

RELATÓRIO DE AUDITORIA EXTRAPLANO

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021/05268

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Determinação – Apuração de eventuais irregularidades no Contrato de Concessão nº 013/2015/SDTE, cujo objeto é a concessão de obra pública para a construção, implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito de Compras no Município de São Paulo.

2.2. Objetivo

Cumprir determinação do Conselheiro Relator (peça 29 do TC 13.691/21).

2.3. Unidade Fiscalizada

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo.

2.4. Período de Realização

09.11.21 a 10.12.21.

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Alessandro Piantino Vitiritti

RF nº 20.315.

Sérgio Takashi Maciel Nakano

RF nº 20.294.

2.7. Procedimentos

- Verificar se há possibilidade jurídica de cobrança de reservas de lojistas derivados de concessões públicas;
- Verificar se a Concessionária realiza ou não cobrança de reservas de lojistas e locatários de boxes;
- No caso de haver cobranças, analisar qual o impacto de tal realização no modelo econômico e nas previsões de equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- Analisar se a estimativa para o valor do contrato está devidamente embasada em estudos e na modelagem econômico-financeira;
- Verificar se os valores cobrados aos locatários de boxes estão tecnicamente embasados.

2.8. Siglas

ABL	Área Bruta Locável
CDU	Cessão de Direito de Uso
CF	Constituição Federal
IPC-FIPE	Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
LF	Lei Federal
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LM	Lei Municipal
PCD	Pessoa com Deficiência
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PSM	<i>Price Sensitive Measurement</i>
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SMDet	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo
SMSUB	Secretaria Municipal de Subprefeituras
SPE	Sociedade de Propósito Específico
VPL	Valor Presente Líquido

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente relatório de auditoria extraplano para avaliar a Representação (peça 18), formulada por Carlos Henrique Bastos da Silva, tendo por objeto possíveis irregularidades na execução do contrato de concessão de obra pública para implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito das Compras, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo e o Circuito de Compras São Paulo SPE S/A (Contrato nº 013/2015/SDTE).

A determinação para a realização da presente auditoria extraplano consta na peça 29 do TC 13.691/21.

O Representante informa que teve acesso às ilicitudes apresentadas por meio de duas ações populares ajuizadas na Justiça Federal a respeito da matéria, afirmando que “esta representação se vale dos fundamentos e dos documentos (especialmente pareceres) extraídos daquelas medidas judiciais” (peça 18, fl. 2).

De acordo com as alegações feitas pelo Representante, há, no âmbito da contratação realizada, situações que indicam prejuízo ao interesse público e ao erário municipal, com ênfase para as seguintes irregularidades: a) subdimensionamento de receitas da concessão, com impactos na parcela referente à compensação a ser paga pela concessionária; b) inadimplementos da concessionária no pagamento dos valores de outorga e da parcela de compensação, sem aplicação de sanção à Concessionária; e c) cobrança indevida de valores referentes a “luvas” (Cessão de Direito de Uso – CDU).

3.1.1. Histórico

A Concessão é consequência do Contrato firmado em **05.07.12** (peça 7, fls. 315/323), entre a União e a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) – processo **SPU nº 04977.011351/2011-21** – para Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) a título oneroso da área denominada Pátio do Pari, onde é prevista a implementação, mediante licitação, de projeto para fomento do comércio e desenvolvimento econômico e social dos polos

comerciais do centro de São Paulo (Pari, Brás, Bom Retiro, Santa Efigênia e Sé), assim como implementação de equipamentos urbanos na região.

O procedimento licitatório da Concorrência Pública sob nº 01-B/SDTE/2014 foi conduzido pela SDTE conforme previsto no art. 4º do Decreto nº 54.296/13.

O Contrato nº 013/2015/SDTE tem por objeto a construção, implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito das Compras do Município de São Paulo, cujo prazo de entrega da primeira parte das obras é de quatro anos, e a outra parte com prazo de oito anos, contados a partir da assinatura do contrato.

O Circuito das Compras, conforme definido na subcláusula 2.1.9 do termo contratual (peça 7, fl. 15) é o conjunto de infraestruturas que compreende o Centro Popular de Compras, o estacionamento e o terminal de ônibus, o estacionamento de automóveis, os centros de apoio, o sistema de transporte de passageiros, o sistema logístico de compras, o hotel, as salas comerciais e a área de descanso para motoristas e guias, conforme especificados no Caderno de Encargos (Anexo I do contrato) (peça 7, fls. 169/251).

O valor total estimado das receitas do contrato é de R\$ 1,5 bilhão. Também estão previstos investimentos de aproximadamente R\$ 500 milhões por parte do Consórcio, com prazo de vigência do contrato de 35 anos, renovável por igual período, cuja outorga para concessão do serviço é no valor de R\$ 50.500.015,88, com pagamento em cinco parcelas anuais e iguais, havendo também, o pagamento anual da Parcela de Compensação, correspondente a cinco por cento da receita bruta da concessão.

3.1.2. Outros TCs relacionados ao contrato nº 013/2015/SDTE

Além do presente TC, constam ainda os seguintes procedimentos de fiscalização relacionados com a Concorrência Pública nº 01-B/SDTE/2014, que originou o Contrato nº 013/2015/SDTE:

- i. **72.000.530/15-35** – Acompanhamento de edital – Concorrência nº 01-A/SDTE/2014 (que antecedeu a Concorrência Pública nº 001-B/SDTE/2014);

- ii. **72.003.619/15-53** – Representação interposta pela Sice do Brasil Ltda., em face do Edital de Concorrência Pública nº 01-B/SDTE/2014;
- iii. **72.003.712/15-59** – Acompanhamento da licitação referente ao edital de Concorrência Pública nº 01-B/SDTE/2014;
- iv. **72.004.725/15-36** – Análise da representação interposta em 25.11.15 pelo MP-SP;
- v. **72.003.490/16-00** – Acompanhamento da execução parcial do Contrato nº 013/2015/SDTE;
- vi. **72.003.551/16-00** – Denúncia apresentada pelo Sr. Fernando Rodrigues, relatando atos praticados pela concessionária CCSP.;
- vii. **72.001.579/17-21** – Inspeção para atender à solicitação do Vereador Adilson Amadeu, acerca de procedimentos pertinentes à implantação do Circuito das Compras;
- viii. **72.003.561/17-63** – Denúncia apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Comércio Popular do Estado de São Paulo a respeito das reformas da Feira da Madrugada do Circuito das Compras;
- ix. **TC/016892/2019** – Acompanhamento da execução do Contrato nº 013/2015/SDTE;
- x. **TC/004759/2021** – Inspeção para verificação da conclusão de marcos contratuais importantes relativos ao contrato nº 013/2015/SDTE;
- xi. **TC/013691/2021** – Representação apresentada pelo Sr. Carlos Henrique Bastos da Silva, tendo por objeto possíveis irregularidades na execução do contrato de concessão de obra pública para implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito das Compras, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo e o Circuito de Compras São Paulo SPE S/A (Contrato nº 013/2015/SDTE).

