

TC/001056/2023

OBJETO: Edital - Concorrência Nacional EC Nº 003/2023/SGM-SEDP - Alienação de 3 (três) imóveis municipais situados na Av. Professor Ascendino Reis esquina com a Rua Borges Lagoa, Subdistrito de Indianópolis

INTERESSADO(S): Secretaria do Governo Municipal (*), Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias (*), São Paulo Parcerias S.A (*), Marcelo Augusto Marques

RELATOR: Domingos Dissei

COMPETÊNCIA: PLENO

Senhor Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo

Trata-se do *acompanhamento* do edital de concorrência nº 003/2023/SGM-SEDP, de responsabilidade da Secretaria Especial de Desestatizações e Parcerias (SEDP), no âmbito da Secretaria do Governo Municipal (SGM), tendo por objeto, em síntese, a alienação de três imóveis municipais situados na Av. Professor Ascendino Reis, esquina com a Rua Borges Lagoa, no Subdistrito de Indianópolis.

Por decisão do Senhor Conselheiro Relator (peça 33), referendada pelo Tribunal Pleno (peça 53), o certame em apreço foi cautelarmente suspenso, com amparo no *Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital*, o qual sintetizou as principais temáticas objeto de análise realizada pela Auditoria desta Corte de Contas (peça 31).

Após a realização de ampla análise documental, a Auditoria concluiu que o certame em apreço não reuniria condições de prosseguimento, em razão de diversas infringências e impropriedades, tais como arroladas em referido Relatório.

Esta Corte de Contas solicitou apoio ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI-SP), para a avaliação dos três imóveis integrantes da licitação em apreço (peça 39). Essa avaliação imobiliária foi acostada nas peças 62 a 64.

Concomitantemente, no âmbito da presente instrução processual, a Origem foi oficiada, para a apresentação de manifestação prévia a respeito dos apontamentos elaborados pela Auditoria. Os esclarecimentos apresentados pela Origem vieram acompanhados de Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias (“SP Parcerias”), cf. peças 65 a 67.

Remetidos os autos à Auditoria, elaborou-se o *Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital* constante da peça 79. Apesar da superação de parcela dos apontamentos, foi mantido o entendimento de que a licitação em apreço não reuniria condições de prosseguimento.

O entendimento da Auditoria foi amparado em mais de 20 apontamentos sobre possíveis irregularidades e impropriedades. Além disso, o Órgão Técnico desta Corte de Contas apresentou 8 questionamentos/recomendações relacionadas ao certame em apreço.

Em seguida, de ordem do Senhor Conselheiro Relator, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE), para análise e manifestação.

É a síntese do necessário.

Registre-se, de início, que a presente instrução processual é regida pela Resolução nº 18/19, que estabelece distintos momentos de manifestação da Origem, quanto aos Relatórios Preliminar e Conclusivo. Nesse aspecto, saliente-se que o Relatório Conclusivo não foi submetido à Origem, para a apresentação da defesa que considere pertinente¹.

¹ Art. 2º (...)

§ 5º A partir do Relatório Conclusivo de Fiscalização, com a devida identificação dos responsáveis, quando couber, o órgão ou ente da Administração Municipal deverá ser intimado para apresentar defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos dos artigos 116 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, por determinação do Conselheiro Relator.

Uma vez que não houve oportunidade de defesa, e dada a extensão dos apontamentos remanescentes, apresenta-se, a seguir, sucinta abordagem jurídica das principais temáticas constantes dos autos, fazendo-se, nesse contexto, referência pontual aos itens elencados pela Auditoria.

A situação fática relacionada aos presentes autos demonstra a complexidade de alienações imobiliárias que envolvam áreas públicas nas quais foi admitida a implantação de construções e de benfeitorias por particulares, em sede de contratos precários.

Primeiramente, quanto aos apontamentos 4.1² e 4.2³, parece-me que a existência de lei específica – Lei nº 17.590/21 –, que desincorporou as três áreas, abrangendo as respectivas construções e benfeitorias nelas existentes, e que expressamente autorizou a alienação delas, possa ser admitida como elemento de justificativa para o certame. Isso porque referido diploma (i) é *especial* em relação à Lei nº 16.703/17); (ii) estabeleceu parâmetros a serem observados na fase interna da licitação – como a necessidade de avaliação imobiliária e a não autorização de alienação por preço inferior a essa avaliação –; (iii) estabeleceu restrições ao direito de uso dos imóveis, ainda que por prazo delimitado; e (iv) definiu destinações específicas para a integralidade dos valores arrecadados, majoritariamente para a área da saúde pública.

Quanto ao apontamento 4.3⁴, parece-me que possa ser convertido em recomendação, uma vez que tem a finalidade de assegurar a transparência dos atos

² 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)

³ 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 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)

relacionados à alienação de cada um dos imóveis integrantes da presente licitação – e, como identificado pela Auditoria, há dissociação entre os SEIs dos imóveis e o SEI da licitação.

Em relação ao apontamento 4.4⁵, parece-me que a disposição constante do art. 4º do Decreto nº 59.658/20⁶ não impeça a continuidade do processo de alienação imobiliária. Em verdade, não há restrição a que o adquirente de imóvel promova a regularização registral, contanto que essa situação esteja especificada no instrumento convocatório, responsabilizando-se o arrematante por esse procedimento^{7,8}.

Quanto à temática dos laudos de avaliação imobiliária, destaco, para além do apontamento 4.5⁹ (e dos itens 4.11¹⁰, 4.12¹¹, 4.13¹², 4.14¹³, 4.15¹⁴, 4.16¹⁵, 4.17¹⁶,

⁵ 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. 4º 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)

⁶ Art. 4º Realizada a instrução preliminar no âmbito da SGM, o processo será remetido à Coordenadoria de Gestão de Patrimônio - CGPATRI para anotação e juntada de documentos eventualmente disponíveis a respeito do imóvel, tais como:

I - matrícula ou transcrição do imóvel;

II - croqui patrimonial do imóvel;

III - número do Auto de Cessão e suas respectivas documentações;

IV - georreferenciamento da área;

V - planta de estudos;

VI - histórico e processos relativos ao imóvel a ser alienado;

VII - demais documentos que possam auxiliar a análise.

§ 1º A critério da SGM, a inexistência dos documentos arrolados no “caput” deste artigo, constatada pela CGPATRI poderá ser suprida junto a empresas contratadas, quando estes forem entendidos como necessários ao prosseguimento da alienação.

4.18¹⁷, 4.19¹⁸, 4.20¹⁹, 4.21²⁰, 4.22²¹, 4.23²² e 4.24²³, que possuem notório viés técnico) e dos laudos elaborados pelo CRECI-SP, que a atual concessionária dos imóveis não participou do processo de elaboração de referida documentação. Parece-me que a participação da Gastroclínica (Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição) e/ou da Fundação Bradesco no processo de avaliação imobiliária seja pertinente para resguardar a administração municipal e o adquirente dos terrenos, uma vez que as construções e as benfeitorias deverão ser indenizadas, caso não haja acordo para a manutenção da atual concessionária nos imóveis.

A procedência do apontamento 4.6²⁴ está diretamente relacionada com a avaliação imobiliária, nos termos dos itens 4.5²⁵ e 4.21²⁶, *supra*, razão pela qual me manifesto de acordo com a manutenção, por ora, dessa constatação.

Quanto ao apontamento 4.7²⁷, parece-me que a alternativa prevista no edital – celebração de acordo entre as partes para disciplinar a extinção da vigente

§ 2º A critério da SGM, poderá ser dispensada a juntada da planta de estudos, se julgada suficiente a apresentação do croqui patrimonial do imóvel e outros documentos que demonstrem a sua inequívoca identificação.

⁷ 17.2. Os IMÓVEIS serão alienados no estado em que se encontram, com a ocupação e BENFEITORIAS neles existentes, ficando a cargo do ADJUDICATÁRIO todas as eventuais providências que sejam necessárias às regularizações aplicáveis, com os ônus e riscos delas decorrentes.

⁸ 17.5. A ALIENAÇÃO será processada pelo formato “ad corpus”, sendo meramente enunciativas as referências feitas no presente EDITAL às dimensões do IMÓVEL. Eventuais diferenças de medidas, área e confrontações encontradas no IMÓVEL serão resolvidas pelo ADJUDICATÁRIO, sem ônus para a PMSP, não podendo ser invocadas, a qualquer tempo, como motivo para o desfazimento do negócio.

⁹ 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)

¹⁰ 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.)

¹¹ 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.)

¹² 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

concessão de uso – não signifique a impossibilidade de a administração municipal atuar unilateralmente, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 17.590/21²⁸. A disciplina editalícia parece favorecer a concertação entre os interessados em prol da segurança jurídica; e, ao final, havendo ou não o acordo, remanesce possível a extinção unilateral da concessão.

O item 4.9²⁹ parece-me que tenha sido esclarecido pela Origem, dada a expressa disposição constante do art. 18 da Lei nº 8.666/93³⁰ a respeito da habilitação de licitantes em processos de alienação imobiliária.

Em relação ao apontamento 4.10³¹, parece-me que os esclarecimentos apresentados pela Origem, inclusive quanto à apresentação de minuta de

8666/1993 (Subitem 3.20.2.1.)

¹³ 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.)

¹⁴ 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 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. (Subitem 3.20.3.2.)

¹⁵ 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.)

¹⁶ 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.)

¹⁷ 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.)

¹⁸ 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.)

¹⁹ 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.)

²⁰ 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.)

²¹ 4.22. Verifica-se a impropriedade de redução do valor da Área 3 através de FAM – 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.)

²² 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 FAM – Fator de Ajuste redutor do valor do imóvel (Subitem 3.20.4.)

²³ 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.)

²⁴ 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)

²⁵ 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)

²⁶ 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.)

²⁷ 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)

²⁸ Art. 5º O adquirente será imitado 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.

compromisso de compra e venda como anexo integrante do edital, possam ser admitidos. Isso porque referido compromisso – que tem natureza contratual –, embora não seja obrigatório para fins de lavratura da escritura pública, é instrumento apto a disciplinar direitos e obrigações das partes até a conclusão do ato registral. Nessa perspectiva, trata-se de documento que contribui para a segurança dos envolvidos no processo de alienação/aquisição imobiliária, embora seja facultativo.

Finalmente, uma vez que os itens 4.25 a 4.34 foram caracterizados como recomendações e questionamentos à Origem, cf. se verifica da peça 79, permito-me reportar aos termos do Relatório da Auditoria.

Conclusão

O presente Parecer foi elaborado previamente ao envio do *Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital* (peça 79) à Origem, para a eventual apresentação de defesa perante esta Corte de Contas no âmbito deste processo de controle externo.

Ainda que este Parecer tenha apresentado divergências em relação às considerações apresentadas pela Auditoria, parece-me que a temática substancial referente à avaliação imobiliária tenha remanescido.

Nesse aspecto, os apontamentos de evidente caráter técnico permitem que se conclua pela insuficiência dos laudos apresentados pela Origem no

²⁹ 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)

³⁰ 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.

³¹ 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)

âmbito da fase interna da licitação – aspecto reforçado pelos elementos trazidos ao processo pelo CRECI-SP.

Além disso, saliente-se que a não participação da atual concessionária na elaboração dos laudos de avaliação dos imóveis pode ocasionar dificuldades à conclusão do negócio por eventual terceiro adquirente, dada a eventual necessidade de indenizar a Gastroclínica/Fundação Bradesco pelas construções e pelas benfeitorias feitas no imóvel, previamente à lavratura da escritura pública de compra e venda.

É como opinamos na espécie, submetendo ao crivo analítico de Vossa Senhoria.

São Paulo, 6 de julho de 2023



Newton A. P. Bordin
Assessor de Controle Externo
OAB/SP nº 307.149

NAPB/