, ou seja, próximo de 1 ou 100%, uma vez que o quadrado desse Coeficiente de Correlação (r) resulta no Coeficiente de Determinação (R²).

Por sua vez, o Coeficiente de Determinação (R²) detém o poder de explicação de um modelo de regressão, medindo o percentual da variação total do valor em torno da média que é explicada

pela variação dos regressores (variáveis independentes) adotados na equação. Quanto maior a variação a ser explicada, maior o coeficiente e vice-versa. Embora seja desejável o mais próximo de 1 (100% da variação explicada), não se pode definir valor mínimo aceitável, pois dependerá do tamanho da variação da amostra e das variáveis colhidas para explicar esta variação.

Em outras palavras, o Coeficiente de Determinação (R^2) é uma medida de ajuste de um modelo estatístico linear generalizado, como a Regressão Linear Simples ou Múltipla, aos valores observados de uma variável aleatória. O R^2 varia entre 0 e 1, por vezes sendo expresso em termos percentuais (%). Nesse caso, expressa a quantidade da variância dos dados que é explicada pelo modelo linear. Assim, **quanto maior o R^2 , mais explicativo é o modelo linear**, ou seja, melhor ele se ajusta à amostra coletada pelo Avaliador.

Por exemplo, um $R^2 = 0,70$ significa que o modelo linear explica apenas 70% da variância da variável dependente a partir de seus “regressores” (variáveis independentes) incluídas naquele modelo linear. Portanto, os 30% restantes, em tese, não são explicáveis.

Observa-se que, em cada um dos 3 Laudos do Avaliador, os Coeficientes de Determinação (R^2) resultaram em aproximadamente: $R^2 = 0,728$ ou 72,8% (LA 13R2), 0,707 ou 70,7% (LA 14R2) e 0,718 ou 71,8% (LA 15R4).

Assim, para melhorar a explicação do modelo de regressão linear, ou seja, elevar o Coeficiente de Determinação (R^2), sugere-se ao Avaliador que **insira em seu modelo uma variável independente quantitativa** e de suma importância no caso presente, qual seja, a “**distância ao polo de influência**”, no caso, a distância (em metros) de estações de METRO, conforme já citado no item **3.20.3.1**.

Nesse contexto, vale registrar que próximo aos imóveis avaliados têm-se a Estação AACD - Servidor (Linha 5 - Lilás), distando cerca de 260m dos imóveis avaliados e a Estação Santa Cruz (Linha 1 – Azul), um pouco mais distante, mas, na mesma região geoeconômica.

No que diz respeito a evitar-se a ocorrência da “micronumerosidade”, pela necessária inserção de mais uma variável independente quantitativa, qual seja, a “distância ao polo de influência”, tem-se pela nota da Norma da ABNT que:

para evitar a micronumerosidade, o número mínimo de dados efetivamente utilizados (n) no modelo deve obedecer aos seguintes critérios, com respeito ao número de variáveis independentes (k):

$n \geq 3(k + 1)$

para $n \leq 30$, $n_i \geq 3$

para $30 < n \leq 100$, $n_i \geq 10\% n$

para $n > 100$, $n_i \geq 10$

onde:

n_i é o número de dados de mesma característica, no caso de utilização de variáveis dicotômicas e variáveis qualitativas expressas por códigos alocados ou códigos ajustados; recomenda-se que as características específicas do imóvel avaliando estejam contempladas na amostra utilizada em número representativo de dados de mercado. (grifos nossos).

No presente caso, o Avaliador utilizou dentre uma amostragem de 36 elementos comparativos coletados no total, os seguintes dados em cada um dos Laudos de Avaliação (LA):

LA 13R2: 26 elementos comparativos considerados, dentre os 36 coletados.

LA 14R2: 29 elementos comparativos considerados, dentre os 36 coletados.

LA 15R4: 26 elementos comparativos considerados, dentre os 36 coletados.

Situação primitiva: 4 variáveis (1 dependente + 3 independentes).

Situação sugerida: 5 variáveis (1 dependente + 4 independentes).

Portanto:

$n \geq 3(k + 1)$ = $n \geq 3 \times (4 + 1) = 15$ elementos comparativos no mínimo, o que atenderia a nova situação em todos os 3 casos.

Por fim, vale destacar que bastaria ao Avaliador a obtenção de uma única equação de regressão linear e correspondente equação estimativa para realizar a avaliação. Nesse sentido, para projetar os valores correspondentes aos 3 imóveis na equação estimativa, bastaria substituir os atributos das variáveis independentes correspondentes a cada um dos bens avaliados. Esta Auditoria realizou esse procedimento e obteve resultados similares aos daqueles realizados de forma separada pelo Avaliador, ou seja, por meio de 3 Laudos de Avaliação (LA).

Dessa forma, quanto à avaliação apresentada, questiona-se a Secretaria de Governo Municipal quais foram os critérios da escolha de elementos comparativos dentro da amostra de 36 dados, ou seja, por que a exclusão de alguns elementos comparativos em detrimento de outros, de forma diferenciada, em cada um dos 3 Laudos de Avaliação (Recomendação 4.31).

Por todo o exposto, conclui-se pela necessidade premente de elaboração de novo laudo de avaliação, sopesando as recomendações feitas pela presente auditoria, sob pena de atacar frontalmente o interesse público e subsidiariamente o art. 17 da Lei 8.666/1993 (Conclusão 4.14).

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 47/49):

Argumenta a origem:

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

[...]

iv A escolha de elementos comparativos não compete à Secretaria de Governo Municipal, senão ao técnico/perito competente contratado para a realização da avaliação imobiliária, dentro da normativa vigente; e

v O órgão da PMSP competente chancelou o método e o cumprimento da norma na execução do arbítrio pelo engenheiro habilitado.

Análise da Coordenadoria:

Com relação aos elementos abordados acerca da regressão linear, a Origem não apresentou elementos novos, documentou questionamento ao avaliador sobre os pontos levantados pela auditoria ou solicitou nova avaliação.

Posto isso, segue breve consideração sobre as alegações da Origem:

• **Com relação à alínea “iv”:**

Não compete à Secretaria de Governo Municipal (SGM) a escolha dos elementos comparativos adotados nos 3 Laudos de Avaliação, mas sim, ao Avaliador. Entretanto, a contratação do Avaliador independente se deu por intermédio dos órgãos competentes da Origem envolvidos

no processo licitatório, assim, rogou-se a essa Secretaria indagar ao Avaliador de sorte a oferecer maiores esclarecimentos a respeito, o que não ocorreu até o presente momento.

- **Com relação à alínea “v”:**

O órgão competente da PMSP chancelou a metodologia avaliatória adotada e o cumprimento das normas técnicas consideradas e adotadas arbitrariamente pelo Avaliador, no entanto, o fez sem adentrar em análises mais aprofundadas com relação aos 3 Laudos de Avaliação apresentados no processo licitatório.

Em face de todo o exposto, mantêm-se o apontamento 4.14 e a Recomendação 4.31 do Relatório Preliminar.

3.20.3. Da avaliação das benfeitorias / construções

O Hospital Edmundo Vasconcelos apresenta duas grandes edificações, que foram respectivamente nominadas edifício 1 e edifício 2 na avaliação da empresa Rothuma Engenharia Ltda., ambas pertencentes ao lote 3, conforme verificável em imagem gerada pelo Google Earth:

Figura 6 - Visão Geral com os prédios (frente para a Av. Rubem Berta) e 01 (lateral com heliponto).



Fonte: Google Earth, retirada em fevereiro de 2023.

Além das duas edificações hospitalares principais, verifica-se edificação assessória entre a edificação principal e a Av. Rubem Berta.

A análise subsequente acompanhará os parâmetros adotados pelo Avaliador, visto a proposta de verificação da avaliação apresentada no edital e, não, a elaboração de novo laudo.

Como apenas o lote 3 apresenta edificações para a presente avaliação mercadológica, a análise será detida ao Laudo de Avaliação 15R4 a seguir.

3.20.3.1. Da classificação ou enquadramento das benfeitorias/construções avaliadas

Torna-se importante entender que o valor do imóvel não é seu custo construtivo, mas o valor mercadológico de venda que a ele se pode atribuir.

Dessa maneira, a metodologia de cálculo de um bem imobilizado é o produto do valor do metro quadrado (valor unitário) de venda da edificação pela área total do imóvel.

Intuitivamente, percebe-se que a área total da edificação é um dado concreto.

Consequentemente, a subjetividade de uma avaliação passa pela obtenção do Valor do metro quadrado de venda do bem avaliado e este será objeto do escrutínio subsequente.

Inicialmente, apresenta-se a fórmula de obtenção do bem:

$$V_b = (CUB-SP \times PC) \times AC \times F_{oc}$$

Onde:

V_b - Valor de venda da benfeitoria ou da edificação.

CUB-SP- Custo unitário básico da construção civil no estado de São Paulo.

P_c - Índice referente a tipologia e padrão construtivo da edificação.

AC - Área construída da edificação.

F_{oc} - Fator de Adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação referente a edificação.

Como AC (área construída) é dado concreto, a análise será atinente aos parâmetros **Pc** (Índice referente a tipologia e padrão construtivo da edificação), **CUB-SP** (Custo unitário básico da construção civil no estado de São Paulo) e **Foc** (Fator de Adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação referente a edificação), nesta ordem.

3.20.3.2. Da classificação ou enquadramento das benfeitorias quanto ao Coeficiente ou Padrão Construtivo adotado (PC)

Conforme apresentado no Laudo de Avaliação 15R4, correspondente à área 3 avaliada, as benfeitorias/construções foram assim classificadas, segundo o Avaliador, conforme o quadro resumo abaixo:

Quadro 3 – Classificação ou enquadramento das benfeitorias / construções, segundo o Avaliador.

Prédio nº	Utilização	Classificação para enquadramento pelo IBAPE/SP ³	Tipologia quanto ao uso	Coeficiente ou Padrão Construtivo adotado (PC)	Áreas construídas Ac (m²)	Observações
1	Centro Médico Consultas e Especialidades	Classe- 02, Grupo- 2.1, Padrão 2.1.2 sem elevador	Hospitalar	3,742 (mínimo)	8.000,00	O padrão construtivo adotado (padrão simples) refere-se a “ com elevador ” e não “ sem elevador ”
2	Interações e Recepção	Classe- 02, Grupo- 2.1, Padrão 2.1.2 sem elevador	Hospitalar	3,742 (mínimo)	14.900,00	
3	Almoxarifado	Classe- 02, Grupo- 2.1, Padrão 2.1.2 sem elevador	Administrativo	3,742 (mínimo)	1.500,00	
4	Pronto Atendimento	Classe- 02, Grupo- 2.1, Padrão 2.1.4 com elevador	Hospitalar	6,371 (médio)	1.600,00	UTI, instalações especiais.
5	Administração (anexo 1)	Classe- 02, Grupo- 2.1, Padrão 2.1.1, sem elevador	Administrativo	2,081 (mínimo)	541,00	

Fonte: Laudo de Avaliação 15 R4.

Como depreendido do quadro, observa-se que os prédios 1 e 2 foram classificados como padrão construtivo simples, sendo posteriormente verificável que o avaliador atribuiu ao PC (índice correspondente ao padrão construtivo dos dois prédios principais) como sendo classificáveis

³ Segundo o estudo “Índice – Unidades Padronizadas 2019”, publicado pelo Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo (IBAPE/SP).

como o índice máximo de “prédios simples sem elevador” ou o índice mínimo de “prédios simples com elevador”.

Torna-se enfático registrar que as construções, cuja tipologia é de cunho “hospitalar”, estão dentre as de maior complexidade e de custo na execução - como por exemplo no que diz respeito às instalações especiais e não convencionais, quer seja nos quartos de internação (leitos), na enfermagem, nos laboratórios de análises clínicas, nas unidades de tratamento intensivo (UTIs), na acessibilidade, nas lavanderias de uso hospitalar e até mesmo, heliponto e outros – cujos sistemas de centrais de ar condicionado, de gás, de aquecimento, de abastecimento de oxigênio, de elétrica, de hidráulica, de lógica, além de muitas outras instalações que, conseqüentemente, acarretam maiores custos construtivos, não podem ser comparadas a edificações ou comerciais (escritórios, lojas, etc.) simples de até quatro pavimentos. Isso é fato inquestionável.

Diante disso, nota-se que o Avaliador se equivoca no enquadramento dado aos principais prédios de uso hospitalar (nºs. 1, 2 e 4), senão vejamos:

Prédios 1 e 2: Enquadrados como sendo Classe - 02, Grupo - 2.1, Padrão - 2.1.2 (com elevador), portanto, segundo o estudo de Unidades Padronizadas publicado pelo IBAPE/SP ⁴, a partir do qual o Avaliador coletou as informações para embasar seu trabalho (peça 77), tem-se que:

Classe 02 – Uso não residencial.

Grupo 2.1 – Escritório.

Padrão 2.1.2 – Padrão simples (PC = 3,742, na faixa: “mínimo”).

A seguir reproduz-se esse enquadramento na íntegra, a partir desse estudo (peça 77):

⁴ Segundo o estudo “Índice – Unidades Padronizadas 2019”, publicado pelo Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo (IBAPE/SP).

Figura 7 - Enquadramento Escritórios – Padrão Simples - Para os prédios 1 e 2.


ÍNDICE – UNIDADES PADRONIZADAS

2.1.2 PADRÃO SIMPLES

Edificações com até quatro pavimentos, sem elevador, executadas obedecendo à estrutura convencional e arquitetura Interior e exterior simples. Os andares, subdivididos em salas com dimensões reduzidas, possuem banheiros que podem ser privativos ou coletivos, contendo apenas instalações básicas e metais de modelo simples. Hall e corredores de larguras reduzidas, geralmente sem portaria, podendo o térreo apresentar destinações diversas, tais como salões ou lojas. Normalmente com poucas vagas de estacionamento. Fachadas com tratamento arquitetônico simples, normalmente pintadas a látex sobre emboço ou reboco, podendo ocorrer, na principal, aplicação de pastilhas, ladrilhos ou equivalentes e caixilhos comuns fabricados com material simples e vãos de pequenas dimensões.