3.1.3. Dos pedidos objetos da representação

O representante alega (peça 18, fls. 67/68) que estariam presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar, nos seguintes termos:

- a.1) a suspensão da execução do Contrato de Concessão nº 013/2015/SDTE celebrado entre o Município de São Paulo e a empresa Circuito das Compras SPE S/A, o que compreende a suspensão da cobrança de valores relativos à

locação e luvas (CDUs), condomínio e outras taxas de boxes e lojas até o término desse processo;

a.2) a suspensão da celebração de novos contratos de locação e quaisquer instrumentos jurídicos para a utilização de espaços no Circuito de Compras de São Paulo, especialmente aqueles utilizados para a cobrança de luvas (CDUs) para boxes e lojas;

a.3) a realização imediata de auditoria para a apuração dos fatos apresentados (art. 56, §3º, RITCMSP), com a manifestação prévia dos órgãos técnicos deste Tribunal, para a apuração dos atos ilegais e antieconômicos ora relatados;

Outrossim, o representante requer (peça 18, fls. 68/69):

b.1) a revisão da fórmula de remuneração do Contrato de Concessão nº 013/2015/SDTE, de forma a reequilibrar econômica e financeiramente a equação contratual em favor do Município de São Paulo;

b.2) a invalidação da cobrança de luvas (CDUs) para boxes e lojas, pelas razões expostas acima;

b.2.1) em função da invalidação da cobrança de luvas (CDUs) para as lojas, que seja reconhecida a invalidade de todos os contratos de locação e instrumentos jurídicos para a cobrança de luvas;

b.3) que seja determinado que o CIRCUITO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A realize o pagamento de todos os valores devidos a título de outorga e parcelas de compensação, inclusive aqueles que estão em atraso, com a aplicação de multas, correção monetária e juros.

No que se refere à verificação do adimplemento ou não das parcelas de outorga e das parcelas de compensação, informamos que elas são tratadas no âmbito do **TC/004759/2021**. Por isso, estão fora do escopo desta Auditoria.

3.2. Cobrança de Cessão de Direito de Uso – CDU (luvas) dos locatários

O representante alega ser ilegal e antieconômica a cobrança de CDU dos locatários de boxes e lojas pela Concessionária Circuito de Compras São Paulo SPE S/A. A seguir, elencamos os argumentos apresentados. A análise deles será tratada nos itens **3.2.1**, **3.2.2** e **3.2.3**.

Primeiramente, afirma que a forma de remuneração mais importante (ou que deveria ser) para a concessionária CIRCUITO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A seria aquela proveniente da locação de espaços aos comerciantes populares que exerceriam suas atividades no centro popular de compras.

Do mesmo modo, por expressa imposição do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (cláusula 7º), o **CIRCUITO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A** deveria garantir que os

comerciantes populares que atuavam na região **antes** da vigência do Contrato de Concessão de Obra Pública tivessem preferência na celebração de contratos de locação.

Segundo o representante, essa foi a forma encontrada pela União e pelo município de São Paulo para não desvirtuar a finalidade do novo empreendimento (desenvolvimento do comércio popular) e para proteger os comerciantes que há décadas exploram suas atividades naquela região. A presença de todo este zelo não apenas aos comerciantes, mas também à precípua finalidade do Circuito de Compras (ser um centro de compras realmente popular), cairia por terra se a estrutura remuneratória da concessão inviabilizasse financeiramente a instalação de comerciantes populares, elitizando-a. Não por isto que o Contrato de Concessão de Obra Pública estabeleceu parâmetros para a cobrança de aluguéis dos boxes, que são atividades, reitere-se, de interesse público.

Concluiu com relação a este 1º tema (peça 18, fls. 21/22): ser um centro **popular** de compras, que:

[...] Aliás, por uma questão de lógica, todas as atividades desenvolvidas dentro de um centro popular de compras instalados em um imóvel público são, por óbvio, de *interesse público*. Ou seja, não apenas os boxes, mas as lojas também.

Neste sentido, o parecer do Prof. Gilberto Bercovici, Catedrático de Direito Econômico da Universidade de São Paulo, pontua que a finalidade da concessão pública é viabilizar um centro de compras de caráter estritamente popular, sendo vedada a sua redução e o desmembramento de espaços para que não sejam voltados ao comércio popular ou mesmo disciplinados conforme modelos genéricos aplicáveis aos empreendimentos comerciais convencionais:

“Certamente, a implementação do centro de compras popular é o elemento central em torno do qual se organizam os demais equipamentos, mas é a complexidade do projeto que institui seu caráter singular. O projeto “Circuito das Compras” não pode ser analisado apenas sob o enfoque comercial. Neste aspecto, aliás, trata-se de uma oportunidade de negócio com expectativa de sucesso praticamente certa, de baixíssimo risco, posto que o local já é ponto consolidado do comércio popular em nível nacional – e visto sob este prisma, sequer justificaria a cessão de patrimônio da União. **A finalidade da concessão é viabilizar um centro de compras de caráter estritamente popular como polo irradiador de uma qualificação urbana e social interconectada.** A redução de sua totalidade ou o desmembramento deste feixe complexo caracteriza desvio de finalidade a ensejar multa e a revogação da concessão, conforme previsto nas Cláusulas 14ª e 15ª do Contrato de Cessão de Direito Real de Uso.

(...)

O elemento formativo da concessão, isto é, atribuir o caráter popular a TODOS os segmentos do empreendimento, em sua totalidade, parece evidente. O hotel, a

moradia, o estacionamento, as salas comerciais, a totalidade das modalidades comerciais são atividades de interesse público, haja vista que se vinculam a um único e mesmo ato de concessão original, qual seja, a cessão do bem da União à Municipalidade. Apenas se todos os elementos mantiverem o atributo popular, podemos dizer que a renúncia patrimonial da União está justificada. Caso contrário, como explicar que o Poder Público possa ceder um bem imóvel – e de alto valor – sem nenhuma contrapartida, apenas em favor da atividade lucrativa do ente privado?

(...)

Se a concessão, como dissemos anteriormente, não pode ser reduzida à implantação do centro de compras, tampouco pode o centro de compras ser disciplinado segundo modelos genéricos aplicáveis aos empreendimentos comerciais convencionais. **O modelo de negócios deve ser compatível com um centro de compras popular e atender às demandas específicas do público comerciante e consumidor.**” (grifos no original)

Além do rígido controle dos preços dos aluguéis conforme disposto na subcláusula 32.1 (peça 7, fl. 107): “A CONCESSIONÁRIA deverá ter como valor máximo de cobrança de aluguel dos boxes do CENTRO POPULAR DE COMPRAS R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais) por metro quadrado”, o contrato também dispôs na alínea “n” do item 3.5 do anexo I do contrato (peça 7, fl. 227): “A CONCESSIONÁRIA poderá cobrar exclusivamente o valor pela utilização do espaço do *box* dos comerciantes populares, sendo vedada a cobrança de “luvas” ou fundo de comércio pelo *box*.”

Segundamente, o representante alega que o contrato é silente em relação ao valor dos aluguéis e da cobrança de CDU das lojas. Aliás, com relação a este tema, a menção aparece apenas na subcláusula 32.4, *in verbis*: “Os demais valores eventualmente cobrados na operação do CIRCUITO DAS COMPRAS estarão sujeitos ao regime de direito privado, constituindo preços de mercado fixados por conta e risco da CONCESSIONÁRIA.”

Conforme ressaltado pelo representante, a cobrança de luvas para as lojas não está expressamente permitida no contrato, tampouco proibida. O que se tem certeza é de que a sua cobrança existe e os valores praticados são exorbitantes, a ponto de mudar as características do centro popular de compras.

Aliás, o representante destacou: nem ao menos a quantidade de lojas que seriam instaladas no centro popular de compras consta no contrato. Há uma dificuldade enorme (que segundo o

representante proposital) de encontrar esse número, localizado em um documento no processo administrativo do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

O representante alega (peça 18, fl. 26) que o aluguel de **1.205 (mil duzentos e cinco)** lojas e a cobrança de luvas (CDUs) destes estabelecimentos seriam o centro da pretensão econômica do **CIRCUITO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A** no Contrato de Concessão de Obra Pública, o que esclareceu o real motivo da liberdade conferida pela cláusula 32.4, verdadeiro esconderijo do alcance das regras do Direito Público (fuga do Direito Administrativo). Com toda esta liberdade, não há método, ou melhor, limites à fixação do valor dos aluguéis, **mas especialmente à cobrança de luvas**.

Além disso, o Contrato de Concessão de Obra Pública, sorrateiramente, não regulou este tema, logo é extremamente provável que não existe isonomia na cobrança das luvas, ou seja, os valores são fixados arbitrariamente pela concessionária **CIRCUITO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A**. Desse modo, gera-se distorções significativas sem qualquer tipo de controle pelo **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**.

O representante apresenta notícia veiculada no portal R7.com¹ acerca da cobrança de CDU para o aluguel dos boxes.

3.2.1. Aspectos jurídicos

A Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987/1995), que é o diploma legal norteador, prevê em seu artigo art. 11² a possibilidade de existência de projetos associados no edital de concessão. A cobrança de luvas pode ser compreendida como um projeto associado, o que viabiliza sua cobrança à luz da Lei de Concessões.

¹ <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/covas-recebeu-doacao-suspeita-de-empresa-da-feirinha-da-madrugada-16032021>>. Acesso em 10.12.2021.

² Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

O Plano de Negócios de Referência, Anexo VI do Edital que deu origem ao contrato, já previa o “Valor de cessão de direito” das lojas como uma das fontes de receita da Concessão (peça 6, fls. 16 e 48/49), o que presume ciência por parte de terceiros da possibilidade de tal cobrança.

Vale ressaltar que o Plano de Negócios é um estudo de mercado realizado pela Prefeitura no qual o número de lojas consideradas é inferior ao atual e que nunca foi atualizado, a fim de se tornar mais compatível com a realidade atual. Além disso, as premissas também não condizem com o objeto analisado. Portanto, essas características infringem o art. 11, parágrafo único, da LF nº 8.987/95:

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A título exemplificativo, consta no referido estudo a previsão de ABL (Área Bruta Locável) para lojas (peça 6, fl. 16) de 2.900 m². Atualmente, a ABL total disponível, exceto para boxes, é 17.814,20 m² conforme cálculo a seguir:

ABL total 41.614,20m² (peça 9, fl. 7) (-) Área total de ABL para boxes: 23.800 m² (peça 6, fl. 16 (=) ABL disponível 17.814,20 m²

O impacto da disparidade do número de lojas será tratado no subitem **3.3.2**.

3.2.2. Aspectos práticos do contrato

A fim de se verificar evidências para a cobrança ou não de reservas, foram solicitados, dentre outros itens, cópia de todos os contratos celebrados pela Concessionária referentes aos aluguéis de boxes e lojas, bem como os contatos dos lojistas e locatários de boxes. Tal item não foi disponibilizado na resposta. Segundo a SMSUB (peça 16, fl. 3):

Sublinhe-se que não pode se confundir a relação privada estabelecida pelos contratos de locação de lojas e boxes firmados entre a empresa concessionária e os comerciantes, cuja regulamentação destes foram formalizados à luz do direito privado, com a regulação que é realizada por esta Secretaria, ente representante do Município de São Paulo, possui em fiscalizar o Contrato de Concessão nº 013/2015/SDTE, contrato administrativo que é regulamentado pela Lei nº 8.666/93, cujo objeto seja a construção, implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito das Compras.

Além disso, a SMSUB encaminhou a resposta apresentada pela Concessionária (peça 17, fl. 3):

Com relação aos itens 5.B, 7.B e 8.B, em face do estrito atendimento à Lei Federal n. 13.709/2018 – LGPD e no Decreto Municipal n. 59.767/2020, informamos restrição desta Concessionária, com relação à divulgação/transmissão das informações pessoais e de contato dos comerciantes, notadamente pelos meios erigidos para tanto.

Não havendo controvérsias quanto à necessidade de proteção de dados pessoais regulamentados pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – LF nº 13.709/18), é de se observar que, especificamente quanto aos contratos celebrados pela Concessionária referentes aos aluguéis de boxes e lojas, a sua disponibilização ao Poder Público se trata de obrigação contratual (Cláusula 19.6, peça 7, fl. 67), não podendo a Concessionária se eximir de seu cumprimento. Nesse sentido, caberia a disponibilização de tais contratos, ainda que censuradas as informações consideradas pessoais dos particulares.

Outro ponto é que as informações de dado pessoal e dado pessoal sensível regidas pela LGPD se tratam de informações de pessoa natural, conforme art. 5º, I e II, da referida lei. Nesse sentido, caberia, ao menos, a disponibilização dos contatos (telefone ou e-mail) dos contratos de aluguéis de boxes e lojas firmados com pessoas jurídicas. Destaca-se ainda a disposição de tratamento de dados dispostas no art. 7º, II e III, da LGPD:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

[...]

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

Cabe mencionar, por fim, que o próprio TCM-SP possui ferramentas para o tratamento de dados pessoais, regulamentados por meio da Resolução nº 01/2020 e da Portaria nº 043/2021.

A partir da negativa de fornecimento de informação, compulsamos o processo SEI nº 6012.2019/0000088-3 e foi encontrada evidência do recebimento de valores a título de CDU dos lojistas no Relatório de Demonstrações Financeiras de 2020 (peça 10, fl. 17) no montante de R\$ 227.950.00,00.

Portanto, nota-se que há cobrança de luvas dos lojistas.

3.2.3. Implicações econômicas de eventuais cobranças de reservas

Levando em consideração não haver óbices contratuais à cobrança de reservas especificamente quanto aos lojistas, é de se observar que a sua efetiva cobrança exige que tais fontes de receita sejam obrigatoriamente compartilhadas em favor do Poder Público.

Conforme analisado no **subitem 3.3.1**, o parágrafo único do art. 11 exige que as receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados devem obrigatoriamente ser consideradas para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

3.3. Do valor do contrato e das requisições de documentos

O valor do contrato é de R\$ 1,5 bilhão (peça 7, fl. 29), sendo este correspondente ao “valor presente estimado da totalidade das RECEITAS do CONTRATO, nos termos dos estudos prévios de viabilidade econômica realizados pelo PODER CONCEDENTE” (cláusula 2.1.36 do Contrato, peça 7, fl. 23).

A Cláusula 31.1 do Contrato dispõe o seguinte (peça 7, fl. 105):

31.1. A CONCESSIONÁRIA será remunerada exclusivamente pela percepção de RECEITAS decorrentes da exploração econômica do CENTRO POPULAR DE COMPRAS, do ESTACIONAMENTO E TERMINAL DE ÔNIBUS, do ESTACIONAMENTO DE AUTOMÓVEIS, dos CENTROS DE APOIO, do SISTEMA DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS, do SISTEMA LOGÍSTICO DE COMPRAS, das SALAS COMERCIAIS e HOTEL e dos PROJETOS ASSOCIADOS.

31.1.1. Para fins desta CONCESSÃO também são consideradas RECEITAS aquelas decorrentes da exploração econômica objeto da subcláusula 15.2.

A subcláusula 15.2, mencionada na 31.1.1, se refere à celebração de arranjos provisórios de comerciantes cadastrados em lista e a garantia de continuidade das atividades destes até realocação definitiva (peça 7, fl. 49). Nesse sentido, as receitas da concessionária devem ser baseadas exclusivamente na exploração econômica dos itens elencados na cláusula 31.1.

Em 11.11.21, foi enviada requisição à SMSUB (peça 13), responsável pela fiscalização do contrato, solicitando, dentre outros itens, informações quanto aos itens de receita cobrados

pela Concessionária, bem como de eventuais valores cobrados; além da modelagem econômico-financeira que embasou o Edital que deu origem ao contrato (Edital nº 01-B/SDTE/2014).

Considerando o não cumprimento do prazo inicial para resposta e a solicitação de dilação (peça 14), tal prazo foi estendido à SMSUB até o dia 03.12.21 especificamente quanto à modelagem econômico-financeira do Edital nº 01-B/SDTE/2014.

Quanto à memória de cálculo das receitas e da estimativa do valor do contrato, foi enviada em 22.11.21 requisição à SMDet (peça 11), considerando esta ter sido a responsável pelo Edital de Licitação. Esta última respondeu o seguinte (peça 12):

Senhor Agente de Fiscalização,
Cumprimentando-a cordialmente, servimo-nos do presente para informar que a requisição em referência, recebido nesta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo no dia 22/11/2021, foi remetido à Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, por intermédio do Processo n. 6064.2021/0001642-6, por ser o órgão competente para acompanhar a o assunto em questão, além de representar o Município de São Paulo nos assuntos relacionados ao Circuito de Compras São Paulo SPE S.A., por força do Decreto Municipal n. 58.789, de 6 de junho de 2019, a quem recomendamos que sejam encaminhados futuros pedidos de informações e esclarecimentos, tendo em vista que falece esta Pasta de competência e insumos para manifestação.

Posteriormente, em 02.12.21, a SMSUB encaminhou sua resposta (peças 15, 16 e 17). Entretanto, não constam, na resposta a memória de cálculo da estimativa do valor do contrato, motivo pelo qual a análise de tal item restou prejudicada.

3.3.1. Das receitas previstas e dos projetos associados

O caput do art. 11 da LF nº 8.987/1995 traz a seguinte possibilidade:

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

A Cláusula 20 (peça 7, fls. 67/71) do contrato traz a possibilidade de exploração de projetos associados por parte da Concessionária (Cláusula 20.1) após prévia autorização do Poder

Concedente (Cláusula 20.2), tendo a Concessionária liberdade na definição de preços a serem cobrados em tais projetos (Cláusula 20.4).

Conforme subitem anterior, os possíveis sistemas de exploração econômica por parte da concessionária estão previstos na cláusula 31.1. Tal cláusula cita de forma expressa, dentre os itens possíveis de exploração, a decorrente de “PROJETOS ASSOCIADOS”.

Nesse sentido, inicialmente, pode haver uma percepção de que o contrato implicitamente estabelece que as demais receitas elencadas (quais sejam, as decorrentes da exploração do Centro Popular de Compras, do estacionamento e Terminal de Ônibus, do estacionamento de automóveis, dos centros de apoio, do Sistema de Transporte de Passageiros, do Sistema Logístico de Compras, das Salas Comerciais e Hotel, conforme cláusula 31.1) são receitas principais do negócio e, portanto, não fazem parte de eventuais receitas alternativas ou de projetos associados.

Entretanto, a Cláusula 32 do Contrato (peça 7, fls. 107/109), que trata dos valores cobrados pelas atividades de interesse público, estabelece valores máximos apenas para o aluguel de boxes (Cláusula 32.1), estabelecendo regras de regime privado e liberdade por parte da Concessionária para cobrança de todos os demais itens: “32.4 Os demais valores eventualmente cobrados na operação do CIRCUITO DAS COMPRAS estarão sujeitos ao regime de direito privado, constituindo preços de mercado fixados por conta e risco da CONCESSIONÁRIA” (peça 7, fl. 107).

Considerando que as atividades em decorrência da própria natureza da Concessão exigem destas a obediência a regras de direito público, dentre as quais a modicidade das tarifas (§ 1º do art. 6º da LF nº 8.987/1995 c/c parágrafo único, IV do art. 175 da CF), depreende-se que a expressa previsão de cobrança de aluguel de boxes na cláusula que trata de valores de atividades de interesse público, a estipulação de valor máximo especificamente para esta atividade e o estabelecimento de regras de direito privado para as demais cobranças implicam que, estas últimas, ou seja, todas as receitas, exceto as decorrentes de aluguel de boxes, devem ser tratadas como fontes de receitas alternativas ou de projetos associados.

Independentemente de serem classificadas como receitas principais ou receitas alternativas e de projetos associados, as receitas provenientes da Concessão devem compor o cálculo de viabilidade econômica da Concessão e devem ser compartilhadas com o Poder Público. O parágrafo único do art. 11 da LF nº 8987/1995, ao tratar das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados dispõe que: “As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição inicial do equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

Tal exigência decorre do fato de que, **conforme subitem 3.3.3**, as receitas alternativas representam ganhos da Concessionárias apenas possíveis em decorrência da própria concessão do serviço realizada pelo Poder Público e podem ter afetado a decisão de licitantes, à época do edital, quanto à decisão de participação ou não, bem como ao valor que estas estariam dispostas a pagar a título de outorga.

3.3.2. Da estimativa para as receitas

Conforme já informado no **subitem 3.3**, o contrato traz a previsão de R\$ 1,5 bilhão como valor do contrato, este correspondente ao “valor presente estimado da totalidade das RECEITAS do CONTRATO, nos termos dos estudos prévios de viabilidade econômica realizados pelo PODER CONCEDENTE” (cláusula 2.1.36 do Contrato, peça 7, fl. 23).

O Plano de Negócios de Referência (Anexo VI do Edital que deu origem ao contrato, peça 6 deste eTCM) é o relatório que apresenta os estudos de viabilidade econômica da concessão.

Especificamente para os aluguéis de boxes, as cláusulas do contrato trazem a especificação de 4.000 boxes de 5m² cada (Cláusulas 18.1, 18.4, 16.5.2, 15.4.2 e 33.3.a).

Para as receitas no período anterior à fase de operações (cláusula 14.2), o estudo traz as informações de que foram considerados o valor de R\$ 900,00 por box para 4.000 unidades com taxa de ocupação de 95% (peça 6, fl. 14).

Já para a fase operacional, o estudo previu receitas da exploração (peça 6, fls. 14/23):

- do centro popular de compras (aluguel de box, aluguel de lojas, aluguel de *self storage*, guarda volumes e receitas financeiras provenientes de cartão de crédito);
- da área de descanso para motoristas e guias (duchas e alojamento);
- dos estacionamentos e do terminal de ônibus e do estacionamento de automóveis;
- dos centros de apoio (locação de espaços comerciais, guarda volumes e publicidade);
- do transporte de passageiros (cobrança de entrada em ônibus circulares e publicidade nos ônibus);
- do sistema logístico de compras (transporte de compras);
- do hotel (hospedagem, telefonia, etc.); e
- das salas comerciais (aluguel de salas).

As fls. 33/96 da peça 6 apresentam de forma detalhada como foram estimados cada um dos itens. Com base nas informações apresentadas, esta Auditoria realizou comparação de alguns itens de receita previstos no estudo econômico com as informações presentes do estágio atual do Circuito de Compras.

O Documento SEI nº 055101098 do Processo Administrativo se refere a Relatório de vistoria nas obras realizada em 29.10.21 pelo Poder Público. Em tal relatório, foi possível extrair informação detalhada da quantidade de boxes, lojas e vagas de estacionamento, bem como outras informações relevantes (peça 8, fl. 2):

O prédio do novo Centro Popular de Compras possui 4 andares e 3 mezaninos, sendo que no térreo, no primeiro e no segundo andares estão instalados **os 4.000 (quatro mil) boxes, com 5 m² cada, 1260 lojas de pequeno porte, com 10 m² e 20 m², 19 lojas satélites de médio e grande portes, com medidas variando entre 20 m² e 300 m²**, praça de alimentação, localizada no segundo andar, contendo **37 lojas de “Fast Food”, contendo 30 m² cada, 1.829 mesas e 7.000 cadeiras**. No terceiro e quarto andares são **vagas de estacionamento para 2.200 veículos de passeio e vans, e 420 motocicletas. No único subsolo existente é para estacionamento de 315 ônibus de excursão**, trazendo comerciantes de todo o Brasil para efetuarem suas compras no Centro Popular de Compras. No andar térreo há um espaço na lateral, contendo 426 vagas para estacionamento de bicicletas.

O prédio possui 09 elevadores, 10 conjuntos de esteiras rolantes, rampas de acesso em concreto para pedestres, além das escadas de concreto.

A vistoria foi encerrada às 15:00 h., porém não pôde ser concluída, pois os engenheiros da SPObras haviam uma reunião pré-agendada na sede da SPObras e tiveram que se retirar do local. Ficou agendada nova visita para conclusão da vistoria na obra, para o dia 03/11/2021, segunda-feira, às 9:00 horas. (grifo nosso)

Algumas dessas informações são corroboradas em fotografia de folha de informação do projeto de obras apresentada no Relatório de Fiscalização da SMSUB realizada em 17.05.21 (documento SEI nº 044415035, peça 9, fl. 7 deste eTCM), como a quantidade de boxes e lojas, bem como a quantidade de vagas de ônibus e motos. Há ainda informação da quantidade de ABL total para os boxes e lojas (41.614,20m², peça 9, fl. 7). A quantidade de boxes e lojas foi confirmada por meio de resposta encaminhada da Concessionária encaminhada pela SMSUB (peça 17, fl. 3).

No Plano de Negócios, a receita com aluguéis de boxes foi estimada tendo os seguintes parâmetros: 4.000 boxes; Área Bruta Locável de 23.800 m²; valor de aluguel de R\$ 358,00 / m²; taxa de vacância dos boxes de 5%. Dessa forma, a fórmula apresentada no modelo é a seguinte:

$$\text{Receita de aluguel de boxes} = \text{ABL} * \text{Valor do m}^2 * (100\% - \text{vacância})$$

Ou

$$\text{Receita de aluguel de boxes} = 23.800 \text{ m}^2 * \text{R\$ } 358,00 / \text{m}^2 * 95\% = \text{R\$ } 8,1 \text{ milhões por mês}$$

Considerando o 13º pagamento (peça 6, fls. 16 e 41), tal valor representa estimativa de R\$ 105,5 milhões por ano.

Os parâmetros utilizados se apresentam razoáveis ao cenário atual, com exceção do valor de ABL. Considerando o contrato estabelecer 4.000 boxes de 5 m², bem como os relatórios de fiscalização apresentarem tal valor, a estimativa de ABL dos boxes seria de 20.000 m². Nesse sentido, o estudo levou em consideração uma área maior para os boxes.

Entretanto observa-se que, especificamente para os aluguéis de boxes, não há que se falar em subestimação de receitas, considerando que, no caso de a ABL de boxes ser menor do

que 23.800 m², o valor presente das receitas efetivamente auferidas pela Concessionária tende a ser menor do que a projeção, e não o contrário.

O mesmo não ocorre para os aluguéis de lojas. O modelo estimou um ABL total de 2.900 m² as lojas (peça 6, fl. 16). Entretanto, a citação já apresentada do Relatório de vistoria nas obras realizada em 29.10.21 pela SMSUB traz a seguinte informação quanto ao número de lojas (peça 8, fl. 2):

[...] no primeiro e no segundo andares estão instalados [...] 1260 lojas de pequeno porte, com 10 m² e 20 m², 19 lojas satélites de médio e grande portes, com medidas variando entre 20 m² e 300 m², praça de alimentação, localizada no segundo andar, contendo 37 lojas de “Fast Food”, contendo 30 m² cada [...]

Com base nestas informações, a Auditoria estimou o cenário mais conservador para a ABL de lojas:

Quadro 1 – Estimativa mais conservadora da ABL total de lojas do Circuito de Compras

Tipo de Loja	Quantidade	Área da loja (em m ²)	ABL estimado (em m ²)
Lojas de Pequeno Porte	1.259	10	12.590
	1	20	20
Lojas satélites de médio e grande portes	18	20	360
	1	300	300
Lojas de “Fast Food” (Alimentação)	37	30	1.110
Total			14.380

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações de quantidades de lojas e de áreas presentes no Relatório de vistoria nas obras realizada em 29.10.21 pela SMSUB (peça 8, fl. 2).

O cálculo realizado considerou que, se existem 1.260 lojas de pequeno porte com áreas entre 10 m² e 20 m² cada, o cenário com a menor receita possível seria a existência de 1.259 lojas de 10 m² e uma loja com 20 m². O mesmo raciocínio foi aplicado para o caso das 19 lojas satélites.

Dessa forma, tendo como base as informações apresentadas pelo Poder Público, o cenário mais conservador representaria um valor de ABL total para as lojas de 14.380 m², valor 395,86% maior que o estimado no modelo de viabilidade econômica (2.900 m²).

Parte da explicação pode ser em decorrência da seguinte informação do Plano de Negócios: “Para efeito de projeção de receita com o aluguel de lojas, este Plano de Negócios de Referência considerou uma ABL de 2,9 mil m² dedicada exclusivamente à instalação de lojas do gênero alimentício (Praça de Alimentação)” (peça 6, fl. 47).

Entretanto, não foi encontrado, seja no plano de negócios, seja nos demais anexos do edital e do contrato, a justificativa para a consideração apenas das lojas de alimentos no estudo, sendo que a receita auferida de todas as lojas compõem os ganhos da Concessionária e alteram o cálculo de estimativa de viabilidade do projeto, bem como do valor que esta estaria disposta a pagar, a título de outorga, à época da licitação.

Importante destacar que a Modelagem Econômica encaminhada pela SMSUB (peça 17, fls. 363/531) se refere a estudo anterior ao Edital e, neste, consta uma ABL total para lojas estimada em 24.928 m², valor este mais próximo da realidade do Circuito de Compras. Não foi encontrada a justificativa para a posterior alteração do valor de ABL inicialmente estimado para as lojas.

Já com relação à estimativa de receita de estacionamento de automóveis e vans, o Plano de Negócios previu uma quantidade de 1.930 automóveis e de 86 vans (peça 6, fl. 61), enquanto o Relatório de Fiscalização de 29.10.21 da SMSUB apresenta a informação de 2.359 vagas (“2.287 autos + 72 PCDs”) e 69 vans, indicando que a disposição de vagas foi realocada.

É importante observar que o primeiro momento de junção do Plano de Negócios no Processo Administrativo está entre o 3º e 4º volume deste (nº 2013-0.363.235-3, às fls. 766/910 do referido processo), sendo que o 4º volume foi autuado em 25.02.14. Dessa forma, há uma defasagem temporal de mais de 7 anos entre a realização do estudo de viabilidade e o início da inauguração do Circuito de Compras (18.11.21).

Tal defasagem se reflete, a título de exemplo, nos valores estipulados no modelo econômico para estacionamento de vans (R\$ 42,00 / dia) e para automóveis (R\$6,00 a primeira hora + R\$ 1,00 / hora adicional, conforme peça 6, fl. 61), não condizentes com a realidade de mercado atual.

Ao se circular pelos arredores do local onde está situada a Nova Feira da Madrugada, facilmente se verifica que o preço da primeira hora praticado pelos estacionamentos privados da região é superior a R\$ 6,00, o que torna o cálculo estimado obsoleto e desatualizado em face da realidade contemporânea. A título de exemplo, segundo notícia datada de 12.10.21

do portal G1³, o estacionamento do Mercado Municipal de São Paulo (em região bem próxima ao Circuito de Compras), após o término de transição de sua administração à concessionária vencedora da licitação, “[...] passou de R\$ 5 para R\$ 25 a hora”.

Ressalta-se que os preços de vagas de estacionamento estão sujeitos ao regime de direito privado com preços de mercado fixados por conta e risco da Concessionária, conforme cláusula 32.4. Observa-se ainda que foi utilizada premissa de 22 dias por mês de utilização do estacionamento (peça 6, fl. 61), não compatível com o atual cenário de funcionamento do Circuito de Compras (6 dias por semana).

Por fim, registra-se que, especificamente quanto à área de descanso de motoristas e guias, o Plano de Negócios estimou receitas para duchas e alojamentos (peça 6, fls. 17/18). Entretanto, a cláusula 32.2 do contrato dispõe o seguinte: “32.2. A CONCESSIONÁRIA não poderá cobrar qualquer valor pela utilização da ÁREA DE DESCANSO PARA MOTORISTAS E GUIAS, relativamente ao seu fim específico”.

Dessa forma, o Poder Público deve esclarecer se a extensão da vedação estabelecida na referida cláusula, bem como promover eventuais ajustes no estudo de viabilidade econômica em decorrência da vedação.

Todas essas considerações indicam a necessidade de atualização do modelo de viabilidade econômica. No subitem a seguir, tal necessidade é trazida com mais detalhes.

3.3.3. Das implicações de eventuais divergências entre o Plano de Negócios e o cenário atual do Circuito de Compras

Conforme observado no subitem anterior, há uma defasagem de mais de 7 anos entre a realização dos estudos econômicos e a inauguração do estágio operacional do Circuito de Compras. Além disso, este passou por obras e reformas até sua efetiva inauguração.

3

<<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/10/12/mercadao-municipal-de-sp-continua-com-problemas-estruturais-e-de-zeladoria-seis-meses-apos-concessao.ghml>>. Acesso em 10.12.21.

Tal defasagem temporal resulta em parâmetros (ABL, preços, etc.) que não condizem com a realidade do cenário atual.

Inicialmente, conforme já comentado no **subitem 3.3.1**, as receitas auferidas pela Concessionária em decorrência da Concessão devem ser compartilhadas com o Poder Público. Tal compartilhamento independe de o Plano de Negócios representar de forma adequada ou não o cenário atual da Concessão.

Outra necessidade diz respeito à necessidade de atualização do estudo econômico. Considerando que alguns dos parâmetros utilizados na estimação da modelagem econômico-financeira não refletem os parâmetros reais da Concessão, faz-se necessário que a Prefeitura realize novo estudo da modelagem econômico-financeira de modo a ter estimativa mais fidedigna do potencial de ganho.

Ressalta-se que os potenciais de ganho são fundamentais em uma concessão, considerando que alteram o cálculo de viabilidade econômica, bem como os valores que cada licitante estaria disposta a pagar a título de outorga à época da licitação. Uma eventual estimativa subestimada poderia resultar em prejuízos ao Erário, considerando que o valor de outorga mínimo exigido estaria subestimado, bem como ao fato de criar possíveis assimetrias de informação entre licitantes, por alguns destes possivelmente não terem conhecimento do real potencial de ganho.

Da mesma forma, eventual estimativa superestimada poderia criar distorções, no sentido de que ganhos superestimados tenderiam a resultar em maiores exigências de valor de outorga mínimo por parte da Prefeitura que não refletiriam a realidade, criando restrição de competitividade.

É nesse sentido, portanto, que se faz necessária a realização de novo estudo econômico. Um novo estudo que resultasse em um Valor Presente Líquido (VPL) positivo e de valor considerável indicaria que os estudos realizados subestimaram a capacidade de ganho. Um VPL negativo e de valor considerável indicaria o oposto.

Por fim, considerando os impactos já comentados quanto a possível subestimação de receitas, há de se discutir se há impactos de tal subestimação na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A cláusula 33.4 do Contrato traz hipóteses as quais não caberiam recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (peça 7, fl. 113):

33.4. Não caberá recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para nenhuma das PARTES, nas seguintes hipóteses:

[...]

33.4.1.3. Riscos de qualquer natureza, relacionados ao CIRCUITO DAS COMPRAS, aos PROJETOS ASSOCIADOS e variação das RECEITAS correspondentes;

33.4.1.4. Constatação superveniente de erros ou omissões em sua PROPOSTA COMERCIAL ou nos levantamentos que as subsidiaram, inclusive aqueles necessários para aferir os dados e projetos divulgados pelo PODER CONCEDENTES;

Entretanto, há de se ponderar algumas considerações.

Em primeiro lugar, há de se considerar a razoabilidade do caso concreto. Nesse sentido e a título de exemplo, conforme apresentado no **subitem 3.3.2**, a comparação dos valores indicados pelo Poder Público atualmente para o total de Área Bruta Locável para as lojas representa uma diferença de 395,86% do valor estimado à época do edital, o que pode gerar distorção proporcional na estimativa de receitas.

Em segundo lugar, eventual potencial de ganhos subestimado no estudo indicaria que o real valor presente líquido dos fluxos projetados à Concessionária não seria nulo, mas positivo. A cláusula 34.7 do Contrato exige que, no processo de recomposição, este deve ser realizado de modo que o valor presente líquido (VPL) retorne ao seu valor nulo.

Em terceiro lugar, a previsão contratual não exime de cumprimento de obrigações legais. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 11 da LF nº 8987/1995, ao tratar das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados dispõe que tais receitas devem obrigatoriamente ser consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Além disso, os incisos I e IV do § 1º do art. 57 da LF nº 8.666/1993 (c/c art. 124 da mesma lei) asseguram a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro no caso de alteração do projeto ou especificações, pela Administração, bem como no caso de aumento de quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos em lei.

Nesse sentido, as previsões contratuais não eximiriam as partes de cumprimento das exigências legais quanto ao equilíbrio econômico-financeiro.

Além disso, o próprio contrato prevê, em determinados casos, mecanismos visando à necessidade de consideração de estimativas e revisões quanto às parcelas devidas ao Poder Público. As cláusulas 11.7 e 11.7.1, por exemplo, permitem ao Poder Concedente a discordância dos valores indicados a título de compensação e estabelece mecanismos de cobrança administrativa de complementação de pagamentos no caso de averiguação de valor da parcela de compensação ser diverso do indicado pela Concessionária (peça 7, fl. 35). Já as Cláusulas 20.2.1.5 e 20.2.1.6 do Contrato dispõem que (peça 7, fl. 69):

A aprovação pelo PODER CONCEDENTE de PROJETOS ASSOCIADOS fica condicionada à apresentação pela CONCESSIONÁRIA, de um plano de ocupação que descreverá, pelo menos:

[...]

20.2.1.5. o estudo econômico-financeiro do empreendimento;

20.2.1.6. a estimativa de impacto que a RECEITA decorrente da explicação do PROJETO ASSOCIADO causaria na PARCELA DE COMPENSAÇÃO previsto na subcláusula 11.1.2.

Por fim, a cláusula 34.6 traz os mecanismos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (peça 7, fl. 121):

34.6. A recomposição poderá ser implementada pelos seguintes mecanismos:

34.6.1.1. Indenização;

34.6.1.2. Alteração do prazo de vigência do CONTRATO, respeitada a vigência do CDRU, tal como constante do subanexo III.1 deste CONTRATO;

34.6.1.3. Revisão no valor da PARCELA DE COMPENSAÇÃO;

34.6.1.4. Alteração no plano de investimentos;

34.6.1.5. Adequação dos índices que compõe, o SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, previsto no Anexo II deste CONTRATO; ou

34.6.1.6. Combinação dos mecanismos anteriores.

Considerando se tratar de estimativas quanto a receitas e potenciais de ganhos, os mecanismos de recomposição relacionados à indenização e revisão da parcela de compensação seriam os mais adequados.

À luz dos parágrafos anteriores e considerando que eventual subestimação de potencial de ganhos pode refletir: no valor mínimo exigido de outorga, à época do Edital, nos valores de propostas comerciais das licitantes, bem como na decisão de participação ou não de eventuais interessados, à época da licitação, podendo resultar em prejuízo ao Erário e, ainda levando em consideração a necessidade de atualização dos estudos, recomenda-se à Prefeitura consultar a PGM, seu órgão jurídico, para averiguar se há possibilidade jurídica ou não de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro **em favor do Poder Público** no caso de constatação de eventual subestimação das receitas pelo próprio Poder Público constantes dos estudos à época do Edital.

3.4. Dos valores cobrados a título de locação

A Cláusula 32.1 (peça 7, fl. 107) estabelece a cobrança de no máximo R\$ 360 / m² para o aluguel de boxes. Considerando um box de 5 m², tal valor resulta em R\$ 1.800 / mês por box.

A cláusula 32.3 estabelece correção anual de tais valores pelo Índice de Preços ao Consumidor da Fipe (IPC-Fipe) ou outro índice que vier a substituí-lo a partir da data da proposta comercial. A cláusula 32.5, por sua vez, estabelece a possibilidade de, a cada 5 anos, haver discussão entre o Poder Concedente e a Concessionária para, no caso de haver manifesta defasagem para o valor locatício dos boxes, a definição de novos parâmetros de receitas.

A SMSUB foi questionada quanto aos valores que a Concessionária atualmente cobra. A Secretaria respondeu (peça 16, fl. 1):

Com relação aos valores cobrados pela Concessionária Circuito de Compras SPE S.A aos locatários dos boxes, informamos que estes estão estabelecidos na Cláusula 32.5 do Contrato de Concessão nº 013/2015/SDTE, e não sofreram alteração até o presente momento.

Esta também encaminhou memória de cálculo para o valor atualizado para a cobrança do aluguel de boxes, correspondente a R\$ 360 / m², somado da correção inflacionária entre setembro de 2015 e agosto de 2021 pelo IPC-Fipe, totalizando R\$ 488,96 (peça 16, fl. 2).

Procurou-se verificar se o valor máximo inicialmente estipulado (R\$ 360 / m²) estava embasado tecnicamente. Segundo o Plano de Negócios, o valor de aluguel mensal utilizado para estimar a receita com os boxes foi de R\$ 358,00 / m² (peça 6, fl. 16), valor próximo ao valor máximo definido no contrato.

O valor do aluguel foi definido como o de ponto de Máxima Captura de Compradores (peça 6, fls. 40/41), estimado por meio do método do PSM (*Price Sensitive Measurement*). Tal estimativa foi realizada por meio de projeções de estudo de mercado de empresa terceirizada à época do Edital (Anexo III do Edital, peça 5), conforme informação à peça 6, fls. 12/13.

Nesse sentido, percebe-se que houve estudo técnico para definição dos valores máximos cobrados a título de aluguel de boxes.

3.5. Responsáveis

Responsável	Cargo	RF
Alexandre Modonezi de Andrade	Secretário Municipal das Subprefeituras	748.892.1
Antonio Carlos Curátolo	Fiscal-titular do Contrato	843.545-6
Eduardo Badra	Presidente do Consórcio Circuito das Compras São Paulo	-

4. CONCLUSÃO

À vista do escopo analisado e com base nos exames realizados nesta Auditoria em relação ao Contrato de Concessão nº 013/2015/SDTE, conclui-se que:

- 4.1. O estudo de viabilidade econômica que subsidiou o edital e o contrato baseou-se em dados desatualizados e não condizentes com a realidade do mercado. Tal cenário fragiliza a projeção financeira do contrato, pois eventual projeção em descompasso com os parâmetros reais pode refletir em prejuízos ao Poder Público (**subitens 3.2.1 e 3.3.3**);
- 4.2. Não há vedação contratual ou legal para a cobrança de CDU dos lojistas, havendo no caso concreto a pertinência dessa receita. À luz do Plano de Negócios anexo ao Edital que deu origem ao contrato, há previsão da existência de outras receitas que podem ser cobradas pela Concessionária (**subitens 3.2.1 e 3.2.2**);
- 4.3. A Concessionária não disponibilizou os contratos celebrados entre ela e os locatários de boxes e lojistas, em desconformidade com a cláusula 19.6 do contrato (**subitem 3.2.2**);
- 4.4. A cobrança de reservas exige que tal fonte de receita deverá ser obrigatoriamente compartilhada em favor do Poder Público (**subitem 3.2.3**);
- 4.5. Independentemente de serem classificadas como receitas principais ou receitas alternativas e de projetos associados, as receitas provenientes da Concessão devem compor o cálculo de viabilidade econômica da Concessão e devem ser compartilhadas com o Poder Público (**subitens 3.3.1 e 3.3.3**);
- 4.6. Tendo como base o cenário atual da Concessão, há indícios de que os parâmetros do estudo econômico realizado pela Prefeitura à época do Edital (ABL de lojas, número de vagas de estacionamento, preços, número de dias de funcionamento do estacionamento e possibilidade ou não de cobrança de itens da área de descanso para motoristas e guias) não refletem a situação real e atual do projeto, necessitando que haja atualização dos estudos econômicos do empreendimento por parte do Poder Público (**subitem 3.3.2**);
- 4.7. Considerando que eventuais subestimações de receita alteram o cálculo de viabilidade econômica, bem como os valores que cada licitante estaria disposta a pagar a título de

outorga à época da licitação, há necessidade de ponderação e análise da viabilidade jurídica da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Público caso novos estudos realizados pela Prefeitura indiquem potenciais de ganhos muito acima do que estimado à época do Edital (**subitem 3.3.3**);

- 4.8.** O estudo para a definição dos valores iniciais máximos estipulados no contrato para a cobrança de aluguel de boxes consta no Plano de Negócios, Anexo VI, do Edital nº 01-B/SDTE/2014 (**subitem 3.4**).

Além das conclusões elencadas, recomenda-se a adoção das seguintes providências à SMSUB:

- 4.9.** Atualizar os estudos do Edital nº 01-B/SDTE/2014 ou realizar novo estudo econômico-financeiro, utilizando-se os parâmetros reais com base no cenário atual da Concessão (**subitem 3.3.3**);
- 4.10.** Consultar a PGM para, no caso de identificação de subestimação dos potenciais de ganho nos estudos iniciais à época do Edital (potenciais reais de ganho muito acima do que o estimado inicialmente), verificar se há possibilidade jurídica ou não de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro **em favor do Poder Público** (**subitem 3.4**).

Em 10.12.21

ALESSANDRO PIANTINO VITIRITTI
Agente de Fiscalização

SÉRGIO TAKASHI MACIEL NAKANO
Agente de Fiscalização

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 5

De acordo, em

RAFAEL ALEXANDRE CAVALCANTI DA SILVA
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle III