Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/007217/2021
Representante	-	Vereador Antonio Biagio Vespoli (Câmara Municipal de São Paulo)
Representada	-	Secretaria do Governo Municipal
Objeto	-	Representação interposta em face da Concorrência Pública 07/SGM/2020, cujo objeto é a concessão de uso pelo prazo de 10 anos, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural

3.217ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SGM. Concessão de uso pelo prazo de 10 anos, a título oneroso, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/008960/2020, TC/010161/2020, TC/016378/2020 e TC/007217/2021, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos pelo Regimento Interno desta Corte de Contas.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, com fundamento nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, ambas desta Casa, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Excelentíssimo Vereador Antonio Biagio Vespoli para conhecimento do quanto decidido, notadamente para cientificar-lhe que restou determinado o acompanhamento da execução do contrato.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão ao representante e à Origem, em cumprimento ao artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se os autos após as comunicações regimentais.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de junho de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/008960/2020 (Item I)**
Interessada:	Secretaria de Governo Municipal – SGM
Objeto:	Acompanhamento de Edital. Concorrência nº 007/SGM/2020, visando à concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, no Município de São Paulo, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural
Processo:	**TC/010161/2020 (Item II)**
Representante:	Anselmo Nogueira Junior
Representada:	Secretaria de Governo Municipal – SGM
Objeto:	REPRESENTAÇÃO em face da Concorrência nº 007/SGM/2020, visando à concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, no Município de São Paulo, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural
Processo:	**TC/016378/2020 (Item III)**
Representante:	Consórcio Viva o Vale (Urbancom Consultoria e Participações Ltda., Nacional Shopping Planejamentos e Reestruturação de Shopping Center Ltda. e B International Real Estate Ltda.)
Representada:	Secretaria de Governo Municipal – SGM
Objeto:	REPRESENTAÇÃO em face da Concorrência nº 007/SGM/2020, visando à concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, no Município de São Paulo, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural
Processo:	**TC/007217/2021 (Item IV)**
Representante:	Vereador Antonio Biagio Vespoli (PSOL)
Representada:	Secretaria de Governo Municipal – SGM
Objeto:	REPRESENTAÇÃO em face da Concorrência nº 007/SGM/2020, visando à concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, no Município de São Paulo, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural

RELATÓRIO

Em julgamento, de forma englobada, o Acompanhamento de Edital (Item I e-TCM 8.960/2020) e três Representações (Item II – e-TCM nº 10.161/2020, Item III – e-TCM nº 16.378/2020 e o Item IV – e-TCM nº 7.217/2021), estas formuladas respectivamente por Anselmo Nogueira Junior, Consórcio Viva o Vale (Urbancom

Consultoria e Participações Ltda., Nacional Shopping Planejamentos e Reestruturação de Shopping Center Ltda. e B International Real Estate Ltda.) e pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli (PSOL), que tratam da Concorrência nº 007/SGM/2020, lançada pela Secretaria de Governo Municipal – SGM, e dos atos dela decorrentes, visando à concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, no Município de São Paulo, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural, com valor estimado para o Contrato de R$ 49.318.489,00 (quarenta e nove milhões, trezentos e dezoito mil, quatrocentos e oitenta e nove reais), nos termos do item 5.1 do Edital, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Inicio por relatar o Acompanhamento do Edital, Item I – e-TCM nº 8.960/2020, no qual a Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC apontou, no Relatório Preliminar, que o Certame não possuía condições de prosseguimento, eis que apresentava irregularidades relativas à competitividade, à metodologia de fiscalização, ao detalhamento dos eventos para base de cálculo das receitas, à falta de justificativa ou estudo para fixação de percentual de compartilhamento de receitas, à ausência de pesquisa preço para despesa de manutenção, à ausência de previsão de subconcessões/subcontratações, consoante constante às peças 21 e 22.

Houve ainda, por parte da SFC, a ponderação e o questionamento quanto à modelagem econômica da Licitação ter se baseado em cenário anterior ao período da pandemia causada pela COVID-19, o qual possuiria impacto direto nas receitas previstas no Plano de Negócios de Referência, prejudicando a viabilidade da Concessão, o que deveria ser levado em consideração pela Prefeitura na conjectura de incertezas, sobretudo no tipo de atividade, a fim de refletir se esse seria o melhor momento para dar sequência ao Certame, pois haveria risco de não haver interessados ou seu número ser reduzido, prejudicando a concorrência e, consequentemente, o valor a ser obtido. (subitem 3.2).