Caracterizam-se pela utilização de itens construtivos básicos e acabamentos simples e econômicos, de qualidade inferior, tanto na área das unidades como nas de uso comum, tais como:

- **Pisos:** cerâmica comum, taco, vinílico ou forração.
- **Paredes:** pintura látex comum sobre emboço ou reboco, com barra impermeável (cerâmica ou pintura) nas áreas molhadas, nas áreas comuns e nas escadarias.
- **Forros:** pintura sobre emboço e reboco na própria laje ou sobre placas de gesso.
- **Instalações elétricas:** sumárias com número mínimo de pontos de luz, Interruptores e tomadas, utilizando componentes comuns.





Padrão		Intervalo de Índices – Pc		
		Mínimo	Médio	Máximo
2.1.2 – Padrão Simples	Sem elevador	3,378	3,753	4,013
	Com elevador	3,742	4,158	4,573

23

Fonte: IBAPE/SP.

Entretanto, o **prédio 1** (correspondente ao Centro Médico Consultas e Especialidades) e o **prédio 2** (correspondente à Internações e Recepção) apresentam tipologia externa muito distinta

da verificada nas imagens de padrão simples vistas na imagem anterior, conforme pode ser observado a seguir nas imagens externas dos prédios avaliados:

Figura 8 - Prédio 1 – Fachada com heliponto perceptível e esquadrias e cobertura metálica de alto padrão (ver figura 12, fl. 195, Peça 28).



Fonte: site <http://www.brplanosdesaude.com.br/hospitais/hospital22.html> retirada em fevereiro de 2023.

Figura 9 - Prédio 02 – apresentando esquadrias de alto padrão e estrutura de cobertura metálica treliçada na recepção.



Fonte: site <https://www.hospitaledmundovasconcelos.com.br/conteudo/hospital/sobre.aspx> retirada em fevereiro de 2023.

Figura 10 - Prédio 02 - Fachada (ver figura 16, fl. 196, Peça 28).



Fonte: site <https://exame.com/revista-exame/uma-mina-de-ouro-parada/>, retirada em fev. de 2023.

Pelas imagens, é fácil perceber a disparidade de padrão de acabamento, verificável na fachada principal do prédio 02 defronte à Av. Rubem Berta (o que não foi apresentado no Laudo), pois a fachada apresenta pano de vidro (esquadrias que revestem integralmente a fachada), material caro e incompatível com o padrão simples definido pelo IBAPE (peça 77).

Também, em ambas as edificações, verifica-se a presença de entradas vistosas e igualmente dispendiosas, com coberturas de vidro e estruturas metálicas treliçadas, também incompatíveis com a classificação de padrão simples.

Para terminar, a irrefutável impossibilidade de classificação como padrão construtivo simples, há possibilidade de observação inclusive de heliponto na edificação 01 (novamente não observável na figura 12 do laudo, escondida pelas árvores, à fl. 195 da peça 28).

Quanto à parte interna da edificação, igualmente, mostra-se distante do padrão simples de edificação comercial, definida pela avaliação da Rothuma Engenharia e adotado como referência para a licitação da Secretaria de Governo Municipal. Como visto a seguir:

Figura 11 - Prédio 01 - centro médico.



Fonte: site <https://www.hospitaledmundovasconcelos.com.br/conteudo/hospital/sobre.aspx> retirada em fev. de 2023.



Figura 12 - Prédio 01 - centro médico.



Fonte: site <https://www.hospitaledmundovasconcelos.com.br/conteudo/hospital/sobre.aspx> retirada em fevereiro de 2023.



Figura 13 - Prédio 02 – internação e recepção.



Fonte: site <https://www.hospitaledmundovasconcelos.com.br/conteudo/hospital/sobre.aspx> retirada em fevereiro de 2023.

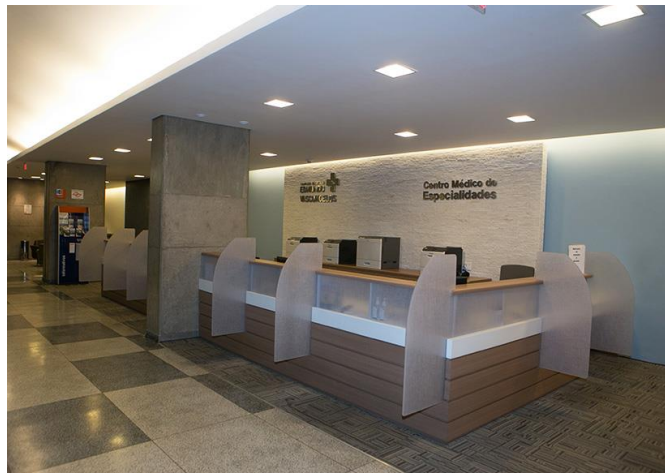


Figura 14 - Prédio 02 – brinquedoteca.



Fonte: site <https://www.hospitaledmundovasconcelos.com.br/conteudo/hospital/sobre.aspx> retirada em fevereiro de 2023.

Como vê-se nas imagens apresentadas do Hospital Edmundo Vasconcelos, o padrão construtivo tanto interno quanto externo dos **Prédios 1 e 2** da Avaliação 15R4 não poderia ser de maneira nenhuma o de uma edificação não-residencial de padrão simples.

Portanto, aponta-se que, no caso do parâmetro Pc – Índice referente a tipologia e padrão construtivo da edificação – permanecer equivalente ao de uma edificação não-residencial de padrão simples, demonstrados todos os elementos edílios manifestamente elevadores do padrão construtivo (tais como heliponto, pano de vidro na fachada, entradas com cobertura de treliças metálicas e vidro), o Laudo de Avaliação não pode ser o balizador do valor de referência do edital, sob o risco de dilapidação patrimonial do erário, em clara afronta à supremacia do interesse público e afronta em via transversa ao art. 17 da Lei 8666/1993. (Conclusão 4.15).

Quanto ao **Prédio 4**, enquadrado como sendo Classe - 02, Grupo - 2.1, Padrão - 2.1.4 (com elevador), portanto, segundo o estudo de Unidades Padronizadas publicado pelo IBAPE/SP ⁵, a partir do qual o Avaliador coletou as informações para embasar seu trabalho (peça 77), tem-se que:

Classe 02 – Uso não residencial.

⁵ Segundo o estudo “Índice – Unidades Padronizadas 2019”, publicado pelo Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo (IBAPE/SP).

Grupo 2.1 – Escritório.

Padrão 2.1.4 – Padrão superior (PC = 6,371, na faixa: “médio”).

A seguir reproduz-se esse enquadramento na íntegra, a partir desse estudo:

Figura 15 - Enquadramento Escritórios – Padrão Superior.



Fonte: IBAPE/SP.

Nota-se, claramente, observando a figura anterior, que as imagens atribuídas pelo IBAPE (peça 77) às edificações definidas como não-residenciais e de padrão construtivo superior (Pc atribuído pelo avaliador como de 6,371) guardam relação e semelhança estética e tipológica muito maior com as edificações do **prédio 1** e do **prédio 02** do Hospital Edmundo Vasconcelos do que as definidoras do padrão construtivo simples.

Dessa maneira, ainda que o enquadramento dado ao Prédio 4 não guarde relação direta com as construções hospitalares, especialmente com a avaliada, aparenta ser muito mais apropriado a adoção do padrão construtivo (Pc) de edificação não-residencial de padrão superior definido pelo Avaliador no Prédio 4 também para os Prédio 1 e Prédio 2 (Pc = 6,371). (Recomendação 4.32).

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 49/53):

Argumenta a origem:

3.7.3 Avaliação das benfeitorias (Apontamentos 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.32, 4.33 e 4.34).

Sumário de resposta

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

- i. A avaliação do perito contratado foi realizada com base normativa, sobre vistoria realizada in loco e baseada em sua experiência e competência;
- ii. Tipologia R8-N serve para balizamento dos valores, de acordo com sugestão do IBAPE (cálculo de proxy) e é multiplicado pelo Pc - Padrão construtivo;
- iii. A metodologia utilizada prescinde de utilização de CUB de outra tipologia, pois "ajusta" a base R8-N ao padrão construtivo da benfeitoria conforme observado em vistoria;
- iv. CUB/SP de R\$ 1.646,57/m² corresponde ao valor da última publicação do boletim econômico do SINDUSCON/SP na data base de emissão do laudo (jan/2022) para padrão R8-N com desoneração⁴⁹, válido na data de publicação do edital de concorrência, não havendo vício no uso de tal referência; e
- v. De acordo com o método Ross-Heidecke para cálculo de depreciação, o Foc corresponde ao fator de obsolescência e o Ec ao estado de conservação. São aspectos distintos, porém correlacionados. O Foc é calculado considerando os três aspectos distintos: o estado de conservação aparente (Ec), a idade da edificação na época da avaliação (Ie) e a vida referencial da edificação (Ir). No caso em tela, a vida referencial é de 80 anos, aumentando o coeficiente de mensuração da depreciação (e, portanto, reduzindo o percentual de depreciação). Os aspectos foram analisados e estão alinhados com a normativa aplicável.

Análise da Coordenadoria:

A Origem optou por responder de maneira conjunta todos os apontamentos referentes às benfeitorias do imóvel da área 3 do edital.

Entretanto, no que tange à questão do padrão construtivo (Parâmetro Pc), não houve acréscimo ou informação que complementasse ou justificasse a escolha de adoção de valoração mercadológica de uma edificação hospitalar com heliponto, pano de vidro, marquise metálica com cobertura de vidro, como uma edificação de padrão simples.

Em face do exposto, mantêm-se o apontamento 4.15 e a Recomendação 4.32 do Relatório Preliminar.

3.20.3.3. Da classificação ou enquadramento das benfeitorias quanto ao Custo Unitário Básico de Construção (CUB/SP, pelo SindusCon/SP)

A título comprobatório, existem alguns estudos referenciais relativos aos enquadramentos do Custos Unitários Básicos de Construção (CUBs) na categoria “construções hospitalares” que trazem à luz a complexidade existente na estimativa desses custos unitários de construção e que aqui torna-se fundamental relatar o embasamento dado por essas referências, **quanto ao uso equivocado do R8-N em construções hospitalares**, ao invés de outro mais adequado ao presente caso, qual seja, a classe **CSL-16A** (CUB/SP - SindusCon/SP), tais como seguem.

- **Do encontro de pesquisa e mostra de extensão da Faculdade Estácio de Castanhal**

Trabalho: Enquadramento do Custo de Obras Hospitalares no Custo Unitário Básico (CUB).

Extraíndo-se parte do resumo desse trabalho, tem-se em síntese que:

Entretanto, para os próximos anos, há a previsão do considerável crescimento de Parcerias Público Privadas (PPP'S) no Brasil [...] Estes serviços, no país, acontecem principalmente nos setores de infraestrutura, no entanto, ultimamente, **os mesmos são vistos como solução para investimentos nas áreas de saúde**, segurança e outros. Diante desta nova demanda, a pesquisa em questão **teve por objetivo buscar o parâmetro de custo fornecido através do método de Custo Unitário Básico (CUB), prescrito na ABNT NBR 12721/06 - Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios - que mais se adeque à Obras hospitalares**. Com base no orçamento analítico previamente obtido de uma **Obra Hospitalar** [...] Isto converge em valores monetários de baixa importância se comparados ao montante total da obra, sendo assim **a classe CSL-16 (padrão alto)** mostrou-se ser **mais adequada para o empreendimento em questão**, o que poderá, quando associado a demais estudos futuros relacionados com o tema, municiar o Empreendedor / Construtor que tenha esta demanda **para**

estudos preliminares de viabilidade econômica para obras hospitalares de porte similar ao estudado. (grifos nossos) ⁶.

• **Do Regulamento das Tabelas de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU)**

Ratificando e corroborando o estudo acima mencionado, quanto à utilização da classe **CSL-16A** ao invés do **R8-N**, especificamente, para construções hospitalares, ambos publicados mensalmente pelo SindusCon/SP em todas as Unidades Federativas do Brasil, tem-se a seguinte tabela extraída desse regulamento:

Tabela 2 – Classificação dos CUBs não convencionais.

ITEM	TIPOLOGIA DAS EDIFICAÇÕES	CATEGORIA (CONFORME TIPOLOGIA)	CUB - CORRESPON- DENTE	VALOR DO CUB "BÁSICO" (R\$/m²) - EX: CE - JUN/2013	FATOR DE ADEQUAÇÃO (VER NOTA 4)	BASE DE HONORÁRIOS BH (R\$/m²)
		(C1)	(C2)	(C3)	(C4)	(C5)
2.3	Serviços					
2.2.1	Edificações com desenho de ocupação (leiaute interno) fornecido	I	CSL-8-N	862,09	1	862,09
2.2.2	Edifícios de Escritórios e edifícios administrativos com andar de salas / conj.	III	CSL-8-N	862,09	1,5	1.293,15
2.2.3	Edifícios de escritórios e edifícios administrativos de andar corrido	IV	CAL-8-N	996,45	2,5	2.491,13
2.2.4	Bancos, sede de empresas, instituições e órgãos Públicos	IV	CSL-16-N	1.147,90	2,25	2.582,78
2.2.5	Centro de processamento de dados	IV	CSL-16-N	1.147,90	2,5	2.869,75
3.0	EDUCAÇÃO					
3.1	Creches, escolas primárias e secundárias	II	CAL-8-N	996,45	1,5	1.494,68
3.2	Escolas técnicas, especializadas, superiores e universidades	IV	CSL-16-N	1.147,90	2	2.295,80
4.0	SAÚDE					
4.1	Ambulatórios e postos de Saúde	II	CSL-8-N	862,09	1,5	1.293,14
4.2	Clinicas e consultórios	III	CSL-16-N	1.147,90	1,5	1.721,85
4.3	Hospitais	IV	CSL-16-A	1.253,85	2,5	3.134,63

(4) De acordo com a NBR 12.271/2006, na formação do CUB "BÁSICO" procedeu-se a pesquisas junto a diversas obras realizadas de diferentes tipologias, obtendo-se o "FATOR DE ADEQUAÇÃO" aplicado na Tabela e o BH – VALOR BASE DE HONORÁRIOS que deverá ser utilizado para o cálculo do valor dos projetos e serviços previstos neste documento. Este "FATOR DE ADEQUAÇÃO" será aferido e revisto em periodicidade a ser determinada pelo CAU/BR segundo metodologia específica para acurada avaliação dos valores;

Fonte: Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

⁶ SOARES, Vinicius Almeida; TOLOTTI, Lorrany da Silva.

ENQUADRAMENTO DO CUSTO DE OBRAS HOSPITALARES NO CUSTO UNITÁRIO BÁSICO (CUB).

In: Anais do Encontro de Pesquisa e Mostra de Extensão da Faculdade Estácio de Castanhal.

Anais...Castanhal (PA) Faculdade Estácio de Castanhal, 2019.

Disponível em: <[https://www.even3.com.br/anais/epefec/135373-ENQUADRAMENTO-DO-CUSTO-DE-OBRAS-HOSPITALARES-NO-CUSTO-UNITARIO-BASICO-\(CUB\)](https://www.even3.com.br/anais/epefec/135373-ENQUADRAMENTO-DO-CUSTO-DE-OBRAS-HOSPITALARES-NO-CUSTO-UNITARIO-BASICO-(CUB))>.

Como visto, não há indicação para a tipologia de um hospital de alto padrão construtivo ser a tipologia R8-N. Até mesmo porque NBR 12721/06 – Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edifícios – define a tipologia R8-N como sendo para “Residência multifamiliar, padrão normal: Garagem, pilotis e oito pavimentos-tipo”.

Além disso, o próprio Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) equipara o custo da tipologia hospitalar com o custo da tipologia comercial de padrão elevado, a saber, CSL-16 – Edifício comercial, com lojas e salas: Garagem, pavimento térreo e 16 pavimentos-tipo.

Dessa maneira, recomenda-se a substituição da tipologia caracterizada na avaliação como R8-N pela tipologia CSL-16, para a obtenção do CUB-SP no método avaliativo elaborado, visto todos os pontos levantados (Recomendação 4.33).

Ademais, vale atentar para o fato de que os parâmetros acima são válidos para o mês de junho/2013 e para outro Estado (CE) que não o de São Paulo (SP), os quais deverão ser adequados ao caso em consulta aos valores atualizados pelo SindusCon/SP.

O Avaliador considerou nos seus cálculos das benfeitorias / construções do Laudo de Avaliação 15R4 (ÁREA 3), o **CUB/SP de R\$ 1.646,57/m² (R8-N)**, para a data-base de **janeiro/2022**, o que está incorreto, pois, inexistente, até mesmo por algum equívoco cometido, como restará comprovado a seguir.

Além do que já foi explanado acima, **esse valor já ultrapassa a periodicidade de 1 (um) ano**, devendo ser atualizado e ainda, o maior agravante é que esse valor nem existiu para essa data base, como apresentado a seguir:

Tabela 3 – CUB padrão R8-N (janeiro/2022).

Custo da construção no Estado de São Paulo - 2022 - padrão R8-N												
Mês	R\$/m²				Índice - Base Fev/07=100				Variação %			
	Global	Mão-de-obra	Material	Adm	Global	Mão-de-obra	Material	Adm	Global	Mão-de-obra	Material	Adm
Jan	1.759,98	955,93	756,43	47,62	253,23	273,25	231,50	258,24	0,35%	0,00%	0,82%	0,00%
Fev	1.763,06	955,93	759,51	47,62	253,67	273,25	232,45	258,24	0,18%	0,00%	0,41%	0,00%
Mar	1.767,46	955,93	763,91	47,62	254,30	273,25	233,79	258,24	0,25%	0,00%	0,58%	0,00%
Abr	1.779,98	958,16	774,20	47,62	256,10	273,89	236,94	258,24	0,71%	0,23%	1,35%	0,00%
Mai	1.853,41	1.012,84	790,77	49,80	266,67	289,52	242,01	270,07	4,13%	5,71%	2,14%	4,58%
Jun	1.894,49	1.038,52	803,98	51,99	272,58	296,86	246,06	281,94	2,22%	2,54%	1,67%	4,40%
Jul	1.908,33	1.048,79	807,31	52,23	274,57	299,79	247,08	283,24	0,73%	0,99%	0,41%	0,46%
Ago	1.908,14	1.049,76	806,12	52,26	274,54	300,07	246,71	283,41	-0,01%	0,09%	-0,15%	0,06%
Set	1.906,94	1.050,73	803,95	52,26	274,37	300,35	246,05	283,41	-0,06%	0,09%	-0,27%	0,00%
Out	1.907,71	1.052,32	803,13	52,26	274,48	300,80	245,80	283,41	0,04%	0,15%	-0,10%	0,00%
Nov	1.910,51	1.053,30	804,87	52,34	274,88	301,08	246,33	283,84	0,15%	0,09%	0,22%	0,15%
Dez	1.913,72	1.054,76	806,62	52,34	275,35	301,50	246,86	283,84	0,17%	0,14%	0,22%	0,00%

Fonte: SindusCon/SP, FGV

ESCOLHA O PADRÃO E O ANO

R8-N
R16-N
R1-A
R8-A
R16-A

2019
2020
2021
2022
2023

Fonte: SindusCon/SP.

Dessa forma, aponta-se que, **para o CUB/SP básico (R8-N)**, o valor correto àquela data base deveria ter sido de **R\$ 1.759,98/m² de construção** ao invés do CUB/SP de R\$ 1.646,57/m², cumprindo ainda registrar que o último valor publicado pelo SindusCon/SP, qual seja, para a data base de janeiro/2023 é de **R\$ 1.912,53/m² de construção (CUB/SP básico). (Conclusão 4.16)**

Já superada a inviabilidade da tipologia residencial para o CUB hospitalar, o CUB resultaria no seguinte valor (em R\$/m²), na data-base de janeiro/2023 (último publicado) para o Estado de SP:

Tabela 4 – CUB padrão CSL-16A (janeiro/2023).

Custo da construção no Estado de São Paulo - 2023 - padrão CSL-16A												
Mês	R\$/m²				Índice - Base Fev/07=100				Variação %			
	Global	Mão-de-obra	Material	Adm	Global	Mão-de-obra	Material	Adm	Global	Mão-de-obra	Material	Adm
Jan	2.707,85	1.449,97	1.195,79	62,09	-	-	-	-	-0,10%	0,00%	-0,23%	0,00%
Fev												
Mar												
Abr												
Mai												
Jun												
Jul												
Ago												
Set												
Out												
Nov												
Dez												

Fonte: SindusCon/SP, FGV

ESCOLHA O PADRÃO E O ANO

CSL-16N
CAL-8A
CSL-8A
CSL-16A
RP1Q

2019
2020
2021
2022
2023

Fonte: SindusCon/SP.

Dessa forma, o CUB/SP para o padrão CSL-16A padrão alto, em janeiro de 2023 é R\$ 2.707,85/m².

Portanto, aponta-se a inviabilidade na utilização da tipologia **R8-N** para a obtenção do CUB-SP no método avaliativo elaborado **referente às edificações do Hospital Edmundo Vasconcelos**, bem como o valor do CUB/SP apresentado na avaliação sob o risco de dilapidação patrimonial do erário, em clara afronta à supremacia do interesse público. **(Conclusão 4.17).**

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 49/53):

Argumenta a origem:

3.7.3 Avaliação das benfeitorias (Apontamentos 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.32, 4.33 e 4.34)

Sumário de resposta

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

- i. A avaliação do perito contratado foi realizada com base normativa, sobre vistoria realizada in loco e baseada em sua experiência e competência;
- ii. Tipologia R8-N serve para balizamento dos valores, de acordo com sugestão do IBAPE (cálculo de proxy) e é multiplicado pelo Pc - Padrão construtivo;
- iii. A metodologia utilizada prescinde de utilização de CUB de outra tipologia, pois "ajusta" a base R8-N ao padrão construtivo da benfeitoria conforme observado em vistoria;
- iv. CUB/SP de R\$ 1.646,57/m² corresponde ao valor da última publicação do boletim econômico do SINDUSCON/SP na data base de emissão do laudo (jan/2022) para padrão R8-N com desoneração, válido na data de publicação do edital de concorrência, não havendo vício no uso de tal referência; e [...].

A origem ainda acrescenta que:

Em outras palavras, o custo de reedição de uma benfeitoria é equivalente ao seu custo de construção, depreciado pela obsolescência e estado de conservação observado em vistoria. Ou seja, apenas o profissional habilitado que realiza vistoria no bem imóvel é capaz de observar tais condições e aplicar os fatores mais adequados para a precificação das benfeitorias.

Para o cálculo, o perito contratado utilizou como base o estudo resultante do Provimento nº 02/86 dos MM. Juízes da Vara da Fazenda Municipal de São Paulo, intitulado Valores de Edificação de Imóveis Urbanos – IBAPE – 2019, conforme item 14.1 do Laudo – “Critério Adotado” dentro de 14. Valor de construção/Benfeitorias (Vb). O cálculo dos índices referentes a tipologia e padrão construtivo da edificação é realizado pela indexação do CUB (R8-N), conforme o

documento “Índice Unidades Padronizadas” do IBAPE-SP de 2019, que acompanha o Provimento supracitado. A tipologia R8-N serve, então, para balizamento dos valores, de acordo com sugestão do IBAPE e é multiplicado pelo P_c - Padrão construtivo observado em vistoria.

Análise da Coordenadoria:

A Origem optou por responder de maneira conjunta todos os apontamentos referentes às benfeitorias do imóvel da área 3 do edital. Sobre as colocações da Origem pertinentes à tipologia da edificação, padrão R8-N, objeto das conclusões **4.16 e 4.17**, bem como a recomendação **4.33**, apresentam-se as seguintes análises:

- **Com relação à alínea “i”:**

De fato, tanto a ABNT, quanto o IBAPE/SP, preconizam que a o padrão R8-N se aplica às edificações convencionais (Residência multifamiliar, padrão normal: Garagem, pilotis e oito pavimentos-tipo). No entanto, o cerne dos apontamentos reside justamente em boa parte da edificação da área 3 do edital de licitação não se tratar de edificação convencional; sendo, portanto, ruidosa a adoção do padrão da tipologia R8-N para obtenção de valor mercadológico.

Não houve questionamento da idoneidade dos procedimentos e da competência técnica do Avaliador, mas os apontamentos são em função da obtenção de parâmetros observados distintos dos parâmetros adotados.

Já a recomendação tem a sorte de obtenção de melhores resultados, mais adequados e mais ajustados ao mercado imobiliário, no tocante aos valores do patrimônio avaliado, uma vez que são bens públicos e que suas alienações impactam o Erário.

- **Com relação às alíneas “ii” e “iii”:**

De fato, segundo a Norma para Avaliações de Imóveis Urbanos IBAPE/SP: 2011 (atualmente em revisão), o padrão construtivo R8-N (CUB-SP) multiplicado pelo correspondente padrão construtivo observado e analisado em vistoria, conforme a tipologia adequada caso a caso (P_c), serve para estimar os valores unitários de construção (valores novos sem depreciação).

No entanto, o padrão construtivo R8-N, por sua própria definição, diz respeito a um “Edifício residencial, com 8 pavimentos tipo e padrão normal”, devendo esse ser aplicado, única e exclusivamente, à previsão de custos de construção “residenciais”, como bem definido em seu conceito e tal como se observa no Boletim Econômico do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP).

Corroborando essa condição, o Estudo Valores de Edificações de Imóveis Urbanos–SP (IBAPE/SP – peça 78) classifica as construções, até no máximo, dentro das seguintes tipologias para os correspondentes enquadramentos:

- **Residencial:** barracos, casas e apartamentos;
- **Comercial, serviço e industrial:** escritórios e galpões industriais.
- **Especial:** simples coberturas.

Em face do exposto, observa-se que não consta do rol mencionado, a tipologia “hospitais”. Para tanto, nesse mesmo Boletim Econômico do SindusCon-SP, consta a parte relativa ao “Custo da construção comercial, industrial e popular no Estado de São Paulo (em R\$/m²), que abarca os seguintes padrões construtivos: CAL (comercial andares livres) e **CSL (comercial - salas e lojas)**, GI (galpão industrial) e RP1Q (residência popular).

Assim, tal como explanado no relatório preliminar, fundamentado em estudos de casos especiais, no caso, de “construções hospitalares”, como visto, o que melhor se adequou foi o padrão construtivo “CSL-16A (Padrão alto)” (fls. 85/89 da peça 31).

Outro fato relevante que não foi levado em conta, pelo Avaliador, na estimativa dos custos de reprodução das construções / benfeitorias avaliandas, é que os custos unitários constantes do Boletim Econômico do SindusCon-SP abarcam apenas parte desses custos, senão vejamos na nota de rodapé desse mesmo documento:

(*) Conforme Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964 e disposto na NBR 12.721 da ABNT. Na formação do Custo Unitário Básico **não foram incluídos os itens descritos na seção 8.3.5 da NBR 12.721/06**. Fonte: Secon/SindusCon-SP. (grifos nossos).

O Custo unitário básico da construção civil no estado de São Paulo (CUB-SP, em R\$/m²), publicado mensalmente pelo SindusCon/SP, representa o custo parcial da obra e não o global, isto é, não leva em conta os demais custos adicionais.

Para tanto, de acordo com o subitem **8.3.5.** da norma ABNT NBR 12.721:2006 - Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios, dispõe que:

Na formação destes custos unitários básicos não foram considerados os seguintes itens, que devem ser levados em conta na determinação dos preços por metro quadrado de construção, de acordo com o estabelecido no projeto e especificações correspondentes a cada caso particular: fundações, submuramentos, paredes-diafragma, tirantes, rebaixamento de lençol freático; elevador(es); equipamentos e instalações, tais como: fogões, aquecedores, bombas de recalque, incineração, ar-condicionado, calefação, ventilação e exaustão, outros; playground (quando não classificado como área construída); obras e serviços complementares; urbanização, recreação (piscinas, campos de esporte), ajardinamento, instalação e regulamentação do condomínio; e outros serviços (que devem ser discriminados no Anexo A - quadro III); impostos, taxas e emolumentos cartoriais, projetos: projetos arquitetônicos, projeto estrutural, projeto de instalação, projetos especiais; remuneração do construtor; remuneração do incorporador. (grifos nossos).

Também é oportuno destacar que a afirmação da Origem de que a “[...] Tipologia R8-N serve para balizamento dos valores, **de acordo com sugestão do IBAPE (cálculo de proxy)** e é multiplicado pelo Pc [...]” (grifos nossos), nada tem a ver com a análise dos custos unitários de construção, obtidos a partir do “padrão construtivo” definido pelo CUB-SP e pela “tipologia” contida na norma técnica e demais estudos do IBAPE/SP, não aplicável ao presente caso.

O padrão construtivo R8-N nem sequer foi utilizado na Regressão Linear do Avaliador para a obtenção dos “valores de terreno”. Hipoteticamente, a utilização de variáveis independentes do tipo “*proxy*” com tipologias pertinentes caso a caso, até poderiam ser utilizadas numa Regressão Linear, mas, não o foi no presente caso. Portanto, tal arguição está integralmente fora de contexto.

Por fim, a metodologia usual, tal qual adotada pelo Avaliador, qual seja: o Método do Custo de Reprodução (avaliação das construções / benfeitorias) e o Método Comparativo Direto de Dados de Mercado (avaliação dos terrenos), diante do impasse existente para que se atinja o real e

justo valor de mercado dos bens avaliados, principalmente, em prol do Erário, cumpre à Auditoria sugerir uma outra forma de avaliação dos bens imóveis que compõem o complexo hospitalar Edmundo Vasconcelos.

Para tanto, destaca-se a norma brasileira da ABNT NBR 14653-4: 2002 – Avaliação de bens – Parte 4: Empreendimentos, uma vez que, em sendo as construções hospitalares dotadas de características específicas e especiais, tal como já destacado pela Auditoria, essa norma técnica vem a distinguir “construções hospitalares” de outras convencionais, com metodologia própria.

Essa parte da norma ABNT NBR 14653 (subitem **5.1.2**), trata da avaliação no caso de empreendimentos que podem ser classificados segundo a base dos mesmos, quais sejam:

Os empreendimentos podem ser **classificados conforme a base** em:

[...]

b) **de base imobiliária, com fins de exploração comercial e/ou de serviços**, como:

- hotel, motel, resort, apart-hotel;
- *shopping center*, *outlet* e centros de compras assemelhados;

[...]

- teatro, cinema, casa de diversão;
- depósito (por exemplo: armazém, silo fixo, reservatório);
- **hospital**, clínica, casa de repouso [...]. (grifos nossos).

Portanto, não há nenhum argumento apresentado que legitimaria a adoção do padrão da tipologia R8-N adotada.

• **Com relação à alínea “iv”:**

O valor de R8-N encontrado pela auditoria (CUB-SP, “com desoneração”, publicado pelo SindusCon), na data base de janeiro/2022, foi de R\$ 1.646,87/m², tendo o Avaliador utilizado R\$ 1.646,57/m², o que deve constituir apenas engano na transcrição dos centavos.

Entretanto, o apontamento feito pela auditoria trata do questionamento técnico na adoção do valor do CUB-SP para a desoneração. A saber, a metodologia de cálculo do CUB/m² desonerado é a mesma do CUB/m² sem desoneração e obedece ao disposto na Lei nº 4.591/64 e na ABNT NBR 12721:2006. A diferença diz respeito apenas ao percentual de encargos sociais incidentes

sobre a mão de obra. O cálculo do CUB/m² “desonerado” não considera a incidência dos 20% referentes à previdência social, assim como as suas reincidências.

Posto isso, indaga-se ao Avaliador por que se utilizou do CUB-SP “com desoneração” (R8-N = R\$ 1.646,87/m²), ao invés do CUB/m² “sem desoneração” (R8-N = R\$ 1.759,98/m²), uma vez que esse procedimento desvalorizou as construções / benfeitorias diretamente em cerca de 7%, ademais, ainda na data-base de janeiro/2022, antecedendo cerca de 1 ano da publicação do Edital.

As normas técnicas, em nenhum momento, preveem a utilização do CUB-SP “com desoneração”, assim, conclui-se que o Avaliador tratou essa questão de forma equivocada. No entanto, como foi utilizando o CUB “desonerado”, o Avaliador deveria calcular a incidência dos encargos sociais, o que resultaria, por óbvio, no CUB “sem desoneração”, o que seria mais adequado. Esse é mais um dos procedimentos que levaram à subavaliação dos imóveis avaliados, especificamente, nas construções / benfeitorias.

Por fim, cabe salientar que os valores unitários das construções / benfeitorias apuradas pelo Avaliador não condizem com os de construções hospitalares que, por sua natureza, são de alto custo, incompatíveis com edificações residenciais, ao utilizar-se o padrão construtivo R8-N.

Dessa maneira, a Origem não aponta nenhuma explanação que efetivamente destitua de motivação as infringências das conclusões **4.16** e **4.17**, assim como a recomendação presente na conclusão **4.33**.

Em face de todo o exposto, mantêm-se as conclusões do apontamento 4.16 e 4.17, e da Recomendação 4.33 do Relatório Preliminar.

3.20.3.4. Da classificação ou enquadramento das benfeitorias quanto ao Fator de Adequação ao obsolescência pelo Método de Ross-Heidecke

O Fator de Adequação ao Obsolescência e ao Estado de Conservação (fator de obsolescência ou de depreciação) segundo o critério de Ross-Heidecke, que leva em conta o obsolescência, o tipo de construção e respectivos padrões de acabamento, bem como o estado de conservação, é expresso segundo a seguinte equação:

$$Foc = R + K \times (1 - R)$$

Onde:

- Foc = Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação.
- R = Valor residual corresponde ao padrão da edificação, expresso em percentagem.
- K = Coeficiente de Ross-Heidecke (tabelado).

Por sua vez, o Coeficiente de Ross-Heidecke (K), é expresso pela seguinte equação:

$$K = (1 - Ec) \times \{ 1 - [I_E / I_R + (I_E / I_R)^2] / 2 \}$$

Onde:

- K = Coeficiente de Ross/Heidecke (tabelado).
- I_E = Idade (real) da edificação na época de sua avaliação, definida em anos.
- I_R = Vida (útil) referencial da edificação, definida em anos e que depende de sua tipologia.

Posto isso, o Avaliador segundo seus critérios, obteve os seguintes fatores de adequação ao obsolescimento e aos estados de conservação (Foc) para a depreciação das construções avaliadas:

Quadro 4 – Fatores de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc), segundo o Avaliador.

Prédio nº	I_E (anos)	I_R (anos)	Ec (%)	K	Foc
1	32	80	33,20	0,4809	0,5847
2	73	80	33,20	0,0851	0,2680
3	41	80	33,20	0,4090	0,5272
4	16	70	33,20	0,5742	0,6593
5	34	70	33,20	0,4269	0,5415

Fonte: Laudo de Avaliação 15 R4.

Portanto, em face desta parte teórica introdutória e as considerações adotadas pelo Avaliador, prossegue-se com a análise.

Vale destacar que o Avaliador considera o estado de conservação (Ec) de “todas as construções” na referência “F” segundo a tabela abaixo, qual seja:

Tabela 5 – Estados de Conservação (Ec), pelo critério de Ross-Heidecke.

INDICE – UNIDADES PADRONIZADAS

Quadro 1 – Estado da Conservação – Ec

Ref.	Estado da Edificação	Depreciação (%)	Características
A	Nova	0,00	Edificação nova ou com reforma geral e substancial, com menos de dois anos, que apresente apenas sinais de desgaste natural da pintura externa.
B	Entre nova e regular	0,32	Edificação nova ou com reforma geral e substancial, com menos de dois anos, que apresente necessidade apenas de uma demão leve de pintura para recompor a sua aparência.
C	Regular	2,52	Edificação seminova ou com reforma geral e substancial entre 2 e 5 anos, cujo estado geral possa ser recuperado apenas com reparos de eventuais fissuras superficiais localizadas e/ou pintura externa e interna.
D	Entre regular e necessitando de reparos simples	8,09	Edificação seminova ou com reforma geral e substancial entre 2 e 5 anos, cujo estado geral possa ser recuperado com reparo de fissuras e trincas localizadas e superficiais e pintura interna e externa.
E	Necessitando de reparos simples	18,10	Edificação cujo estado geral possa ser recuperado com pintura interna e externa, após reparos de fissuras e trincas superficiais generalizadas, sem recuperação do sistema estrutural. Eventualmente, revisão do sistema hidráulico e elétrico.
F	Necessitando de reparos simples e importantes	33,20	Edificação cujo estado geral possa ser recuperado com pintura interna e externa, após reparos de fissuras e trincas, com estabilização e/ou recuperação localizada do sistema estrutural. As instalações hidráulicas e elétricas possam ser restauradas mediante a revisão e com substituição eventual de algumas peças desgastadas naturalmente. Eventualmente possa ser necessária a substituição dos revestimentos de pisos e paredes, de um, ou de outro cômodo. Revisão da impermeabilização ou substituição de telhas da cobertura.
G	Necessitando de reparos importantes	52,60	Edificação cujo estado geral possa ser recuperado com pintura interna e externa, com substituição de panos de regularização da alvenaria, reparos de fissuras e trincas, com estabilização e/ou recuperação de grande parte do sistema estrutural. As instalações hidráulicas e elétricas possam ser restauradas mediante a substituição das peças aparentes. A substituição dos revestimentos de pisos e paredes, da maioria dos cômodos, se faz necessária. Substituição ou reparos importantes na impermeabilização ou no telhado.
H	Necessitando de reparos importantes e edificação sem valor	75,20	Edificação cujo estado geral seja recuperado com estabilização e/ou recuperação do sistema estrutural, substituição da regularização da alvenaria, reparos de fissuras e trincas. Substituição das instalações hidráulicas e elétricas. Substituição dos revestimentos de pisos e paredes. Substituição da impermeabilização ou do telhado.
I	Sem valor	100,00	Edificação em estado de ruína.

Fonte: IBAPE/SP (peça 77).

No caso, o Avaliador arbitrou como se todas as construções avaliandas estivessem nesse mesmo estado de conservação “F” (necessitando de reparos simples e importantes), depreciando todas elas de forma equalitária e culminando em excessiva depreciação no entender desta Auditoria. Fato esse que não traduz a realidade, quando se observa o registro fotográfico em seu próprio Laudo de Avaliação.

Outro ponto merecedor de destaque é que, mesmo tendo-se uma construção atingindo, praticamente, a totalidade de sua vida útil, como é o caso do Prédio 2 (Internações e Recepção)

com 73 anos de idade (I_E) e vida útil referencial de 80 anos (I_R), atingindo 91,25% ($= 73 \div 80$) de sua vida útil (idade da vida referencial em %), essa construção, muito provavelmente, passou por inúmeras reformas (preventivas e/ou corretivas) ao longo dos anos e ter sido objeto de diversos *Retrofits*⁷ atualizando-a e melhorando seu estado de conservação, principalmente, quando se trata de construções hospitalares.

Assim, observando o registro fotográfico, recomenda-se novo Laudo de avaliação para que proceda as retificações necessárias quanto à depreciação das construções, no que tange a atribuição de valores do Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc), principalmente, nos Prédios 1, 2 e 4, que se encontram em bom estado de conservação para os padrões hospitalares, como se nota claramente nas fotografias. (Recomendação 4.34).

Já nos Prédios 3 e 5, observa-se um estado de conservação aparentemente piorado, sendo assim, deverão ser mais depreciadas.

Desta forma, a tabela resumo para o cálculo do Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc), pelo critério de Ross-Heidecke, deve passar a ser definido tal como segue abaixo, seria mais coerente e adequado à realidade observada em vistoria:

Quadro 5 – Fatores de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc), segundo a Auditoria.

Prédio nº	I_E (anos)	I_R (anos)	Em % da vida útil	Valor residual (R) em %	Estado de conservação (E_c) em %	K	Foc ⁸
1	32	80	40,00%	20%	8,09% (referencial “D”)	0,8794	0,9035
2	73	80	91,25%	20%	8,09% (referencial “D”)	0,1333	0,3066
3	41	80	51,25%	20%	33,20% (referencial “F”)	0,4175	0,5340
4	16	70	22,86%	20%	0,32% (referencial “B”)	0,8630	0,8904
5	34	70	48,57%	20%	33,20% (referencial “F”)	0,4307	0,5446

Fonte: própria.

⁷ A **Reforma** (residencial ou comercial) soluciona uma necessidade imediata com a finalidade de melhorar edificações que precisam de aprimoramento sem necessariamente preservar as características anteriores do imóvel. Já o **Retrofit** trata de modernizar instalações e equipamentos, mantendo suas características conservadas e atualizadas.

⁸ O Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc) = $R + [K \times (1 - R)]$, portanto, **Foc = 0,20 + (K x 0,80)**, quando R = 20% constante.

Portanto, aponta-se a inviabilidade da utilização do Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc) adotado para a avaliação dos prédios do Hospital, apenas adotando o critério da idade da edificação, sem considerar, portanto, seu estado renovado por reformas, acréscimos e *retrofits*, sob o risco de redução desmedida do valor de avaliação, em clara afronta à supremacia do interesse público. (Conclusão 4.18).

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 49/53):

Argumenta a origem:

3.7.3 Avaliação das benfeitorias (Apontamentos 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.32, 4.33 e 4.34)

Sumário de resposta

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

[...]

v. De acordo com o método Ross-Heidecke para cálculo de depreciação, o Foc corresponde ao fator de obsolescência e o Ec ao estado de conservação. São aspectos distintos, porém correlacionados. O Foc é calculado considerando os três aspectos distintos: o estado de conservação aparente (Ec), a idade da edificação na época da avaliação (Ie) e a vida referencial da edificação (Ir). No caso em tela, a vida referencial é de 80 anos, aumentando o coeficiente de mensuração da depreciação (e, portanto, reduzindo o percentual de depreciação). Os aspectos foram analisados e estão alinhados com a normativa aplicável.

Análise da Coordenadoria:

A Origem optou por responder de maneira conjunta todos os apontamentos referentes às benfeitorias do imóvel da área 3 do edital. Sobre a aplicação do Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc) pelo Método de Ross-Heidecke, objeto das conclusões referentes à infringência **4.18** e à recomendação **4.34**, apresenta-se a seguinte análise:

- **Com relação à alínea “v”:**

A esta Auditoria, não restam dúvidas quanto à forma apropriada de cálculo e aplicação do Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc) pelo Método de *Ross-Heidecke*, comumente utilizado na engenharia de avaliações e aqui adotado para a depreciação das construções / benfeitorias do Hospital Edmundo Vasconcelos. Quanto a isso, não há o que se

discutir. Entretanto, a impropriedade apontada trata da adoção da idade da edificação sem a consideração de eventuais melhorias e reformas.

Cumpra registrar e repisar que o Avaliador não levou em consideração, para avaliação e subsequente depreciação das construções/benfeitorias do hospital “[...] seu estado renovado por reformas, acréscimos e *retrofits*, sob o risco de redução desmedida do valor de avaliação, em clara afronta à supremacia do interesse público.” (fl. 93 da peça 31).

E ainda, tal como foi devidamente analisado e destacado no relatório da Auditoria, o Avaliador arbitrou como se todas as construções avaliadas estivessem nesse mesmo estado de conservação “F” (necessitando de reparos simples e importantes), depreciando todas elas de forma equalitária e culminando em excessiva depreciação, o que leva à uma situação antagônica em face do bom estado de conservação observado nas construções / benfeitorias do hospital (fl. 91 da peça 31).

Para comprovação do alegado, basta observar o registro fotográfico o qual, indubitavelmente, demonstra o excelente estado de conservação das edificações/benfeitorias do Hospital Edmundo Vasconcelos.

Em face de todo o exposto, mantêm-se conclusões referentes à infringência 4.18 e à recomendação 4.34 do Relatório Preliminar.

3.20.3.5. Da Análise da Avaliação através das divergências dos parâmetros encontrados e já utilizados na regressão linear

Preconizado pelo princípio da separação dos Poderes, não é atribuição do controle externo a elaboração de relatório de Avaliação Imobiliária. Entretanto, o bom funcionamento do sistema de freios e contrapesos determina que a função da auditoria passa pela verificação das informações prestadas pela administração, bem como testes e estresses de parâmetros adotados, além da conferência dos resultados encontrados para o bom e eficiente uso dos recursos públicos.

Pelo exposto, a Auditoria manteve a metodologia de cálculo da Avaliação dos Imóveis e verificou a possível divergência entre o resultado informado para o valor dos imóveis e o resultado que o Avaliador obteria caso o valor dos parâmetros adotados fosse o apontado pela auditoria.

Repisa-se, não se trata de elaboração de novo laudo de avaliação, mas, sim cálculo de possível redução do patrimônio público, numa operação de liquidação de ativo público imobilizado com possível ressarcimento menor do que seu valor justo.

Portanto, utilizando-se dos parâmetros utilizados na avaliação apontados como inapropriados, teríamos:

- **Alteração dos Parâmetros do Pc** (Índice referente a tipologia e **padrão construtivo** da edificação), vide subitem **30.20.4.2**.
- **Alteração dos valores atribuídos ao CUB-SP** (Custo unitário básico da construção civil no estado de São Paulo), a saber:

CUB/SP (CSL-16A padrão alto) = R\$ 2.707,85/m² de construção para a tipologia de uso “hospitalar” (prédios n^{os} 1, 2 e 4), para a data base de janeiro/2023.

CUB/SP (R8-N) = R\$ 1.912,53/m² de construção, para os demais prédios administrativos (nos 3 e 5), para a data base de janeiro/2023.

- **Alteração dos valores de depreciação através Foc** (Fator de adequação ao obsolescência e ao estado de conservação) **pelo Método de Ross-Heidecke**, para a data base de janeiro/2023.

Conforme a infringência apontada pela auditoria, o correspondente Foc (Fator de adequação ao obsolescência e ao estado de conservação), para a data base de janeiro/2023, seria alterado para:

Quadro 6 – Recálculo das benfeitorias / construções (valores depreciados), segundo a Auditoria.

Prédio n°	Utilização	Tipologia quanto ao uso	Áreas construídas Ac (m ²)	Foc (depreciação)
1	Centro Médico Consultas e Especialidades	Hospitalar	8.000,00	0,9035
2	Internações e Recepção	Hospitalar	14.900,00	0,3066
3	Almoxarifado	Administrativo	1.500,00	0,5340
4	Pronto Atendimento	Hospitalar	1.600,00	0,8904
5	Administração (anexo 1)	Administrativo	541,00	0,5446
Totais			26.541,00	---

Fonte: própria.

Dessa maneira, a potencial discrepância encontrada na avaliação das edificações seria manifesta pelos seguintes valores:

Quadro 7 – Valores da Avaliação elaborada pela SMUL, com as infringências sanadas pela correção dos parâmetros:

DIFERENÇA ENTRE O VALOR AVALIADO E AS POSSÍVEIS IRREGULARIDADES																				
Valor do Bem (Modificado)	R\$ 124.695.776,87	R\$ 78.811.687,60	R\$ 5.732.506,50	R\$ 24.577.479,48	R\$ 1.172.644,44	R\$ 234.989.664,88														
Valor do Bem INCLUINDO FAM (Avaliação)	R\$ 24.497.738,14	R\$ 20.913.350,76	R\$ 4.141.601,18	R\$ 9.406.097,55	R\$ 853.231,06	R\$ 59.812.027,69	R\$ 59.500.000,00													
FAM	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	TOTAL	TOTAL ATRIBUÍDO													
Valor do Bem (Avaliação)	R\$ 28.820.868,40	R\$ 24.603.942,07	R\$ 4.872.482,57	R\$ 11.065.997,12	R\$ 1.003.801,24	R\$ 70.367.091,40	R\$ 70.000.000,00													
AC (m²)	8.000	14.900	1.500	1.800	541	26.541														
Valor do m² predial (avaliação)	R\$ 15.506,92	R\$ 2.289,38	R\$ 3.821,67	R\$ 15.360,92	R\$ 2.167,49	TOTAL ÁREA CONSTRUÍDA (m²)														
Valor do m² predial (avaliação)	R\$ 3.602,61	R\$ 1.651,27	R\$ 3.248,32	R\$ 6.916,25	R\$ 1.855,46															
Foc (Modificado)	0,9035	0,3066	0,5340	0,8904	0,5446															
Foc	0,5847	0,268	0,5272	0,6593	0,5415															
Vuc (Modificado)	R\$ 17.251,71	R\$ 17.251,71	R\$ 7.156,69	R\$ 17.251,71	R\$ 3.979,97															
Vuc (Avaliação)	R\$ 6.161,46	R\$ 6.161,46	R\$ 6.161,46	R\$ 10.480,29	R\$ 3.426,51															
Pc MODIFICADO	6,371	6,371	3,742	6,371	2,081															
Pc	3,742	3,742	3,742	6,371	2,081															
CUB - SP (MODIFICADO)	R\$ 2.707,85	R\$ 2.707,85	R\$ 1.912,53	R\$ 2.707,85	R\$ 1.912,53															
CUB - SP	R\$ 1.646,57	R\$ 1.646,57	R\$ 1.646,57	R\$ 1.646,57	R\$ 1.646,57															
Unidades	Predio - 01	Predio - 02	Predio - 03	Predio - 04	Predio - Anexo 01															

Fonte: própria.

Novamente, não se trata de elaboração de novo laudo de avaliação, mas, sim, de cálculo de possível redução do patrimônio público e sua eventual dilapidação, numa operação de liquidação de ativo público imobilizado com possível ressarcimento menor do que seu valor justo.

Portanto, **aponta-se a possibilidade de subavaliação no valor atribuído às edificações do Complexo Hospitalar, com consequente redução no valor de referência das edificações em até R\$ 175.177.637,19; com o conjunto edilício hospitalar podendo chegar a R\$ 234.989.664,88, tornando inviável a continuidade do certame licitatório sem nova avaliação imobiliária, em especial abordando as infringências apontadas. (Conclusão 4.19).**

Como se observa acima o valor total recalculado (novo) é muito superior ao calculado pelo Avaliador, agora para a data base de janeiro/2023, devendo esse trabalho ser integralmente refeito, de sorte a validar o Laudo de Avaliação adequando-se ao real Valor de Mercado.

Entretanto, o valor discrepante não diverge em nada dos valores mercadológicos usuais. Tal afirmação é facilmente observada quando verificamos a área total edificada do hospital e averiguamos o valor do metro quadrado avaliado e o valor do metro quadrado avaliado com suas devidas infringências corrigidas, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 8 – Valores da Avaliação elaborada pela SMUL, com as infringências sanadas pela correção dos parâmetros:

TOTAL ÁREA CONSTRUÍDA (m²)	26.541
VALOR ATRIBUÍDO AO HOSPITAL PELO AVALIADOR	R\$ 59.500.000,00
VALOR ATRIBUÍDO AO m² CONSTRUÍDO (R\$/m²)	R\$ 2.241,81
VALOR DA AVALIAÇÃO COM OS APONTAMENTOS APLICADOS	R\$ 234.989.664,88
VALOR DA AVALIAÇÃO COM OS APONTAMENTOS APLICADOS POR CADA m² CONSTRUÍDO (R\$/m²)	R\$ 8.853,84

Fonte: própria.

Verifica-se, dessa forma, que a discrepância não se dá pela correção dos parâmetros, mas pela avaliação original.

Imaginar uma edificação hospitalar, que se apresenta como instituição hospitalar de excelência, inclusive por suas instalações e estruturas, tem valor de mercado de R\$ 2.241,81/m², é dizer que um hospital com heliponto, fachadas com pele de vidro, entradas com coberturas em treliças metálicas e aspecto de conservação aceitável para seu funcionamento apresenta valor negocial abaixo do dispêndio necessário para sua construção (CUB-SP). Distancia-se, inclusive, da definição normativa de valor de mercado.

Por outro lado, **a retificação das infringências nos valores dos parâmetros do laudo torna o valor do metro quadrado avaliado corrigido de R\$ 8.853,84/m²** (apesar de inferior ao esperado pelo uso hospitalar, padrão edifício alto e região valorizada do imóvel) **muito mais condizente com o metro quadrado aplicado às edificações em comento.**

Portanto, **aponta-se para a impropriedade apresentada pela PMSP de o valor de mercado avaliado de R\$ 2.241,81/m² para o complexo hospitalar ser extremamente inconsistente com a realidade mercadológica de uso em região extremamente valorizada. Ainda, a retificação das infringências nos valores dos parâmetros do laudo torna o valor do metro quadrado avaliado corrigido de R\$ 8.853,84/m² mais condizente com o metro quadrado aplicado às edificações em comento. (Conclusão 4.20).**

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 56/57):

Ver manifestação na sequência da análise da **Infringência 4.21.**

Análise da Coordenadoria:

Ver análise na sequência da **Infringência 4.21, em que são mantidas as infringências 4.19 e 4.20.**

3.20.4. Da avaliação integrada dos bens licitados (lotes + edificações)

Complementando a análise, cumpre estabelecer algumas premissas para a formação “temporária” do Valor de Mercado Total do Imóvel ($V_i = V_i \text{ ÁREA 1} + V_i \text{ ÁREA 2} + V_i \text{ ÁREA 3}$):

- Esta Auditoria pressupõe que o Valor de Mercado dos Terrenos em cada um dos 3 imóveis, quais sejam, **áreas 1, 2 e 3**, estejam supostamente adequados ao Mercado Imobiliário local e atualizados para a data base de janeiro/2023, no entanto, isso só será possível de ser aferido a partir de uma nova Regressão Linear, por meio da Inferência Estatística a ser realizada pelo Avaliador, com o uso do software SisDea® e mediante os aspectos técnicos relevantes expostos a seguir.
- Com a necessidade de o Avaliador refazer sua Regressão Linear e a fim de atualizar os valores dos terrenos avaliados e complementar as informações dos elementos comparativos (dados coletados), resultados esses, decorrentes da possível melhoria no poder de explicação da equação de regressão, dado pelo aumento do coeficiente de Determinação (R^2), com a inserção de uma nova variável independente quantitativa, qual seja, “distância ao polo de influência”, ou melhor, a distância (em metros) às estações de METRÔ disponíveis na mesma região geoeconômica.
- No caso dos Valores de Mercado das Benfeitorias / Construções, valem todas as considerações detalhadamente apresentadas pela Auditoria.

Dito isso, segue abaixo o quadro resumo da composição de todos os Valores de Mercado (terrenos + benfeitorias / construções) apurados e o correspondente valor total (Vi) resultante dos 3 imóveis:

Quadro 9 – Cálculo do Valor Total do Imóvel, abrangendo os 3 imóveis (Vi), segundo a Auditoria.

Imóvel avaliando	Área total de terreno At (m ²)	Valores unitários de terreno (vut) (R\$/m ²) (i)	Valores totais dos terrenos (Vt) (R\$) (i)	Áreas construídas Ac (m ²)	Valores totais das benfeitorias (Vb) (R\$) (ii)	Valores totais dos 3 imóveis (Vi) (R\$) (ii)
ÁREA 1	1.132,50	9.183,22	10.399.996,65	---	---	10.399.996,65
ÁREA 2	4.632,50	10.577,44	48.999.990,80	---	---	48.999.990,80
ÁREA 3	23.900,00	10.711,30	256.000.070,00	26.541,00	234.989.664,88	490.989.734,88
Totais	29.665,00	---	R\$ 315.400.057,45	26.541,00	R\$ 234.989.664,88	R\$ 550.389.722,33

Fonte: própria.

(i) Os valores de terreno resultantes (Vt) encontram-se na data base de fevereiro/2022, conforme Laudos de Avaliação expedidos pelo Avaliador e serão passíveis de alteração, após a devida

atualização das informações e o refazimento dos cálculos pelo Avaliador, conforme exposto nesta análise.

(ii) Os valores das benfeitorias / construções resultantes (Vb) foram trazidos, pela Auditoria, para a data mais recente e, assim, encontram-se na data base de janeiro/2023. Estes também serão passíveis de alteração a depender da data base a ser definida na reedição dos próximos Laudos de Avaliação pelo Avaliador.

Dessa maneira, o valor total dos 3 imóveis (terrenos + benfeitorias / construções), consequentemente o valor de referência da licitação, verificadas todas as impropriedades dos valores atribuídos nos parâmetros da avaliação, pode chegar R\$ 550.389.722,33, reiterando a necessária reedição dos 3 Laudo de Avaliação (Conclusão 4.21).

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 56/57):

Argumenta a origem:

3.7.5 Subavaliação (Apontamentos 4.19, 4.20 e 4.21)

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

- i. O valor do metro quadrado da benfeitoria não corresponde ao valor de mercado do imóvel, que é constituído por terreno mais benfeitoria; e
- ii. Normativamente, não há vício na forma da avaliação, dado que a metodologia foi aprovada pelo órgão competente. Por outro lado, os fatores de arbítrio do perito estão amparados pela competência profissional para realização da própria avaliação.

A origem ainda acrescenta que:

Importante pontuar que não há que se confundir o valor do metro quadrado da benfeitoria, que é amparado exclusivamente no custo de reprodução e fator de obsolescência do bem (conforme apresentado no item 3.7.3 desta Nota Técnica), com o valor de mercado de um imóvel, que é constituído por terreno mais benfeitoria. Em outras palavras, não é possível comparar o valor da construção apontado no laudo com o do metro quadrado incorporado e comercializado na região, que contém, entre outros fatores comerciais, fração ideal do terreno em sua composição.

Ademais, os fatores para determinação do valor das benfeitorias são de competência do técnico contratado, tendo ele responsabilidade pela tradução de suas observações em vistoria, seu conhecimento técnico e até senso comum, como preconiza a própria norma de avaliação de imóveis urbanos NBR 14.653-2.

O órgão competente para análise e avaliações imobiliárias do Município - CGPATRI - verificou e aprovou a metodologia normativa utilizada na avaliação dos imóveis. Significa dizer que, normativamente, não há vício na forma da avaliação. Como bem pontuado pela auditoria, “não é atribuição do controle externo a

elaboração do relatório de Avaliação Imobiliária”, tampouco desta São Paulo Parcerias, fator que reitera a impossibilidade de julgamento acerca do mérito dos fatores utilizados na avaliação. No máximo, é possível observar a legalidade do procedimento, que, no caso, seguiu à risca as determinações legais e normativas que lhe competiam.

Análise da Coordenadoria:

A Origem optou por responder de maneira conjunta os apontamentos referentes à análise da avaliação, conclusões **4.19 e 4.20**, e o apontamento da conclusão **4.21**.

Primeiramente, é elogiosa a colocação da Origem de que o valor do metro quadrado do imóvel é o valor do metro quadrado da edificação somada à fração correspondente do lote por metro quadrado edificado. Tal prática, de fato é usual no mercado imobiliário e consiste na amortização do valor do terreno na venda do metro quadrado da edificação.

Entretanto, tal colocação não tem efeito retificador ao apontamento **4.20**, pois o valor de R\$ 2.241,81/m² edificado é imediatamente comparado com o valor obtido com o valor de R\$ 8.853,84/m² oriundo das retificações exclusivas da edificação da própria avaliação feita apresentada pela Origem e ambas desconsiderando o terreno neste cálculo.

Essa comparação foi feita, portanto, para demonstrar o valor defasado do ponto de vista mercadológico. Entretanto, caso o objetivo fosse a aquisição do Hospital em função do metro quadrado construído, o potencial construtivo adicional do terreno deveria ser considerado, visto o terreno ter 29.665,00m², enquanto a edificação apresenta 26.541,00m², o que representa um índice menor que 1 de edificação/área de terreno, o que é bem atípico na área.

Complementando, o valor indicado no apontamento **4.20**. do relatório precedente da Auditoria, refere-se ao resultado do quociente entre o valor total atribuído, pelo Avaliador, às construções / benfeitorias de R\$ 59.500.000,00 e o total de área construída, qual seja, de 26.541,00m² (**Quadro 6** - fl. 97 da peça 31).

Trata-se, portanto, de um valor médio a partir do montante avaliado, resultando em R\$ 2.241,81/m² o qual, no entendimento da Auditoria, são insuficientes para construções/benfeitorias do tipo “hospitais”, conforme destacado pela Auditoria.

Também é oportuno destacar que até mesmo o total de área construída indicada pelo Avaliador, à fl. 19 do Laudo de Avaliação nº 15R4, qual seja, de 2.625,17m², está totalmente equivocada. Para tanto, basta proceder ao somatório no quadro resumo subsequente, à fl. 20 do referido trabalho técnico apresentado, que resultaria na área construída total de 26.541,00m² (= 8.000m² + 14.900m² + 1.500m² + 1.600m² + 541m²).

Dessa forma, tendo em vista a análise técnica realizada acerca do procedimento avaliatório apresentado, a Auditoria recalculou o valor médio, obtido em decorrência dos apontamentos evidenciados no relatório precedente e alcançou o resultado de R\$ 8.853,84/m², tão somente para as “construções / benfeitorias”.

Dessa forma, conforme arguiu a Origem, a resposta é sim, a este valor de R\$ 8.853,84/m², preliminarmente apurado para as construções/benfeitorias, deverá ser ainda somado o valor de terreno resultante de uma nova avaliação já requerida ao Avaliador, constituindo-se assim, no provável e real valor de mercado do imóvel.

Em face de todo o exposto, mantêm-se conclusões referentes às infringências 4.19, 4.20 e 4.21.

Por fim, um fato relevante merece especial atenção e impactou no valor tanto do terreno, quanto nas edificações do Lote 03.

Na avaliação da ÁREA 3 (Laudo 15R4) o Avaliador aplicou diretamente ao Valor de Mercado total do imóvel (Vi) um “Fator de ajuste ao mercado ($F_{AM} = 0,85$) que, por óbvio, o depreciou sumariamente em 15% com a alegação de que “[...] O mercado se encontra em recessão com várias ofertas e prazo para negociação em média 12 a 24 meses.”

Pois bem, primeiramente, ele aplicou essa suposta depreciação por meio desse fator (F_{AM}) apenas na ÁREA 3, nas outras duas (ÁREAS 1 e 2) nem sequer houve menção a respeito disso e muito menos em sua inconsistente aplicação na outra ÁREA 3.

Dessa maneira, verifica-se a impropriedade de redução do valor da Área 3 através de F_{AM} – Fator de ajuste ao mercado, reduzindo em 15% apenas um dos bens avaliados sob

justificativa de recessão. Há uma clara incongruência no posicionamento, em função da aplicação exclusiva da redução em apenas um dos lotes (justamente o que apresenta valor justificadamente mais elevado), visto que os 3 lotes formam uma única área comum. (Conclusão 4.22).

Em segundo lugar, esse suposto fator (F_{AM}) não existe, portanto, não encontra respaldo técnico legal, segundo preconizam as Normas Técnicas vigentes (ABNT e IBAPE/SP).

Ainda, o que dá respaldo à necessária explicação do comportamento do mercado imobiliário local, esteja ele recessivo ou não, é a própria pesquisa imobiliária submetida à Regressão Linear, por meio da Inferência Estatística, que o explica segundo a equação de regressão resultante.

Apesar de toda a contundência dos argumentos apresentados para a não existência de aplicação de fator de Ajuste de Mercado (F_{AM}) ainda mais aplicando-o a apenas um dos valores obtidos dentre os três laudos, observa-se necessidade de verificação se há, de fato recessão no mercado imobiliário, como alegou o Avaliador.

Ainda que o método adotado já captaria flutuação negativa no valor dos imóveis, visto que as amostras tenderiam ao seu valor de mercado. A verificação faz-se necessária em função do zelo para que a licitação, enquanto procedimento administrativo e como tal, evitado de custos e tempo da máquina pública, tenha sua consecução atingida.

Como primeira verificação, analisou-se o Índice Nacional de Custo de Construção (INCC) por suas séries anuais, como visto a seguir:

Figura 16 - INCC acumulado anualmente.

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Acumulado anual
2023	0,46	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,46
2022	0,71	0,38	0,86	0,95	2,28	2,14	0,86	0,09	0,09	0,12	0,36	0,09	9,27
2021	0,89	1,89	1,30	0,90	2,22	2,16	0,85	0,46	0,51	0,86	0,67	0,35	13,84
2020	0,38	0,33	0,26	0,22	0,20	0,34	1,17	0,72	1,16	1,73	1,28	0,70	8,81
2019	0,49	0,09	0,31	0,38	0,03	0,88	0,58	0,42	0,46	0,18	0,04	0,21	4,14
2018	0,31	0,13	0,24	0,29	0,23	0,97	0,61	0,15	0,23	0,35	0,13	0,13	3,83
2017	0,41	0,65	0,16	-0,02	0,63	0,93	0,30	0,36	0,06	0,31	0,31	0,07	4,25
2016	0,39	0,54	0,64	0,55	0,08	1,93	0,49	0,29	0,33	0,21	0,16	0,34	6,10
2015	0,92	0,31	0,62	0,46	0,95	1,84	0,55	0,59	0,22	0,36	0,34	0,10	7,49
2014	0,88	0,33	0,28	0,88	2,05	0,66	0,75	0,08	0,15	0,17	0,44	0,08	6,94
2013	0,65	0,60	0,50	0,74	2,25	1,15	0,48	0,31	0,43	0,26	0,35	0,10	8,09
2012	0,89	0,30	0,51	0,75	1,88	0,73	0,67	0,26	0,22	0,21	0,33	0,16	7,12

Fonte: site <https://www.idinheiro.com.br/tabelas/tabela-incc/>.

Como é verificável, o índice acumulado da Construção Civil para o ano de 2021 (retratável em janeiro de 2022 e, portanto, auferível na data-base da elaboração do laudo do lote 03 – Laudo de Avaliação 15R4) foi o maior dos últimos 10 anos, o que só corrobora a não possibilidade de redução do valor de avaliação.

Sobre outro prisma, ao se verificar no site de Registro de Imóveis do Brasil (registroimoveis.org.br), é possível obter a quantidade mensal de compra e venda de imóveis nas capitais dos estados brasileiros.

Levantou-se os números a partir de 2019 (suposto período que subsidiaria eventual crise imobiliária e obteve-se o seguinte resultado:

Figura 17 - Quantidade de imóveis Comprados e Vendidos nas capitais brasileiras.

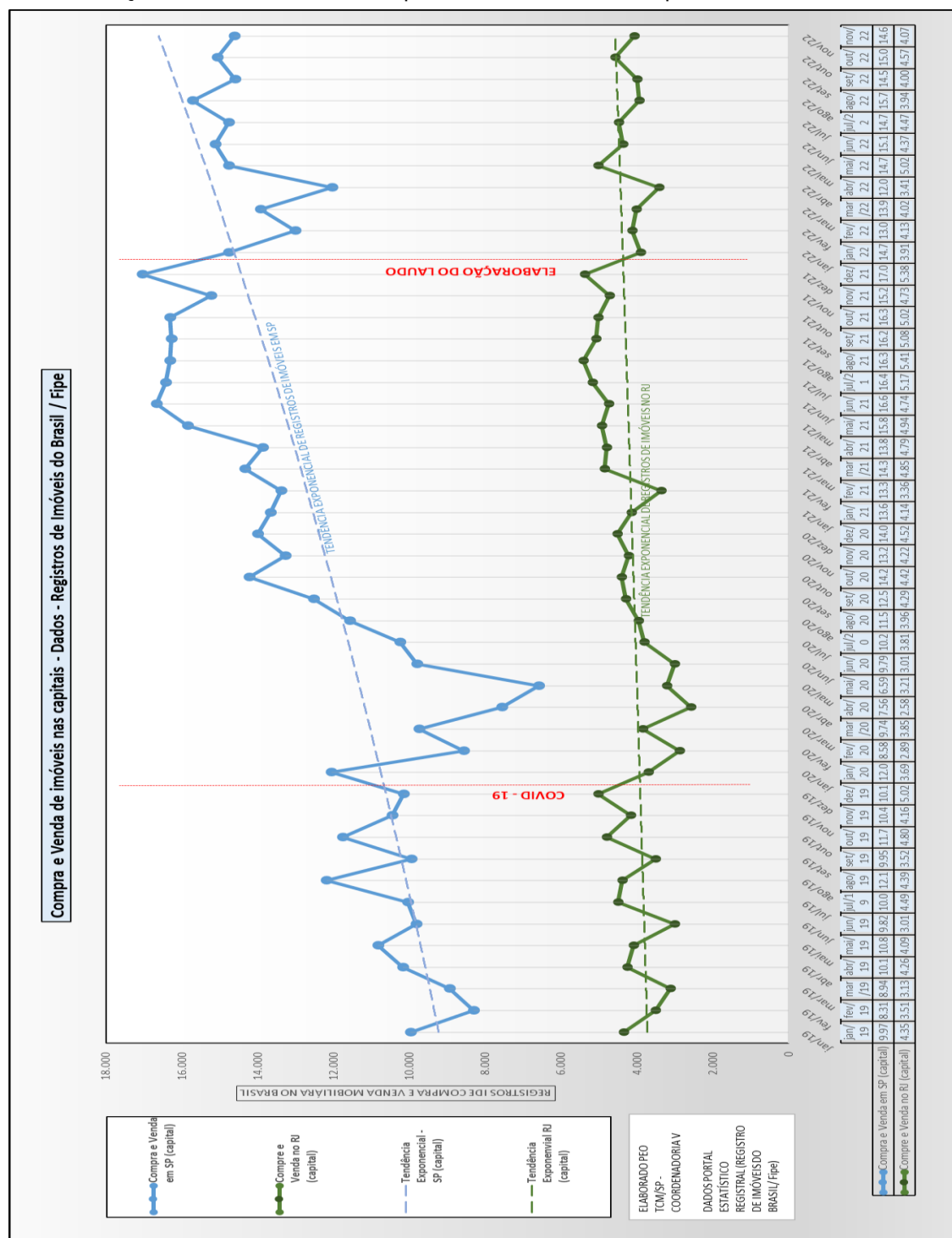
COMPR & VENDA		POR DATA DE REGISTRO															
		SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	CURITIBA	FLORIANÓPOLIS	RECIFE	FORTALEZA*	SALVADOR	CAMPO GRANDE	MARINGÁ	JOINVILLE	CAMPINAS	SANTOS	GUARULHOS	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	REBEIRÃO PRETO	
ANO	MÊS	SP	RJ	PR	SC	PE	CE	BA	MS	PR	SC	SP	SP	SC	SP	SC	SP
2018	jan/18	9.978	4.357	2.600	1.282	888	769	não disponível	1.258	776	785	2.249	1.145	829	909	829	909
2018	fev/18	8.317	3.512	1.949	962	724	673	não disponível	1.324	745	613	1.456	631	631	740	631	897
2018	mar/18	8.942	3.103	2.068	943	597	726	não disponível	1.371	640	666	1.553	779	673	647	673	872
2018	abr/18	10.176	4.265	2.084	1.012	702	788	não disponível	1.514	771	983	1.529	792	752	829	752	1.258
2018	mai/18	10.038	4.091	2.626	1.170	692	782	não disponível	1.272	879	939	1.516	833	1.029	975	1.029	1.444
2018	jun/18	9.822	3.015	2.311	924	622	705	não disponível	888	632	717	1.599	720	867	982	867	1.046
2018	jul/18	10.048	4.458	2.237	602	801	651	não disponível	1.450	730	704	1.548	838	1.052	1.050	1.052	1.247
2018	ago/18	12.189	4.394	2.450	1.171	961	949	não disponível	1.077	780	941	2.149	936	925	1.080	925	1.209
2018	set/18	9.954	3.525	2.151	1.112	874	691	não disponível	1.164	712	831	1.833	838	846	897	838	1.132
2018	out/18	11.766	4.806	2.517	1.225	821	919	não disponível	1.178	799	930	1.902	1.089	954	933	1.089	1.175
2018	nov/18	10.465	4.167	2.400	1.104	752	752	não disponível	1.164	644	828	1.444	910	1.052	883	883	1.329
2018	dez/18	10.161	5.026	2.425	1.145	805	885	não disponível	1.375	804	910	1.675	801	890	962	890	1.301
2020	jan/20	12.065	3.698	2.626	1.308	1.092	734	não disponível	1.529	835	886	2.159	1.195	1.180	993	1.180	943
2020	fev/20	8.991	2.892	1.703	723	693	536	não disponível	1.082	708	593	1.593	623	746	801	781	1.084
2020	mar/20	9.740	3.855	2.312	737	674	485	não disponível	1.180	872	595	1.811	794	904	827	794	1.084
2020	abr/20	7.588	2.584	1.695	440	540	362	não disponível	1.275	450	541	1.070	595	761	556	595	924
2020	mai/20	6.993	3.279	1.734	801	420	67	não disponível	1.009	702	734	844	473	590	646	590	929
2020	jun/20	9.799	3.013	2.240	778	470	424	não disponível	1.347	679	902	1.478	650	933	708	1.478	1.201
2020	jul/20	10.244	3.819	2.208	1.165	615	718	não disponível	1.738	1.085	1.129	1.546	795	822	984	822	1.624
2020	ago/20	11.996	3.965	2.278	1.162	716	765	não disponível	1.590	875	904	1.699	1.030	1.013	949	1.030	1.533
2020	set/20	12.532	4.296	2.691	1.190	827	653	não disponível	1.513	1.036	1.000	1.926	1.167	1.141	945	1.167	1.512
2020	out/20	14.230	4.420	3.026	1.595	776	815	não disponível	1.513	1.169	1.133	2.113	1.222	1.241	1.204	1.222	1.623
2020	nov/20	13.269	4.223	2.360	1.047	954	1.072	não disponível	1.518	902	1.000	2.041	1.354	1.109	1.157	1.354	1.400
2020	dez/20	14.008	4.526	2.577	1.374	695	938	não disponível	1.651	1.155	773	2.111	1.246	1.247	1.234	1.246	1.776
2021	jan/21	13.667	4.149	2.845	1.189	698	1.561	não disponível	1.420	1.084	918	2.659	1.357	877	1.159	1.357	1.562
2021	fev/21	13.361	3.361	2.658	1.564	658	1.095	não disponível	1.343	966	1.057	2.103	971	991	1.059	1.059	1.465
2021	mar/21	14.333	4.852	2.799	1.483	652	900	não disponível	1.813	1.070	1.145	2.368	1.384	1.343	1.313	1.384	1.921
2021	abr/21	13.868	4.796	3.045	1.371	774	699	não disponível	1.538	939	1.116	2.051	1.079	1.044	1.046	1.079	1.710
2021	mai/21	15.858	4.943	3.379	1.352	820	1.286	não disponível	1.741	1.091	1.247	2.441	1.255	1.150	1.113	1.255	2.050
2021	jun/21	16.666	4.747	3.605	1.572	1.039	1.193	não disponível	1.592	1.227	1.290	2.352	1.322	1.047	1.114	1.322	1.778
2021	jul/21	16.429	5.174	3.576	1.764	911	1.372	não disponível	1.854	1.227	676	2.591	1.394	1.393	1.383	1.393	2.000
2021	ago/21	16.324	5.411	3.955	1.729	731	1.161	não disponível	1.731	1.171	1.138	2.515	1.384	1.596	1.323	1.596	2.121
2021	set/21	16.288	5.081	3.305	1.775	795	1.197	não disponível	1.600	989	1.109	2.807	1.357	1.248	1.248	1.248	1.899
2021	out/21	16.320	5.023	3.570	1.533	780	1.527	não disponível	1.480	979	1.156	2.505	1.433	1.275	1.169	1.433	1.889
2021	nov/21	15.237	4.732	3.166	1.357	762	1.080	não disponível	1.806	653	1.177	2.121	1.333	1.241	1.268	1.333	1.676
2021	dez/21	17.040	5.388	3.536	1.498	626	1.192	não disponível	1.969	801	1.206	2.401	1.322	1.111	1.375	1.375	2.076
2022	jan/22	14.765	3.916	2.862	1.415	688	1.317	não disponível	1.449	915	864	2.231	1.180	1.154	1.292	1.180	1.938
2022	fev/22	13.020	4.133	2.958	1.359	545	847	não disponível	1.299	733	966	1.779	1.014	963	843	1.014	1.369
2022	mar/22	13.936	4.022	3.003	1.507	564	1.075	não disponível	1.464	701	904	2.279	1.082	1.009	972	1.082	1.545
2022	abr/22	12.095	3.418	2.625	1.360	499	719	não disponível	1.681	577	997	1.800	893	943	913	893	1.344
2022	mai/22	14.777	5.024	3.122	1.636	736	990	não disponível	1.521	652	973	2.306	1.134	1.303	1.056	1.134	1.639
2022	jun/22	15.126	4.371	2.801	1.333	739	911	não disponível	1.550	775	1.086	2.114	1.04	905	884	905	1.610
2022	jul/22	14.777	4.479	3.004	1.271	726	937	não disponível	1.422	634	1.175	2.539	923	1.147	1.050	1.147	1.745
2022	ago/22	15.727	3.944	3.218	1.655	1.144	948	não disponível	1.551	813	1.097	2.448	1.182	1.117	1.146	1.182	1.847
2022	set/22	14.594	4.005	2.910	1.417	823	926	não disponível	1.389	731	973	2.318	993	1.166	1.062	1.166	1.659
2022	out/22	15.065	4.577	2.749	1.027	795	889	não disponível	1.397	690	1.086	2.063	1.160	984	995	1.086	1.611
2022	nov/22	14.614	4.073	2.756	1.080	830	867	não disponível	1.390	829	973	2.133	934	933	949	934	1.596

ELABORAÇÃO FIPE, COM BASE EM DADOS DO REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

Fonte: https://www.registrodeimoveis.org.br/intranet/arquivos/upload/geral/999999_upload_de_arquivos_geral_20230130_154634_70de66a8-5928-4dd7-b78e-40598eddf7e2.xlsx, retirado em fevereiro 2023.

A partir desse dado, a Auditoria elaborou o seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Quantidade de imóveis Comprados e Vendidos nas capitais brasileiras.



Fonte: elaboração própria. Dados retirados do site.

Através do gráfico elaborado pela auditoria, verifica-se que, a despeito do quantitativo de compra e venda de imóveis em SP ter apresentado breve redução nos primeiros meses de

2020, justificada pelo início da crise sanitária do COVID-19, houve rápido e continuado crescimento negocial dos imóveis de SP, tendo seu ápice no final de 2021 e início de 2022, período base do laudo de avaliação, constituindo clara impropriedade a utilização de F_{AM} – Fator de Ajuste redutor do valor do imóvel. (Conclusão 4.23).

Ademais, comparando as duas linhas de tendência das duas principais capitais do país através do gráfico elaborado pela Auditoria, verifica-se que a de SP, diferentemente da linha do RJ, apresenta forte inclinação positiva, mostrando o crescimento negocial imobiliário mesmo no período pandêmico e corroborando o apontamento da necessária elaboração das Avaliações Imobiliárias com data-base mais atual. (Conclusão 4.24).

Portanto, é equivocada e incongruente a sua aplicabilidade no caso, não devendo ser utilizada em hipótese alguma.

Manifestação Prévia da Origem (peça 66, fls. 51/53):

Argumenta a origem:

3.7.4 Panorama econômico e fatores de mercado (Apontamentos 4.12, 4.22, 4.23, 4.24 e 4.29)

Sumário de resposta

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

- i A alteração das condições de mercado não implica vício ou ilegalidade do procedimento licitatório, uma vez que as avaliações estavam válidas na data de publicação do Edital;
- ii O Fator de Ajuste de Mercado, ou Fator de Comercialização, é arbitrado pelo técnico/perito em função da conjuntura do mercado para o produto específico que se avalia, na data base da avaliação;
- iii A metodologia utilizada na avaliação do imóvel de código 15 foi o método evolutivo, que possui o cálculo em conformidade com o item 8.2.4 da NBR 14.653-2: $VI = (VT + CB) * FC$ (Valor do Imóvel é igual à soma do Valor de Terreno e de Construções e Benfeitorias multiplicado pelo Fator de Comercialização); e
- iv A metodologia utilizada na avaliação dos imóveis 1 e 2 foi o método comparativo direto de mercado, pela ausência de benfeitorias, utilizando modelo de regressão linear, sobre o qual, normativamente, não se aplica o Fator de Comercialização, como no método evolutivo.

A origem ainda acrescenta que:

Acerca da data-base de realização das avaliações imobiliárias, ainda que observadas mudanças de mercado no período entre essa e a data de realização do certame, tal fato não constitui impropriedade ou ilegalidade, uma vez que as avaliações estavam válidas na data de publicação do Edital. Reforça-se que a regra legal utilizada subsidiariamente à totalidade dos imóveis do PMD é aquela prevista na Lei municipal nº 17.216/2019, que, em seu artigo 4º, § 5º, prevê que “as avaliações para a alienação de imóveis serão válidas por até 3 (três) anos, desde que o valor avaliado seja corrigido pelos índices oficiais de inflação caso a publicação do respectivo edital ocorra 1 (um) ano após a realização da avaliação correspondente”.

Naturalmente, qualquer momento que não aquele exato de emissão do laudo de avaliação pode demonstrar alteração mercadológica, positiva ou negativa, uma vez que segundo a norma técnica ABNT NBR 14.653-1 item 3.1.44, o valor do mercado se caracteriza pela “quantia mais provável pela qual se negociaria voluntária e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigentes”.

Análise da Auditoria

Com relação à organização elaborada pela origem, os itens não correspondem ao cenário de aquecimento mercadológico abordado no item **3.30.4**. A única colocação da Origem que cabe análise e que coaduna com o presente item é a que “qualquer momento que não aquele exato de emissão do laudo de avaliação pode demonstrar alteração mercadológica, positiva ou negativa”.

Dessa maneira, em função da drástica mudança mercadológica de fevereiro de 2022 até a presente data, recomenda-se a elaboração de nova avaliação, bem como a ratificação das conclusões **4.22 a 4.24**.

Em face de todo o exposto, mantêm-se conclusões referentes às infringências 4.22 a 4.24. do Relatório Preliminar.

3.21. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

Nome	Cargo
Rubens Naman Rizek Júnior	Secretário do Governo Municipal – à época
Edson Aparecido dos Santos	Secretário do Governo Municipal – atual
Tarcila Peres Santos	Secretária Executiva de Desestatização e Parcerias
Rogério Ceron de Oliveira	Presidente da SPParcerias – à época
Guilherme Bueno de Camargo	Presidente da SPParcerias – atual
Marcelo Augusto Marques	Presidente da Comissão de Licitação

4. CONCLUSÃO

Em vista das análises dos aspectos formais e legais, consideramos que o Edital da Concorrência nº 003/2023/SGM-SEDP, para a venda conjunta de 3 (três) imóveis contíguos, de titularidade do Município de São Paulo, localizados na Avenida Professor Ascendino Reis esquina com a Rua Borges Lagoa, subdistrito de Indianópolis **não reúne condições de prosseguimento**, em razão da existência de infringências e impropriedades que maculam o certame.

Após análise da Manifestação Prévia da Origem (peças 65/67), destacam-se:

- Foram superadas as conclusões 4.8; 4.26 e 4.27;
- As demais conclusões foram reiteradas, após análise da manifestação da Origem.

Infringências / Impropriedades:

4.1. Cabe à Secretaria de Governo Municipal demonstrar o interesse público devidamente justificado para a alienação dos imóveis objeto do presente certame frente a situação atual desses imóveis, sob pena de infringência do art. 112 da LOM c/c art. 17 da LF 8666/93 c/c art. 5º, parágrafo único da LM 16.703/2017. **(Subitem 3.2.4)**

4.2. Os estudos e demais subsídios apresentados pela SGM no processo de licitação não são suficientes para demonstrar a viabilidade da alienação, em infringência ao disposto no art. 1º,

inciso V e art. 5º, caput, da Lei Municipal nº 16.703/17 c/c art. 2º do DM 59.658/2020. **(Subitem 3.3.1)**

4.3. A SGM deverá promover a reunião desses processos para que todas as informações referentes à alienação dos imóveis estejam consolidadas em um único processo, tendo em vista o disposto no art. 3º do DM 59.658/2020. **(Subitem 3.3.2)**

4.4. A SGM deverá providenciar a consolidação das informações patrimoniais dos imóveis licitados em anexo específico do edital de forma individualizada, com a indicação das irregularidades existentes nos imóveis que deverão ser suportadas pelo adquirente, conforme estabelecido no art. 4ª do DM 59.658/2020, bem como deverá providenciar a abertura de matrícula dos imóveis 1 e 2 para que seja possível o registro da escritura de venda e compra estabelecida no edital, conforme previsão contida nos art. 227 e 236 da LF nº 6.015/1973. **(Subitem 3.3.3)**

4.5. Houve apenas aprovação formal do laudo de avaliação sem qualquer juízo técnico sobre os laudos apresentados, comprometendo a aprovação dos laudos de avaliação pela PMSP, em infringência ao §1º do artigo 2º da LM 17.590/21. **(Subitem 3.3.7)**

4.6. Não foi realizada audiência pública antes da publicação do edital, em infringência ao art. 39 da LF 8666/93 c/c art. 7º da LM 16.703/2017. **(Subitem 3.4)**

4.7. Os subitens 3.1.4 e 3.17 do edital ao estabelecerem a celebração do instrumento jurídico de “Acordo de Rescisão” entre PMSP, Adjudicatário e a Concessionária para a rescisão da concessão administrativa de uso não estão de desacordo com disposto no art. 5º parágrafo único da LM 17590/21. **(Subitem 3.7)**

4.9. O edital não contém exigência de regularidade fiscal e trabalhista, em infringência ao art. 29 da LF 8.666/93. **(Subitem 3.11.1)**

4.10.A SGM deverá apresentar as justificativas técnico-jurídicas para a celebração de compromisso de compra e venda, tendo em vista que o edital já contempla a celebração de escritura pública de venda e compra, bem como incluir no edital a minuta do compromisso de

venda e compra previamente aprovada pela Assessoria Jurídica do Órgão, conforme preceitua o art. 38, parágrafo único, e art. 40, §2º, inciso III, da LF 8666/93. **(Subitem 3.14)**

4.11. Destaca-se a impropriedade de as áreas 1 e 2 serem desprovidas de Matrículas, ou seja, não constam no registro do Cartório de Registro de Imóveis, o que pode impactar negativamente no valor do imóvel, bem como afrontar a segurança jurídica de eventual adquirente **(Subitem 3.20.1.)**

4.12. Aponta-se para a impropriedade na apresentação de valor estimado potencialmente defasado, em virtude de as três avaliações terem data-base ultrapassando um ano do presente certame licitatório (fevereiro de 2022), em período mercadológico conturbado, porém aquecido, em possível desagravo ao interesse público **(Subitem 3.20.1.)**

4.13. A omissão da proximidade do polo de influência – Metrô – não a incluindo como variável independente no método avaliativo do bem licitado contraria a supremacia do interesse público, bem como o art. 17 da Lei 8666/1993 **(Subitem 3.20.2.1.)**

4.14. Conclui-se pela necessidade premente de elaboração de novo laudo de avaliação, sopesando as recomendações feitas pela presente auditoria, sob pena de atacar frontalmente o interesse público e subsidiariamente o art. 17 da Lei 8.666/1993 **(Subitem 3.20.2.2.)**

4.15. Aponta-se que, no caso do parâmetro Pc – Índice referente a tipologia e padrão construtivo da edificação – permanecer equivalente ao de uma edificação não-residencial de padrão simples, demonstrados todos os elementos edilícios manifestamente elevadores do padrão construtivo (tais como heliponto, pano de vidro na fachada, entradas com cobertura de treliças metálicas e vidro) o Laudo de Avaliação não pode ser o balizador do valor de referência do edital, sob o risco de dilapidação patrimonial do erário, em clara afronta à supremacia do interesse público e afronta em via transversa ao art. 17 da Lei 8666/1993. **(Subitem 3.20.3.2.)**

4.16. Aponta-se a inviabilidade na utilização da tipologia R8-N para a avaliação imobiliária referente às edificações do Hospital Edmundo Vasconcelos, sob o risco de dilapidação patrimonial do erário, em clara afronta à supremacia do interesse público. **(Subitem 3.20.3.3.)**

4.17. Aponta-se que, para o CUB/SP básico (R8-N), o valor correto àquela data base deveria ter sido de R\$ 1.759,98/m² de construção ao invés do CUB/SP de R\$ 1.646,57/m², cumprindo ainda registrar que o último valor publicado pelo SindusCon/SP, qual seja, para a data base de janeiro/2023 é de R\$ 1.912,53/m² de construção (CUB/SP básico). **(Subitem 3.20.3.3.)**

4.18. Aponta-se a inviabilidade da utilização do Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc) adotado para a avaliação dos prédios do Hospital, apenas adotando o critério da idade da edificação, sem considerar, portanto, seu estado renovado por reformas, acréscimos e *retrofits*, sob o risco de redução desmedida do valor de avaliação, em clara afronta à supremacia do interesse público **(Subitem 3.20.3.4.)**

4.19. Aponta-se a possibilidade de subavaliação no valor atribuído às edificações do Complexo Hospitalar, com consequente redução no valor de referência das edificações em até R\$ 175.177.637,19; com o conjunto edilício hospitalar podendo chegar a R\$ 234.989.664,88, tornando inviável a continuidade do certame licitatório sem nova avaliação imobiliária, em especial abordando as infringências apontadas. **(Subitem 3.20.3.5.)**

4.20. Aponta-se para a impropriedade apresentada pela PMSP de o valor de mercado avaliado de R\$ 2.241,81/m² para o complexo hospitalar ser extremamente inconsistente com a realidade mercadológica de uso em região extremamente valorizada. Ainda, a retificação das infringências nos valores dos parâmetros do laudo torna o valor do metro quadrado avaliado corrigido de R\$ 8.853,84/m² mais condizente com o metro quadrado aplicado às edificações em comento. **(Subitem 3.20.4.5.)**

4.21. O valor total dos 3 imóveis (terrenos + benfeitorias / construções), consequentemente o valor de referência da licitação, verificadas todas as impropriedades dos valores atribuídos nos parâmetros da avaliação, pode chegar **R\$ 550.389.722,33**, reiterando a necessária reedição dos 3 Laudos de Avaliação **(Subitem 3.20.4.)**

4.22. Verifica-se a impropriedade de redução do valor da Área 3 através de F_{AM} – Fator de ajuste ao mercado, reduzindo em 15% apenas um dos bens avaliados, sob justificativa de recessão. Há uma clara incongruência no posicionamento, em função da aplicação exclusiva da redução

em apenas um dos lotes (justamente o que apresenta valor justificadamente mais elevado), visto que os 3 lotes formam uma única área comum (**Subitem 3.20.4.**)

4.23. Verifica-se que, a despeito do quantitativo de compra e venda de imóveis em SP ter apresentado breve redução nos primeiros meses de 2020, justificada pelo início da crise sanitária do COVID-19, houve rápido e continuado crescimento negocial dos imóveis de SP, tendo seu ápice no final de 2021 e início de 2022, período base do laudo de avaliação, constituindo clara impropriedade a utilização de F_{AM} – Fator de Ajuste redutor do valor do imóvel (**Subitem 3.20.4.**)

4.24. Comparando as duas linhas de tendência das duas principais capitais do país através do gráfico elaborado pela Auditoria, verifica-se que a de SP, diferentemente da linha do RJ, apresenta forte inclinação positiva, mostrando o crescimento negocial imobiliário mesmo no período pandêmico e corroborando o apontamento da necessária elaboração das Avaliações Imobiliárias com data-base mais atual (**Subitem 3.20.4.**)

Recomendações / Questionamentos:

4.25. Que a SGM anexe ao processo a resposta da SP Urbanismo quanta às Leis de Operação Urbana Consorciada e aos Projetos de Intervenção Urbana aplicáveis aos imóveis, e consulte a Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente (questões ambientais) e os órgãos municipais competentes sobre a existência de eventuais direitos da PMSP em discussão sobre o IMÓVEL, sejam em processos administrativos ou judiciais, notadamente os relativos às multas e às indenizações pelo uso do IMÓVEL por terceiros, para que seja factível a previsão contida no item 17.4 do Edital. (**Subitem 3.3.4**)

4.28. Que a SGM apresente as justificativas jurídicas para a inclusão da alienação fiduciária como alternativa para o caso de não apresentação do Termo de Quitação. (**Subitem 3.16**)

4.29. Recomenda-se a elaboração de atualização dos valores da amostra e consequente elaboração de nova avaliação dos três imóveis com data-base mais atual. (**subitem 3.20.1.**)

4.30. Recomenda-se proceder a uma nova avaliação para cada um dos 3 imóveis avaliados, utilizando preferencialmente o georreferenciando, inserindo na regressão linear a variável

independente quantitativa “distância ao polo de influência – Metrô – bem como inserindo a distância em cada um dos imóveis utilizados na amostra, de sorte a obter-se o valor final dos imóveis avaliados. **(subitem 3.20.2.1.)**

4.31. Quanto à avaliação apresentada, questiona-se a Secretaria de Governo Municipal quais foram os critérios da escolha de elementos comparativos dentro da amostra de 36 dados, ou seja, por que a exclusão de alguns elementos comparativos em detrimento de outros, de forma diferenciada, em cada um dos 3 Laudos de Avaliação. **(subitem 3.20.2.2.)**

4.32. Recomenda-se a adoção do padrão construtivo (Pc) de edificação não-residencial de padrão superior definido pelo Avaliador no Prédio 4 também para os Prédio 1 e Prédio 2 (Pc = 6,371). **(subitem 3.20.3.2.)**

4.33. Recomenda-se a substituição da tipologia caracterizada na avaliação como R8-N pela tipologia CSL-16, para a obtenção do CUB-SP no método avaliativo elaborado, visto todos os pontos levantados. **(subitem 3.20.3.3.)**

4.34. Observando o registro fotográfico, recomenda-se novo Laudo de avaliação para que proceda as retificações necessárias quanto à depreciação das construções, no que tange a atribuição de valores do Fator de adequação ao obsolescimento e ao estado de conservação (Foc), principalmente, nos Prédios 1, 2 e 4, que se encontram em bom estado de conservação para os padrões hospitalares, como se nota claramente nas fotografias. **(subitem 3.20.3.4.)**

Por fim, cumpre reiterar que o certame licitatório está suspenso após determinação *ad cautelam* do Conselheiro Relator (peça 34).

Em 02.06.2023.

PASCUAL HERNANDEZ QUILES JUNIOR
Auditor de Controle Externo

PEDRO PAULO ARAÚJO DE AQUINO
Auditor de Controle Externo

TÉO DO COUTTO DE SÁ ALVES
Auditor de Controle Externo

ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES
Supervisor de Controle Externo 9