

São Paulo, 08 de agosto de 2023

**Ofício nº 80/2023/SPP**

**Processo eletrônico:** TC/001056/2023

**Assunto:** Ofício SSG 14387/2023 – Manifestação quanto ao Relatório Conclusivo de Acompanhamento da Concorrência Nacional EC Nº 003/2023/SGM-SEDP e dos pareceres da Assessoria Jurídica do Controle Externo

Exmo. Sr. Conselheiro Domingos Dissei,

Em resposta ao Ofício SSG 14387/2023, referente ao TC/001056/2023, encaminhado, em 10 de julho, pela Subsecretária-Geral, Ilma. Sra. Roseli de Moraes Chaves, à São Paulo Parcerias S.A. (“SPP” ou “SP Parcerias”), dando conhecimento sobre as peças 79, 82 e 83 e solicitando manifestação em face do ali apontado pelo E. Tribunal de Contas do Município de São Paulo (“TCM” ou “Tribunal de Contas”), servimo-nos deste para apresentar as considerações a seguir.

Sendo o que nos cumpria para o momento e renovando nossos votos de elevada estima e consideração, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

*Guilherme Bueno De Camargo*

**Guilherme Bueno de Camargo**

Diretor-Presidente

Ao

**Exmo. Sr. Domingos Dissei,**

**Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP**

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130

São Paulo – SP

**Ofício nº 80/2023/SPP**

**Processo eletrônico:** TC/001056/2023

**Assunto:** Ofício SSG 14387/2023 – Manifestação quanto ao Relatório Conclusivo de Acompanhamento da Concorrência Nacional EC Nº 003/2023/SGM-SEDP e dos pareceres da Assessoria Jurídica do Controle Externo

Exmo. Sr. Conselheiro Domingos Dissei,

## **I. Ponderações e esclarecimentos iniciais**

Em 10 de julho de 2023, no âmbito do Processo e-TCM 01056/2023, que fora determinada a suspensão *ad cautelam* da Concorrência nº 003/2023/SGM-SEDP (“Edital” ou “Licitação”), foi encaminhado pelo Tribunal de Contas Municipal (“TCM”, “Tribunal” ou “Corte de Contas”) para a São Paulo Parcerias S.A. (“SPP” ou “SP Parcerias”), o Ofício SSG 14387/2023 que deu conhecimento e solicitou análise e manifestação quanto aos seguintes documentos: (i) peça 79, referente ao Relatório Conclusivo de Acompanhamento do Edital (“Relatório Conclusivo”); (ii) peça 82, referente ao Parecer do Assessor Jurídico de Controle Externo (“Parecer AJCE”); e (iii) peça 83, referente ao Parecer do Assessor Subchefe de Controle Externo (“Parecer Subchefe AJCE”).

Pois bem, feitas as considerações iniciais, cumpre apresentar a metodologia que se pretende empregar para a devida correspondência dos apontamentos feitos e as respectivas análises, como também os endereçamentos dados a cada um dos pontos.

Tendo em vista que alguns apontamentos foram superados pela Auditoria e/ou pela AJCE, este ofício tratará daqueles que ainda permanecem como “infringência/impropriedade” ou como “recomendação/questionamento”. Esclarece-se, assim, que será exibido, na sequência, uma tabela que sumariza e agrupa os apontamentos feitos no Relatório Conclusivo e nos Pareceres da AJCE e do Subchefe da AJCE, com a indicação da equivalência deles neste Ofício, em função da repetição temática observada. Tal arranjo proporcionará não apenas uma melhor compreensão dos assuntos tratados, mas também o necessário exame conjunto das matérias para a compreensão das preocupações tecidas pela E. Corte de Contas. Ressalta-se que essa unificação metodológica pretende garantir maior harmonia temática, sem prejudicar o mérito dos apontamentos e/ou olvidar de qualquer ponto específico.

Assim, o presente documento esclarece as questões apresentadas nos documentos acima listados, com vistas à máxima transparência do processo administrativo, como também à construção da relação dialógica travada pela Municipalidade com a E. Corte de Contas.

## II. Relação de apontamentos do TCM e referência neste Ofício

**Tabela 1: Apontamentos superados pela Auditoria ou pela Assessoria Jurídica de Controle Externo do E. TCM, e por isso, não objeto deste Ofício**

| TEMA                                        | SUBTEMA                                | APONTAMENTOS TCM | TIPO DE APONTAMENTO APÓS RELATÓRIO CONCLUSIVO E PARECER AJCE |
|---------------------------------------------|----------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------|
| Motivação da Alienação                      | Interesse público para alienação       | 4.1              | Superado pela AJCE                                           |
|                                             | Viabilidade da alienação               | 4.2              | Superado pela AJCE                                           |
| Informações e processos SEIs                | Ata CMDP                               | 4.26             | Superado pela Auditoria                                      |
| Situação registral                          | Informação Individualizada dos Imóveis | 4.4              | Superado pela AJCE                                           |
| Edital                                      | Quantia para fins de habilitação       | 4.8              | Superado pela Auditoria                                      |
|                                             | Regularidade fiscal e trabalhista      | 4.9              | Superado pela AJCE                                           |
|                                             | Regramento para consórcios             | 4.27             | Superado pela Auditoria                                      |
| Rescisão da concessão administrativa de uso | Acordo de rescisão                     | 4.7              | Superado pela AJCE                                           |
|                                             | Compromisso de compra e venda          | 4.10             | Superado pela AJCE                                           |

**Tabela 2: Apontamentos mantidos como "infringência/impropriedade" ou "recomendação/questionamento", abordados neste Ofício**

| TÓPICOS OFÍCIO | TEMA                                        | SUBTÓPICO OFÍCIO / SUBTEMA                                 | APONTAMENTO TCM | TIPO DE APONTAMENTO APÓS RELATÓRIO CONCLUSIVO E PARECER AJCE |
|----------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------|
| III.1          | Audiência Pública                           | III.1.1 Não Realização de audiência pública                | 4.6             | Infringência/ Impropriedade                                  |
| III.2          | Informações e processos SEIs                | III.2.1 Consultas as secretarias / órgãos da PMSP          | 4.25            | Recomendação/ Questionamento                                 |
|                |                                             | III.2.2 Consolidação dos Processos SEIs                    | 4.3             | Transformado em Recomendação/ Questionamento pela AJCE       |
| III.3          | Situação registral                          | III.3.1 Existência de matrículas                           | 4.11            | Infringência/ Impropriedade                                  |
| III.4          | Rescisão da concessão administrativa de uso | III.4.1 Instituição de alienação fiduciária                | 4.28            | Recomendação/ Questionamento                                 |
| III.5          | Avaliação imobiliária                       | III.5 Competência para realização de avaliação imobiliária | 4.5             | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             | III.5 Elementos comparativos e variáveis da regressão      | 4.13            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.14            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.30            | Recomendação/ Questionamento                                 |
|                |                                             |                                                            | 4.31            | Recomendação/ Questionamento                                 |
|                |                                             | III.5 Avaliação das benfeitorias                           | 4.15            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.16            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.17            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.18            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.32            | Recomendação/ Questionamento                                 |
|                |                                             |                                                            | 4.33            | Recomendação/ Questionamento                                 |
|                |                                             |                                                            | 4.34            | Recomendação/ Questionamento                                 |
|                |                                             | III.5 Panorama econômico e fatores de mercado              | 4.12            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.22            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.23            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.24            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.29            | Recomendação/ Questionamento                                 |
|                |                                             | III.5 Subavaliação                                         | 4.19            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.20            | Infringência/ Impropriedade                                  |
|                |                                             |                                                            | 4.21            | Infringência/ Impropriedade                                  |

### III. Respostas e endereçamentos

Antes de adentrar na análise dos apontamentos que permaneceram indicados como “infringências/impropriedades” ou “recomendações/questionamentos” nos Pareceres respectivos, importante pontuar que a AJCE expressamente mencionou que não os analisou individualmente, posto que se tratavam de aspectos técnicos relacionados com a avaliação imobiliária. Pois bem, da análise pormenorizada de tais apontamentos, evidencia-se, no entanto, que parte desses apontamentos têm origem em aspectos jurídicos que merecem ser avaliados individualmente, como se verá a seguir.

#### III.1 Audiência Pública

##### III.1.1 Não realização de audiência pública prévia (Apontamento 4.6 – “Infringência/Impropriedade”)

###### Sumário de resposta

Esclarece-se apontamento conforme tópicos abaixo:

- i. Ainda que não tivesse sido cumprido o requisito de debate público, conforme indicado na manifestação anterior, não seria aplicável ao caso em comento o art. 39 da Lei Federal nº 8.666/1993, tendo em vista a atualização dos valores constantes do art. 23, inciso I, alínea “c)” pelo Decreto federal nº 9.412/2018;
- ii. Não há, portanto, infringência ao art. 39 da Lei Federal nº 8.666/1993 c/c art. 7º da Lei municipal nº 16.703/2017, conforme apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.6.

Em linhas gerais, o E. TCM, em seu Relatório Conclusivo, manteve o entendimento de que a não realização de audiência pública prévia ao certame infringe o art. 39 da Lei Federal nº 8.666/1993 c/c art. 7º da Lei Municipal nº 16.703/2017. A AJCE, por sua vez, não analisou a temática, alegando estar diretamente relacionada com a avaliação imobiliária. Ocorre, como já fora antecipado, que a obrigatoriedade de audiência pública ao caso concreto é uma temática que precisa ser analisada sobre o viés jurídico.

Primeiro, importante reiterar que não é aplicável ao caso em comento o art. 39 da Lei Federal nº 8.666/1993, tendo em vista que este dispositivo deve ser analisado à luz da superveniência normativa

do Decreto Federal nº 9.412/2018, que atualizou os valores<sup>1</sup> das modalidades licitatórias da Lei Federal nº 8.666/1993, conforme diretriz do art. 120<sup>2</sup> da própria Lei Federal nº 8.666/1993.

Dessa forma, considerando a atualização de valores fixados pelo referido decreto, verifica-se que o valor mínimo de venda dos imóveis que consta no Edital é inferior ao limite estabelecido para a audiência pública, conforme previsão do art. 39 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Segundo, ressalta-se que o art. 7º da Lei Municipal nº 16.703/2017<sup>3</sup> confere prerrogativa à Administração em realizar consulta pública para recebimento de contribuições de interessados nos processos de estruturação das desestatizações. Para o caso específico de alienação de imóveis, o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (“CMDP”), competente para executar o Programa Municipal de Desestatizações, conforme art. 2º do Decreto Municipal nº 57.693/2017, na mesma reunião em que fora aprovada a alienação dos imóveis objeto do Edital em análise, aprovou também a exclusão da realização de consulta pública do fluxo do procedimento administrativo para alienação de imóveis:

*“O novo fluxo para as Aliações de Imóveis foi aprovado na 3ª reunião do CMDP de 2022, ocasião em que foi delimitado um novo fluxo para alienação de imóveis, nesse fluxo foi proposto a adição de Consulta Pública para equiparar com os processos de PPP e Concessões, mas isso gerou um **aumento de tempo considerável no processo de alienação de imóveis**. O Sr. Rubens Rizek complementou que **não existe necessidade de haver consulta pública para as alienações de imóveis, uma vez que os imóveis alienáveis já foram aprovados pela câmara legislativa**. Por unanimidade, fica aprovada a retirada da consulta pública no fluxo da alienação de imóveis.” (grifos nossos)*

---

<sup>1</sup> **Decreto Federal nº 9.412/2018, art. 1º:**

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

*I - para obras e serviços de engenharia:[...]*

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

<sup>2</sup> **Lei Federal nº 8.666/1993, art. 120:**

*“Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período.”*

<sup>3</sup> **Lei Municipal nº 16.703/2017, art. 7º:**

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

Terceiro, o “*objetivo da audiência pública é o debate sobre o objeto a ser licitado e o projeto de execução e não sobre questões estritamente técnico-jurídicas*”<sup>4</sup>. No caso de alienação de imóveis, o debate público sobre o objeto da licitação – alienação ou não do imóvel – ocorre no âmbito legislativo, quando da decisão quanto à desafetação do imóvel e da autorização à alienação. A realização de audiência pública sobre o edital de licitação nesses casos, portanto, seria exclusivamente sobre questões técnico-jurídicas relativas ao procedimento da licitação (que não são objeto de audiência pública) e não sobre o seu objeto, tendo em vista que a decisão pela alienação já ocorreu no âmbito legislativo.

Conclui-se, portanto, que a não realização de audiência pública não tem o condão de macular o certame licitatório, pois além de a Lei Municipal nº 17.590/2021 (“Lei Autorizativa”) ter sido submetida a todo o procedimento legal de edição e debates legislativos, como indicado acima e na manifestação anterior, o valor mínimo de venda constante do Edital não é superior ao definido pela Lei Federal nº 8.666/1993, considerando a atualização trazida pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, não havendo infringência ao art. 39 da Lei Federal nº 8.666/1993 c/c art. 7º da Lei Municipal nº 16.703/2017, conforme apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.6.

### III.2 Informações e processos SEIs

#### III.2.1 Consultas a secretarias/órgãos da PMSP (Apontamento 4.25 – “Recomendação/Questionamento”)

| Sumário de resposta                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Esclarece-se recomendação conforme tópicos abaixo:                                                                                                                                                                                                                                    |
| i. O art. 5º do Decreto Municipal nº 59.658/2020 dispõe que a SGM pode solicitar manifestação de outros órgãos municipais, além de CGPATRI, caso entenda necessário, sendo que eventual ausência de manifestação das secretarias consultadas não impede e tampouco vicia a alienação; |
| ii. No que tange à alienação em tela, a SGM, dentro de sua competência, entendeu como suficientes as informações constantes no processo;                                                                                                                                              |

<sup>4</sup> Conforme entendimento de Jessé Torres Pereira Júnior (*apud* JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993, 18. ed., p. 886).

- iii. O item 17.4 do Edital tem por objetivo proteger a Municipalidade sobre eventuais direitos existentes que não foram mencionados pelos órgãos consultados ou que não puderam ser verificados durante o processamento dos estudos de viabilidade técnico-jurídica da Licitação;
- iv. Entende-se que a instrução e os documentos anexados ao processamento da Licitação são suficientes para a continuidade do certame, não havendo necessidade de acatamento da recomendação 4.25 do E. TCM para seu devido prosseguimento.

O E. TCM manteve sua recomendação para *“que a SGM anexe ao processo a resposta da SP Urbanismo quanto às Leis de Operação Urbana Consorciada e aos Projetos de Intervenção Urbana aplicáveis aos imóveis, e consulte a Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente (questões ambientais) e os órgãos municipais competentes sobre a existência de eventuais direitos da PMSP em discussão sobre o IMÓVEL, sejam em processos administrativos ou judiciais, notadamente os relativos às multas e às indenizações pelo uso do IMÓVEL por terceiros, para que seja factível a previsão contida no item 17.4 do Edital”*.

Reitera-se, sobre esse apontamento, o que fora indicado na manifestação anterior.

O Decreto Municipal nº 59.658/2020 dispõe, em seu artigo 5º<sup>5</sup>, que a SGM pode solicitar manifestação de outros órgãos municipais, além de CGPATRI, caso entenda necessário. No entanto, eventual ausência de manifestação das secretarias consultadas, dentro do prazo normatizado, não impede e tampouco vicia a alienação, desde que superadas no âmbito CMDP, conforme previsto no art. 6º, § 2º<sup>6</sup>, do mesmo decreto.

Reitera-se, ainda, que, no que tange à alienação em tela, a SGM, dentro de sua competência, respeitou o requisito legal de consulta à CGPATRI e entendeu pertinente a consulta à Secretaria Municipal de Licenciamento (“SMUL”). As informações apresentadas pelos órgãos consultados, bem

---

<sup>5</sup> **Decreto Municipal nº 59.658/2020, art. 5º:**

*“Art. 5º Com a apresentação dos elementos a cargo de CGPATRI, SGM, caso entenda necessário solicitará a manifestação de outros órgãos municipais a respeito das questões que envolvam suas áreas de competência. Parágrafo único. Os órgãos consultados terão prazo de 30 (trinta) dias corridos para a respectiva manifestação.”*

<sup>6</sup> **Decreto Municipal nº 59.658/2020, art. 6º, §2º:**

*“§ 2º Eventuais óbices e omissões apresentados pelos órgãos indicados no artigo 5º deste decreto e não superados em momento anterior deverão ser sanados pelo CMDP.”*

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

Nesse mesmo sentido, reforça-se que o disposto no subitem 17.4<sup>7</sup> do Edital tem como fim proteger a Municipalidade sobre eventuais direitos existentes que não foram mencionados pelos órgãos consultados ou que porventura não puderam ser verificados durante o processamento dos estudos de viabilidade técnico-jurídica da Licitação.

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

### III.2.2 Consolidação dos processos SEIs (Apontamento 4.3 - Transformado em “Recomendação/Questionamento” pela AJCE)

| Sumário de resposta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Esclarece-se recomendação conforme tópicos abaixo: <ul style="list-style-type: none"><li>i. É praxe operacional que a SGM autue processos específicos para cada imóvel objeto de análise para inclusão no PMD e os organize em um processo de acompanhamento e um processo de licitação - sendo que este último contém todas as informações necessárias para a licitação;</li><li>ii. O processo SEI da Licitação (6011.2023/0000231-4) indica expressamente a existência de outro processo relacionado, dispondo de <i>link</i> para acesso direto a ele (SEI nº 6011.2022/0000145-6);</li></ul> |

<sup>7</sup> Edital nº 003/2023/SGM-SEDP, item 17.4:

“17.4. Eventuais direitos da PMSP em discussão sobre o IMÓVEL, sejam em processos administrativos ou judiciais, notadamente os relativos às multas e às indenizações pelo uso do IMÓVEL por terceiros particulares e pelo ACORDO DE RESCISÃO, não serão extintos quando da ALIENAÇÃO do IMÓVEL e não serão cedidos ao ADJUDICATÁRIO, em nenhuma hipótese.”

- iii. Entende-se que a indicação de existência de outros processos relacionados é suficiente para dar transparência ao procedimento, não havendo necessidade de acatamento da recomendação 4.3 do E. TCM.

O E. TCM aponta como infringência o fato de a SGM não ter promovido a reunião dos processos SEIs referentes à fase interna da licitação e ao procedimento licitatório, tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto municipal nº 59.658/2020. Após análise da AJCE, esta entendeu que a sugestão tem exclusivamente a finalidade de assegurar a transparência dos atos, sugerindo que o apontamento fosse transformado em “recomendação”.

É importante rememorar que o supracitado art. 3º<sup>8</sup> dispõe que deverá ser autuado um processo eletrônico específico para cada imóvel selecionado para ser objeto de análise para inclusão no PMD, a ser instruído com informações preliminares e as demais pertinentes ao processamento da alienação. E é exatamente este o caso da licitação em comento. Observa-se que é comum que a SGM autue processos específicos para cada imóvel objeto de análise para inclusão no PMD e os organize em um processo de acompanhamento e um processo de licitação - sendo que este último contém todas as informações necessárias para a licitação, relacionando os demais, no formato de apensamento.

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

Desta feita, entende-se que a indicação de existência de outros processos relacionados é suficiente para dar transparência ao procedimento, não havendo necessidade de acatamento da recomendação 4.3 do E. TCM.

---

<sup>8</sup> **Decreto Municipal nº 59.658/2020, art. 3º:**

*“Art. 3º Deverá ser autuado um processo eletrônico específico para cada imóvel selecionado para ser objeto de análise para a inclusão no PMD, que será instruído com as informações preliminares e todas demais pertinentes ao procedimento até a alienação dos imóveis.”*

### III.3 Situação registral

#### III.3.1 Existência de matrículas (Apontamento 4.11 – “Infringência/ Impropriedade”)

##### Sumário de resposta

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

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

O E. TCM manteve a alegação em seu Relatório Conclusivo quanto à *“impropriedade de as áreas 1 e 2 serem desprovidas de Matrículas, [...] o que pode impactar negativamente no valor do imóvel, bem como afrontar a segurança jurídica de eventual adquirente”*.

Apesar de a AJCE não ter analisado esta conclusão 4.11 por estar no mesmo conjunto dos apontamentos que julgaram como de aspectos técnicos, relacionados à avaliação imobiliária, importante pontuar que a mesma AJCE, ao analisar a conclusão 4.4, indicou que *“não há restrição a que o adquirente de imóvel promova a regularização registral, contanto que essa situação esteja especificada no instrumento convocatório, responsabilizando-se o arrematante por esse procedimento”*.

Assim como corretamente entendeu a AJCE, o art. 4º da Lei Autorizativa não exige a regularidade da situação registral do imóvel para a realização do procedimento de alienação, não

---

<sup>9</sup> Lei Municipal nº 17.590, art. 4º:

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

Assim, o Edital prevê que o adjudicatário deverá providenciar a lavratura de escritura pública de venda e compra do imóvel<sup>10</sup>, cuja minuta consta anexa ao Edital (Anexo C), por meio da qual serão transferidos ao adquirente todos os poderes para proposição e condução de processo de regularização fundiária dos imóveis, com vistas à abertura ou atualização de matrícula<sup>11</sup>.

Desta feita, entende-se que a licitação pode ser efetivada independentemente da situação registral dos imóveis 1 e 2, conforme autorização legal dada pela Lei Autorizativa, não havendo a impropriedade apontado pelo E. TCM em sua conclusão 4.11.

### III.4 Rescisão da concessão administrativa de uso

#### III.4.1 Instituição de alienação fiduciária (Apontamento 4.28 – “Recomendação/Questionamento”)

##### Sumário de resposta

Esclarece-se questionamento conforme tópicos abaixo:

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

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

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

<sup>10</sup> **Edital nº 003/2023/SGM-SEDP, item 14.4:**

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

<sup>11</sup> **Edital nº 003/2023/SGM-SEDP, Anexo C, cláusula 12ª:**

*“12ª) que, pela presente escritura e na melhor forma de direito, a OUTORGANTE VENDEDORA transfere ao(à) OUTORGADO(A) COMPRADOR(A) inclusive todos os poderes para a proposição e condução de processo de regularização fundiária dos Imóveis, com vistas a abertura ou atualização de matrícula, com base nas medidas, área e confrontações demarcadas no Edital de Concorrência 003/2023/SGM-SEDP;”*

- i. A alienação fiduciária não foi prevista como forma de garantia para os casos de pagamento parcelado do preço final de venda pelo adjudicatário, mas sim para os casos de não quitação do valor integral da indenização até a assinatura da escritura pública de venda e compra, caso o adquirente opte pela desocupação dos imóveis pela concessionária;
- ii. Assim, esclarece-se que a alienação fiduciária somente ocorrerá caso a lavratura da escritura pública de venda e compra ocorra antes do término do cumprimento das obrigações assumidas no acordo de rescisão, de modo a resguardar a municipalidade acerca do pagamento integral do valor de indenização e de eventuais outros valores cabíveis pelo adjudicatário.

O E. TCM, em seu Relatório Conclusivo, manteve o entendimento segundo o qual *“na forma como está estruturada a transmissão da propriedade, o Termo de Quitação é condição para a lavratura da Escritura Pública de Venda e Compra e não haveria necessidade da previsão da alienação fiduciária como alternativa para a não apresentação da quitação”*.

Reitera-se, no entanto, que a alienação fiduciária<sup>12</sup> não foi prevista como forma de garantia para os casos de pagamento parcelado do preço final de venda pelo adjudicatário, mas sim para os casos de não quitação do valor integral da indenização em decorrência da extinção antecipada da concessão, até a assinatura da escritura pública de venda e compra.

A conclusão do pagamento do preço final de venda é requisito para a assinatura da escritura pública do imóvel<sup>13</sup>. O que se impõe ao adjudicatário é que, caso este opte pela desocupação dos imóveis pela concessionária, para garantir o cumprimento das obrigações assumidas no acordo de rescisão, ou seja, o pagamento integral do valor de indenização e de eventuais outros valores cabíveis, seja instituída

---

<sup>12</sup> **Edital nº 003/2023/SGM-SEDP, item 1.1, “d)”**:

*“d) ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA: instituição do IMÓVEL em garantia do integral cumprimento das obrigações assumidas no ACORDO DE RESCISÃO, a ser realizada pelo ADJUDICATÁRIO em favor da PMSP no ato da lavratura da ESCRITURA DE VENDA E COMPRA caso, em referida ocasião, não seja apresentado o TERMO DE QUITAÇÃO;”*.

<sup>13</sup> **Edital nº 003/2023/SGM-SEDP, item 14.1, “e)”**:

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

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

a alienação fiduciária do imóvel em favor da PMSP, na ocasião da lavratura da escritura de venda e compra se não for apresentado o termo de quitação<sup>14</sup>, nos termos do item 13.2.2<sup>15</sup>.

Assim sendo, reitera-se que a alienação fiduciária somente ocorrerá caso a lavratura da escritura pública de venda e compra ocorra antes do término do cumprimento das obrigações assumidas no acordo de rescisão, de modo a resguardar a municipalidade acerca do pagamento integral do valor de indenização e de eventuais outros valores cabíveis pelo adjudicatário.

### III.5 Avaliação imobiliária

Os apontamentos referentes ao tema da avaliação imobiliária (4.5, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24, 4.29, 4.30, 4.31, 4.32, 4.33, 4.34) indicados na Tabela 2, serão respondidos em conjunto. Pontua-se que os apontamentos do E. TCM serão analisados pelo viés jurídico, sem entrar na minúcia dos aspectos técnicos relativos aos laudos de avaliação, os quais já foram objeto de esclarecimentos em resposta ao Ofício SSG 12870/2023 (e Ofício SSG Suspensão 30008/2023).

#### Sumário de resposta

Esclarece-se os apontamentos conforme tópicos abaixo:

- i. A PMSP seguiu com rigor a legislação no que diz respeito aos aspectos formais e materiais para alienação dos imóveis, na medida em que consultou órgãos e secretarias que julgou necessário, contratou avaliação imobiliária nos termos permitidos pela legislação, elaborou

<sup>14</sup> **Edital nº 003/2023/SGM-SEDP, item 1.1, “ii”:**

“ii) **TERMO DE QUITAÇÃO:** documento a ser emitido pela **CONCESSIONÁRIA**, atestando o pagamento integral do **VALOR DE INDENIZAÇÃO** e de eventuais outros valores cabíveis, em decorrência da extinção antecipada da **CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE USO**, conforme previsto no **ACORDO DE RESCISÃO**, e que deverá ser apresentado pelo **ADJUDICATÁRIO** até o prazo previsto no item 14.1 caso este opte por receber o **IMÓVEL** livre da sua instituição em **ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA** à **PMSP**;”.

<sup>15</sup> **Edital nº 003/2023/SGM-SEDP, item 13.2.2:**

“13.2.2 O eventual plano de pagamento do **VALOR DE INDENIZAÇÃO** e outros valores negociados entre o **ADJUDICATÁRIO** e a **CONCESSIONÁRIA** deverá prever a conclusão do pagamento do preço e emissão de **TERMO DE QUITAÇÃO** até a **DATA DE ASSINATURA DE ESCRITURA PÚBLICA** ou, alternativamente, a instituição de **ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA** do **IMÓVEL**, em favor da **PMSP**, na ocasião da lavratura da **ESCRITURA DE VENDA E COMPRA**, para garantia das obrigações do **ADJUDICATÁRIO** assumidas no **ACORDO DE RESCISÃO**”.

- estudos sobre o imóvel – notas técnicas – e editalícios para a licitação, tendo sido o procedimento aprovado pela Procuradoria Geral do Município;
- ii. No que se refere à avaliação imobiliária, além do previsto na Lei Orgânica do Município e na própria Lei Autorizativa, o art. 9º do referido Decreto Municipal nº 59.658/2020 prevê que a elaboração do laudo será feita por órgão competente da PMSP ou por empresa contratada;
  - iii. O laudo, realizado por empresa contratada, nos termos do Decreto Municipal nº 59.658/2020, foi validado por CGPATRI, órgão municipal competente para tanto, que verificou e aprovou a metodologia normativa utilizada na avaliação dos imóveis e indicou que atendem as especificações da PMSP;
  - iv. A participação da atual concessionária está contemplada no procedimento, quando da celebração do acordo de rescisão, momento que serão discutidas eventuais diferenças quanto ao valor estimado das benfeitorias que serão objeto de indenização. A inclusão da atual concessionária precocemente, no processo de avaliação imobiliária, gera risco de conflito de interesse, tendo em vista que esta buscará que os valores dos imóveis sejam o mais elevado possível;
  - v. De acordo com regra legal aplicável para os imóveis do PMD (Lei Municipal nº 17.216/2019, art. 4º, § 5º), as avaliações para a alienação de imóveis são válidas por até 3 (três) anos, desde que o valor avaliado seja corrigido caso a publicação do respectivo edital ocorra 1 (um) ano após a realização da avaliação correspondente. No caso em tela, nem sequer havia transcorrido um ano quando o edital fora publicado;
  - vi. Frisa-se que o trabalho de análise, ponderação, seleção e arbítrio estão sob responsabilidade técnica do avaliador responsável pelo laudo, o qual assina e se compromete pelas decisões técnicas tomadas no laudo. 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;
  - vii. Significa dizer que, normativamente, não há vício na forma da avaliação imobiliária.

Primeiro, importante rememorar que “laudo de avaliação” é definido como *“relatório técnico elaborado por engenheiro de avaliações em conformidade com a NBR 14.653, para avaliar o bem”*, e deve seguir determinados padrões e requisitos mínimos estabelecidos pela NBR, havendo, ainda, um

campo de arbítrio do avaliador. Nesse sentido, é de responsabilidade e competência do avaliador a análise e tratamento de dados levantados em pesquisa de mercado e vistoria *in loco*.

Em relação ao Edital sob análise, a PMSP seguiu com rigor a legislação no que diz respeito aos aspectos formais e materiais para alienação dos imóveis, na medida em que consultou órgãos e secretarias que julgou necessário, contratou avaliação imobiliária nos termos permitidos pela legislação, elaborou estudos sobre o imóvel – notas técnicas – e editalícios para a licitação, tendo sido o procedimento aprovado pela Procuradoria Geral do Município.

Sobre o procedimento para alienação de imóveis, importante lembrar que, aos imóveis constantes do Programa Municipal de Desestatizações – PMD (Lei Municipal nº 16.703/2017), aplica-se o conteúdo do Decreto Municipal nº 59.658/2020 no tocante aos procedimentos de consulta e estruturação de alienação de imóveis. No que se refere à avaliação imobiliária, além do previsto na Lei Orgânica do Município<sup>16</sup> e na própria Lei Autorizativa<sup>17</sup>, o art. 9º do referido decreto dispõe que a elaboração do laudo de avaliação do imóvel deve ser feita por órgão competente da PMSP ou por empresa contratada em momento anterior à licitação.

No que diz respeito ao órgão competente da PMSP 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”*.

---

<sup>16</sup> **Lei Orgânica do Município, art. 112, §1º:**

“Art. 112. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

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

<sup>17</sup> **Lei Municipal nº 17.590/2021, art. 2º, §1º:**

“§ 1º Os imóveis deverão ser avaliados pelo órgão competente da Prefeitura previamente à abertura do certame licitatório, levando-se em conta as condições de mercado vigentes na ocasião, com a apresentação detalhada, em separado, dos valores avaliados para a edificação, terreno e benfeitorias.”

No caso em tela, os imóveis desincorporados da classe dos bens de uso comum e especial pela Lei Municipal nº 17.590/2021, cujas alienações foram autorizadas pela mesma lei, e que são objeto da Licitação sob análise, foram avaliados por empresa contratada, Rothuma Engenharia (docs. SEIs nº 077695777, 077695857e 077696325), 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 das recomendações para avaliação de imóveis urbanos do Instituto Brasileiro de Avaliações de Perícias de Engenharia - IBAPE/SP.

Visando uma maior segurança jurídica do procedimento, após avaliação dos laudos por empresa contratada, estes foram submetidos à validação por CGPATRI, que verificou o cumprimento do rito e da metodologia utilizados, indicando que os laudos *“segue[m] as normas da ABNT – NBR 14653 – parte 1 e 2, tem ofertas suficientes e de bairros equivalentes ou iguais”* (doc. SEI nº 065244316).

Observa-se que, pela legislação em vigor, há uma discricionariedade que compete à PMSP quanto à realização da avaliação interna ou contratação de empresa avaliadora. Caso opte pela contratação de terceiro para avaliação dos bens, esta deve se dar em observância às regras vigentes e a seleção da contratada, de acordo com o previsto na legislação.

Assim, se a legislação confere margem para que a Administração opte por realizar, por si, a avaliação ou por contratar um terceiro para realizá-la, por conseguinte, permite que este terceiro assim a conduza, sem a necessidade sequer da aprovação deste laudo pela PMSP. Ou seja, verifica-se que não há obrigatoriedade de análise dos laudos de avaliação por CGPATRI e que estes foram analisados por CGPATRI – mesmo que sem obrigatoriedade – visando apenas maior segurança jurídica do procedimento, a qual restou suficiente para indicar que a metodologia utilizada pelo avaliador estava de acordo com as normas *ABNT – NBR 14653 – parte 1 e 2*.

Assim, a PMSP cumpriu com todos os requisitos legais no que diz respeito a avaliação dos imóveis.

Esses são aspectos, portanto, que também possuem conotação jurídica a ser enfrentada. No entanto, pontua-se que a AJCE não os analisou sobre o viés jurídico, em especial quanto à possibilidade de contratação de empresa avaliadora pela PMSP, bem como da competência e discricionariedade da empresa contratada na elaboração dos laudos de avaliação. Sobre os temas referentes à avaliação imobiliária, a AJCE se limitou a destacar a relevância da participação da atual concessionária no processo de elaboração dos laudos de avaliação.

Sobre esse aspecto, importante mencionar que a participação da atual concessionária já está contemplada no procedimento, quando da celebração do acordo de rescisão, mecanismo que favorece, como bem apontou a AJCE, a concertação entre os interessados (concessionária, PMSP e adjudicatário), em prol da segurança jurídica. É neste momento que serão discutidas eventuais diferenças quanto ao valor estimado das benfeitorias que serão objeto de indenização, e é neste momento que se entende viável e positiva a participação da concessionária. Incluir precocemente a participação da atual concessionária no procedimento, como no processo de avaliação imobiliária, gera uma sensibilidade jurídica e o risco de um conflito de interesse, tendo em vista que a concessionária estará incentivada a buscar sempre, mesmo que em descompasso com a situação física dos imóveis, que seus valores sejam o mais elevado possível.

Cumpre pontuar, ainda, que, apesar de a Auditoria dizer que os valores alcançados pelo avaliador estão defasados, a regra legal utilizada subsidiariamente à totalidade dos imóveis do PMD é aquela prevista na Lei Municipal nº 17.216/2019, que, em seu art. 4º, § 5º, prevê que ***“as avaliações para a alienação de imóveis serão válidas por até 3 (três) anos, desde que o valor avaliado seja corrigido pelos índices oficiais de inflação caso a publicação do respectivo edital ocorra 1 (um) ano após a realização da avaliação correspondente”***. Este é um ponto que também possui uma conotação jurídica a ser enfrentada.

No caso em tela, nem sequer havia transcorrido um ano quando o edital fora publicado, não havendo, portanto, impropriedade ou ilegalidade. Sobre esse ponto, ainda, a Auditoria se vale dos laudos apresentados pelo CRECI para comparação dos valores alcançados. No entanto, há que se atentar para o quão simplificada é a metodologia utilizada pelo CRECI, que não propõe nenhuma observância da NBR 14.653, parte 2 e que, evidentemente, não é possível de ser utilizada para fins comparativos. Para se ter uma ideia, para cálculo do valor médio do m² dos terrenos, os laudos do CRECI partem da divisão da média simples dos preços pela média simples das áreas de apenas 6 imóveis mapeados. Deve-se notar a reduzida relevância estatística da amostra, bem como a elevada variância amostral (a título exemplificativo, o máximo amostral para precificação é de R\$ 30 milhões, e o mínimo, R\$ 4,3 milhões); tais fatores, quando considerados em conjunto com a utilização de um estimador menos robusto, como é o caso das médias simples, pode levar a uma estimativa viesada dos valores de avaliação.

Em relação aos demais apontamentos relativos à avaliação imobiliária, além do já apresentado na manifestação anterior, frisa-se que o trabalho de análise, ponderação, seleção e arbítrio estão sob responsabilidade técnica do avaliador responsável pelo laudo, o qual assina e se compromete pelas decisões técnicas tomadas no laudo. 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. Assim, não pode a PMSP indicar os dados e elementos a serem observados pelo avaliador. Da mesma forma, o valor apresentado pela Auditoria, a não ser que assinado por um responsável técnico, também não se equipara a um laudo de avaliação.

Diante disso, pelo fato de as avaliações imobiliárias contarem com aspectos discricionários, que o técnico responsável arbitra de acordo com as suas convicções, aquelas sempre estarão suscetíveis a críticas. Ou seja, não existe uma leitura estanque, mas sim múltipla quando se fala de avaliação imobiliária, que dependem do entendimento do avaliador responsável pela avaliação. Isso nos leva a compreender que a saída para que os apontamentos da Auditoria sejam incluídos na avaliação dos imóveis também não passa pela realização de outras avaliações.

Assim sendo, roga-se a superação dos apontamentos relativos à avaliação imobiliária e a liberação do certame para prosseguimento.

#### **IV. Conclusão**

Diante das justificativas elucidadas neste ofício, entende-se, respeitosamente, que a modelagem do Edital, com os respectivos ajustes apresentados na manifestação anterior, endereça todos os apontamentos do E. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, de modo a conferir maior segurança e permitir o prosseguimento do certame.

\*\*\*

## 2023 08 08 - Ofício 80 SPP - Manifestação Alien ação Gastroclínica.pdf

Documento número d5e0276f-5b0d-4e96-820b-d479aa97a2f7



### Assinaturas



Guilherme Bueno de Camargo  
Assinou

Pontos de autenticação:

Assinatura na tela

Código enviado por e-mail

IP: 187.32.23.105:46248 / Geolocalização: -23.549550,  
-46.641281

Dispositivo: Mozilla/5.0 (Linux; Android 10; K)

AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/115.0.0.0  
Mobile Safari/537.36

Data e hora: 08 Agosto 2023, 17:48:21

E-mail: gbcamargo@spparcerias.com.br (autenticado com  
código único enviado exclusivamente a este e-mail)

Telefone: + 5511982924706

ZapSign Token: e4955216-\*\*\*\*-\*\*\*\*-\*\*\*\*-1782d1d7c511

*Guilherme Bueno De Camargo*

Assinatura de Guilherme Bueno de Camargo



Hash do documento original (SHA256):

87564ea91c730ef900695237e9a73b56cb8c2e90047ae0eb00ec8b88cd3a58d1

Verificador de Autenticidade:

<https://app.zapsign.com.br/verificar/autenticidade?doc=d5e0276f-5b0d-4e96-820b-d479aa97a2f7>

Integridade do documento certificada digitalmente pela ZapSign (ICP-Brasil):

<https://zapsign.com.br/validacao-documento/>



Este Log é exclusivo e parte integrante do documento de identificação d5e0276f-5b0d-4e96-820b-d479aa97a2f7, conforme os Termos de Uso da ZapSign em [zapsign.com.br](https://zapsign.com.br)



**ZapSign**  
By Truora