Antes mesmo de qualquer deliberação desta Relatoria, a partir do conhecimento do Relatório Preliminar da SFC, peças 21 e 22, a Secretaria de Governo

Municipal – SGM publicou Decisão comunicando a suspensão *sine die* da referida Licitação, Diário Oficial da Cidade - DOC de 26.08.2020, o que ensejou a determinação, de minha parte, no sentido de que eventual reformulação do Edital deveria ser submetida a esta Corte, peça 23.

Na sequência, com a publicação, no DOC de 01.09.2020, de nova versão do Edital determinei, peças 32 e 39, que se procedesse à análise das novas regras divulgadas para a Licitação, em sede de 2ª versão da peça de Chamamento e, posteriormente, nova análise, agora da 3ª versão divulgada.

A SFC nessas novas análises, peças 45[1] e 60, concluiu que o Edital possuía condições de prosseguimento em razão dos ajustes efetuados na 3ª versão referida,

[1] 4.1. A fiscalização do contrato será realizada precipuamente por entes privados, que determinarão a sua metodologia de trabalho e realização de relatórios e estudos que impactarão o cálculo da outorga variável, quando deveriam ser meros auxiliares do Poder Concedente, conforme prevê a Lei Federal nº 8.666/93. É preciso que fique evidenciado o papel do Poder Concedente, dos contratados para a fiscalização e uma eventual participação da SP Regula no processo de fiscalização da Concessão. A forma de contratação e o seu custo também precisam ser esclarecidas pela Origem. (subitem 3.3.3.c) Cód. 042 (Versão 05) 44 4.2. As possibilidades de subconcessão ou subcontratação estão insuficientemente previstas e indefinidas no Edital e seus anexos, sobretudo em função do amplo objeto da licitação. (subitem 3.3.3.m) 4.3. A Administração necessita redefinir a periodicidade com que serão realizados os pagamentos da Outorga Variável, em função da legislação aplicável. (subitem 3.3.2.a) 4.4. Em função das diversas mudanças realizadas no Edital e seus anexos, que provocaram inclusive a suspensão do certame por parte da Origem, a Auditoria estima que seja necessária uma nova análise por parte da assessoria jurídica do Órgão, conforme o artigo 38, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem 3.3.2.j) 4.5. A Administração deve providenciar o inventário completo dos bens a serem colocados à disposição da Concessionária, que além da descrição, deve contemplar também o valor histórico e a taxa de depreciação/amortização a ser adotada, quando for o caso. (subitem 3.3.3.f) 4.6. O Anexo IV – Sistema de Mensuração de Desempenho da Minuta do Contrato não apresenta critérios objetivos que embasem a avaliação do verificador independente quando não for observada in loco situação que enseje a nota máxima de 5. (subitem 3.2.3.4) Demais recomendações ou impropriedades que precisam de medidas corretivas 4.7. A Administração deve esclarecer por que a previsão de desmobilização e mobilização do Centro de Referência da Cidadania do Idoso, do Centro de Referência da Dança e do Centro de Atendimento ao Servidor considera uma área cerca de dois terços menor do que a utilizada atualmente. (subitens 3.2.4.2) 4.8. Existência de um conflito de competências entre o disposto nos itens 10.20.8 e 10.22 do Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Contratada. (subitem 3.2.3.5) 4.9. Não consta do processo documento que embase tecnicamente o percentual de 5% do Custo Unitário Básico para a elaboração de uma estimativa representativa do custo de mobilização e desmobilização. (subitem 3.2.4.1) Cód. 042 (Versão 05) 45 4.10. Recomenda-se que a Administração realize uma estimativa de valores mínimos em relação aos seguros a serem contratados pela concessionária. (subitem 3.3.3.l) 4.11. Recomenda-se que a avaliação da experiência na gestão dos "Empreendimentos", na comprovação de habilitação técnica, se dê da forma mais ampla possível, desde que as certidões apresentadas se relacionem com as atividades previstas na Minuta do Contrato e nos demais anexos pertinentes. (subitem 3.3.2.e.IV) 4.12. Em que pesem as alterações realizadas no Edital, a Prefeitura deve levar em conta o presente cenário de incertezas causado pela pandemia da COVID-19, sobretudo no tipo de atividade licitada, e considerar que esse não é o melhor momento para dar sequência à licitação, pois muitos

mantendo duas das recomendações, quais sejam, nova submissão do Edital ao parecer da Assessoria Jurídica da Unidade Licitante, para cumprir o artigo 38 da Lei de Licitações, em razão das alterações promovidas e que fosse observada na avaliação da experiência da gestão dos "Empreendimentos" da forma mais ampla possível para efeito de comprovação de habilitação técnica, recomendações essas que foram atendidas pela Unidade Licitante, conforme posteriormente atestou a SFC, peça 73.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, peças 63 e 64, acompanhou a SFC no sentido de que a readequação do instrumento convocatório foi capaz de sanar as irregularidades anteriormente apontadas, corroborando o entendimento de que a Licitação possuía condições de prosseguimento com as recomendações e, em manifestação derradeira, peças 74 e 75, opinou pela regularidade do Certame.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pugnou pelo reconhecimento da regularidade do Edital em questão, peça 79.

Por sua vez, a Secretaria Geral, também, concluiu pela regularidade da peça analisada, peças 81 e 82.

Passo então a relatar os Itens II, III e IV, e-TCM's n.ºs 10.161/2020, 16.378/2020 e 7.217/2021, respectivamente, que cuidam de Representações apresentadas por Anselmo Nogueira Junior, pelo Consórcio Viva o Vale (Urbancom Consultoria e Participações Ltda., Nacional Shopping Planejamentos e Reestruturação de Shopping Center Ltda. e B International Real Estate Ltda.) e pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli (PSOL).

A Representação em julgamento no Item II – e-TCM nº. 10.161/2020 apontou a ocorrência de irregularidades que restringiriam a competitividade no Certame, quando i) exige a regularidade fiscal da Fazenda Nacional, Estadual e Municipal (2.1.); ii) prevê a possibilidade da Administração Pública alterar a data de realização de evento com

---

investidores em potencial podem optar por um momento de maior previsibilidade para investir em novos projetos, comprometendo a competitividade e, consequentemente, impactando o valor a ser obtido pela PMSP. (subitem 3.2)

30 (trinta) dias de antecedência (2.2.); iii) atribuiu à Concessionária a limpeza do local e não ao responsável pelo evento (2.3.); iv) prevê a contabilização em apartado da Receita Bruta os recursos de publicidade a serem partilhados com a Administração (2.4.).

Já as Representações dos Itens III e IV – e-TCM's nº. 16.378/2020 e 7.217/2021 impugnam atos em data posterior à realização da Licitação. A do Item III se opõe ao julgamento da Comissão de Licitação quando da análise da documentação de qualificação técnica do Consórcio Vencedor, trazendo dúvida de interpretação quanto ao item 15.5.1 do Edital, requerendo a suspensão da assinatura do Contrato. Por sua vez, a Representação em julgamento no Item IV, apresentada pelo Nobre Edil, questiona o fato de o Vale do Anhangabaú necessitar de reparos e/ou manutenção, posto o abandono pelo Poder Público, porém, afirmando que tal demanda é proveniente de má gestão e falta de conservação. Alega que a discrepância entre o gasto com a revitalização, R$ 105 milhões até aquele momento, e o lucro auferido com a Concessão, que será de R$ 6,5 milhões, é muito grande. Entende então que deve ser questionado se *in casu* houve motivação suficiente e respeito às regras legais.

Em apreciação preliminar das Representações, determinei que se processasse a devida instrução de cada qual, na medida em que para o Item II a apreciação de medida liminar estava à época prejudicada pela suspensão do Certame pela Unidade Licitante, peça 05, e para o Item III não se vislumbravam os requisitos para a sua concessão, peça 14, sendo certo que o pleito do Item IV demandava apuração dos fatos relatados, peça 04.

Na devida instrução do Item II, a SGM foi oficiada para conhecer da Representação e apresentar justificativas, o que ensejou a manifestação prévia, peça 18, e resultou no Relatório Preliminar da SFC, peça 22, concluindo pela parcial procedência do alegado, no sentido da irregularidade de se determinar que caberia à Concessionária manter a limpeza e a segurança da área da concessão durante e logo após a realização dos eventos; em se exigir os certificados de todas as esferas de Poder; bem como quanto à possibilidade de subcontratação ou subconcessão parcial, resultando as demais alegações improcedentes.

Com nova manifestação da Unidade Licitante, peça 29, a SFC no Relatório Conclusivo, peça 35, entendeu que a Representação teria perdido seu objeto frente as alterações promovidas no Edital que teriam afastado os apontamentos, até então, de irregularidade.

Quanto ao Item III, após a apresentação de justificativas pela Pasta, SFC concluiu pela improcedência das alegações apresentadas, devido à insuficiência de elementos capazes de convencimento quanto à irregularidade da decisão proferida pela Comissão Especial de Licitação e pelo Secretário de Governo Municipal.

Por fim, no Item IV, a SFC concluiu, inicialmente, pela procedência parcial da Representação (Peça 14). No entanto, após a análise das defesas e esclarecimentos fornecidos no decorrer da instrução processual, a Equipe de Fiscalização concluiu pela improcedência da Representação, tendo em vista que houve a apresentação de estudo e dados econômicos justificando a separação dos objetos, quais sejam, a reforma realizada e a posterior Concessão da área, com recomendação de "acompanhamento dos atos da Origem quanto ao prosseguimento da concessão e tratativas com o Consórcio Viva o Vale." (Peça 39)

A AJCE opinou pelo conhecimento das Representações, pela perda do objeto de parte da Representação em julgamento no Item II e pela improcedência das questões remanescentes nesse item e improcedência das Representações em julgamento nos Itens III e IV, frente às justificativas apresentadas e a reformulação do Edital.

A PFM apoiada nessas manifestações técnicas requereu no mesmo sentido da conclusão da AJCE.

De igual forma, seguiram as manifestações da Secretaria Geral, pela perda do objeto de parte da Representação constante no Item II e improcedência das alegações remanescentes, e pela improcedência das Representações constantes nos Itens III e IV.

É o relatório.

VOTO

O Edital da Concorrência nº 007/SGM/2020 merece acolhimento. Como se vê da instrução dos autos apregoados no Item I (e-TCM 8960/2020), as inconsistências apontadas inicialmente nos Relatórios Preliminares de SFC, referentes à metodologia de fiscalização, ao detalhamento dos eventos para base de cálculo das receitas, à falta de justificativa ou estudo para fixação de percentual de compartilhamento de receitas, à ausência de pesquisa preço para despesa de manutenção, à ausência de previsão de subconcessões/subcontratações, com as alterações promovidas no Edital visando a atender ao que foi apontado pela SFC, foram superadas.

Efetivamente, a Unidade Licitante retirou a cláusula do Edital que previa a contratação pela Concessionária do Verificador Independente, de forma que a redação d a cláusula 25.6 da Minuta do Contrato passou a dispor que ficaria a cargo do Poder Concedente a fiscalização da execução do Contrato e a aferição do fator de desempenho, podendo contar com outros Órgãos da Administração Pública, em caso de não possuir em seus quadros especialistas para esse mister (4.1.). Além disso, promoveu detalhamento suficiente para formulação adequada das propostas de forma a delimitar a atuação do Poder Concedente, da Concessionária e do eventual serviço subcontratado, incluindo duas cláusulas adicionais, 14.4 e 14.4 a fim de afastar os riscos trabalhistas. (4.2.); quanto à periodicidade com que serão realizados os pagamentos da Outorga variável, para atender ao apontamento da SFC, alterou a redação da minuta contratual e do Anexo V, que tratam do Mecanismo de Pagamento de Outorga de maneira a fixar o valor a ser pago mensalmente ao Poder Concedente e o valor da outorga variável (4.3.); comprometeu-se com a elaboração de um inventário de bens até a data da Ordem de Início (4.5.); o modelo de formulário, contido no Anexo IV do Contrato na nova versão do Edital, contemplou critérios objetivos de mensuração para avaliação do desempenho (4.6.); atualizou as informações acerca dos espaços destinados a Centro de acolhidas de forma a atribuir à Concessionária a integral responsabilidade de realocação, bem como de diferenças de eventuais custos (4.7.); compatibilizou conflitos (4.8.); justificou os

parâmetros de cálculo utilizados e demonstrados através de Nota Técnica (4.9.) e, por fim, acolheu as recomendações sobre a realização de estimativa de valores mínimos em relação aos seguros a serem contratados pela Concessionária (4.10.).

As recomendações elencadas por SFC, também, foram atendidas, quando se promoveu nova oitiva da Assessoria Jurídica do Órgão (4.4.) e se avaliou a experiência na gestão dos "Empreendimentos", na comprovação de habilitação técnica, de forma mais ampla (4.11.).

No que respeita às ponderações da SFC acerca do cenário de incertezas causado pela pandemia da COVID-19, e de que poderia não ser o melhor momento para dar sequência à Licitação, o próprio Órgão Técnico do Tribunal considerou que as informações trazidas pela SGM demonstraram que o adiamento do Certame seria mais custoso para a Municipalidade, uma vez que o custo de manutenção mensal da área do projeto (R$ 185.000,00) é quase o dobro do valor da outorga fixa mínima (R$ 95.000,00), sem contar os valores de outorga variável e ISS que deixam de ser recolhidos, pelo que superou-se o apontamento. (4.12.)

Assim, não se vislumbrando, no âmbito das análises elaboradas pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, qualquer ilegalidade remanescente, o Edital merece acolhimento.

No âmbito das Representações, desde logo, as conheço, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos pelo Regimento Interno desta Casa, adentrando, na sequencia, no enfrentamento do mérito.

Das alegações de possíveis irregularidades trazidas na Representação do Item II - e-TCM 10161/2020, duas delas, as que tratam da contabilização e compartilhamento da receita obtida com publicidade e *naming rights* e às alegações relacionadas à previsão de alteração da data de realização de eventos pela Prefeitura, são improcedentes.

Os demais apontamentos referentes à regularidade fiscal, bem como à limpeza da área após a realização dos eventos, com as justificativas e a alteração do Edital restaram superados, pelo que houve perda superveniente de seu objeto.

No que concerne à Representação identificada como Item III, e-TCM 16.378/2020, a questão permeia a decisão favorável ao Consórcio Viaduto do Chá, o que em análise da SFC foi uma decisão acertada e, portanto, improcedentes as alegações, na medida em que não se deu interpretação restritiva ao conceito empreendimento, tratado nos itens 15.5.1 e 15.5.2. do Edital, sob pena de isso sim descumprir os princípios da vantajosidade da ampla competição. E, por fim, quanto ao item 15.5.3., o que se exigiu foi que o atestado comprovasse empreendimento que atendesse ao objeto, não importando o número de atestados para habilitação, o que no caso do Vencedor, restou comprovado com o evento "Show do Zé Neto e Cristiano em Maringá", sem contar que também foi apresentado o atestado do evento "Barraca Universitária", o qual, de acordo com a Pasta, nem seria necessário, pois ambos comprovam o requerido de maneira individual.

Anote-se ainda no âmbito desse Item III, que o Consórcio Viaduto do Chá não compareceu para a assinatura do Contrato, apesar de ter-lhe sido concedida prorrogação de prazo (DOC 21.01.21), tendo, assim, sido Contratado o Consórcio Viva o Vale Ltda., classificado em segundo lugar, conforme convocação e contratação publicadas no DOC 26.03.2021 e 07.08.2021.

Quanto ao Item IV – e-TCM n.º 7217/2021, o questionamento trazido pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli, no que tem pertinência a minha Relatoria, ou seja, relativamente à Concessão, na esteira da análise da SFC, os estudos e dados econômicos levaram à conclusão pela regularidade da separação dos objetos da reforma do Vale do Anhangabaú e da Concessão.

Nesses termos, com suporte nas conclusões das Áreas Técnicas, ACOLHO o Edital da Concorrência 007/SGM/2020, que tem por objeto a Concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, no Município de São Paulo, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural. Conheço das três Representações ora em julgamento, para, igualmente, com fundamento nos pareceres de

SFC e da AJCE, dar pela perda superveniente do objeto dos itens 2.1. e 2.3. e pela improcedência das questões remanescentes, itens 2.2. e 2.4. do Item II e-TCM nº. 10161/2020 e também pela improcedência das Representações identificadas como Itens III e IV e-TCM's nºs. 16.378/2020 e 7.217/2021.

Por fim, considerando a importância do objeto destes autos para a Cidade, DETERMINO o Acompanhamento da Execução do Contrato nº. 18/SUB-SÉ/2021, nos termos do artigo 98 do RITCMSP, considerando que a Ordem de Início vigora desde 05.12.2021 (DOC 12.11.2021), consoante se verifica dos autos do processo SEI nº. 6056.2021/0007171-7, com a Contratada Viva o Vale Ltda.

Expeça-se Ofício ao Excelentíssimo Vereador Antonio Biagio Vespoli para dar conhecimento do aqui decidido, notadamente para cientificar-lhe que restou determinado o Acompanhamento da Execução do Contrato.

Feitas as comunicações regimentais, arquivem-se os autos.

É como oriento meu voto.

Cumpra-se o disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se posteriormente os presentes autos.

TCM, 1° de junho de 2022.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

GNB/RB