

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Relatório Conclusivo

Ref.: 024594/2024

Representação em face do Edital de Licitação do Leilão 008/SGM-SEDP/2024, cujo objeto é alienação do imóvel municipal situado na Alameda Jaú, nº 761, Distrito de Jardim Paulista - cód. 11 da Lei Municipal nº 17.552/2021

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo acerca da Representação apresentada pelo Sr. Ruy Pereira Camilo Junior em face do Edital de Leilão nº 008/SMG-SEDP/2024, cujo objeto é a venda do imóvel localizado na Alameda Jaú, 761, distrito de Jardim Paulista (peça 02 e 03).

Em análise do histórico processual, observa-se que a Auditoria procedeu à emissão de Relatório Preliminar (peça 06) com a seguinte conclusão:

3. CONCLUSÃO

Do exposto, em sede de relatório preliminar e diante das ponderações acima realizadas, propomos que a Origem seja oficiada para que apresente seu posicionamento quanto aos pontos da Representação interposta, adiando o prosseguimento do certame até que haja manifestação desta Corte, bem como para que realize nova avaliação técnica do valor de mercado do imóvel a ser alienado, considerando a proximidade do esgotamento do prazo de validade do laudo utilizado no presente certame.

Nesse tocante, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Origem para manifestação (peça 07).

A Origem, por sua vez, comunicou a suspensão do certame (peça 13, fl. 03) e apresentou manifestação prévia acerca dos pontos representados (peças 18/19).

Por fim, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 21), passa-se à análise da representação, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

2.1. Da alegada sobreavaliação do imóvel

Quanto ao primeiro ponto trazido pelo Representante (2.1), esclarece-se que será destrinchado em diferentes tópicos para análise, em função de sua complexidade. Primeiramente, apresentam-se as alegações gerais realizadas, para depois avaliar-se cada ponto específico.

Salienta-se que 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 a 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.

Alegações do Representante (fls. 4/13 da peça 01)

Alega que o imóvel estaria sobrevalorizado, inviabilizando o êxito do processo licitatório:

Primeiro ponto que chama a atenção por estar eivado de ilegalidade e restringir a competitividade está na avaliação do imóvel a ser leilado.

O edital do certame, em sua cláusula 5, determina que o preço mínimo de venda do imóvel é de “R\$ 22.313.832,91 (vinte e dois milhões, trezentos e treze mil, oitocentos e trinta e dois reais e noventa e um centavos), de acordo com a avaliação realizada pela Rothuma Engenharia Ltda. (CNPJ nº 31.037.166/0001-06), no doc. SEI nº 114884456, constante do ANEXO A4, e confirmada por CGPATRI no doc. SEI nº 066987013 do processo administrativo nº 6011.2021/0001652-4.

¹ “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: ‘Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado’”.

Ocorre que a referida avaliação foi realizada de forma inadequada, o que resultou em sobreavaliação no preço do imóvel em comparação com seu preço de mercado, fato que torna o valor excessivo e inviabiliza a competição entre os licitantes, consequentemente frustrando o leilão ora em análise. Assegurar seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública não pode ocorrer em detrimento da competitividade e isonomia do processo licitatório, até porque são elementos intrínsecos e necessários para que a contratação se dê de forma legítima e republicana. Há de se sopesar a finalidade almejada pela Administração (proposta mais vantajosa), com a viabilidade da competição por meio de um processo isonômico. Os interesses dos licitantes também devem ser considerados, até porque se não houvesse benefício econômico para a outra ponta da lança, não haveria interesse em participações de leilões. A isonomia deve ser observada, conforme leciona JOEL DE MENEZES NIEBUHR, ao tecer comentários sobre a utilização das licitações como instrumento de política pública, verbis:

[...]

Com um laudo de avaliação irreal, que destoa excessivamente do valor de mercado para o referido imóvel, não há motivação para potenciais compradores participarem do leilão.

Em síntese, o laudo de avaliação que embasou a licitação ora representada acha-se comprometido pelo fato de não considerar a legislação de zoneamento supervenientemente promulgada, características específicas do imóvel avaliado e a situação de irregularidade documental, conforme amplamente demonstrado no anexo relatório técnico subscrito pela Arquiteta Patrícia Maroja Barata Chamié.

Na presente representação, um dos fatos que influenciou o sobrepreço do imóvel se deu em razão do valor trazido pelo Edital do leilão nº 008/SGM/SEDP/2024 ter partido de premissas equivocadas, bem como estar desatualizado em relação ao seu real valor de mercado.

No item nº 7 – Descrição Geral do Imóvel – trazido pelo Laudo Técnico elaborado pela ROTHUMA Engenharia, consta na descrição que o “O imóvel está localizado em um bairro chamado JD Paulista predominante uso residencial, próximo de supermercados, bancos, farmácias, padarias. O terreno está entre a rua Convenção de Itu com Alameda Itu de um lado e outro o contribuinte nº 009.073.0013. Terreno em declive, com calçada de concreto armado, terreno com vegetação no interior.”

Apesar de inicialmente o terreno ser descrito como tendo ‘declive’, o item 11, de modo incoerente, afirma na Tabela 13 – Atributos de entrada do imóvel avaliando – que a topografia do imóvel seria plana.

[...]

Consta-se evidente contradição na avaliação, que inclusive consiste em vício que acabou gerando desvio considerável no valor final do Terreno.

Explica-se:

Em matéria de avaliação de imóveis, nos casos em que a área avaliada apresenta declive, o fator de multiplicação é de 0,95, tendo em vista que o mercado possui predileção por terrenos de menor oscilação topográfica, tendo em vista a facilidade e menor restrições de implantação do projeto. Tanto é que o fator de multiplicação em terrenos planos utilizado pelos avaliadores é de 1, em percentual superior ao utilizado em terrenos em aclives.

Nesse caso, o equívoco na utilização de fator de multiplicação que não corresponde à topografia do imóvel em leilão causa distorções graves no preço final do bem, levando a um sobrepreço que afasta a competitividade e acaba por frustrar o processo licitatório.

Sem que pese tal questão, há outro vício que decorre da utilização de laudo desatualizado para valorar o imóvel. O item 2.3 – ZONEAMENTO – do laudo técnico informa que o imóvel está localizado em área definida como Zona de ZEU – Zona Eixo de Estruturação de Transformação Urbana.

Ocorre que com a revisão do plano diretor do município de São Paulo, tal afirmação deixou de representar a realidade dos fatos. Com a aprovação da Lei nº 18.177/2024, que compatibiliza a redação do art. 2º da Lei nº 18.081/2024, o zoneamento dessa região passou a ser ZM- Zona Mista, cujos parâmetros urbanísticos diferem em muito em relação ao da ZEU, fato que afeta o valor atual do terreno.

Com essa mudança, a nova lei acabou por alterar alguns dos artigos da legislação passada, como por exemplo no Art. 37. da Lei 18.081/2024 do Município de São Paulo, diz que O art. 67 da Lei nº 16.402, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação: [...]

Na legislação municipal anterior, a Lei 16.402/2016, apenas os lotes com área superior a 1.000m² precisavam prever a doação de calçada para alcançar a largura mínima de 5 metros. Já na legislação atual, conforme o artigo transcrito, em áreas de ZEU, a doação de calçada para atingir os 5 metros passou a ser obrigatória para lotes de qualquer tamanho, resultando em uma significativa redução da área útil do imóvel.

[...]

Ainda, o artigo 3º, da Lei n 18.081/2024 passou a vigorar com a seguinte redação: [...]

Já o artigo 74 da mesma legislação acima citada alterou o Quadro 4-A, ao adicionar as notas 'h', 'i' e 'j', na seguinte redação [...]

De acordo com a legislação vigente, o terreno enfrenta consideráveis limitações, pois não é possível viabilizar o acesso de veículos nem a criação de vagas de estacionamento. Essa restrição é agravada pela largura reduzida da Alameda Jaú, de apenas 10 metros, e pela ainda mais estreita Rua Convenção de Itu, fato esse

que deve ser revisto para readequar o valor do imóvel com o seu verdadeiro valor de mercado.

É necessário destacar que a Lei 14.133/2021, em seu artigo 11, inciso III, é clara ao positivar que o processo licitatório tem por objetivo evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente excessivos: [...]

Pertinente o brocado em latim verba cum effectu sunt accipienda, ou seja, a lei não contém palavras inúteis. O legislador foi preciso ao categorizar tal objetivo, pois como explorado anteriormente, um leilão em que o imóvel possui sobrepreço dificilmente atrairá licitantes.

Nesse contexto, em consideração ao fato de que a licitação visa estabelecer procedimento isonômico, justo e eficiente, mas dentro de um ambiente em que os participantes visam de alguma maneira obter retorno econômico, a teoria dos jogos explica como o sobrepreço do bem a ser alienado prejudica o processo licitatório.

Ao analisar as interações estratégicas entre os agentes, a teoria dos jogos evidencia como o sobrepreço no valor do imóvel afeta negativamente as decisões dos licitantes em um leilão. Nesse contexto, cada participante avalia sua decisão com base no custo-benefício esperado e nas condições impostas pelo edital.

Quando o preço mínimo é significativamente superior ao valor de mercado, os licitantes percebem que o risco financeiro e o esforço de participação não são compensados pelo possível retorno econômico. Isso cria um "equilíbrio de saída", em que poucos ou nenhum jogador opta por participar do certame, resultando em baixa competitividade e, muitas vezes, no fracasso do leilão.

Além disso, o sobrepreço distorce a competição ao desincentivar a entrada de agentes que poderiam contribuir para um ambiente de maior disputa. O modelo de maior lance, que depende diretamente de ampla participação para alcançar resultados vantajosos, torna-se ineficiente quando os licitantes racionalmente decidem não participar ou limitar seus lances ao preço mínimo.

Dessa forma, o impacto do sobrepreço não se restringe apenas aos interesses dos participantes, mas também compromete os objetivos da administração pública, que deixa de obter o retorno máximo possível pela alienação do bem. Isso fere, de forma direta, os princípios da economicidade e eficiência que regem o processo licitatório.

Não obstante, qualquer processo licitatório deve observar os requisitos relacionados ao iter procedimental determinado por lei para resguardar a segurança jurídica do leilão.

Ademais, o artigo 31, §2º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece de forma inequívoca que o valor pelo qual o bem foi avaliado deve constar no edital de leilão como um elemento obrigatório e essencial. Contudo, quando a avaliação do imóvel é realizada de forma inadequada, resultando em um preço irreal e sobreavaliado, é possível concluir que o requisito legal não foi efetivamente cumprido.

[...]

Isso porque o dispositivo não exige a mera inclusão formal de um valor no edital, mas sim um valor correto e alinhado à realidade do mercado, que possa cumprir sua função de balizar o preço mínimo e viabilizar a competitividade do certame.

[...]

Além disso, o artigo 18, inciso V, da Lei nº 14.133/20212 determina que a fase preparatória do processo licitatório deve incluir a elaboração do edital de licitação, assegurando que ele seja um reflexo direto do planejamento adequado, com base em considerações técnicas, mercadológicas e de gestão.

No entanto, quando o valor de avaliação do imóvel apresentado no edital é incompatível com a realidade de mercado, como ocorre no presente caso, fica evidente que essa exigência legal foi comprometida, pois o edital possui vício que inviabiliza a correta compreensão do objeto leiloado.

O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para a sua formação é elemento essencial para a instrução do processo licitatório, inclusive disposto no artigo 18, IV3 da Lei 14.133/2021.

Nesse cenário, a avaliação incorreta e o consequente preço mínimo exorbitante tornam-se vícios que contaminam o próprio edital, impedindo que ele atenda aos objetivos previstos na legislação. A inclusão de um valor distorcido equivale, na prática, à ausência do requisito, já que o propósito do dispositivo legal — garantir uma base justa e precisa para o processo licitatório — não é alcançado.

Em razão disso, o edital deve ser suspenso e retificado, pois a falha no cumprimento do requisito essencial configura uma violação procedimental grave, que compromete a legalidade do certame e seus efeitos jurídicos.

Manifestação da SGM (fls. 3/4 da peça 19)

(i) Pontua-se que o art. 30 do Decreto Municipal 62.100/2022 dispõe que as avaliações dos bens imóveis para fins de leilão serão efetuadas pela Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário (“CGPATRI”) ou por pessoa física ou jurídica contratada. No entanto, em relação ao procedimento de alienação ora em análise - imóvel constante do Plano Municipal de Desestatização (“PMD”) -, aplica-se também o conteúdo do Decreto Municipal nº 59.658/2020, específico para a alienação de imóveis no âmbito do PMD.

No que se refere à avaliação imobiliária, além do previsto na Lei Orgânica do Município (“LOM”) e na própria Lei Autorizativa, o art. 9º do referido decreto dispõe que a elaboração do laudo de avaliação do imóvel deve ser feita por órgão competente da Administração Pública Municipal ou por empresa contratada em momento anterior à licitação.

No que diz respeito ao órgão competente da Administração Pública Municipal para elaboração de laudos de avaliação, o Decreto Municipal nº 62.208/2023, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Gestão (“SEGES”), prevê, em seu art. 50, incisos I e II, que a Divisão de Avaliação da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário (“CGPATRI”) tem como atribuição “definir o valor dos bens imóveis, exceto nas hipóteses em que, nos termos da legislação vigente, seja de competência do titular de Secretaria específica ou de órgão equiparado”, bem como “propor diretrizes e normas para padronização de metodologia avaliativa para toda a Prefeitura, baseada nas normativas técnicas cabíveis, a fim de homogeneizar os métodos empregados na avaliação”.

No caso em tela, o imóvel foi avaliado pela empresa contratada Rothuma Engenharia Ltda. (doc. SEI nº 064105796) nos termos da legislação em vigor, das Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (“ABNT”), em específico a ABNT NBR 14.653 partes 1 e 2. E, após avaliação, o laudo avaliativo foi submetido à validação de CGPATRI, que verificou o cumprimento do rito e da metodologia utilizada, e aprovou o laudo avaliativo apresentado (doc. SEI nº 066962510). O requisito do Decreto Municipal nº 62.100/2022 e do Decreto Municipal nº 59.658/2020, portanto, foi plenamente atendido por meio da confirmação do laudo de avaliação por CGPATRI.

Nesse sentido, não há que se falar em irregularidades no laudo de avaliação do imóvel, cuja elaboração atendeu a todas as normas técnicas aplicáveis e cujo conteúdo foi plenamente analisado e validado pelo órgão competente da Administração Pública Municipal.

Análise da Coordenadoria

Primeiramente, no que se refere à manifestação de SGM, denota-se que não aborda os detalhes técnicos específicos sobre o laudo que foram trazidos na Representação, apenas destacando a regularidade geral do processo de avaliação.

Com relação às alegações do Representante, para fins de sistematização da análise, passa-se ao exame do ponto de acordo com a especificidade dos tópicos.

2.1.1. Da atualização do valor da avaliação por índice econômico (IPCA), devido à extemporaneidade do Laudo de Avaliação

Alegações do Representante

III.1 – DA SOBREAVALIAÇÃO DO IMÓVEL QUE INVIABILIZA O ÊXITO DO LEILÃO

Primeiro ponto que chama a atenção por estar eivado de ilegalidade e restringir a competitividade **está na avaliação do imóvel a ser leilado**.

O edital do certame, em sua cláusula 5, determina que o **preço mínimo de venda do imóvel é de “R\$ 22.313.832,91 [...] de acordo com a avaliação realizada pela Rothuma Engenharia Ltda. [...] no doc. SEI nº 114884456, constante do ANEXO A4, e confirmada por CGPATRI no doc. SEI nº 066987013 do processo administrativo nº 6011.2021/0001652-4.”**

Ocorre que a referida **avaliação foi realizada de forma inadequada**, o que **resultou em sobreavaliação no preço do imóvel em comparação com seu preço de mercado**, fato que torna o valor excessivo e inviabiliza a competição entre os licitantes, consequentemente frustrando o leilão ora em análise. [...] (fls. 4/5 da peça 1 – grifos nossos e no original).

Análise da Coordenadoria

Preliminarmente, muito embora o Representante não tenha se atentado em detalhes ao fato a seguir exposto, cumpre destacar que, na verdade, o Valor de Mercado obtido pelo Avaliador para o imóvel alienando foi de **R\$ 19.710.000,00**, para a **data-base de 10.03.2022** (fl. 16 – doc. SEI nº 114884456) e não de **R\$ 22.313.832,91** (fl. 7 da peça 2), senão vejamos:

- Do Laudo de Avaliação:

13. Conclusão

Diante da quantidade de dados amostrais com valores em oferta, além do diagnóstico de mercado aqui apresentado, conforme a ABNT NBR 14.653 – 2, o presente laudo, perante todos os itens expostos e fundamentados, conclui que o valor do imóvel avaliando sem edificação para o dia **10 de março de 2022** é:

R\$ 19.710.000,00 – (DEZENOVE MILHOES E SETECENTOS E DEZ MIL REAIS)
--

(fl. 16 – doc. SEI nº 114884456 - grifos nossos e no original).

- Do Edital:

5. PREÇO MÍNIMO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

5.1. O PREÇO MÍNIMO DE VENDA do IMÓVEL é de R\$ 22.313.832,91 (vinte e dois milhões, trezentos e treze mil, oitocentos e trinta e dois reais e noventa e um centavos), de acordo com a avaliação realizada pela Rothuma Engenharia Ltda. [...] no doc. SEI nº 114884456, constante do ANEXO A4, e confirmada por CGPATRI no doc. SEI nº 066987013 do processo administrativo nº 6011.2021/0001652-4, **corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o mês de outubro de 2024**, em conformidade com o art. 22, § 5º, da Lei Municipal nº 17.552/2021. (fl. 7 da peça 2 - grifos nossos e no original).

Ocorre que - devido ao fato do longo período decorrido, **superior a 1 ano**, da data-base do Laudo de Avaliação (10.03.2022), já extemporâneo em relação à data então programada para o Leilão (20.12.2024) – como destacado acima, a Origem **atualizou o valor da avaliação por meio de**

índice econômico, conforme dispôs o subitem **5.1.** do Edital, ratificando ali que o valor resultante da avaliação foi atualizado e/ou corrigido, **via índice econômico (IPCA)² para o mês de outubro/2024**, ou seja, **2 anos e 8 meses após da data-base do Laudo de Avaliação**, isso com base no art. 22, §5º da LM nº 17.552/2021:

§ 5º 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.** (Redação acrescida pela Lei nº 17735/2022). (grifos nossos).

Muito embora essa lei tenha definido que a validade do Laudo de Avaliação possa ser de até 3 anos mediante atualização por índice econômico, **do ponto de vista técnico da Engenharia de Avaliações**, esse procedimento é expressamente **não recomendado** pelas Normas Técnicas brasileiras (ABNT e IBAPE/SP), senão vejamos:

- Da norma ABNT NBR 14653-2: 2011:

8.2.1.3.2 O levantamento de dados tem como objetivo a obtenção de uma amostra representativa para explicar o comportamento do mercado no qual o imóvel avaliando esteja inserido e constitui a base do processo avaliatório. Nesta etapa o engenheiro de avaliações investiga o mercado, coleta dados e informações confiáveis preferentemente **a respeito de negociações realizadas e ofertas, contemporâneas à data de referência da avaliação**, com suas principais características econômicas, físicas e de localização.

[...]

B.2.1 Assim, é recomendável que sejam utilizados dados de mercado:

- a) com atributos mais semelhantes possíveis aos do imóvel avaliando e do imóvel paradigma;
- b) **que sejam contemporâneos.** Nos casos de exame de dados não contemporâneos, **é desaconselhável a atualização de preço do mercado imobiliário através de índice econômico**, quando não houver paridade entre eles, devendo, neste caso, o preço ser atualizado mediante consulta direta à fonte. Quando a atualização na forma mencionada for impraticável, só será admitida a correção dos dados por índices resultantes de pesquisa no mercado. (grifos nossos).

- Da norma para Avaliações de Imóveis Urbanos IBAPE/SP: 2011:

11.3 Atualização de preços

Nos casos de exame de dados não contemporâneos, **é desaconselhável a atualização do mercado imobiliário através de índices econômicos**, quando

² Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

não houver paridade entre eles, devendo, nesse caso, **o preço ser atualizado mediante consulta direta à fonte**. (grifos nossos).

Assim, infere-se que o valor atualizado via índice econômico (IPCA) certamente não corresponde ao atual Valor de Mercado, porque o comportamento do mercado imobiliário não pode ser confundido com índices inflacionários. São realidades distintas, que dependem de fatores diferentes.

Devido a isso e para o pleno atendimento às Normas Técnicas, torna-se necessário o refazimento e/ou atualização das informações na coleta de dados (pesquisa imobiliária), consultando diretamente as fontes de informação, para que isso reflita, como resultado final, o atual e real Valor de Mercado do imóvel, tal como observado no presente caso.

Do exposto, conquanto seja forçoso reconhecer a imperatividade do diploma legal para fins de análise de estrita legalidade, destaca-se ser necessário, para o pleno atendimento às Normas Técnicas, o refazimento e/ou atualização das informações na coleta de dados (pesquisa imobiliária), consultando diretamente as fontes de informação, para que isso reflita, como resultado final, o atual e real Valor de Mercado do imóvel e não distorcido, tal como observado no presente caso.

2.1.2 Da Zona de Uso (LPUOS) gravada no Laudo de Avaliação

Alegações do Representante

Em síntese, **o laudo de avaliação que embasou a licitação ora representada acha-se comprometido pelo fato de não considerar a legislação de zoneamento supervenientemente promulgada**, características específicas do imóvel avaliado e a situação de irregularidade documental, conforme **amplamente demonstrado no anexo relatório técnico subscrito pela Arquiteta Patrícia Maroja Barata Chamié**.

[...]

Sem que pese tal questão, **há outro vício que decorre da utilização de laudo desatualizado** para valorar o imóvel. O **item 2.3 – ZONEAMENTO – do laudo técnico informa que o imóvel está localizado em área definida como Zona de ZEU – Zona Eixo de Estruturação de Transformação Urbana**.

Ocorre que, com a revisão do plano diretor do município de São Paulo, tal afirmação deixou de representar a realidade dos fatos. Com a aprovação da Lei nº 18.177/2024, que compatibiliza a redação do art. 2º da Lei nº 18.081/2024, **o zoneamento dessa região passou a ser ZM- Zona Mista**, cujos parâmetros urbanísticos diferem em muito em relação ao da ZEU, fato que afeta o valor atual do terreno. (fls. 6/8 da peça 1 - grifos nossos e no original).

Análise da Coordenadoria

Conforme se extrai do Laudo de Avaliação, tem-se que:

2.3 ZONEAMENTO

O imóvel está localizado em área definida como **Zona de ZEUA Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana**, de acordo com a lei de zoneamento e o plano diretor do município de São Paulo. (fl. 4 – doc. SEI nº 114884456 - grifos nossos e no original).

Com o auxílio da ferramenta GeoSampa da PMSP, observa-se que, de fato, à época da avaliação (10.03.2022), a Zona de Uso incidente no local do imóvel era ZEUA, conforme comprova a **figura 1** a seguir:

Figura 1 – Zonas de Uso **antes** da revisão Intermediária do PDE (LM nº 16.402/16 - LPUOS).



Fonte: GeoSampa.

Nessa Zona de Uso (ZEUA), antes vigia o coeficiente de aproveitamento máximo de $CA_{MAX} = 4,00$. No entanto, mesmo com o advento da revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE), com a sanção da LM nº 17.975/2023 e, principalmente, com a aprovação da Lei nº 18.177/2024 (LPUOS), que compatibiliza a redação do art. 2º da Lei nº 18.081/2024, **a Zona de Uso ZEUA se manteve, ou seja, não houve alteração** conforme comprova a **figura 2** a seguir:

Figura 2 – Zonas de Uso **após** a revisão Intermediária do PDE (LM nº 18.177/2024 – Mapa 1).



Fonte: GeoSampa.

Dessa maneira, o coeficiente de aproveitamento máximo de $CA_{MÁX} = 4,00$ para ZEUP, não sofreu alteração no local do imóvel avaliando.

Figura 3 – Parâmetros urbanísticos (coeficientes de aproveitamento nas zonas de uso).

TIPO DE ZONA	ZONA (a)	Coeficiente de Aproveitamento		
		C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo (m)
TRANSFORMAÇÃO	ZEUP	0,5	1	4
	ZEUP (b)	NA	1	2
	ZEUPa (c)	NA	1	2
	ZEUPb (d)	NA	1	2
QUALIFICAÇÃO	ZEM	0,5	1	2 (e)
	ZC	0,3	1	2
	ZC-1	NA	1	2
	ZC-2	0,05	1	1
PRESERVAÇÃO	ZCOR-1	0,05	1	1
	ZCOR-2	0,05	1	1
	ZCOR-3	0,05	1	1
	ZCOR-4	NA	1	1
ÁREAS PÚBLICAS E SAPAREL (f)	ZM	0,3	1	2
	ZMa	NA	1	1
	ZMIS	0,3	1	2
	ZMISa	NA	1	1
ÁREAS PÚBLICAS E SAPAREL (f)	ZEIS-1	0,5	1	2,5 (f)
	ZEIS-2	0,5	1	4 (f)
	ZEIS-3	0,5	1	4 (g)
	ZEIS-4	NA	1	2 (h)
ÁREAS PÚBLICAS E SAPAREL (f)	ZEIS-5	0,5	1	4 (f)
	ZDE-1	0,5	1	2
	ZDE-2	0,5	1	2
	ZPI-1	0,5	1	1,5
ÁREAS PÚBLICAS E SAPAREL (f)	ZPI-2	NA	1	1,5
	ZPR	0,05	1	1
	ZER-1	0,05	1	1
	ZER-2	0,05	1	1
ÁREAS PÚBLICAS E SAPAREL (f)	ZERa	NA	1	1
	ZPDs	NA	1	1
	ZPDsr	NA	0,2	0,2
	ZEPAM	NA	0,1	0,1
ÁREAS PÚBLICAS E SAPAREL (f)	VERDES	NA	(k)	(k)
	AVP-1	NA	1	1
	AVP-2	NA	1	4
	AI	NA	1	2
ÁREAS PÚBLICAS E SAPAREL (f)	CLUBES	NA	0,6	0,6
	AC-1	NA	0,4	0,4

Fonte: Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS).

Sendo assim, não houve redução do potencial construtivo, de $CA_{MÁX} = 4,00$ (ZEUP) para $CA_{MÁX} = 2,00$ (ZM), como inicialmente arguiu o Representante.

Assim, o **Laudo de Avaliação** está atualizado com relação ao zoneamento vigente, pois, segundo pesquisa realizada pela Auditoria no GeoSampa, não houve mudança de zoneamento no local do imóvel avaliando, como visto acima (**figuras 1 e 2**).

Portanto, **não assiste razão ao Representante** neste caso.

2.1.3. Da topografia existente no terreno e a gravada no Laudo de Avaliação

Alegações do Representante

No item nº 7 – Descrição Geral do Imóvel – trazido pelo Laudo Técnico elaborado pela ROTHUMA Engenharia, consta na descrição que o “*O imóvel está localizado em um bairro chamado JD Paulista predominante uso residencial, próximo de supermercados, bancos, farmácias, padarias. O terreno está entre a rua Convenção de Itu com Alameda Itu de um lado e outro o contribuinte nº 009.073.0013. Terreno em declive, com calçada de concreto armado, terreno com vegetação no interior.*”

Apesar de inicialmente o terreno ser descrito como tendo ‘declive’, o item 11, de modo incoerente, afirma na Tabela 13 – Atributos de entrada do imóvel avaliando – que a topografia do imóvel seria plana.

Tabela 13 – Atributos de entrada do imóvel avaliando.

ÁREA DO TERRENO	900,00 M ²
TOPOGRAFIA DO TERRENO	1 – PLANO
ÍNDICE FISCAL	R\$ 2.843,00

Consta-se evidente contradição na avaliação, que inclusive **consiste em vício que acabou gerando desvio considerável no valor final do Terreno.** (fls. 6/7 da peça 1 - grifos nossos e no original).

Análise da Coordenadoria

Preliminarmente, por meio de nova consulta à ferramenta GeoSampa da PMSP, é possível visualizar e transcrever as curvas de nível que afetam a topografia original do terreno, as quais permitirão calcular a declividade do terreno, segundo os cálculos a seguir:

Figura 4 – Levantamento planialtimétrico (curvas de nível no local do imóvel).



Fonte: GeoSampa.

- Do desnível existente no terreno (imóvel avaliando):

A partir da figura acima (GeoSampa), extraem-se desse levantamento planialtimétrico as elevações aproximadas a partir das curvas de nível:

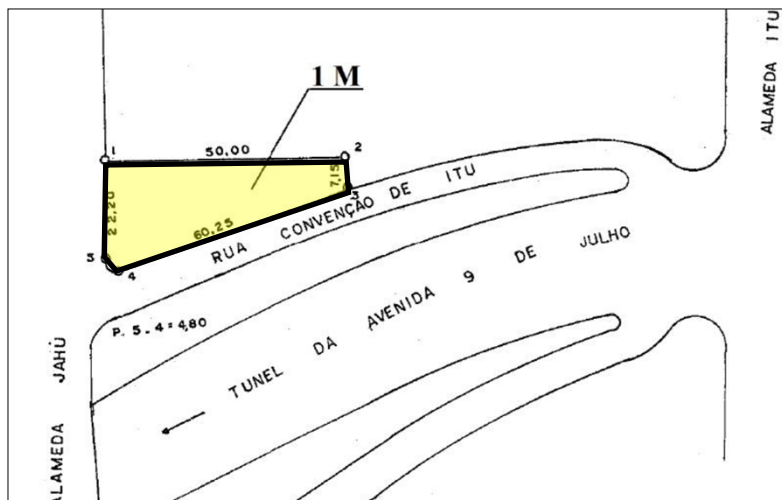
- Junto à Al. Jaú: +797m
- Junto aos fundos do imóvel, pela Rua Convenção de Itu: +791m

Portanto, o desnível existente é de aproximadamente **6m** (= 797 - 791), **em declive a partir da Alameda Jaú.**

- Das dimensões do terreno (imóvel avaliando):

A partir do Croqui Patrimonial (fl. 19 da peça 2 - Anexo A2 do Edital), extraem-se as dimensões do terreno (imóvel avaliando), em formato trapezoidal, quais sejam:

Figura 5 – Croqui patrimonial.



Fonte: Anexo A2 do Edital.

Desse croqui, extrai-se que a profundidade equivalente do terreno é de **50m**. Com isso, a declividade aproximada é de: $6m \div 50,00m = 0,12$, ou melhor, **12%**.

Portanto, a topografia original do terreno trata de um **declive a partir da Alameda Jaú em direção aos fundos do imóvel**.

Posto isso, cumpre observar a definição da variável independente (V2), adotada na Regressão Linear por Inferência Estatística no Laudo de Avaliação, qual seja:

V2 = Topografia do terreno (un.) = variável código alocado em un.

Definição: Situação conforme sua topografia.

Variação Amostral: **3- Plano**. / 2- Declive / 1- Aclive.

(fl. 9 – doc. SEI nº 114884456 - grifos nossos e no original).

Assim, após proceder à Regressão Linear com os elementos comparativos, feitos os testes estatísticos, etc. obtém-se a equação de regressão e adota-se o modelo que melhor explica o conjunto de dados amostrais para a situação do imóvel avaliando.

Ocorre que, o Avaliador, ao substituir os valores dos atributos de entrada na “função estimativa”, cometeu um relevante equívoco que macula todo o resultado obtido no Laudo de Avaliação:

Tabela 13 – Atributos de entrada do imóvel avaliando.

ÁREA DO TERRENO	900,00 M ²
TOPOGRAFIA DO TERRENO	1 – PLANO
ÍNDICE FISCAL	R\$ 2.843,00

(fl. 13 – doc. SEI nº 114884456 - grifos nossos e no original).

Tal procedimento foi equivocado, pois fez com que a curva de regressão ajustasse o Valor Unitário do Terreno (R\$/m²) - dado pela **variável dependente V3** (fl. 9 – doc. SEI nº 114884456) - para um “terreno plano”, ou seja, numa condição mais valorizante do que aquela de fato existente que, na realidade, possui **declive na ordem de 12% a partir da alameda Jaú**.

Portanto, o valor obtido no Laudo de Avaliação está maculado pela incorreta inserção do atributo de entrada “topografia do terreno” pela variável independente de código alocado (V2), como se “plano” o fosse. Assim, **o Laudo de Avaliação deve ser refeito, por não refletir a realidade**.

Conclusão – item 2.1

Por fim, tendo em vista que o Laudo de Avaliação impugnado apresenta várias incongruências, considera-se **procedente** em relação aos subitens **2.1.1** e **2.1.3** (equívocos na elaboração do laudo, que conduzem à sua sobreavaliação) e **improcedente** em relação ao subitem **2.1.2** (Zona de Uso (LPUOS)), notando-se, especialmente, que os equívocos quanto à topografia conduzem à sobreavaliação do imóvel, como alegado pelo Representante neste quesito, em prejuízo à adequada condução do certame.

2.2. Da alegada ausência de matrícula como fato impeditivo da transferência plena dos direitos de propriedade do imóvel

Alegações do Representante (fls. 13/19 da peça 1):

Conforme infere-se do Anexo A1 – Descrição do imóvel, presente às fls. 17/18 do Edital, o imóvel localizado na Alameda Jaú, nº 761, distrito de Jardim Paulista, não possui matrícula, mas encontra-se registrado exclusivamente por meio de transcrição [...]

Tal situação reflete uma inadequação formal ao sistema registral introduzido pela Lei nº 6.015/1973, que estabeleceu em seu artigo 176, caput, a matrícula como elemento centralizador das informações sobre o imóvel.

Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

A matrícula é indispensável para organizar e conferir publicidade às transmissões imobiliárias e aos direitos reais, e sem ela, a segurança jurídica da propriedade é gravemente comprometida, especialmente no que diz respeito à transparência e à regularidade de negociações futuras.

Embora a transcrição tenha sido válida sob o sistema anterior, a ausência de matrícula impede a formalização da propriedade no modelo atual, como previsto pelo artigo 1.245 do Código Civil.

Da Aquisição pelo Registro do Título

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.

Esse dispositivo determina que a transferência da propriedade de bens imóveis somente se concretiza mediante o registro do título translativo no Cartório de Registro de Imóveis. No entanto, para que o registro ocorra, é indispensável que o imóvel possua matrícula aberta.

Sem esse requisito, o adquirente não obtém a titularidade formal do bem, restando apenas direitos possessórios ou obrigacionais, insuficientes para garantir a plena propriedade com a alienação, conforme inclusive determina o artigo 1.227 do Código Civil.

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.

tal fato implicaria em restrições severas para eventual vencedor do leilão, pois, caso o interesse seja comercial, futuramente o alienado não conseguiria usufruir plenamente do bem adquirido, conforme entende-se de escólios do C. STJ, abaixo reproduzido:

Ademais, no contexto de leilões judiciais, a ausência de matrícula viola os requisitos expressos no artigo 886, inciso I, do Código de Processo Civil.

Art. 886. O leilão será precedido de publicação de edital, que conterá:

I - a descrição do bem penhorado, com suas características, e, tratando-se de imóvel, sua situação e suas divisas, com remissão à matrícula e aos registros;

Ora, se esse dispositivo exige que o edital do leilão contenha a identificação precisa do bem alienado, incluindo sua situação no registro público com remissões às matrículas, por óbvio que consiste em requisito essencial para a realização do leilão.

Sem matrícula, não há como centralizar e disponibilizar informações essenciais, como ônus, gravames ou eventuais disputas sobre o imóvel. Isso não apenas afasta potenciais licitantes, mas também expõe os participantes a riscos de invalidação do ato, comprometendo os princípios da publicidade e da legalidade (ii) a respeito da alegação de ilegalidade na tentativa de venda do imóvel sem matrícula correspondentemente tal afirmativa também não procede. Conforme o artigo 23

da Lei Municipal nº 17.552/2021 desafetou o referido bem, a Administração Pública Municipal tem permissão para alienar o Imóvel independentemente da regularidade de sua situação registral, desde que tal informação conste do Edital. Esse requisito foi plenamente cumprido e reforçado ao longo das disposições editalícias. Conforme disposto no item 4.3 do Edital, é obrigação do arrematante a realização de todas as providências necessárias para as regularizações aplicáveis do Imóvel, assumindo os ônus e riscos delas decorrentes. Além disso, a minuta de escritura pública que acompanha o Edital estipula que, com conclusão do procedimento licitatório, a Administração Pública transferirá ao arrematante todos os poderes para a proposição e condução do processo de regularização fundiária do Imóvel, visando à abertura ou atualização de matrícula individualizada, conforme as medidas, área e confrontações demarcadas no Edital. Como se percebe, a circunstância prevista na legislação indica que o Leilão se tornará um atrativo para aqueles que não apenas desejam adquirir o bem, mas também estejam dispostos a encarar os desafios e custos inerentes ao processo de regularização fundiária. De todo modo, o art. 23, § 1º, Lei 17.552/2021 dispõe que, muito embora o encargo da regularização seja atribuído pelo Edital ao adquirente do Imóvel, a Administração Pública Municipal estará à disposição para prestar apoio técnico e outorgar poderes específicos para tal finalidade. Não se vislumbra, portanto, qual ilegalidade na medida que regem os atos judiciais.

Percebe-se que a descrição do imóvel, no presente leilão público, funciona como o termo de referência/projeto básico para balizar o procedimento licitatório. É com as informações constantes desse documento que se instrui a fase preparatória, viabilizando que os participantes tenham acesso às informações detalhas e corretas sobre o certame.

Nas palavras de AUGUSTO NEVES DAL POZZO, MÁRCIO CAMMAROSANO e MAURÍCIO ZOCKUM, as informações contidas no termo de referência devem ser precisas e claras, pois são necessárias para adequação da licitação, verbis:

“Contudo, outra não poderia ser a interpretação dessa norma, posto que a definição suficientemente clara, precisa e detalhada do objeto é condição necessária para a adequação da licitação à finalidade pública a qual está intimamente vinculada. Além do mais, em diversas outras normas do novo estatuto licitatório há referência expressa à necessidade de que as regras do certame sejam redigidas em “linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva” (art. 53, II), contendo o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar” o objeto licitado (art. 6º, XXV).”

A incoerência ou ausência nas informações maculam por inteiro a licitação, pois, no presente caso, não há como realizar um leilão de imóvel sem matrícula, pois a finalidade principal do adquirente é, por óbvio, usufruir de modo pleno e irrestrito dos direitos reais advindos com a alienação.

MARÇAL JUSTEN FILHO, ao debruçar-se a respeito da fase preparatória da licitação, é categórico ao afirmar que eventuais insuficiências podem gerar a invalidade do processo licitatório:

“O art. 18 evidencia a insuficiência da pura e simples adoção de determinadas soluções pertinentes à licitação e ao contrato. É indispensável que tais medidas reflitam o exame antecipado das circunstâncias e das condições, em termos compatíveis com um bom planejamento. Logo, o art. 18 requer a exposição dos motivos que conduziram às opções escolhidas pela Administração.” [...]

“A inexistência ou insuficiência em tais justificativas pode gerar invalidade no processo licitatório.” (JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021, - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.)

Nesse cenário, é imperativo que a abertura da matrícula seja realizada previamente à alienação judicial, sob pena de comprometer a validade do leilão e violar os objetivos do processo judicial. Assim, a realização de um leilão sem a regularização do imóvel fragiliza a integridade do processo, prejudica o interesse público e compromete a segurança jurídica dos atos dele decorrentes.

Manifestação da SGM (peça 19, fl. 4):

A respeito da alegação de ilegalidade na tentativa de venda do imóvel sem matrícula correspondente, tal afirmação também não procede. Conforme o artigo 23 da Lei Municipal nº 17.552/2021, que desafetou o referido bem, a Administração Pública Municipal tem permissão para alienar o imóvel independentemente da regularidade de sua situação registral, desde que tal informação conste do edital.

Esse requisito foi plenamente cumprido e reforçado ao longo das disposições editalícias. Conforme disposto no item 4.3 do edital, é obrigação do arrematante a realização de todas as providências necessárias para as regularizações aplicáveis do imóvel, assumindo os ônus e riscos delas decorrentes. Além disso, a minuta de escritura pública que acompanha o edital estipula que, com a conclusão do procedimento licitatório, a Administração Pública transferirá ao arrematante todos os poderes para a proposição e condução do processo de regularização fundiária do imóvel, visando à abertura ou atualização de matrícula individualizada, conforme as medidas, área e confrontações demarcadas no edital.

Como se percebe, a circunstância prevista na legislação indica que o leilão se tornará um atrativo para aqueles que não apenas desejam adquirir o bem, mas também estejam dispostos a encarar os desafios e custos inerentes ao processo de regularização fundiária. De todo modo, o art. 23, § 1º, da Lei 17.552/2021 dispõe que, muito embora o encargo da regularização seja atribuído pelo edital ao adquirente do imóvel, a Administração Pública Municipal estará à disposição para prestar apoio técnico e outorgar poderes específicos para tal finalidade. Não se vislumbra, portanto, qualquer ilegalidade na medida.

Análise da Coordenadoria

A priori, conforme documentação do processo SEI 6011.2021/0001652-4, nota-se que o imóvel objeto do Leilão impugnado possui registro no 13º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de

São Paulo, conforme certidão da Transcrição nº 76, de 02/01/1942 (doc. 099178844), na qual o Município de São Paulo consta como legítimo proprietário.

Dito isso, o fato de imóvel estar registrado sob o sistema de transcrições não pode ser considerado situação impeditiva para a alienação do bem. Em que pese a afirmação do Representante “a matrícula é indispensável para organizar e conferir publicidade às transmissões imobiliárias [...]”, não se pode olvidar para as peculiaridades do sistema registral admitidas pela Lei de Registros Públicos (LF 6.015/1973).

Conforme o disposto no artigo 176, § 1º, inciso I:

Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: (Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 6.688, de 1979)

I - cada imóvel terá matrícula própria, **que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação** caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula; (grifo nosso)

Observa-se, nesse escopo, que a abertura da matrícula poderá ser realizada quando do primeiro ato de registro ou averbação, que no presente caso seria o registro do título aquisitivo derivado do procedimento licitatório de alienação do imóvel.

Noutra esteira, na remota possibilidade de se constatar inviável a abertura de matrícula — visto que se trata de aquisição originária da propriedade pelo Município por meio de desapropriação — a própria Lei 6.015/1973 prevê a manutenção da transcrição em caso de inexistência de todos os requisitos essenciais para a abertura de matrícula, veja-se:

Art. 176 – [...]

§ 18. Quando se tratar de transcrição que não possua todos os requisitos para a abertura de matrícula, admitir-se-á que se façam na circunscrição de origem, à margem do título, as averbações necessárias. (grifo nosso)

Por conseguinte, salvo posicionamento contrário o qual deve ser exposto em nota devolutiva emitida pelo Registro de Imóveis, entende-se que o registro realizado pela sistemática de

transcrições — sem a respectiva abertura de matrícula — não impede a municipalidade de dispor do bem.

Ademais, o artigo 23 da Lei Municipal nº 17.552/2021 permite expressamente a transferência do ônus relativo à regularização do bem arrematado. Assim, caberá ao arrematante o dever de providenciar a abertura da matrícula com o devido apoio da municipalidade.

Logo, considera-se **improcedente** o ponto representado.

2.3. Dos supostos vícios na transcrição que impediriam a abertura de matrícula

Alegações do Representante (fls. 19/21 da peça 1)

Em que pese a necessidade da matrícula para a condução plena da transferência de imóveis, no presente caso o imóvel a ser leilado possui vícios em sua transcrição que foram óbice para o requerimento de matrícula.

O artigo 176, I, determina que além de cada imóvel necessitar possuir matrícula, essa última somente será conferida caso a transcrição imobiliária possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula, verbis:

Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula;

Para se efetuar o registro, o art. 176, §1º, III, '2a' dispõe que a transcrição deve possuir os dados do transmitente, constando, por exemplo, nacionalidade, estado civil, profissão, inscrição no CPF ou RG da cédula de identidade:

III - são requisitos do registro no Livro nº 2:

1) a data;

2) o nome, domicílio e nacionalidade do transmitente, ou do devedor, e do adquirente, ou credor, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou, à falta deste, sua filiação;

In casu, a transcrição imobiliária nº 76 do 13º registro de imóveis de São Paulo, juntado ao edital em seu Anexo A4 - doc. SEI nº 099178844 -, carece da maioria dos requisitos necessários para o registro, pois o Transmitedor Francisco Ferreira

Garcia não foi devidamente qualificado nos termos impostos pela legislação específica aplicável ao caso:

[...]

Infer-se que basicamente nenhum dos requisitos foi cumprido, pois há apenas menção genérica de que o outrora proprietário seria domiciliado na Capital Paulista. Entretanto, não consta sua nacionalidade, estado civil, profissão, o número de inscrição no CPF ou do Registro Geral da cédula de identidade, que nos termos da lei 6.015/73 são elementos necessários para regularizar a matrícula do imóvel.

Desta forma, verifica-se que os vícios formais na transcrição imobiliária inviabilizam a abertura de matrícula, condição essencial para a regularização do imóvel e a continuidade do certame. A ausência de informações completas sobre o transmitente, conforme exige o artigo 176, §1º, inciso III, alínea "2a" da Lei nº 6.015/73, impede o cumprimento das exigências legais para consolidação do registro e publicidade do bem.

Assim, é indispensável que se proceda à retificação da transcrição, com a inclusão de todos os elementos obrigatórios exigidos pela legislação registral. Apenas com a abertura da matrícula será possível garantir que o imóvel esteja regularizado e apto à alienação, resguardando os princípios da publicidade, da segurança jurídica e da legalidade. Até que essa regularização seja concluída, a suspensão do edital se apresenta como medida necessária para assegurar a integridade do processo licitatório.

Manifestação da SGM (peça 19, fl. 04)

[...] a Administração Pública Municipal tem permissão para alienar o imóvel independentemente da regularidade de sua situação registral, desde que tal informação conste do edital.

[...] Além disso, a minuta de escritura pública que acompanha o edital estipula que, com a conclusão do procedimento licitatório, a Administração Pública transferirá ao arrematante todos os poderes para a proposição e condução do processo de regularização fundiária do imóvel, visando à abertura ou atualização de matrícula individualizada, conforme as medidas, área e confrontações demarcadas no edital.

[...] De todo modo, o art. 23, § 1º, da Lei 17.552/2021 dispõe que, muito embora o encargo da regularização seja atribuído pelo edital ao adquirente do imóvel, a Administração Pública Municipal estará à disposição para prestar apoio técnico e outorgar poderes específicos para tal finalidade. Não se vislumbra, portanto, qualquer ilegalidade na medida.

Análise da Coordenadoria

Em suma, o Representante alega que a abertura de matrícula seria inviável em face da inexistência de qualificação suficiente do proprietário anterior ao Município.

Todavia, deve-se atentar para o fato de que, conforme a certidão da Transcrição nº 76, de 02.01.1942 (doc. 099178844), o imóvel foi adquirido pelo Município por procedimento judicial de desapropriação, ou seja, trata-se de forma originária de aquisição de propriedade que adentrou no Registro de Imóveis por ordem do Poder Judiciário.

Nessa seara, é importante destacar que a Lei nº 6.015/1973 prevê regras especiais para o procedimento de abertura de matrícula, veja-se:

Art. 176 [...]

§ 14. É facultada a abertura da matrícula na circunscrição onde estiver situado o imóvel, **a requerimento do interessado** ou de ofício, por conveniência do serviço.

§ 15. **Ainda que ausentes alguns elementos de especialidade objetiva ou subjetiva, desde que haja segurança quanto à localização e à identificação do imóvel, a critério do oficial, e que constem os dados do registro anterior, a matrícula poderá ser aberta nos termos do § 14 deste artigo.**

§ 16. Se não forem suficientes os elementos de especialidade objetiva ou subjetiva, **será exigida a retificação, no caso de requerimento do interessado na forma prevista no § 14 deste artigo, perante a circunscrição de situação do imóvel.**

§ 17. Os elementos de especialidade objetiva ou subjetiva que não alterarem elementos essenciais do ato ou negócio jurídico praticado, quando não constantes do título ou do acervo registral, **poderão ser complementados por outros documentos ou, quando se tratar de manifestação de vontade, por declarações dos proprietários ou dos interessados, sob sua responsabilidade.** (grifo nosso)

Constata-se, em verdade, que a legislação estabeleceu diversas possibilidades as quais permitem o suprimento da ausência de elementos exigidos na abertura da matrícula.

Logo, a alegação de que a ausência de elementos relacionados à especialidade subjetiva do antigo proprietário é fato impeditivo para a abertura de matrícula não deve prosperar, uma vez que o Oficial do Registro de imóveis competente poderá providenciar a abertura de matrícula, — havendo segurança quanto à localização e à identificação do imóvel — ainda que ausentes

alguns elementos relacionados à especialidade objetiva ou subjetiva, nos termos do § 15 do artigo 176 da Lei 6.015/1973.

Ademais, em caso de exigência de retificação ou complementação pelo Oficial de Registro competente — conforme delineado pelos parágrafos 16 e 17 do artigo 176 da Lei 6.015/1973 — o Edital de Leilão nº 008/SMG-SEDP/2024 destaca que a Municipalidade poderá prestar o devido apoio técnico para a regularização do imóvel arrematado, de acordo com o previsto no artigo 23, §1º, da Lei Municipal nº 17.552/2021.

Por conseguinte, considera-se **improcedente** o ponto representado.

2.4. Da alegada falta de razoabilidade e proporcionalidade no tempo disponibilizado para visita de avaliação presencial no imóvel

Alegações do Representante (fls. 19/21 da peça 1):

A sobreposição dos prazos limites para impugnação do edital e para visitação presencial ao imóvel, ambos encerrados a 3 (três) dias antes da realização do leilão, compromete a regularidade do certame ao inviabilizar o exercício pleno do direito de petição e defesa de interessados. Tal coincidência temporal desrespeita os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, além de comprometer a competitividade e a transparência do processo licitatório. A cláusula 4.4 e os respectivos subtópicos tratam sobre a possibilidade de visitação presencial para a realização de avaliação no imóvel a ser leilado:

[...]

Já o subitem 4.4.1 especifica o prazo, estabelecendo que as visitas podem ocorrer até os 3 dias anteriores à realização do leilão, conforme abaixo reproduzido:

[...]

Ocorre que tal limitação temporal compromete a ampla participação de interessados, especialmente daqueles que tomem ciência do edital em momento próximo ao seu prazo limite, dificultando a análise detalhada das condições estruturais e de ocupação do bem. E tal óbice decorre do prazo para impugnação do edital também ser de em até 3 (três) dias úteis antes da realização do leilão, que acabou sendo equivocadamente fixado no edital de forma igual ao lapso para visitação:

[...]

A visitação ao imóvel é uma etapa essencial para que os licitantes possam avaliar suas condições estruturais, de ocupação e eventuais problemas ocultos. Caso

sejam identificados vícios ou irregularidades no imóvel durante a visita, seria impossível, no modelo atual, que o interessado apresentasse uma impugnação fundamentada ao edital, uma vez que os prazos de visitação e impugnação são simultâneos.

Além disso, a simultaneidade desses prazos prejudica a finalidade do próprio certame. A competitividade, protegida pelo artigo 37, caput, da Constituição Federal, depende de condições que permitam a análise completa e criteriosa do bem, bem como a identificação de irregularidades no edital.

Ao impedir que os licitantes tenham prazo suficiente para avaliar o imóvel e, se necessário, apresentar uma impugnação tempestiva, a Administração Pública limita o acesso pleno à concorrência e compromete a lisura do leilão.

Por fim, é importante destacar que a sobreposição dos prazos contraria os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que regem os atos administrativos e judiciais. Para garantir um procedimento justo e isonômico, o prazo para visitação presencial deve encerrar-se em momento anterior ao término do prazo para impugnação do edital. Apenas com essa adequação será possível assegurar a ampla participação de interessados, proteger os direitos dos licitantes e promover um certame legítimo e eficiente.

Manifestação da SGM (peça 19, fls. 4/5):

(iii) é importante destacar que o Edital foi publicado no dia 26 de novembro de 2024, estabelecendo a realização do Leilão para o dia 20 de dezembro de 2024. Trata-se de um período de aproximadamente um mês para que todos os interessados possam ter pleno conhecimento das regras do procedimento licitatório e avaliar seu interesse em participar. Durante esse período, os interessados têm ampla oportunidade de realizar visitas ao Imóvel, além de apresentar pedidos de esclarecimentos e impugnações dentro do prazo estipulado pelo certame. Não seria viável permitir que os interessados realizassem visitas ou encaminhassem pedidos de esclarecimentos e impugnações em datas muito próximas à sessão do Leilão, devido à impossibilidade de processar essas providências internamente em tempo hábil.

Não há que se falar, portanto, ausência de tempo razoável para os interessados realizarem visita de avaliação presencial no Imóvel. Cabe destacar que os prazos estabelecidos no Edital estão em total conformidade com a legislação nacional vigente. De acordo com o art. 164, da Lei nº 14.133/2021:

[...]

Portanto, a Administração Pública Municipal assegurou que todas as etapas do processo licitatório foram conduzidas em estrita observância à legislação aplicável, garantindo a legalidade certame.

Análise da Coordenadoria

No que se refere à alegação de que a sobreposição dos prazos limites para impugnação do edital e para visitação do imóvel comprometeria a regularidade do certame, não se observa que tal situação ocasione prejuízos ao procedimento.

Conforme informado pela Origem, o edital foi publicado em 26 de novembro de 2024 e a data do Leilão foi marcada para o dia 20 de dezembro de 2024.

Nesse âmbito, o prazo limítrofe para impugnação de 3 dias úteis anteriores a abertura do certame decorre diretamente do art. 164 da LF 14.133/2021, ao passo que o prazo de visitação ao imóvel objeto do procedimento de leilão foi definido de forma discricionária pela Prefeitura, contando mais de três semanas.

Não se verifica a existência de qualquer comando legal que determine que “o prazo para visitação presencial deve encerrar-se em momento anterior ao término do prazo para impugnação do edital”. A partir disso, não se verifica irregularidade na simultaneidade dos prazos de visitação e de impugnação.

Logo, considera-se **improcedente** o ponto representado.

2.5. Alegada falta de razoabilidade para a opção de pregão presencial – art. 31, §2º da lei nº 14.133/21

Alegações do Representante (fls. 23/27 da peça 1):

Citando o §2º, inciso IV, do art. 31 da Lei Federal nº 14.133/2021, afirma:

[...] a conclusão é que se deve(ria) preferir a modalidade eletrônica diante da importância do objeto licitado e da magnitude do valor orçado, por proporcionar uma maior participação de interessados, até porque o tipo de licitação escolhido foi o de maior preço.

Ocorre que, ao contrário da preferência legal, o edital caminhou em sentido oposto sem uma motivação capaz de justificar essa escolha: (ver a justificativa)

Não se justifica essa motivação sob o argumento de que “é possível durante a sessão pública do leilão presencial a possibilidade de saneamento de esclarecimentos e promoção de diligências visando esclarecer ou completar o procedimento licitatório”, tendo em vista que na modalidade de leilão a comunicação é garantida na sessão entre os participantes, assim como plenamente possível a realização de diligenciamentos eventuais e necessários.

Ou seja, o ambiente virtual garante as mesmas possibilidades que o ambiente presencial, contudo, diminui os custos suportados pelos interessados na formulação da proposta física e no deslocamento dos representantes, que é inevitavelmente repassado para o valor da proposta, mitigando o princípio da economicidade – art. 5º da Lei. nº 14.133/21. Trata-se, portanto, de uma maneira mais dinâmica de se processar as aquisições de bens e contratações de serviços pela Administração Pública.

Afirma que estaria havendo prejuízo ao processo competitivo:

Outrossim, tem o condão de afastar interessados localizados mais distantes da sede do Município onde ocorrerá a sessão presencial, violando-se a ampla competitividade – art. 5º da Lei nº 14.133/21. Vale dizer que a Lei nº 14.133/21 sedimentou o entendimento do TCU acerca da preponderância da modalidade eletrônica, sendo a forma presencial utilizada quando inviável tecnicamente aquela, conforme se extrai do Acórdão nº 4958/2022 [...]:

Todos esses argumentos comprovam a caracterização da obrigação de prevalência do pregão eletrônico perante o presencial, salvo nos casos de comprovada inviabilidade.

Portanto, conclui-se que, para se utilizar a modalidade presencial, seria indispensável justificativa técnica e fática plausíveis.

Contudo, no presente caso, não há justificativa ou razões para a realização de pregão presencial, pois o motivo invocado não justifica a preterição da modalidade legalmente estabelecida como preferencial, daí a necessidade do acolhimento da presente representação para fins de se permitir a reforma

Afirma ainda:

Por fim, por se tratar de um Leilão Presencial, até o protocolo de impugnações está sendo dificultado pela Administração, conforme disposto no item 13.11 do Edital, sem qualquer razão de eficiência que o justifique [...]

Vê-se uma nítida e injustificável quebra de isonomia, já que o edital previu em seu preâmbulo que os esclarecimentos são deduzidos de forma presencial, mas a prestação de esclarecimentos pelo Município se dará via e-mail [...]

Manifestação da SGM (peça 19, fl. 5)

(iv) esclarece-se que a Lei 14.133/2021, em seu artigo 31, §2º, inciso IV6, prevê que o leilão se realizado, em regra, em formato virtual, ressalvadas as hipóteses em que haja comprovada inviabilidade técnica para sua realização. No mesmo sentido, o art. 8º do Decreto Municipal nº 62.100/20227, ao tratar sobre as licitações realizadas no âmbito do Município, indica que serão feitas “preferencialmente sob a forma eletrônica”, o que consequentemente, significa

que a modalidade de licitação “leilão”, nos termos do Decreto Municipal nº 62.100/2022, deverá ser conduzido, preferencialmente, por este formato.

Não obstante o acima exposto, o §1º do mesmo dispositivo confere ao gestor público faculdade de realizar licitações de forma presencial, desde que motivada e autorizada pelo titular do órgão ou entidade licitante. Logo, entende-se que, nos termos do Decreto Municipal nº 62.100/2022, Administração deverá decidir sobre o formato da realização da licitação a partir das variáveis identificadas à luz do caso específico.

Sobre a questão de fundo, é preciso pontuar que há variáveis específicas no presente caso, haja vista que a mudança de procedimento em questão entrou em vigor há pouquíssimo tempo e, assim, há ainda a necessidade de estruturação, por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo, de novas plataformas e sistemas para operacionalização de leilões virtuais e/ou adaptações de plataformas governamentais existentes para esse propósito específico.

Assim, considerada a estrutura técnica disponível ao momento da publicação do Edital, especifica-se que o Edital foi estruturado para a realização da licitação no formato presencial, para permitir o prosseguimento da alienação sem prejuízo da concomitante adequação da infraestrutura virtual administrativa às peculiaridades aludidas.

Análise da Coordenadoria

Em análise do processo SEI nº 6011.2021/0001652-4, constata-se a existência de nota técnica (doc. 064103376) com as seguintes justificativas para a realização do leilão presencial:

5.1. Forma de realização do leilão

Em primeiro lugar, cabe tecer algumas linhas acerca do formato de realização do leilão em si. Isto porque, a Nova Lei de Licitações, em seu artigo 31, §2º, inciso IV,2 prevê que o leilão será realizado, em regra, em formato virtual, ressalvadas as hipóteses em que haja comprovada inviabilidade técnica para sua realização.

O art. 8º do Decreto Municipal nº 62.100/20223, ao tratar de forma genérica sobre as licitações realizadas no âmbito do Município, indica que serão feitas “preferencialmente sob a forma eletrônica”, o que consequentemente, significa que a modalidade de licitação “leilão”, nos termos do Decreto Municipal nº 62.100/2022, deverá ser conduzido, preferencialmente, por este formato.

Não obstante o acima exposto, o §1º do mesmo dispositivo, confere ao gestor público a faculdade de realizar licitações de forma presencial, desde que motivada e autorizada pelo titular do órgão ou entidade licitante. Logo, entende-se que, nos termos do Decreto Municipal nº 62.100/2022, a Administração deverá decidir sobre o formato da realização da licitação a partir das variáveis identificadas à luz do caso específico.

Sobre a questão de fundo, é preciso pontuar que há variáveis específicas no presente caso, as quais devem ser objeto de ponderação da Pasta responsável pela licitação em tela, haja vista que a mudança de procedimento em questão entrou em vigor há menos de um ano e, assim, há ainda a necessidade de estruturação, Prefeitura Municipal de São Paulo, de novas plataformas e sistemas para operacionalização de leilões virtuais e/ou adaptações de plataformas governamentais existentes para esse propósito específico.

Assim, considerada a estrutura técnica disponível ao momento da elaboração desta Nota Técnica Complementar, especifica-se que os Editais que a acompanham foram estruturados para a realização da licitação no formato presencial, para permitir o prosseguimento da Alienação sem prejuízo da concomitante adequação da infraestrutura virtual administrativa às peculiaridades aludidas, para os fins de detalhamento de certas questões processuais, a exemplo do leilão “viva voz”, dentre outros. Contudo, reforça-se que esta escolha deverá ser da Administração Pública, a qual poderá ratificar ou determinar mudanças nesse ponto.

Importante notar que, uma vez que siga a licitação na forma de leilão presencial, a sessão pública do certame deverá ser gravada em áudio e vídeo, para que a gravação seja anexada aos autos do processo licitatório após o encerramento, nos termos do art. 17, §2º e §5º da Nova Lei de Licitações e do art. 8º, §1º do Decreto Municipal nº 62.100/2022.

Por conseguinte, considera-se **improcedente** o ponto representado em face da existência de justificativa técnica nos termos exigidos pelo inciso IV do §2º do artigo 31 da Lei Federal 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, m sede de Relatório Conclusivo, considera-se que a Representação é **parcialmente procedente**, sendo:

- **procedente** em relação aos subitens **2.1.1** e **2.1.3** (equivocos na elaboração do laudo, que conduzem à sua sobreavaliação) e
- **improcedente** em relação ao subitem **2.1.2** e quanto aos aspectos analisados nos subitens **2.2, 2.3, 2.4** e **2.5**.

É o que submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 20/02/2025

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

PASCUAL HERNANDEZ QUILES JUNIOR
Auditor de Controle Externo

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe