

GABINETE DO CONSELHEIRO Domingos Dissei
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/024593/2024

Representação em face do Edital de Licitação do Leilão 010/SGM-SEDP/2024, cujo objeto é alienação do imóvel municipal situado na Rua Correia Dias, s/n - Distrito da Vila Mariana - Cód. 12 da Lei Municipal nº 17.552/2021

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação proposta pelo Sr. Ruy Pereira Camilo Junior em face do Edital de Leilão nº 010/SMG-SEDP/2024 (SEI nº 6011202100016532), cujo objeto é a alienação do imóvel municipal situado na Rua Correia Dias, s/n - Distrito da Vila Mariana - Cód. 12 da Lei Municipal nº 17.552/2021 (peça 1).

Em análise do histórico processual, observa-se que a Auditoria procedeu à emissão de Relatório Preliminar (peça 06) e, após manifestação prévia da SGM, Relatório Conclusivo (peça 28), do qual se extrai a seguinte conclusão:

3. CONCLUSÃO

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

procedente quanto aos pontos analisados no subitem **2.1 (2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3)** e

improcedente quanto aos aspectos analisados nos subitens **2.2, 2.3 e 2.4**.

(fl. 27 da peça 28)

Nesse tocante, após parecer da D. Assessoria Jurídica (peças 30 e 31), o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à SGM para manifestação sobre os pontos considerados procedentes (peça 32).

Em nova manifestação processual (peças 38 a 41), a Secretaria responsável apresentou suas razões de defesa.

Por fim, em cumprimento da determinação do Conselheiro Relator (peça 43), passa-se à análise das informações prestadas pela Secretaria de Governo Municipal, limitada à abrangência do

objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

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

No que se refere ao ponto, a Auditoria destacou que:

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\$ 16.790.000,00, para a data-base de 10.03.2022 (fl. 16 – doc. SEI nº 064105796) e não de R\$19.008.079,89, 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\$ 16.790.000,00 – (DEZESSEIS MILHOES, SETECENTOS E NOVENTA MIL REAIS)

(fl. 16 – doc. SEI nº 064105796 - 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\$19.008.079,89 (dezenove milhões, oito mil, setenta e nove reais e oitenta e nove centavos), de acordo com a avaliação realizada pela Rothuma Engenharia Ltda. [...] no doc. SEI nº 064105796, constante do ANEXO A4 e confirmada por CGPATRI no doc. SEI nº 066962510 do processo administrativo nº 6011.2021/0001653-2, corrigido pelo [...] (IPCA), calculado pelo [...] (IBGE), para o mês de outubro de 2024, em conformidade com o art. 22, § 5º, da Lei Municipal nº 17.552/2021. (fl. 6 da peça 2 - grifos nossos e no original).

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 - 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, é relevante destacar que 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:

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

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 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, dependem de fatores diferentes.

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, tal como observado no presente caso.

(fls. 7/9 da peça 28)

Defesa da Origem (peça 40, fl. 2)

A Auditoria do E. TCM apontou que o valor atualizado do imóvel, corrigido pelo IPCA, não reflete o valor atual de mercado, recomendando a atualização ou refazimento da avaliação com base em uma pesquisa imobiliária mais detalhada. Apesar disso, as normas técnicas citadas pela Auditoria, como as da ABNT e do IBAPE, quais sejam, (i) Norma para Avaliações de Imóveis Urbanos IBAPE/SP: 2011 (atualmente em revisão), (ii) ABNT NBR 14653-1: 2019 - Avaliação de Bens - Parte 1: Procedimentos Gerais e (iii) ABNT NBR 14653-2: 2011 – Avaliação de Bens - Parte 2: Imóveis Urbanos, têm caráter apenas recomendatório, não são normas jurídicas e não possuem poder vinculante para se sobrepor ao art. 22, §5º, da Lei Municipal nº 17.552/2021. Este artigo estabelece que as avaliações de imóveis para alienação são válidas por três anos, desde que corrigidas por índices oficiais de inflação, assegurando alinhamento como princípio da legalidade e evitando custos excessivos com reavaliações anuais, em observância ao princípio da economicidade. Ainda assim, considerando que o laudo de avaliação em questão foi elaborado em 10 de março de 2022 e está prestes a ultrapassar o prazo de validade de três anos, esta SGM/SEDP já iniciou o processo de contratação de uma nova avaliação imobiliária. Assim, roga-se pela superação do apontamento feito pela Auditoria do TCM, garantindo a conformidade das ações administrativas com a legislação vigente e as melhores práticas recomendadas.

Análise da Coordenadoria

Apesar da robustez técnica do apontamento de Auditoria, verifica-se ser necessário reconsiderar a questão, reafirmando-se que a Lei Municipal nº 17.552/2021 não pode ser afastada por normas

hierarquicamente inferiores, e reconhecendo que se trata, no caso, de análise de estrita legalidade (art. 74, §2º, da Constituição Federal). Nesse tocante, considerando ainda que o Laudo de Avaliação teve sua validade expirada pelo decurso do prazo de 3 anos e que a SGM/SEDP comunicou a paralisação do procedimento para a realização de novo Laudo de Avaliação, entende-se pela **superação** do apontamento.

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

No que se refere ao ponto, a Auditoria destacou que:

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

2.3 ZONEAMENTO

O imóvel está localizado em área definida como Zona de ZEU 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 064105796 - 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 ZEU, conforme comprova a figura 1 a seguir:

[...]

Nessa Zona de Uso (ZEU), antes vigia o coeficiente de aproveitamento máximo de CAMÁX = 4,00.

No entanto - como por oportuno coloca o Representante - 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, passou a vigorar no local do imóvel a Zona de Uso Misto (ZM):

[...]

Dessa maneira, quando antes o coeficiente de aproveitamento máximo era de CAMÁX = 4,00 para ZEU, passou a vigorar no local do imóvel avaliando o CAMÁX = 2,00 para ZM.

[...]

Sendo assim, com a redução do potencial construtivo, de CAMÁX = 4,00 (ZEU) para CAMÁX = 2,00 (ZM), o imóvel deprecia-se perdendo valor no mercado imobiliário, obviamente devido à redução de seu aproveitamento construtivo e de outros parâmetros urbanísticos.

Portanto, como o Laudo de Avaliação está desatualizado, inclusive com relação ao zoneamento vigente, assim, esse deverá ser reeditado, pois, com essa necessária correção, principalmente, nos elementos comparativos da pesquisa imobiliária, isso afetará o valor do imóvel, certamente para um valor “a menor” no resultado final a ser obtido por uma nova e necessária Regressão Linear a ser realizada por meio da inferência estatística.

(fls. 10/12 da peça 28)

Defesa da Origem (peça 40, fl. 2)

A Auditoria do E. TCM apontou que o zoneamento indicado no laudo de avaliação está desatualizado, pois à época da sua elaboração, em 10 de março de 2022, o imóvel estava classificado como pertencente à Zona Eixo de Estruturação de Transformação Urbana (ZEU). Com a revisão do Plano Diretor Estratégico, sancionada pela Lei Municipal nº 17.975/2023, e a aprovação da Lei Municipal nº 18.177/2024 (LPUOS), o zoneamento do imóvel foi alterado para Zona de Uso Misto (ZM). Considerando que a SGM/SEDP já está em processo de contratação de nova avaliação imobiliária, o novo laudo de avaliação passará a considerar o zoneamento atualmente incidente. Assim, roga-se pela superação o apontamento.

Análise da Coordenadoria

A resposta apresentada pela SGM corrobora com o apontamento de auditoria. Nesse sentido, **ratifica-se** o apontamento. Entretanto, destaca-se que o ponto **é passível de superação mediante a republicação do procedimento com novo Laudo de Avaliação sem irregularidades.**

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

No que se refere ao ponto, a Auditoria destacou que:

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:

[...]

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 Rua Artur Saboia: +793m

- Junto à Avenida Armando Ferrentini: +760m

Portanto, o desnível existente é de aproximadamente 33m (= 793 - 760), em declive a partir da Rua Artur Saboia, para quem está posicionado defronte ao imóvel, a partir da confluência com a R. Correia Dias.

Das dimensões do terreno (imóvel avaliando):

A partir do Croqui Patrimonial (fls. 17/19 da peça 2 - Anexo A2 do Edital), extraem-se as dimensões aproximadas do terreno (imóvel avaliando), quais sejam:

- Testada junto à Rua Artur Saboia: 16,38m

- Testada junto à Avenida Armando Ferrentini: 14,98m

Portanto, a testada ou frente média do terreno é de 15,68m (= 16,38 + 14,98)

2

Tendo em vista que a área do terreno é de 1.460,16m², a profundidade equivalente do terreno é de 93,12m (= 1.460,16m² ÷ 15,68m). Com isso, torna-se possível calcular a declividade média do terreno:

- Declividade aproximada: 33m ÷ 93,12m = 0,35438, ou melhor, 35,4%.

Portanto, a topografia original do terreno trata de um declive bastante acentuado a partir da R. Artur Saboia ou um aclave acentuado pelo lado oposto, ou seja, pela Avenida Armando Ferrentini.

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 064105796 - grifos nossos).

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 aparente equívoco que macula todo o resultado obtido no Laudo de Avaliação:

Tabela 13 – Atributos de entrada do imóvel avaliando.

ÁREA DO TERRENO	1.460,16 M²
TOPOGRAFIA DO TERRENO	1 – PLANO
INDICE FISCAL	R\$ 967,00

(fl. 13 – doc. SEI nº 064105796 - grifos nossos).

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 064105796) - para um “terreno plano”, ou seja, numa condição muito mais valorizante do que aquela de fato existente que, na realidade, possui declive e/ou acentuado na ordem de 35,4%.

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.

(fls. 12/15 da peça 28)

Defesa da Origem (peça 40, fl. 2)

A Auditoria do E. TCM apontou inconsistências no Laudo de Avaliação do imóvel, alegando que a classificação de sua topografia como “plano” estava incorreta, dado o declive de 12% observado. Apesar disso, o laudo foi elaborado pela Rothuma Engenharia Ltda. seguindo a legislação vigente e as normas técnicas da ABNT (NBR 14.653, partes 1 e 2) e validado pela CGPATRI, com o cumprimento do rito previsto nos decretos municipais nº 62.100/2022 e nº 59.658/2020. Entrar na minúcia dos dados considerados na avaliação na tentativa de classificar a assertividade da zona de arbítrio do técnico avaliador em nada é efetivo posto que são definições que não poderão ser imputadas ao laudo à revelia do avaliador responsável, a quem é resguardado a análise, ponderação, seleção e arbítrio conforme NBR 14.653. Contudo, considerando que o laudo foi emitido em 10 de março de 2022 e está prestes a atingir o prazo de validade de três anos, esta SGM/SEDP já iniciou o processo para contratação de uma nova avaliação imobiliária. Caso a nova análise identifique divergências técnicas como as apontadas pela Auditoria, estas poderão ser corrigidas no novo laudo. Assim, roga-se pela superação do apontamento com a emissão de uma avaliação atualizada.

Análise da Coordenadoria

Os argumentos apresentados pela SGM não adentram no mérito, e assim não afastam as irregularidades encontradas quanto às características do imóvel utilizadas no Laudo de Avaliação. Nesse sentido, **ratifica-se** o apontamento de Auditoria.

Entretanto, tendo em vista que o Laudo de Avaliação teve sua validade expirada pelo decurso do prazo de 3 anos e que a SGM/SEDP comunicou a suspensão do procedimento para a realização de novo Laudo de Avaliação, **condiciona-se a superação do apontamento à republicação do procedimento com novo Laudo de Avaliação sem irregularidades.**

3. CONCLUSÃO

À luz da análise realizada em sede de Manifestação, entende-se pela **superação** do apontamento analisado no subitem **2.1.1** do Relatório Conclusivo e pela **ratificação** dos apontamentos analisados nos subitens **2.1.2** e **2.1.3** do Relatório Conclusivo.

No que se refere aos apontamentos tratados nos subitens **2.1.2** e **2.1.3** do Relatório Conclusivo, destaca-se a **possibilidade de superação mediante a republicação do procedimento com novo Laudo de Avaliação sem irregularidades.**

De acordo com a última informação constante do Doc. SEI nº 116619653, o certame ainda se encontra suspenso.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando que a Origem informa a realização procedimento para realização de novo Laudo de Avaliação do imóvel, entende-se pela inviabilidade, neste momento processual, da realização de análise de elementos de responsabilização.

É o que submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 03/06/2025

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe