II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-62/2025

Processo	-	TC/013512/2020 (Tramitam em conjunto os processos TC/008474/2020, TC/009656/2020 e TC/013512/2020)
Representante	-	Vereador Antonio Biagio Vespoli (Câmara Municipal de São Paulo)
Representada	-	São Paulo Turismo S.A. – SPTuris
Objeto	-	Representação interposta em face do edital da Concorrência Pública Internacional 01/2020/SPTuris, cujo objeto é a concessão onerosa de uso do Complexo Anhembi para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração

3.356ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. CONSULTA INTERNACIONAL. EDITAL. CONCORRÊNCIA. CONCESSÃO. SPTURIS. COMPLEXO ANHEMBI. 1. O Complexo Anhembi, integrante do patrimônio de SPTuris, caracterizada como sociedade de economia mista, não pode ter seu conjunto imobiliário definido como bem púbico, sendo desnecessária a autorização legislativa para sua concessão. 2. As disposições editalícias e seus anexos permitiram que a SPTuris, na qualidade de Poder Concedente, promovesse as devidas adequações por meio da revisão contratual ordinária. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/008474/2020, TC/009656/2020 e TC/013512/2020, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 interposta, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, com amparo nas manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral desta Corte, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente, visto que foram afastados os itens impugnados.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar a emissão de ofícios acompanhados de cópias da íntegra do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao autor da representação e à SPTuris, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, assim como à Secretaria de Governo Municipal, à Secretaria Municipal da Fazenda e à empresa concessionária.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de fevereiro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

1) **TC/008474/2020**. Acompanhamento do Edital da Concorrência Internacional nº 001/2020 lançada pela São Paulo Turismo S/A. (SPTuris), tendo por objeto a "Concessão onerosa de uso do Complexo Anhembi para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração", pelo prazo 30 anos.
2) **TC/009656/2020**. Representação formulada por Raymundo Pedro Gonçalves Filho em face da Consulta Pública SPTuris nº 01/2020, cujo objetivo é o de colher subsídios técnicos, além de outras contribuições, que possam auxiliar e, porventura, ser utilizados na elaboração da versão final do Edital, do Contrato e seus Anexos, para futura realização de certame licitatório, na modalidade Concorrência Internacional para a Concessão Onerosa de Uso do Complexo Anhembi para Reforma, Gestão, Manutenção, Operação e Exploração, de acordo com as Leis Federais 8.987/95, 13.303/16 e 8.666/93.
3) **TC/013512/2020.** Representação interposta pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli, em face do edital de Concorrência Internacional n° 001/2020, promovida pela São Paulo Turismo S.A. – SPTuris, para concessão onerosa de uso do Complexo Anhembi para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração.

RELATÓRIO

01. Tratam-se dos TCs 8.474/2020, 9.656/2020 e 13.512/2020, que tramitam conjuntamente em razão da conexão da matéria, relacionada à Concorrência Internacional nº 001/2020, promovida pela São Paulo Turismo S.A. (SPTuris), para a concessão onerosa de uso do Complexo Anhembi, incluindo reforma, gestão, manutenção, operação e exploração.

TC nº 8.474/2020

02. No TC 8.474/2020, inicialmente autuado para acompanhar a consulta pública que precedeu o certame, foi realizada a análise do edital da Concorrência Internacional nº 001/2020, lançado em 23/09/2020 pela São Paulo Turismo S/A (SPTuris), para a concessão onerosa de uso do Complexo Anhembi, incluindo reforma, gestão, manutenção, operação e exploração.

03. O valor total estimado é de R$ 4.265.898.000,00 (quatro bilhões, duzentos e sessenta e cinco milhões, oitocentos e noventa e oito mil reais), correspondente ao montante dos investimentos previstos para a execução das obrigações contratuais, acrescido do valor mínimo da outorga fixa, de R$ 53.735.236,00 (cinquenta e três milhões, setecentos e trinta e cinco mil, duzentos e trinta e seis reais), e da outorga variável, além dos custos e despesas previstos para todo o período de vigência da concessão, conforme disposto no subitem 5.1 do edital (peça 54).

04. A sessão pública de abertura, inicialmente agendada para o dia 06/11/2020 (DOC - 23.09.20, p. 67), foi posteriormente redesignada para o dia 16 de dezembro do mesmo ano (DOC de 30/10/2020 - p. 102 e peça 67).

05. No Relatório Preliminar, a Secretaria de Controle Externo (peça 65 – 29/10/2020) concluiu que o instrumento convocatório não reunia condições de prosseguimento, fundamentando-se em 29 apontamentos registrados (itens 4.1 a 4.29), além de três itens que demandavam esclarecimentos por parte da SPTuris.

06. Ciente das conclusões do relatório emitido pela SCE, a SPTuris encaminhou resposta acompanhada da documentação correspondente (peças 84 a 96), incluindo "Nota Técnica", na qual contestou as impropriedades apontadas e prestou os devidos esclarecimentos sobre todos os pontos potencialmente controversos. Ademais, forneceu informações complementares referentes aos dois aspectos especificados no despacho de peça 71, especialmente acerca da republicação do edital em 30/10/2020, realizada sem qualquer alteração substancial.

07. Após a análise da documentação suplementar apresentada pela Origem, a Auditoria elaborou o Relatório Conclusivo de Acompanhamento do Edital (peça 99 – 11/12/2020), no qual considerou superados os apontamentos 4.11, 4.18, 4.25, 4.26, 4.30 e 4.31, diante dos esclarecimentos fornecidos pela SPTuris. No entanto, manteve a conclusão de que as infrações e impropriedades remanescentes impossibilitavam a continuidade do certame licitatório.

08. As inconformidades registradas no referido Relatório, podem ser consolidadas em quatro tópicos, a saber:

> "I – questionamentos quanto à concessão sob os seguintes aspectos (Conclusões 4.1, 4.2, 4.3, 4.7, 4.9, 4.13):
> (i) a fundamentação jurídica;
> (ii) a modelagem escolhida;
> (iii) a justificativa;
> (iv) a remuneração; e
> (v) o prazo de 30 anos;
> II – questionamentos relacionados à competência e à gestão da SPTuris (Conclusões 4.4, 4.5 e 4.8)
> (i) a utilização de instituto de direito público (concessão de uso), por sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, ante o disposto no parágrafo 1º, II, do art. 173, da Constituição Federal
> (ii) o esvaziamento da principal atividade da SPTuris com a concessão do Complexo Anhembi;
> III - apontamentos quanto às cláusulas editalícias (Conclusões 4.10, 4.12, 4.17, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23 e 4.27):
> (i) o critério de julgamento adotado;
> (ii) o prazo para apresentação das propostas;
> (iii) a vantajosidade para obtenção da melhor proposta, ante às condições previstas no caderno de encargos, entre elas as intervenções obrigatórias;
> (iv) a ausência, nos autos do SEI, de documentos e de estudos que permitam avaliar o Plano de Negócios Referencial;
> (v) a ausência de estudos utilizados, para avaliar as projeções realizadas por ocasião da licitação, considerando o previsto na subcláusula 27.14;
> (vi) as exigências de qualificação econômico-financeira das licitantes;

(vii) a necessidade de demonstrar a adequação e pertinência das exigências de qualificação técnica;
(viii) a ausência de cláusula relativa à avaliação da viabilidade técnica e econômica das propostas;
IV - questionamentos atinentes à preservação do interesse público (Conclusões 4.6, 4.14, 4.15, 4.16, 4.24, 4.28 e 4.29):
(i) a legitimidade da vinculação do contrato de concessão à permissão de uso das nesgas contidas na área concedida;
(ii) o modelo de concessão/permissão proposto não assegura a seleção da proposta mais vantajosa ao longo do ciclo de vida do projeto;
(iii) as vantagens patrimoniais, jurídicas e operacionais de se realizar a regularização fundiária da forma como anunciada na Nota Técnica e no Anexo III do Edital;
(iv) as condições da permissão de uso das nesgas não estão especificadas no Edital e as respectivas áreas estavam em processo de regularização;
(v) os mecanismos usuais de recomposição em relação às nesgas para o projeto, devido ao seu caráter de infungibilidade, e ônus em caso de revogação de sua permissão de uso;
(vi) a solução adotada pela Origem (concessão) e a execução do Projeto de Intervenção Urbana - PIU Anhembi; e
(vii) as disposições acerca do cálculo e da forma de cumprimento da cota de solidariedade (artigos 111 e 112 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE).”

09. Nos termos do despacho constante na peça 101, de 15 de outubro de 2022, os esclarecimentos técnicos e jurídicos apresentados pela SPTuris, especialmente o detalhamento contido nas notas técnicas das peças 47 (Relatório Consolidado de Modelagem de Desestatização para Consulta Pública – Complexo Anhembi – Concessão de Uso) e 87 (Minuta de Resposta ao TCM), foram considerados suficientes para justificar os apontamentos da Auditoria.

10. O despacho concluiu que os elementos apresentados pela SPTuris foram adequados para afastar e sanar todos os apontamentos consignados no Relatório Conclusivo, não havendo justificativa para a suspensão do certame em questão.

11. Dessa forma, determinou-se o acompanhamento do futuro contrato em autos apartados, bem como o monitoramento de sua respectiva execução. Além disso, determinou-se a expedição de ofícios à Origem, à Secretaria Municipal de Governo (SGM) e ao Presidente da Comissão de Licitação, para ciência da deliberação tomada.

12. Ao manifestar-se sobre a matéria, a Assessoria Jurídica (peças 114/115) juntou aos autos cópias das publicações do comunicado de homologação do procedimento licitatório, com a adjudicação do objeto à empresa GL Events Brasil Participações Ltda., bem como da convocação da vencedora para a assinatura do contrato (peças 112/113).

13. No que se refere ao mérito, a Assessoria Jurídica entendeu que não subsistiam questões jurídicas a serem consideradas, uma vez que todos os apontamentos haviam sido sanados, nos termos de peça 101.

14. Nesta fase, o presente processo passou a tramitar em conjunto com os TCs 13512/2020 e 9656/2020, em razão do reconhecimento de conexão.

15. A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 122 – 04/03/2021), requereu o acolhimento do Edital da Concorrência Internacional nº 01/2020.

16. Em seu pronunciamento, a Secretaria Geral (peças 137/139 – 11/05/2022) corroborou o entendimento manifestado pela Assessoria Jurídica.

17. Por fim, registrou-se que o Contrato CNN/GCO 014/21, decorrente da Concorrência Internacional nº 01/2020, foi formalizado entre a Concedente São Paulo Turismo S/A e a Concessionária SPE GL Events Centro de Convenções Anhembi S.A. em 26 de maio de 2021, pelo prazo de 30 anos (peça 138 - DOC 27/05/2021).

18. Tendo em vista o Relatório Conclusivo da Auditoria, bem como as sugestões apresentadas pela Chefe da Assessoria Jurídica de Controle Externo (peças 114/115) e pelo Conselheiro Revisor (peça 153), a Concessionária e a Origem foram oficiadas para se manifestarem (peça 154 – 11/04/2023).

19. A SPE GL Events Centro de Convenções Anhembi S.A. e a SPTuris apresentaram os esclarecimentos registrados nas peças (171/173 e 183/188). Por sua vez, o Sr. Rodrigo Kluska Rosa deixou transcorrer *in albis* o prazo estabelecido para manifestação (peça 177).

20. Os autos foram encaminhados à Auditoria, que: (i) reiterou as conclusões alcançadas em seu relatório preliminar (peça 99); (ii) destacou que os apontamentos feitos no referido relatório foram superados pelo despacho de peça 101; (iii) registrou que o contrato decorrente da licitação objeto desta Representação já havia sido assinado; (iv) considerou cumpridas as etapas pertinentes à instrução do presente feito, nos termos da Resolução nº 18/2019 deste Tribunal, que já conta, inclusive, com a manifestação conclusiva da Secretaria Geral, conforme dispõe o artigo 35, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas (peça 198 – 22/09/2023).

21. Na sequência, nova manifestação da Assessoria Jurídica reiterando a conclusão precedente. (Peças 205/206 – 18/12/2023).

22. Após a Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou o pedido de acolhimento do Edital da licitação em exame (Peça 209 - 07/02/2024)

23. Por fim, a Secretaria Geral reiterou parecer precedente, acrescendo que o princípio da segurança jurídica (art. 5º, caput, da CF) deve nortear o julgamento a ser proferido pelos i. Julgadores. Sendo assim, não há outra conclusão a não ser o acolhimento da licitação. (peça 215)

24. É o Relatório do **TC nº 8.474/2020.**

TC nº 9.656/2020

25. Cuida-se de Representação interposta, em 12/08/2020, pelo Sr. Raymundo Pedro Gonçalves Filho, do Conselho de Representação de Empregados da São Paulo Turismo S/ A- CRE-SPTuris, em face da avaliação econômica da Consulta Pública nº 01/2020, promovida pela São Paulo Turismo S.A (SPTuris), publicada em 10.07.2020 e encerrada em 08.08.2020, para a Concessão Onerosa do Complexo do Anhembi (peças 01/02).

26. A Secretaria de Controle Externo analisou a matéria (peça 7 – 14/09/2020) e sintetizou os argumentos da Representação em dois pontos: 2.1 - Outorga e Plano de Negócio; 2.2 – Qualificação técnica dos licitantes.

27. Ao final do relatório preliminar, consignou as conclusões de suas análises, nos seguintes termos:

> "Tendo em vista que a Representação interposta, pelo Sr. Raymundo Pedro Gonçalves Filho, em face da Consulta Pública SPTuris nº 01/2020 para Concessão Onerosa do Complexo Anhembi, insurge-se contra um Edital não definitivo e que poderá ser alterado, de acordo com as propostas e sugestões encaminhadas durante a referida Consulta, consideramos Prejudicada a presente análise.
> Ademais, não constatamos evidências de irregularidades ou desvios nos procedimentos da Consulta Pública que demandem o atendimento da Representação quanto à suspensão do cronograma de publicação do Edital.
> Recomendamos, ainda, o encaminhamento da presente Representação e do documento Planejamento Estratégico 2018-2022 para que a SPTuris promova a análise e agregue possíveis pontos pertinentes aos estudos da Concessão, como contribuição no âmbito da Consulta Pública.
> Por fim, tendo em vista as alterações promovidas pela edição da Lei Municipal nº 17.433/2020, de extinção, transferência de patrimônio, sub-rogação dos contratos de trabalho e a transferência ao Executivo da responsabilidade para promover a desestatização dos imóveis do Complexo Anhembi, entendemos que a SPTuris, inicialmente caracterizada como Poder Concedente por ser proprietária dos imóveis, teve alterada sua competência para eleger o modelo apresentado na Audiência e na Consulta Pública, bem como para dar continuidade ao procedimento de Concessão Onerosa do Complexo Anhembi em andamento, razões pelas quais entendemos que são necessários esclarecimentos da Origem quanto ao ponto.
> O prazo da Consulta Pública foi previsto para o período de 30 dias, entre 10.07.2020 e 08.08.2020. Até a presente data, não foi divulgado o resultado."

28. Após ser cientificada do teor da Representação e do relatório preliminar, a SPTuris encaminhou os documentos constantes nas peças 16 a 20, manifestando sua concordância com relação à análise de prejudicialidade levada a efeito pela Auditoria, acrescentando, ademais, informações técnicas a demonstrar a regularidade dos atos praticados até então praticados.

29. Em 23/10/2020, o Representante protocolou a petição constante na peça 24, reiterando seus argumentos e questionamentos iniciais, em razão da publicação do Edital de Concessão Onerosa, ocorrida em 23/09/2020.

30. No âmbito do Relatório Conclusivo (peça 32 – 13/11/2020), a Auditoria analisou a documentação adicional apresentada tanto pela Origem quanto pelo Representante e manteve seu posicionamento anterior, considerando prejudicada a Representação. Argumentou, para tanto, que o objeto da Representação, a Consulta Pública SPTuris nº 01/2020, já se encontrava encerrado, além de não haver evidências de inconformidades nesse procedimento.

31. Após a ciência do Relatório Conclusivo, o Representante (peça 43) reiterou os questionamentos anteriormente apresentados nas peças 1 e 24.

32. A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 48 – 15/02/2021) requereu fosse julgada prejudicada a Representação, sem prejuízo de eventual oitiva da Assessoria Jurídica.

33. Em 21/01/2021, o Representante protocolou nova petição (peças 51 a 53), o que motivou a expedição de ofício à São Paulo Turismo S.A., à Secretaria Municipal de Governo e ao Presidente da Comissão de Licitação, concedendo-lhes o prazo de cinco dias para manifestação, em razão da publicação do comunicado de convocação da empresa vencedora do certame para assinatura do contrato (peça 54).

34. Em resposta, a SPTuris apresentou manifestação, prestando esclarecimentos e requerendo o reconhecimento da inépcia da Representação em referência ou, subsidiariamente, a sua total improcedência (peças 63 a 66).

35. Na sequência, o Representante ingressou com nova petição (peça 73), reiterando e ampliando os questionamentos previamente expostos em sua manifestação anterior (peça 51).

36. A Secretaria de Controle Externo (peça 77 – 10/12/2021), ao se manifestar sobre as peças acrescidas aos autos, destacou os seguintes pontos novos arguidos pelo Representante:

> "2.1. A recuperação do pavilhão do Anhembi consta nos cálculos para estabelecer o valor mínimo da outorga fixa.
> 2.2. Nas matrículas dos imóveis que formam o Complexo Anhembi não constam as construções existentes no local.
> 2.3. No cálculo do valor mínimo de outorga foram consideradas todas as áreas do Complexo Anhembi, inclusive as construções não registradas nas matrículas do local.
> 2.4. A suposta invasão de áreas públicas pelo Complexo Anhembi.
> 2.5. Ausência de divulgação da memória de cálculo, dos estudos técnicos e econômicos, da metodologia e critérios adotados para se chegar ao valor mínimo da outorga."

37. Ao final, reiterou-se que a Representação inicial restou prejudicada e, quanto à Representação das peças 51 e 73, considerou-se sua improcedência em relação aos questionamentos 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5, permanecendo pendente de conclusão o item 2.3, em razão da necessidade de esclarecimentos por parte da SPTuris, os quais foram encaminhados por meio das peças 87 a 90. (peça 94 – 22/02/2022)

38. A Assessoria Jurídica (peças 99/100 – 08/03/2022) concluiu que a Representação da peça 1 estava prejudicada. No que se refere à Representação da peça 73, opinou por seu conhecimento e, no mérito, pela improcedência dos apontamentos 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5, mantendo, contudo, a necessidade de esclarecimentos adicionais por parte da SPTuris quanto ao item 2.3.

39. A Secretaria Geral (peças 104/106 – 23/05/2022) manifestou-se pelo conhecimento de ambas as Representações, considerando a primeira (peça 1) prejudicada, em conformidade com os fundamentos da Auditoria.

40. Quanto à Representação da peça 73, opinou pela improcedência dos itens 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5, enquanto o item 2.3, clamaria por maiores esclarecimentos da Origem.

41. Após o Órgão Fazendário (peça 122 – 12/01/2024) reiterou os termos de seu pronunciamento de peça 102, e o correspondente requerimento para que a Representação seja julgada totalmente improcedente, encerrando-se a fase de instrução deste feito.

42. É o relatório do TC 9.656/2020

TC nº 13.512/2020

43. Trata-se de Representação interposta em 28/10/2020 pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli (peças 1 a 9), em face do Edital de Licitação da Concorrência Internacional nº 001/2020/SPTURIS, cujo objeto é a concessão onerosa de uso do Complexo Anhembi para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração.

44. As inconsistências apontadas pelo Representante foram sintetizadas pela Auditoria nos seguintes tópicos, quando da análise da exordial:

> 2.1. Autorização legislativa para a concessão do Complexo Anhembi, conforme prevê a Lei Orgânica do Município (art. 13, incisos VIII e IX) e o DM 57.693/17, em seu art. 2º, inciso II e parágrafo único.
> 2.2. Falta de transparência e participação
> 2.3. Avaliação e cálculos utilizados para a determinação dos valores de outorga;
> 2.4. Termo de permissão de uso de áreas da Prefeitura do Município de São Paulo.
> 2.5. Receitas Acessórias

45. No âmbito do Relatório Preliminar (peça 15 – 06/11/2020), a Secretaria de Controle Externo concluiu pela procedência da Representação quanto aos itens 2.3 e 2.4 e pela improcedência dos itens 2.2 e 2.5, enquanto, em relação ao item 2.1, considerou necessária a apresentação de esclarecimentos por parte da SPTuris para viabilizar uma análise conclusiva.

46. Após ser oficiada para ciência e manifestação, a SPTuris encaminhou resposta (peças 21/33), que foi submetida à análise da Auditoria, resultando no Relatório Conclusivo (peça 37 – 11/12/2020). Nesse documento, destacam-se as seguintes conclusões: Itens 2.2 e 2.5 – improcedentes; Itens 2.1, 2.3 e 2.4 – procedentes.

47. Foi ainda observado que a data da sessão pública de abertura dos envelopes havia sido alterada para 16/12/2020, às 10h, conforme aviso publicado em 30/10/2020 (p. 102 do DOC).

48. Considerando que os itens tidos como procedentes nesta Representação estão devidamente abordados e justificados no âmbito do acompanhamento do Edital da Concorrência Internacional nº 001/2020/SPTURIS, o despacho da peça 40 determinou a expedição de ofício à São Paulo Turismo S.A., à Secretaria Municipal de Governo, ao Presidente da Comissão de Licitação e ao Representante, cientificando-os de que:

> "nos autos do TC 8474/2020 (que cuida da análise do EDITAL do certame ora impugnado) foi exarado despacho no dia 15/12/2020, sendo publicado no Diário oficial da Cidade no dia 16/12/2020, no sentido de que os apontamentos feitos pela Auditoria (dentre os quais se encontram os itens 2.1, 2.3 e 2.4 deste TC) não ensejavam a

> necessidade de suspensão do certame pois devidamente justificados e afastados pelos esclarecimentos apresentados pela Origem."

49. Ao se manifestar sobre a matéria, a Assessoria Jurídica (peças 52/53 – 19/02/2021) considerou superado o juízo de admissibilidade da Representação em questão, com a devida instrução processual, nos termos do artigo 3º, caput, da Resolução nº 018/2019 deste Tribunal de Contas.

50. No que se refere ao mérito, acompanhou o entendimento da Auditoria quanto à improcedência dos itens 2.2 e 2.5, e do item 2.1 ao item 2.1, por entender desnecessária a autorização legislativa, considerando tratar-se de bem privado. Opinou pela perda de objeto dos itens 2.3 e 2.4 tratados no âmbito do processo de análise do edital.

51. Nesta fase, o presente processo passou a tramitar em conjunto com os TCs 8.474/2020 e 9.656/2020, em razão da alvitrada conexão, pela matéria.

52. A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 58 – 11/03/2021) entendeu esgotado o objeto desta Representação, com base nos fundamentos contidos no TC 8474/2020.

53. Diante disso, requereu que a presente Representação fosse julgada prejudicada por perda de objeto ou, subsidiariamente, que fosse reconhecida sua improcedência.

54. Os andamentos processuais subsequentes deste feito acompanharam a tramitação dos demais processos conexos, conduzidos conjuntamente (TCs 8.474/2020 e 9.656/2020).

55. Ao se pronunciar, a Secretaria Geral (peças 73/75 – 20/05/2022) opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, endossou o parecer da Assessoria Jurídica. Considerando que os apontamentos remanescentes foram afastados na análise do Edital realizada no TC 8.474/2020, concluiu pela improcedência da Representação, ressaltando que o certame foi concluído e que o Contrato de Concessão foi assinado entre a SPTuris e a empresa declarada vencedora, GL Events Brasil Participações Ltda. (peça 74 – DOC 27/05/2021).

56. Após manifestação do Senhor Conselheiro Revisor[1] à época, foi determinada a expedição de ofício à Origem, à Secretaria Municipal de Governo e à concessionária contratada, para formal ciência do Relatório Conclusivo (peças 77 e 78).

57. A contratada SPE GL Events Centro de Convenções Anhembi S.A., ao tomar ciência prévia do Relatório Conclusivo, apresentou suas Alegações de Defesa (peças 95 e 96).

58. A SPTuris e a Secretaria Municipal de Governo, após pedido de dilação de prazo, encaminharam suas respostas (peças 118 a 122) e (peça 123).

59. A Auditoria (peça 127 – 18/08/2023) analisou a documentação acima referida e manteve suas conclusões anteriores, ressaltando, contudo, o posicionamento da Assessoria

Jurídica e da Secretaria Geral quanto à superação dos apontamentos pela decisão do Conselheiro Relator, exarada no TC 8474/2020 e citada no despacho (peça 40).

60. Além disso, destacou os pedidos formulados pela Procuradoria da Fazenda Municipal em sua manifestação (peça 58) e o fato de já estar formalizado o Contrato de Concessão com a empresa declarada vencedora do certame.

61. Ao se manifestar sobre os elementos acrescidos aos autos, a Assessoria Jurídica (peças 134/135 – 08/09/2023) opinou pelo conhecimento e improcedência da Representação, considerando o despacho (peça 40), fundamentado no processado no TC 8.474/2020, que resultou na continuidade do certame e assinatura do contrato de concessão CCN/GCO 014/21/SPTuris (extrato publicado no DOC de 27/05/2021). Esse entendimento foi acompanhado pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 138 – 07/02/2024).

62. Ao final, a Secretaria Geral (peças 144/145 – 10/05/2024) observou que os recentes esclarecimentos não trouxeram novos elementos relevantes ao mérito da inicial e, nada mais havendo a ser discutido neste processo, reiterou seu posicionamento anterior quanto ao conhecimento da Representação e sua improcedência.

63. É o relatório do **TC nº 13.512/2020**.

VOTO

I- OBJETO

64. Em julgamento englobado a análise do Edital da Concorrência Internacional n° 1/2020 lançada pela São Paulo Turismo S/A. (SPTuris), visando a Concessão Onerosa de Uso do Complexo Anhembi para Reforma, Gestão, Manutenção, Operação e Exploração no valor de R$ 4.265.898.000,00 (quatro bilhões duzentos e sessenta e cinco milhões oitocentos e noventa e oito mil reais) com valor mínimo da outorga fixa de R$ 53.735.236,00 (cinquenta e três milhões setecentos e trinta e cinco mil duzentos e trinta e seis reais) pelo prazo de 30 anos bem como de Representações interpostas em face do aludido instrumento convocatório.

II- APONTAMENTOS DA AUDITORIA

65. As inconformidades registradas no Relatório conclusivo (peça 99), podem ser consolidadas em quatro tópicos, a saber:

> I - Questionamentos quanto à concessão sob os aspectos da fundamentação jurídica; da modelagem escolhida; da justificativa; remuneração; e prazo de 30 anos; (Conclusões 4.1, 4.2, 4.3, 4.7, 4.9, 4.13):
>
> II – Questionamentos relacionados à competência e à gestão da SPTuris relativos a (i) utilização de instituto de direito público (concessão de uso), por sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, ante o disposto no parágrafo 1º, II, do art. 173, da Constituição Federal e ao (ii) esvaziamento da principal atividade da SPTuris com a concessão do Complexo Anhembi; (Itens 4.4, 4.5 e 4.8)

> III - apontamentos quanto às cláusulas editalícias (i) critério de julgamento adotado; (ii) prazo para apresentação das propostas; (iii) vantajosidade para obtenção da melhor proposta, ante às condições previstas no caderno de encargos, entre elas as intervenções obrigatórias; (iv) documentos e estudos que permitam avaliar o Plano de Negócios Referencial; (v) estudos utilizados para avaliar as projeções realizadas por ocasião da licitação, considerando o previsto na subcláusula 27.14; (vi) exigências de qualificação econômico-financeira das licitantes; (vii) adequação e pertinência das exigências de qualificação técnica; (viii) cláusula relativa à avaliação da viabilidade técnica e econômica das propostas; (Itens 4.10, 4.12, 4.17, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23 e 4.27):
>
> IV - questionamentos atinentes à preservação do interesse público ligados à (i)legitimidade da vinculação do contrato de concessão à permissão de uso das nesgas contidas na área concedida; (ii) modelo de concessão/permissão proposto e seleção da proposta mais vantajosa ao longo do ciclo de vida do projeto; (iii) as vantagens patrimoniais, jurídicas e operacionais de se realizar a regularização fundiária da forma como anunciada na Nota Técnica e no Anexo III do Edital; (iv) as condições da permissão de uso das nesgas não estão especificadas no Edital e as respectivas áreas estavam em processo de regularização; (v) mecanismos usuais de recomposição em relação às nesgas para o projeto, devido ao seu caráter de infungibilidade, e ônus em caso de revogação de sua permissão de uso; (vi) solução adotada pela Origem (concessão) e a execução do Projeto de Intervenção Urbana - PIU Anhembi; e (vii) disposições acerca do cálculo e da forma de cumprimento da cota de solidariedade (artigos 111 e 112 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE).

66. Vejamos.

1 - Questionamentos quanto à concessão sob os aspectos da fundamentação jurídica; da modelagem escolhida; da justificativa; remuneração; e prazo de 30 anos; (Conclusões 4.1, 4.2, 4.3, 4.7, 4.9, 4.13):

67. A concessão de uso é um instituto de direito público que tem por finalidade outorgar a um terceiro a utilização privativa de um bem pertencente a um ente da Administração Pública, seja Direta ou Indireta. Essa modalidade encontra fundamentação doutrinária e possui amparo legal na Lei Federal nº 8.987/1995, bem como em regramentos municipais, na legislação aplicável de outros entes federativos.

68. A modalidade concessória escolhida é realizada em situações que envolvem bem imóvel onde será realizada atividade de interesse público de maior vulto, o que demanda maior dispêndio de recursos pela concessionária. Com isso, o contrato administrativo que rege a concessão de uso pode estabelecer obrigações e encargos que deverão ser observados pela concessionária, principalmente em relação à maneira de utilização do bem concedido.[2]

69. Tal expediente, que consiste na imposição de encargos e na previsão de intervenções obrigatórias à concessionária, não desconfigura o instrumento da concessão de uso. Pelo contrário, a exigência de contrapartidas obrigatórias é inerente ao propósito do instituto. Como todo contrato relacional, a concessão de uso se enquadra no feixe do instrumento bilateral no qual ocorre a sinalagma (reciprocidade), ou seja, a troca de direitos e deveres.

[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Uso privativo de bem público por particular. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 110.

70. Em outras palavras, é possível que a SPTuris detalhasse, em maior ou menor grau, não somente a forma de destinação do bem imóvel concedido, incluindo as características construtivas das intervenções obrigatórias a serem realizadas, mas também as diretrizes mandatórias relativas às características das atividades a serem desenvolvidas no equipamento concedido.

71. A propósito, todo projeto concessório apresenta peculiaridades próprias que o diferenciam de outras concessões já realizadas. E, desde que os requisitos legais expressos se vissem atendidos, essas particularidades não inviabilizavam a concretização do projeto.

72. Nesse sentido, é pertinente considerar as observações de Vera Monteiro sobre a possibilidade de concessão e a inexistência de um modelo único para sua estruturação:

> "[O] gênero "concessão" não depende do conceito de serviço público e admite a delegação de atividade não-privativa do Estado. Toda atividade estatal de interesse público é potencialmente delegável. Eventual indelegabilidade decorre de vedação expressa na Constituição ou norma local, ou com relação a eventual núcleo de autoridade existente para o exercício da atividade concedida. [...] A concessão é instrumento útil para viabilizar a execução de atividade de interesse público".[3]

73. Assim, o fato de a concessão de uso do Complexo Anhembi apresentar características distintas de outras concessões de uso realizadas pela Administração Pública Municipal não inviabiliza a continuidade do presente projeto. Isso porque todos os requisitos legais aplicáveis estão atendidos, especialmente os previstos na Lei Municipal nº 14.652/2007, na Lei Federal nº 8.666/1993 e na Lei Federal nº 8.987/1995.

74. Portanto, o fato de a concessionária do Complexo Anhembi não desempenhar encargo próprio do Estado não comprometeu a realização do projeto, uma vez que, no âmbito da concessão, serão desenvolvidas atividades de interesse público, relacionadas à gestão, operação e modernização do espaço de exposições e do centro de convenções, incluindo-se o Sambódromo (Polo Cultural e Esportivo o Grande Otelo), onde são realizados importantes eventos culturais para o Município de São Paulo, como o desfile de escolas de samba durante o Carnaval.

75. No seu entendimento, e dentro do poder discricionário atribuído à Administração, "tais aspectos da Concessão, bem como as características do Complexo Anhembi, exigem dos documentos editalícios o estabelecimento de regras e encargos para a futura Concessionária que estejam condizentes com a complexidade operacional e econômica de gerir um equipamento dessa natureza." E que "eventual alteração dos documentos em relação aos encargos da futura concessionária prejudicaria o atendimento ao interesse público presente no projeto, bem como colocaria em xeque os objetivos almejados por SPTuris."

76. Com efeito, a concessão do Complexo Anhembi revelou-se fundamentada no referencial teórico do Direito Administrativo que preconiza uma gestão pública orientada para eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

---

[3] MONTEIRO, Vera. Concessão. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.p. 157 e 158

77. Nesse sentido, a Minuta de Contrato e seus Anexos encontram-se corretamente voltados para o estabelecimento das metas e resultados que deverão ser atingidos pela futura Concessionária, deixando certa margem de discricionariedade para que ela decida quais são os meios mais eficientes para a consecução desses objetivos.[4]

78. E, embora o uso do instrumento da concessão de uso não fosse obrigatório no caso da SPTuris, verifica-se que ele se alinhou com os demais princípios da Administração Pública previstos no referido artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Isso porque há a exigência de realização prévia de licitação na modalidade concorrência e a aplicação dos dispositivos da Lei Federal nº 8.987/1995, os quais, em conjunto com outros atos normativos aplicáveis ao caso da SPTuris, estabelecem deveres de transparência, moralidade e impessoalidade, tanto para a futura concessionária quanto para o Poder Concedente.

79. Ainda sobre os questionamentos que integram o item I, foi ressaltado pela SPTuris que a complexidade da gestão e exploração do Complexo Anhembi e dos encargos que deverão ser cumpridos pela futura Concessionária envolvem substanciais recursos financeiros, bem como possuem maior complexidade operacional do que em outras concessões de uso já realizadas pela Administração Pública Municipal.

80. Consequentemente, há uma série de riscos para as partes contratuais, que poderiam inviabilizar a vigência da Concessão caso não estejam endereçados no instrumento contratual. E, por isso a importância do Anexo II do Edital – Minuta de Contrato, em sua Cláusula 23ª, que endereçou e alocou os riscos para o Poder Concedente e, especialmente, para a futura Concessionária.

81. Além disso, as Cláusulas 26ª e 27ª trataram do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato e do procedimento para eventual necessidade de recomposição desse equilíbrio. A subcláusula 26.1 da Minuta de Contrato é explícita em estabelecer que o equilíbrio econômico-financeiro estará mantido sempre "que atendidas as condições deste CONTRATO e mantida a alocação de riscos nele estabelecida".

82. Tais disposições estavam alinhadas com o previsto no art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, que possui redação semelhante.[5]

83. Nesse sentido, eventual procedimento para reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato não será aplicável de maneira indiscriminada segundo o edital e seus anexos. Pelo contrário, as partes poderão lançar mão desse expediente **somente nos casos em que haja a concretização de alguma hipótese prevista na referida Cláusula 23ª, trazendo segurança para o Poder Concedente e embasamento para atuar durante a execução contratual**.

---

[4] SCHIRATO, Vitor Rhein. As concessões de serviços públicos e investimentos em infraestrutura no Brasil: espetáculo ou realidade? In: SUNDFELD, Carlos Ari. JURKSAITIS, Guilherme Jardim (orgs.) Contratos Públicos e Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 142-169

[5] "Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro."

84. Conforme afirma Leticia Lins de Alencar:

> "Da leitura desse dispositivo [art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995], extraio três conclusões. A primeira é a de que a efetivação da garantia do equilíbrio econômico-financeiro, em seu aspecto preventivo, ocorrerá mediante a aplicação de fórmulas e critérios previstos no contrato. (...)
> A segunda é a de que (...) não basta que, no decorrer da execução contratual, seja constatado que, do ponto de vista matemático, a equação original entre encargos e vantagens não esteja sendo atendida para que seja possível à parte prejudicada alegar a ocorrência de desequilíbrio e, com isso, pleitear a recomposição do equilíbrio contratual. (...)
> Por fim, a terceira conclusão (...) consiste no fato de que (...) a Lei Geral de Concessões acaba por impedir que o mero cumprimento de cláusulas do contrato (...) constitua elemento apto a autorizar o reequilíbrio contratual. Sendo assim, somente eventos alheios ao contrato podem ser considerados aptos, juridicamente, para ensejar o reequilíbrio do contrato".[6]

85. A despeito das demais alternativas cabíveis para definir o modelo de exploração de bem de sua titularidade, se mostrou possível que a SPTuris, na qualidade de pessoa jurídica de direito privado, optasse por procedimento mais restritivo, que demandasse maior grau de requisitos e detalhamento, tal qual o modelo de concessão de uso, aplicável aos bens públicos.

86. Conquanto não mandatório para a SPTuris, segundo a nota técnica da peça 87, o modelo de concessão de uso imprimiu à exploração do Complexo Anhembi maior observância aos princípios da Administração Pública.

87. A referida nota técnica ainda explicitou que o fato de a Concessionária possuir maior autonomia para decidir a maneira pela qual cumprirá suas obrigações não fez com que a Concessão esteja livre de riscos e incertezas. E, por essa razão, coube ao regramento do reequilíbrio econômico-financeiro, nos moldes de outros projetos concessórios já implantados pelo Poder Público, trazer maior segurança jurídica às partes contratuais.

88. Sobre o **regime jurídico híbrido a que está sujeita a SPTuris**, por ser uma sociedade de economia mista, reconhece-se a aplicação do direito privado em razão do previsto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Por outro lado, observa-se a presença de influxos do regime de direito público, devido ao fato de a Companhia integrar a Administração Pública Indireta.

89. A legislação não permite que a SPTuris implemente um projeto baseado exclusivamente no regime jurídico de direito privado. Contudo, existe disposição expressa prevendo a possibilidade de implementação do referido instituto de direito público. Conforme previsto no art. 4º, letras 'a' e 'i', do Estatuto Social, a concessão a terceiros de áreas que são de sua propriedade é uma atividade que está no cerne do objeto social da SPTuris.

90. O expediente da Administração Pública que celebra contratos considerados "atípicos" é válido segundo a legislação.

---

[6] ALENCAR, Leticia Lins. Equilíbrio na Concessão. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 74-76

91. Assim, os embasamentos e parâmetros legais da Concessão do Complexo Anhembi foram apresentados nos documentos editalícios, citando-se, a título de exemplo, o primeiro parágrafo do preâmbulo do Edital:

> "A São Paulo Turismo S.A. (...), sociedade de economia mista controlada pelo Município de São Paulo, torna público que realizará a licitação, sob a modalidade de concorrência internacional, para a seleção de proposta mais vantajosa para contratação de concessão para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração do Complexo Anhembi, localizado no Município de São Paulo, em conformidade com a Lei Federal nº 8.987/1995 e suas alterações posteriores, a Lei Federal nº 13.303/2016 e, subsidiariamente, com a Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, a Lei Municipal nº 13.278/2002 e suas alterações posteriores, o Decreto Municipal nº 44.279/2003 e demais normas que regem a matéria, observadas as regras do presente Edital." (grifo nosso)

92. Nessa toada, reitera-se que o regime jurídico da sociedade de economia mista é caracterizado por sua hibridez.[7] E, por isso, impôs-se à SPTuris, ao tentar implementar um projeto de dimensões tão grandes como o da Concessão do Complexo Anhembi, tanto a observância das normas aplicáveis às empresas estatais, como a Lei Federal nº 13.303/2016, que exige a realização de procedimento licitatório, quanto à Lei Municipal nº 14.652/2007, que reconhece a possibilidade de entes da Administração Pública Indireta realizarem concessões de uso de seus bens.

93. Além disso, o parecer da Gerência Jurídica da SPTuris analisou e aprovou os documentos editalícios à luz dos atos normativos citados, conforme trechos transcritos abaixo:

> "2.6. DAS CLÁUSULAS OBRIGATÓRIAS DO EDITAL. As cláusulas editalícias previstas na minuta (...) atendem as prescrições contidas na Lei Federal nº 8.666/1993 e o que consta no Regulamento de Compras e Licitações da Companhia. (...)
>
> 2.7. DAS CLÁUSULAS OBRIGATÓRIAS DO CONTRATO. A minuta contratual proposta pela SPP (...) está alinhada aos requisitos na Lei Geral de Concessões [Lei Federal nº 8.987/1995], a qual deve ser aplicada supletivamente, em combinação com as regras de direito comum aplicáveis, de modo que foi elaborado o conteúdo contratual que mais equaciona os interesses envolvidos. (...)
>
> 3.3. Independente de eventuais soluções mais adesivas à realidade da concessão que foi modelada pela SPP, a minuta do edital e seus anexos, inclusive a minuta contratual, estão de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93, não conflitando de maneira frontal com qualquer de seus dispositivos. (...) As regras contidas na minuta contratual também não conflitam com as prescrições contidas na Lei Geral de Concessões."

94. O trecho do parecer transcrito na página 21 do Relatório de Auditoria desta Corte reconheceu a aplicação de normas de direito privado ao contrato de Concessão a ser celebrado pela SPTuris, conforme mandamento do art. 68 da Lei Federal nº 13.303/2016 e do art. 54 da Lei Federal nº 8.666/1993.[8].

---

[7] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 169

[8] "Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

95. Adicionalmente, o citado relatório da Auditoria procurou deixar claro que, devido às características da Concessão do Complexo Anhembi, nem todas as disposições da legislação mencionada acima seriam aplicáveis ao projeto.

96. A título de exemplo, citam-se as previsões da Lei Federal nº 8.987/1995, que tratam das tarifas do serviço público.

97. Considerando que, na presente Concessão, segundo previsão editalícia, não haveria a prestação de serviço público por parte da Concessionária, não se vislumbrou elementos fáticos suficientes para ensejar a aplicação das regras que balizam a política tarifária de serviço público concedido.

98. Dessa forma, observa-se que a Concessão do Complexo Anhembi, nos termos das disposições do edital e seus anexos, foi amparada nos atos normativos do ordenamento jurídico brasileiro, de maneira a respeitar o princípio constitucional da legalidade na Administração Pública, conferir segurança jurídica às partes contratuais e oferecer parâmetros para análise dos órgãos de controle. Portanto, cabe ao poder Concedente dar eficácia a esses preceitos durante a execução contratual, que não é objeto deste julgamento.

99. Nessa linha, ficam superados os apontamentos 4.1, 4.2, 4.3, 4.7, 4.9 e 4.13 do Relatório Conclusivo da Auditoria desta Corte (peça 99).

II – Questionamentos relacionados à competência e à gestão da SPTuris relativos a (i) utilização de instituto de direito público (concessão de uso), por sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, ante o disposto no parágrafo 1º, II, do art. 173, da Constituição Federal e ao (ii) esvaziamento da principal atividade da SPTuris com a concessão do Complexo Anhembi; (Itens 4.4, 4.5 e 4.8)

100. Sobre a **possibilidade jurídica da adoção do modelo de concessão de uso por sociedade de economia mista**, **exploradora de atividade econômica**, tendo por objeto bem particular (segundo a classificação da origem), sem a observância da exigência de autorização legislativa prevista pela Lei Orgânica Municipal para a concessão de uso de bem público, reafirma-se o regime jurídico híbrido ao qual a SPTuris, como sociedade de economia mista, está sujeita.

101. Nessa estrada, reconhece-se a aplicação do direito privado em razão do previsto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Por outro lado, observa-se a presença de influxos do regime de direito público devido ao fato de a Companhia integrar a Administração Pública Indireta, o que traz diferenças e peculiaridades em relação ao regime jurídico das empresas privadas.

102. O resultado dessa hibridez é que os elementos de Direito Privado e de Direito Público se modificam recíproca e intrinsecamente, de forma que nem os elementos de Direito

Privado são aplicados como se estivessem regendo um particular qualquer, nem os elementos de Direito Público incidem como ocorre na maioria dos organismos públicos.[9]

103. Dito isso, observa-se que a legislação não permite que a SPTuris implemente um projeto que se baseie exclusivamente em regime jurídico de direito privado, devido à regra geral sobre a exigência de licitação prévia à celebração de contratos por sociedades de economia mista, presente no art. 28 da Lei Federal nº 13.303/2016.

104. No mesmo diapasão, não há permissão para que a SPTuris deixe de observar os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, e as regras a eles decorrentes.

105. Ademais, a realização da concessão de uso (instituto de direito público que recebe influxos da Teoria Geral dos Contratos) em favor de terceiro para a sua gestão, manutenção, reforma, operação e exploração do Complexo Anhembi revela-se em alternativa juridicamente cabível para a SPTuris.

106. A Lei Municipal nº 14.652/2007 disciplina as concessões de uso de áreas que pertençam à Administração Pública Direta e Indireta, sendo que não há nenhuma especificação quanto ao caso das sociedades de economia mista controladas pelo Município de São Paulo.

107. Nesse sentido, é possível concluir que não se vislumbram óbices jurídicos para que tais entidades da Administração Indireta realizem concessões de uso de seus bens imóveis, como é o caso do projeto aqui discutido.

108. No caso específico da SPTuris, reitera-se que há previsão expressa quanto à possibilidade de implementação do referido instituto de direito público, rememorando o disposto no art. 4º, letras 'a' e 'i', do Estatuto Social, no sentido de que a concessão de áreas de sua propriedade para terceiros é uma atividade que está no cerne do objeto social da Companhia.

109. E, tendo em vista o regime jurídico híbrido das empresas estatais, caracterizado pela personalidade jurídica de direito privado com influxos do regime publicístico, não era possível classificar o Complexo do Anhembi em nenhuma das categorias de bens públicos previstas no art. 99 do Código Civil, o Complexo foi classificado como bem privado.

110. Nesse contexto, tendo em vista que **os bens** pertencentes a entidades da Administração Pública Municipal Indireta, como é o caso da SPTuris, são privados, não necessitavam de lei autorizativa para serem concedidos, como bem asseverou a Assessoria Jurídica desta Corte.

111. O art. 61 da Lei Municipal nº 17.433/2020, que reorganiza a Administração Pública Municipal Indireta, dispõe que, no caso de extinção da SPTuris, o Poder Executivo fica

[9] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 170

autorizado a realizar a desestatização das áreas presentes no Anexo XXII da Lei, que correspondem ao Complexo Anhembi.

112. Junto a isso, destaca-se que concessões com a mesma previsão realizadas por empresas estatais são expedientes já aplicados na Administração Pública brasileira.

113. A título de exemplo, cite-se a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública vinculada ao Ministério da Infraestrutura, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, no âmbito do Estado de São Paulo, e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, no âmbito da União.

114. No âmbito municipal, verifica-se que a empresa estatal SP Obras figura como Poder Concedente em dois contratos de concessão que estão em execução:

> "(i) Contrato de Concessão nº 0151291600, que trata da criação, confecção, instalação e manutenção de **relógios eletrônicos digitais**, de marcação de hora, temperatura, qualidade do ar e outras informações de interesse público, com exploração publicitária; e
>
> (ii) Contrato de Concessão nº 0141291600, que compreende **a manutenção e conservação de abrigos** em ponto de parada de ônibus ou em estações de embarque/desembarque de pontos/totens indicativos de ponto de parada de ônibus existentes, bem como a criação, confecção, instalação e manutenção de totens indicativos de parada de ônibus, abrigos em ponto de parada de ônibus e estações de embarque/desembarque de passageiros, com exclusividade na exploração publicitária."

115. Com efeito, quanto ao expediente da Administração Pública celebrar contratos considerados "atípicos", já se reconheceu sua validade pela legislação. Nem sempre os interesses das entidades administrativas, especialmente das sociedades de economia mista, serão satisfeitos apenas pelos modelos jurídicos tradicionalmente conhecidos. O rol de instrumentos jurídicos não pode ser reduzido apenas ao que foi utilizado anteriormente; ou seja, nada impede o desenvolvimento de inovações e adaptações aos modelos contratuais existentes.

116. Nessa senda, cite-se passagem de Marçal Justen Filho sobre o assunto:

> "Não existe determinação de que a Administração se valha apenas de contratos típicos (nominados). Ainda reconhecendo que a atividade administrativa se sujeita ao princípio da legalidade, isso não significa que os modelos de contratação pública tenham de ser previamente definidos em lei. A lei concede autorização para o Estado contratar, mas não fornece parâmetros exaustivos dos modelos de contratação." [10]

117. Desse modo, mesmo concluindo que há atipicidade no contrato de concessão de uso proposto para o Complexo Anhembi, não haveria ilegalidade que pudesse impedir a continuidade do procedimento licitatório.

---

[10] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 1170

118. As características contratuais destacadas pela Auditoria para justificar a denominação de "atípico" (definição de encargos, previsão de intervenções obrigatórias e opcionais, sub-rogação de contratos pré-existentes e utilização preferencial pelo Poder Concedente) frisaram justamente o atendimento ao interesse público que está presente na modernização do Complexo Anhembi, na realização de uma transferência operacional que respeite os interesses de usuários e na continuidade da promoção de eventos culturais e turísticos importantes, como o desfile das escolas de samba no Carnaval.

119. No mais, as citadas características são típicas de contratos de concessão, principalmente a definição de encargos, a previsão de intervenções obrigatórias e opcionais e a sub-rogação de contratos pré-existentes, conforme casos existentes em todas as esferas de Governo.

120. A propósito, a tabela abaixo mostra que tais características podem ser observadas em projetos concessórios que foram estruturados pelo Município de São Paulo e atualmente estão em vigor:

Modelo Referencial	Dispositivo contratual
Concessão para prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos Parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente	*"1.1. Para fins deste CONTRATO e de seus ANEXOS ou de qualquer outro documento que deva ser fornecido no âmbito deste CONTRATO, os termos listados a seguir, quando empregados no singular ou no plural, em letras maiúsculas, terão os significados constantes desta subcláusula:* (...) "zz) PLANO DE INTERVENÇÕES: plano a ser elaborado pela CONCESSIONÁRIA que deverá contemplar as intervenções obrigatórias (PROGRAMA DE INTERVENÇÕES) e opcionais a serem executadas nos PARQUES para execução do OBJETO, nos termos do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, do CONTRATO; (...) "*(ccc) PROGRAMA DE INTERVENÇÃO: conjunto de*

Modelo Referencial	Dispositivo contratual
	CONCESSÃO, do EDITAL, ao final de 6 (seis) meses contados da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, mediante sub-rogação dos seus direitos e deveres, conforme as condições contratadas e de acordo com o termo de responsabilidade firmado nos termos do modelo constante do ANEXO I – MODELOS E DECLARAÇÕES, do EDITAL, observado o previsto pela subcláusula 14.1, letra 'e';"
Concessão dos serviços de modernização, gestão, operação e manutenção do Complexo do Pacaembu	*"1.1. Para fins deste CONTRATO e de seus ANEXOS ou de qualquer outro documento que deva ser fornecido no âmbito deste CONTRATO, os termos listados a seguir, quando empregados no singular ou no plural, em letras maiúsculas, terão os significados constantes desta subcláusula:* (...) *"(fff) PROGRAMA DE INTERVENÇÃO: conjunto de intervenções obrigatórias para os projetos de arquitetura e engenharia, demolição, construção e recuperação do COMPLEXO, referentes à FASE DE MODERNIZAÇÃO, nos termos do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;* (...) *"(nn) INTERVENÇÕES OBRIGATÓRIAS: as atividades concernentes à FASE DE MODERNIZAÇÃO, em atendimento aos prazos, condições técnicas e demais diretrizes indicadas neste CONTRATO, na PROPOSTA COMERCIAL e no PROGRAMA DE INTERVENÇÃO;* *"(oo) INTERVENÇÕES OPCIONAIS: quaisquer atividades compreendidas no OBJETO da CONCESSÃO, ou realizadas por proposição e iniciativa da própria CONCESSIONÁRIA, nos termos do PLANO DE INTERVENÇÕES;* (...) *"13.2. São obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais obrigações estabelecidas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:* (...) *"(g) assumir os contratos operacionais vigentes entre a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer e prestadores de serviços ou fornecedores de bens que tenham por objeto a prestação de serviços ou fornecimento de bens relacionadas ao COMPLEXO, listados no ANEXO (...)."*

121. Dessa maneira, reconhecida a **natureza dos bens**, como privada para os imóveis de propriedade da SPTuris e, tendo em vista o híbrido regime jurídico das empresas estatais, caracterizado pela personalidade jurídica de direito privado com influxos do regime público, não foi possível classificar o Complexo de Anhembi em nenhuma das categorias de bens públicos previstas no art. 99 do Código Civil.

122. Isso é válido, inclusive, para os bens dominicais, caracterizados por serem integrantes do patrimônio público exclusivamente para fins patrimoniais (geração de renda para a Administração).

123. Tal situação é comentada por Floriano de Azevedo Marques Neto ao afirmar que essa categoria se refere a bens "que, integrando o patrimônio do Estado, não estivessem consagrados diretamente a uma finalidade pública (uso comum ou especial), demarcando o caráter residual dessa classe de bens."[11]

124. Dessa forma, observa-se que há incompatibilidade entre o conceito de bem público dominical e as características do Complexo Anhembi por dois motivos.

125. Primeiro, o Complexo não integra o patrimônio do Município de São Paulo, mas sim o da SPTuris, que possui personalidade jurídica própria. O Município de São Paulo é apenas proprietário dos valores mobiliários que correspondem às ações da referida Companhia.

126. Segundo, não há um fim exclusivamente patrimonial em relação ao Complexo Anhembi, que atualmente é um bem imóvel com uso de interesse público, relacionado principalmente à realização de exposições, feiras, convenções e eventos de relevante importância econômica, turística e cultural ao Município. Além disso, ressalta-se que parte majoritária da

[11] MARQUES NETO, Floriano Azevedo de. Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 221

doutrina em direito administrativo considera que os bens de empresas estatais são de natureza jurídica privada, conforme afirma Floriano Azevedo de Marques Neto. [12]

127. Ainda, cite-se que Floriano de Azevedo Marques Neto, Maria Sylvia Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, citados pela Auditoria no Relatório de Preliminar, fazem parte dessa corrente teórica, conforme trecho abaixo:

> "37.1 **Alguns doutrinadores, doutro lado**, adotam como critério o fato de se tratar de bens empregados na prestação de serviços públicos descentralizados, utilizando-se deste fato (atividade desenvolvida pela empresa estatal como crivo para identificar o regime (público ou privado) aplicável a seus bens. É o que ocorre com Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, Maria Sylvia DI PIETRO e Diogenes GASPARINI."[13]

128. Diante dessas considerações, não houve amparo para apontar ilegalidade na natureza de direito privado do bem imóvel a ser concedido, já que o Complexo Anhembi não é empregado na prestação de nenhum serviço público, conforme reconhecido inclusive pela Auditoria desse Tribunal.

129. Tendo em vista essa conclusão, observa-se que não houve nenhuma burla à Lei Orgânica do Município no âmbito do projeto de concessão do Complexo Anhembi.

130. O art. 114 da Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece que somente no caso de bens públicos há a obrigação de autorização legislativa para concretizar a concessão de uso em favor de terceiros.

131. Os bens privados pertencentes a entidades da Administração Pública Municipal Indireta, como é o caso da SPTuris, não demandam lei autorizativa para serem concedidos. Além disso, ressalta-se que, no caso de dissolução, liquidação ou extinção da SPTuris, a questão da autorização legislativa para concessão já está promulgada.

132. Conjuntamente, o art. 61 da Lei Municipal nº 17.433/2020, que reorganiza a Administração Pública Municipal Indireta, dispõe que, no caso de extinção da SPTuris, o Poder Executivo fica autorizado a realizar a desestatização das áreas presentes no Anexo XXII da Lei, que correspondem ao Complexo Anhembi.

133. Já quanto ao questionamento sobre a **remuneração,** a SPTuris justificou a questão alegando que o art. 1º da Lei Municipal nº 14.652/2007 exige que, no caso de concessão de uso de áreas pertencentes à Administração Pública Indireta, estas serão realizadas mediante pagamento de remuneração mensal, fixada por critérios do Executivo.

---

[12] MARQUES NETO, Floriano Azevedo de. Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 221

[13] MARQUES NETO, Floriano Azevedo de. Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 221

134. De fato, a referida obrigação legal exige uma remuneração mensal do Concedente da área, conferindo margem de discricionariedade para que sejam definidas as condições de pagamento.

135. Conforme se verifica no Anexo IV do Contrato, o Mecanismo de Pagamento da Outorga prevê que o adimplemento das Outorgas pela futura Concessionária será apurado anualmente e realizado por meio de parcelas iguais e sucessivas, conferindo periodicidade mensal a tais pagamentos.

136. Portanto, e sempre de acordo com as previsões do edital e seus anexos, as regras sobre a remuneração estão em linha com o disposto no art. 1º da Lei Municipal nº 14.652/2007, uma vez que apesar do montante devido a título de Outorga Variável e Outorga Territorial ser apurado anualmente, o pagamento destas obrigações será realizado com periodicidade mensal, conforme previsto no Anexo IV do Contrato – Mecanismo de Pagamento da Outorga, e transcrito abaixo:

> "4.1.1.A Outorga Variável deverá ser paga em 12 (doze) parcelas mensais, iguais e sucessivas, sendo que o pagamento da primeira parcela deverá ser realizado em até 10 (dez) dias da sua apuração, conforme disposto no subitem 3.8.
> "4.1.2.A Outorga Territorial deverá ser paga em 12 (doze) parcelas mensais, iguais e sucessivas, sendo que o pagamento da primeira parcela deverá ser realizado em até 10 (dez) dias da sua apuração, conforme disposto no subitem 3.8."

137. Sobre o questionamento referente à **exploração de atividade econômica** a SPTuris afirmou em nota técnica que a Concessão do Complexo Anhembi proposta não infringe o art. 173, § 1º, inciso II da Constituição Federal, tampouco o art. 8º, § 2º da Lei Federal nº 13.303/2016 explicando, uma vez mais, que o regime jurídico das empresas estatais não pode ser considerado equivalente ao das empresas privadas, sem participação do Estado no capital social.

138. Uma vez mais o apontamento tem relação com a distinção da aplicação das normas jurídicas em relação a uma empresa da iniciativa privada, eis que sociedade de economia mista possui regime jurídico híbrido, caracterizado pela sua personalidade jurídica de direito privado e pelos influxos de regime de direito público.

139. Como consequência desse regime jurídico, encontra-se a submissão das empresas estatais às regras previstas na Lei Federal nº 13.303/2016. Tal ato normativo, que não abrange empresas privadas, estabelece a obrigação de licitação como um dever geral às sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas, ressalvadas as hipóteses de contratação direta permitidas pela legislação.

140. Com efeito, a paridade de regime entre a sociedade de economia mista e a iniciativa privada, prevista no art. 173, § 1º, inciso II, da CF, não significa equivalência absoluta na aplicação do regime jurídico, sendo notório que haverá diferenças entre empresas estatais e empresas privadas que competem entre si.

141. O referido dispositivo constitucional busca, na verdade, vedar o estabelecimento de distinções, favoráveis ou desfavoráveis, às empresas estatais, como condição para atuação em mercados que contam com a concorrência de entes privados.[14]

142. Ao utilizar o instrumento da concessão de uso, não se observa nenhuma diferenciação da SPTuris em relação aos seus concorrentes privados quanto às condições para atuação no mercado. A Companhia não recebeu, nos termos do edital, nenhum privilégio ou desfavorecimento com o projeto proposto, visto que seus concorrentes privados puderam celebrar instrumentos contratuais de direito privado com objetivos e mecanismos semelhantes aos previstos no Anexo II do Edital – Minuta de Contrato e demais documentos editalícios.

143. De todo modo, ainda que se entendesse pela existência de alguma diferença entre as condições da SPTuris e as de outras empresas privadas, não se vislumbra ilegalidade, uma vez que os requisitos do art. 8º, § 2º, da LF 13.303/2016 estavam atendidos.

144. No que diz respeito **ao questionamento de que a transferência da exploração do Complexo Anhembi a terceiro da iniciativa privada representaria um esvaziamento da principal atividade da SPTuris,** tem-se que seu maior ativo e a locação desses equipamentos representa a sua principal fonte de receita, de forma que são aceitáveis as razões trazidas na Nota Técnica de peça 87.

145. A Concessão do Complexo Anhembi não objetivou o "esvaziamento" ou a inviabilização do exercício, pela SPTuris, das atividades econômicas que estão no seu objeto social.

146. Conforme art. 4º do Estatuto Social da Companhia, observa-se que, uma vez celebrado o contrato de Concessão do Complexo Anhembi, a SPTuris poderá continuar a realizar as atividades econômicas que atualmente já são fontes de receitas:

> "• produção, divulgação e organização de eventos de qualquer espécie;
> • fornecimento e/ou comercialização de infraestrutura, contratações artísticas, serviços, materiais relacionados à produção e realização de eventos em geral, organizados ou não pela SPTuris;
> • exploração comercial de publicidade, merchandising, mídia e telecomunicações de quaisquer espécies;
> • execução da política de turismo, bem como a promoção e exploração do turismo no Município de São Paulo;
> • apoio ou patrocínio de projetos ou eventos de interesse social;
> • exploração comercial de materiais relacionados à cidade de São Paulo; e
> • prestação de serviços de consultoria especializada nas áreas de turismo e eventos."

147. Nota-se, portanto, que há, pela norma, outras atividades que permanecerão possíveis de serem realizadas pela SPTuris a despeito da concessão do uso do Complexo Anhembi à terceiro.

---

[14] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 169 e 184

148. Ademais, conforme asseverou a SPTuris, a Concessão trata somente da infraestrutura do Complexo, sendo certo que não foi transferido à Concessionária outros elementos que estruturam a Companhia, como o seu quadro de pessoal.

149. Por fim, vale destacar que a SPTuris, em Relatório acerca da justificativa para Concessão do Complexo Anhembi (SEI 033410702), fundamentou a implementação do projeto a partir de uma estratégia de atração de investimento, sem que haja a alienação do seu ativo mais importante.

150. Cite-se passagem do Relatório (p. 8):

> "A SPTuris, como Poder Concedente e proprietária do imóvel, fica com a responsabilidade de fiscalizar os serviços do contrato, mantendo a atividade fim de seus empreendimentos e, ainda, com o poder autorizatório do que poderá ser ali construído ou explorado, assim, além da cidade ter posse de um equipamento importante para o mercado de turismo, eventos e negócios, ainda ganha um empreendimento inédito, atraindo ainda mais visibilidade para São Paulo, contando com a valorização, requalificação e modernização sem abrir mão de sua propriedade e de receitas que dali provém."

151. Além disso, o mesmo Relatório traz a Demonstração de Resultado da SPTuris no ano de 2019 (Tabela 7, p. 68) indicando que as receitas advindas da promoção de eventos foram substancialmente superiores às receitas relacionadas às atividades de locação de equipamentos do Complexo Anhembi (Pavilhão de Exposições, Palácio das Convenções e Sambódromo).

152. Tais informações embasaram a conclusão de que a Concessão do Complexo Anhembi, em se seguindo as disposições editalícias e do Contrato Social da empresa, não representaria o "esvaziamento" da SPTuris, pois ela continuará a exercer as atividades econômicas que motivaram a sua constituição, bem como realizará a gestão e fiscalização do contrato de concessão do Complexo Anhembi, tarefa de central importância para o projeto.

153. À luz do exposto, ficam superados os apontamentos 4.4, 4.5 e 4.8 do Relatório Conclusivo da Auditoria desta Corte (peça 99).

III - apontamentos quanto às cláusulas editalícias (i) critério de julgamento adotado; (ii) prazo para apresentação das propostas; (iii) vantajosidade para obtenção da melhor proposta, ante às condições previstas no caderno de encargos, entre elas as intervenções obrigatórias; (iv) documentos e estudos que permitam avaliar o Plano de Negócios Referencial; (v) estudos utilizados para avaliar as projeções realizadas por ocasião da licitação, considerando o previsto na subcláusula 27.14; (vi) exigências de qualificação econômico-financeira das licitantes; (vii) adequação e pertinência das exigências de qualificação técnica; (viii) cláusula relativa à avaliação da viabilidade técnica e econômica das propostas; (Itens 4.10, 4.12, 4.17, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23 e 4.27):

154. Quanto ao **critério de julgamento** tem-se que foi eleita a opção pelo critério de maior valor da outorga fixa, sem prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa sob os aspectos qualitativo e financeiro, sendo possível aceitar a justificativa da Origem de que o critério de maior valor de outorga está amparado nos regimes das Leis Federais nº 13.303/2016 e 8.987/1995, que

preveem tal possibilidade em seus artigos 54, VI, e 15, II, respectivamente, aplicáveis à presente modalidade de concessão de uso.

155. Alternativamente, poder-se-ia ponderar pela adoção do critério de melhor proposta técnica, ou combinação de técnica e preço.

156. Ocorre que, conforme justificado na Nota Técnica elaborada pela SPParcerias, a adoção do critério de melhor técnica implicaria na imposição de maior complexidade ao certame, dado que demanda da Administração Pública elaborar, desenvolver e classificar critérios objetivos para determinar a melhor proposta, de forma a preservar a impessoalidade em tal seleção.

157. Por esse motivo, a adoção de um critério mensurável e de menor complexidade, como o maior valor de outorga fixa, se mostrou o mais adequado, de forma a permitir uma seleção objetiva e impessoal do licitante vencedor, na visão técnica e discricionária do Poder Concedente.

158. A adoção do critério de maior valor de outorga fixa, em detrimento de uma combinação de outorga fixa e variável, a SPTuris demonstrou que tal opção não resultou de um propósito meramente arrecadatório e tampouco reveste o projeto de tanto.

159. Como já enfatizado, se trata de opção com guarida na legislação e que já foi adotada em projetos de concessão no Município de São Paulo.

160. Por sua vez, considerar a somatória das outorgas fixa e variável como critério classificatório traria, no seu entendimento e nos estudos realizados, elevada complexidade ao processo, isto pois se mostraria impossível comparar duas propostas distintas para a outorga variável, pois, uma vez que a base de incidência não é conhecida, a maior alíquota de compartilhamento, não implicaria, necessariamente, na proposta mais benéfica para o Poder Concedente.

161. De outra forma, uma diferente possibilidade para endereçar a questão foi ventilada: seria definir um valor fixo de outorga variável *ex ante* (caso, hipoteticamente, fosse abandonado o conceito de alíquota). Contudo, segundo estudos da Origem, este cenário implicaria em uma violação do racional econômico-financeiro que pauta a inclusão de uma outorga variável em projetos de infraestrutura, qual seja, o compartilhamento dos riscos e a eventual captura de benefícios econômicos não previstos incialmente.

162. Em complemento, tem-se que o atual modelo prevê um patamar elevado de Outorga Variável a ser paga pela concessionária, correspondente a 12,50% da sua Receita Total a cada ano, com valor mínimo anual de R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

163. Destarte, com base nas projeções realizadas no Plano de Negócios Referencial, apurou-se que a somatória dos valores de Outorga Variável ao longo dos 30 anos do projeto seria de R$ 257 milhões a Valor Presente Líquido (“VPL”), valor 478% superior ao projetado a título de Outorga Fixa mínima.

164. Ainda sobre a influência do projeto nos rumos da SPTuris, cabe destacar que esta, na qualidade de Poder Concedente, permanecerá como proprietária do Complexo Anhembi, e, **nos**

termos do contrato de Concessão firmado, terá poder de veto quanto às atividades e modificações a serem implementadas no espaço, as quais deverão guardar compatibilidade com as suas atividades.

165. Nesse sentido, segundo os encargos previstos no Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária, que devem ter sido elaborados de forma a garantir a vantajosidade da concessão aos fins da SPTuris, destaca-se a obrigação da concessionária em dispor de (i) espaço de convenções e exposições com área locável mínima de 24.000m² e capacidade total mínima para 12.000 pessoas, (ii) espaço de exposições com, no mínimo, 74.700m² (setenta e quatro mil e setecentos metros quadrados) de áreas locáveis e (iii) modernização do Sambódromo, com arquibancada para , no mínimo, 30.000 espectadores.

166. Além disso, reitera-se que caberá ao Poder Concedente aprovar as intervenções a serem realizadas no Complexo Anhembi a título de encargos, em linha com o disposto nos itens 3.1 e 4.5 do ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, e transcritos abaixo:

> "3.1. A CONCESSIONÁRIA deverá apresentar ao PODER CONCEDENTE, para a sua aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias contados da data de constituição da Comissão de Transição, os PLANOS OPERACIONAIS contendo a descrição das ações que serão adotadas para a consecução dos encargos sob sua responsabilidade e o resultado pretendido (...).
> 4.5. No prazo de até 60 (sessenta) dias contados da data de constituição da Comissão de Transição, a CONCESSIONÁRIA deverá apresentar ao PODER CONCEDENTE, para sua aprovação, o PROGRAMA DE INTERVENÇÕES contendo o PLANO DE INTERVENÇÕES e os PROJETOS BÁSICOS referentes a todos os encargos."

167. O mesmo racional se aplica a possíveis empreendimentos associados, conforme cláusula 8.4 do referido Anexo III do Contrato, que condiciona sua implementação à anuência do Poder Concedente:

> "8.4. A CONCESSIONÁRIA deverá apresentar plano de desenvolvimento de EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS a ser validado pelo PODER CONCEDENTE, no que concerne à sua adequação às diretrizes previstas neste ANEXO, e nos itens 4.10, 8.5 e 8.6 e na execução do OBJETO da CONCESSÃO."

168. Pondera-se também que o item 8.4 deve ser avaliado em conjunto com uma descrição de usos previamente aprovados e vetados para o Complexo Anhembi, conforme disposto nos itens 8.5 e 8.6 do citado Anexo.

169. Desta forma, entende-se que, nas disposições editalícias, ficaram resguardados os interesses do Poder Concedente quanto "a abordagem mercadológica da concessionária e os projetos de equipamentos de exploração comercial que serão revertidos para a SPTuris".

170. Nesse diapasão, entende-se que o critério de classificação adotado no edital, do maior valor da outorga fixa, parece adequado ao projeto, sendo aceito em sede de análise de edital, o que obviamente não se confunde com a verificação do cumprimento e efetividade em concreto, que será objeto durante a execução contratual em autos próprios.

171. Quanto ao **prazo para recebimento dos envelopes**, é admissível a resposta da Origem apresentada no sentido de que no caso dos prazos mínimos para o recebimento de propostas, observa-se que a Lei Federal nº 13.303/2016 possui regramento próprio que foi observado na Concorrência Internacional nº 001/2020 – SPTuris.

172. O prazo para recebimento das propostas dos licitantes não foi demasiadamente extenso, já que ele está próximo ao limite mínimo estabelecido pela legislação aplicável.

173. E, caso houvessem mudanças substanciais que inviabilizassem o projeto, a SPTuris possui a prerrogativa legal de cancelar o procedimento licitatório e/ou republicar os documentos editalícios- possibilidade que se mostrou desnecessária na prática.

174. No mais, vale ressaltar que o Edital permitiu que os licitantes apresentassem o Envelope na data em que ocorreria a sessão pública da licitação, evitando, prejuízos a competição e garantindo a lisura no certame.

175. No que tange a **necessidade de a SPTuris reavaliar as condições elencadas no caderno de encargos,** com destaque para as intervenções obrigatórias, prevalece o argumento da Origem apresentado na Nota Técnica de peça 87.

176. A concessão de uso do Complexo Anhembi possui como principal objetivo o reposicionamento estratégico do ativo no mercado internacional de feiras, convenções e eventos, e, consequentemente, a atração de grandes eventos e a colocação do município de São Paulo no circuito mundial de feiras e convenções, reforçando a vocação da cidade como destino de negócios, devendo os encargos serem condizentes com tal realidade tanto em termos de dimensões quanto em termos de qualidade das instalações.

177. Assim sendo, os parâmetros considerados para a definição dos encargos da concessionária, tanto em termos de dimensões, quanto em termos de estruturas de apoio e demais aspectos para garantia do conforto dos usuários tiveram como linha mestra os padrões dos melhores e mais modernos espaços de convenções e exposições do mundo.

178. Consta do Plano apresentado que foram estudados, para uso de referência, os seguintes equipamentos internacionais com dimensões ainda superiores àquelas demandadas para a concessão do Anhembi:

> "• Hannover Messe – 496,000 m² – Hanover, Germany
> • The National Exhibition and Convention Center Shanghai – 400,000 m² – Shanghai, China
> • Messe Frankfurt – 366,637 m² – Frankfurt, Germany
> • Crocus Expo – 366,100 m² – Moscow, Russia
> • Fiera Milano – 345,000 m² – Milan, Italy
> • Canton Fair Complex (China Import and Export Fair) – 338,000 m² – Guangzhou, China
> • Kunming Dianchi Convention & Exhibition Center – 310,000 m² – China
> • Koelnmesse – 284,000 m² – Cologne, Germany
> • Dusseldorf Messe – 262,000 m² – Dusseldorf, Germany
> • Paris Nord Villepinte Exhibition Center – 242,000 m² – Paris, France
> • McCormick Place Convention Center – 241,000 m² – Chicago, United States
> • Gran Via Barcelona Venue – 240,000 m² – Barcelona, Spain

• Feria Valencia – 230,000 m² – Valencia, Spain
• Paris Expo Porte de Versailles – 216,000 m² – Paris France
• Messe München – 200,000 m² – Munich, Germany
• Chongqing Expo – 200 000 m² – Chongqing, China
• BolognaFiere – 200,000 m² – Bologna, Italy
• Shanghai New International Expo Center – 200,000 m² – Shanghai, China
• Orange County Convention Center – 190,000m² – Orlando, Florida
• NEC Birmingham – 186,000 m² – Birmingham, UK"

179. Adicionalmente, o Relatório de estruturação indicou que tais dimensões igualmente possuem apoio nos estudos apresentados no âmbito do PMI para concessão do Novo Anhembi (apenas referente à quadra 284), em 2016.

180. À época, ambos estudos apresentados pelos Consórcios URBEM e Anhembi Global, previam basicamente a ampliação do Pavilhão de Exposições para 85.000m², a recolocação do Centro de Convenções (com o aumento da capacidade de público) e a demolição da sede administrativa.

181. Por fim, sobre o questionamento relacionado à situação de pandemia à época, alegou a Origem que ela não deveria ser considerada como fator preponderante para a modelagem do projeto, por se configurar como situação atípica e passível de mudança no longo prazo da concessão e que foge ao controle das partes. E, de fato, sempre há riscos regulatórios, contratuais, riscos de marca, de inadimplemento, de segurança e tantos outros riscos que podem estar ocultos[15]. O que não significa, necessariamente, que as mudanças vividas no período da pandemia se estendam por anos a fio.

182. É dizer, as demandas e restrições do momento atual são únicas e os desdobramentos, imensuráveis.

183. Portanto, as escolhas estratégicas do Município encontram-se dentro do poder dicionário da Administração, parecendo resultado de amplos estudos, tudo fixado de forma expressa em notas técnicas, fatos que, somados, não dão amparo a decisão a macular o objeto, que frisasse está limitado, neste julgamento, ao edital.

184. Quanto aos apontamentos referentes **às projeções futuras**, é possível aceitar a justificativa da Origem apresentada na Nota Técnica de peça 87, no sentido de que "as projeções integrantes da modelagem econômico-financeira pautaram-se em dados fornecidos por SPTuris e em estudos desenvolvidos no contexto de alienação da Companhia, **através da contratação do Consórcio BPSF, no âmbito do Contrato 007/SMDP/2018,** estando tais premissas detalhadas corrigidas para a data base do PNR (Plano de Negócios de Referência) pelos índices de inflação aplicáveis."

185. E, no que concerne à consideração de "*naming rights*", arguiu que eventuais receitas não previstas serão capturadas pelo mecanismo de Outorga Variável, sem que se observe

[15] Ver: "Risk Planning For Your Trade Show P COMPLEMENTAR

ônus de uma possível redução da competividade do certame em decorrência da precificação de uma receita de mensuração pouco objetiva e não atrelada a ativos reais.

186. Quanto à alegação de que **os documentos referentes aos estudos realizados não constarem nos autos do SEI nº 7210.2020.0000835-4),** é aceitável a resposta da Origem apresentada na Nota Técnica de peça 87.[16]

187. Isso porque, na mencionada nota técnica, a SPTuris apresentou extenso detalhamento das premissas que balizaram o desenvolvimento da modelagem, fundamentos e núcleos geradores de receita, assim como as premissas econômico-financeiras da concessão, por meio inúmeros estudos realizados, disponibilizando relatórios em mais de 100 páginas, com planilhas e tabelas foram anexadas ao processo administrativo SEI, assim como a este processo, atendendo requisição da Auditoria.

188. E a sua aplicação e verificação serão objeto de acompanhamento da **execução contratual** em autos próprios (TC 9040/2021 em instrução).

189. No que diz respeito às **exigências de qualificação econômico-financeiras** do edital, é possível aceitar os esclarecimentos da Origem apresentados na Nota Técnica de peça 87, pois a Lei Federal nº 8.666/1993 e a Lei Federal nº 13.303/2016 não exigem a obrigatoriedade de apresentação de demonstrações financeiras, cabendo à Administração escolher o critério mais adequado para atestar a regularidade econômico-financeira dos licitantes, conforme entendimento do STJ e TCU. (vide Recurso Especial nº 402.711/SP, e Acórdão nº 1844/2005 –TCU)

190. A AJCE também já se manifestou favorável na análise de outros projetos de concessão, a exemplo do TC nº 10019/2018.

191. Aliás, este Tribunal tem entendido que não se pode prever exigência cumulativa no âmbito da qualificação econômico-financeira. (vide TC nº 01033/2019 – cc 1/SMT/2019 - concessão zona azul, TC 4232/19 cc 1/SMDE/2018- concessão mercado santo amaro; e TC 2.797/15-76), TC 17650/19 cc8/SGM/2019 – concessão mercado municipal e kinjo Yamato; TC 3970/18 cc 1/SVMA/2018 – 1º lote concessão parques; TC 4911/18 cc 1/SEME/2018 concessão Pacaembu)

192. A exigência de certidão relativa a ações judiciais de falência, recuperação judicial ou execução patrimonial visa garantir que o Poder Concedente tenha plena ciência acerca da existência ou não de processo judicial que possa comprometer a saúde financeira da licitante.

193. O Edital exigiu prestação de garantia da proposta, afim de atestar a boa situação econômica da adjudicatária e permitindo eventual execução pela SPTuris.

[16] Contrato 007/SMDP/2018, referente ao contrato para a prestação de serviços de avaliação econômico-financeira, proposição de estruturação e execução da venda dos ativos mobiliários detidos pelo Município, correspondentes à totalidade das ações representativas do capital social da São Paulo Turismo S.A

194. O Edital também previu mecanismo para garantir a execução dos compromissos da licitação, em especial a integralização de capital social e garantia de execução dos contratos.

195. Portanto, na linha dos Editais recentemente aprovados por este Tribunal e também de outros entes federados, acertado a não exigência de apresentação de demonstrativos contáveis ou definição de índices contábeis, de forma que não há contrariedade à lei, à jurisprudência de esta e outras Cortes.

196. No que tange à **necessidade de demonstração em detalhes da adequação das especificações do subitem 15.6.1.1 ao comando do art. 30, II da LF 8.666/93** tem-se que, segundo a Origem, essa exigência de qualificação técnica foi objeto de deliberação e aprovação pelo Conselho Municipal de Desestatizações e Parcerias.

197. A viabilidade da concorrência foi reforçada diante da ausência de impugnações ao Edital questionando qualificação técnica prevista pelo Edital.

198. O mesmo pode ser dito nas rodadas de apresentação do projeto da Concessão, realizadas com potenciais interessados, onde não houve a sinalização acerca de eventual dificuldade para cumprir o requisito de qualificação técnica exigido no subitem 15.6.1.1.

199. A quantidade mínima de feiras ou exposições exigidas no subitem 15.6.1.1, inciso "i" do Edital foi estabelecido com base nas características atuais do Pavilhão de Exposições.

200. Quanto à quantidade mínima de eventos, observa-se que foi utilizado racional semelhante ao aplicado no inciso "i" do subitem 15.6.1.1 do Edital. O quantitativo de 20 (vinte) eventos corresponde a aproximadamente 1/4 (um quarto) da média aritmética dos eventos recebidos pelo Palácio de Convenções durante o período de 2014 a 2019.

201. A Concessionária, além de locadora de espaços do Complexo Anhembi, também poderá prestar-se à promoção de eventos, o que faz parte do mercado no qual o equipamento está inserido e integra o nicho de negócios que o projeto tem por premissa desenvolver.

202. A exigência de qualificação técnica presente no subitem 15.6.1 do Edital está em linha com o modelo de negócio apresentado, tendo em vista que este envolve, igualmente, uma grande variedade de eventos.

203. Portanto, o apontamento foi justificado pela Origem.

204. No que concerne a **necessidade de previsão no edital de mecanismo voltado a avaliar as propostas das licitantes acerca da viabilidade técnica e econômica** são cabíveis as justificativas trazidas em Nota Técnica no sentido de que a legislação e os documentos editalícios conferiram à Comissão Especial de Licitação as prerrogativas necessárias e cabíveis para avaliar a viabilidade das propostas dos licitantes e constatar eventual situação de inexequibilidade.

205. E, de fato, em entendimentos pretéritos, a Auditoria se posicionou contrariamente à exigência de apresentação de declaração de instituição financeira sobre a viabilidade da proposta comercial e do plano de negócios do licitante.

206. Além disso, o subitem 16.2.10, letra 'g' do Edital previu que seria desclassificado o licitante cuja proposta comercial apresentasse preços manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

207. No caso de a proposta comercial de algum licitante apresentar valor que levantasse dúvida sobre sua exequibilidade, a Comissão Especial de Licitação poderia promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do procedimento licitatório.

208. Por fim, a matéria já passou pelo crivo deste Tribunal, havendo precedentes também do Tribunal de Contas da União que reconhece a possibilidade de a diligência da autoridade julgadora da licitação tratar da proposta comercial do licitante.

IV - questionamentos atinentes à preservação do interesse público ligados à (i)legitimidade da vinculação do contrato de concessão à permissão de uso das nesgas contidas na área concedida; (ii) modelo de concessão/permissão proposto e seleção da proposta mais vantajosa ao longo do ciclo de vida do projeto; (iii) as vantagens patrimoniais, jurídicas e operacionais de se realizar a regularização fundiária da forma como anunciada na Nota Técnica e no Anexo III do Edital; (iv) as condições da permissão de uso das nesgas não estão especificadas no Edital e as respectivas áreas estavam em processo de regularização; (v) mecanismos usuais de recomposição em relação às nesgas para o projeto, devido ao seu caráter de infungibilidade, e ônus em caso de revogação de sua permissão de uso; (vi) solução adotada pela Origem (concessão) e a execução do Projeto de Intervenção Urbana - PIU Anhembi; e (vii) disposições acerca do cálculo e da forma de cumprimento da cota de solidariedade (artigos 111 e 112 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE) (Conclusões 4.6, 4.14, 4.15, 4.16, 4.24, 4.28 e 4.29).

209. Sobre a legitimidade da **vinculação do contrato de concessão a permissões de uso das nesgas**, considerando não ter sido demonstrado o interesse público para a permissão de uso dessas áreas, a precariedade do instituto e reflexos, a Nota Técnica de peça 87 justificou a questão afirmando que o interesse público na permissão de uso das Nesgas está presente na busca por maior segurança jurídica a quaisquer que venham a realizar a gestão e exploração do Complexo do Anhembi, seja a SPTuris, seja a Concessionária.

210. Nesse sentido, e segundo previsão editalícia/contratual, o TPU conferirá maior robustez às atividades que são desempenhadas no âmbito do Complexo e que são de substancial importância econômica, turística e cultural para o Município.

211. Ademais, alegou que a ocupação das nesgas municipais pela SPTuris é fato consumado há anos, sendo certo que a formalização do TPU serviria também à regularização dessa posse.

212. Afirmou em nota técnica que "não haverá uma vinculação direta entre o contrato de Concessão do Complexo Anhembi e o TPU das Nesgas, pois tratam de instrumentos jurídicos distintos que, apesar de possuírem uma inter-relação, não estarão vinculados um ao outro."

213. Assim, ressalta-se que a permissão de uso das Nesgas será outorgada pelo Município de São Paulo (Permissionante) em favor da SPTuris (Permissionária), por prazo indeterminado e a título gratuito.

214. Nesse sentido, o TPU não terá sua validade, vigência e eficácia atreladas à celebração do contrato da Concessão, conforme evidenciado na justificativa apresentada na Nota Técnica (SEI 033309575) e nos documentos que instruem o processo sobre a minuta de Decreto autorizativo da permissão de uso (SEI 6011.2020/0003362-1).

215. De todo modo, com a Concessão do Complexo Anhembi concretizada, no caso de a SPTuris, na figura de Permissionária das Nesgas e Poder Concedente da área da concessão, ceder o uso das áreas municipais à Concessionária, a permissão de uso adquirirá caráter oneroso, cuja contraprestação corresponde à Outorga Territorial (Anexo IV do Contrato – Mecanismo de Pagamento da Outorga).

216. Por esse motivo, o Anexo II do Edital – Minuta de Contrato previu que o Município de São Paulo será o interveniente-anuente da Concessão, já que se trata do acionista controlador da SPTuris e proprietário das Nesgas.

217. Além disso, ressalta-se que a não vinculação do contrato de Concessão do Complexo Anhembi ao TPU das Nesgas abrange, inclusive, a inexistência de uma dependência para execução do objeto da concessão.

218. A despeito desses bens públicos possuírem substancial importância para a exploração do Complexo, a revogação do TPU não possui o condão de inviabilizar a Concessão, já que os equipamentos poderão ser acessados pela Rua Milton Rodrigues, permitindo a continuidade a execução contratual.

219. Ademais, cabe aqui ressaltar que, para a eventual revogação do TPU das Nesgas, o Município de São Paulo deverá apresentar justificativas razoáveis, que demandam detalhamento de sua motivação.

220. Isso porque a utilização das Nesgas de maneira segregada do Complexo Anhembi mostra-se inócua do ponto de vista operacional e econômico, tendo em vista as suas características de localização e disposição de formato.

221. Adicionalmente, seria necessário justificar como a revogação do TPU promoveria maiores benefícios, considerando a Concessão apresenta evidente interesse público para a cidade de São Paulo e propiciará à Municipalidade o recebimento de recursos financeiros provindos do pagamento da Outorga Territorial.

222. Cite-se ainda, que arranjo jurídico semelhante fora adotado pela SP Urbanismo no âmbito do projeto de concessão de uso dos andares do Edifício Martinelli (Edital de Licitação nº 001/2020).

223. O 25º andar do Edifício foi objeto de permissão de uso outorgada pelo Município de São Paulo em favor da SP Urbanismo, nos termos do Decreto Municipal nº 59.533, de 10 de junho de 2020. E, naquele caso, analisado por este Tribunal, (TC 010284/2020), a Auditoria não mostrou óbices a essa idêntica solução adotada, o que trouxe maior guarida jurídica para que fosse replicada em outros projetos concessórios, como foi feito para a Concessão do Complexo Anhembi e a utilização das Nesgas.

224. Diante desse contexto, observa-se que segundo o edital e seus anexos, houve o devido endereçamento dos possíveis riscos relacionados à utilização dessas áreas municipais no âmbito da Concessão do Complexo Anhembi.

225. No que tange à **motivação para a concessão**, destacam-se as justificativas trazidas, em Nota Técnica no sentido de que a Concessão do Complexo Anhembi, por si só, não possui o condão de resolver as questões financeiras da SPTuris.

226. Não obstante, segundo a Administração, a Concessão se apresentou como uma oportunidade singular para que a Companhia se reestruture e realize as alterações internas necessárias para que continue exercendo suas atividades econômicas relacionadas à promoção e realização de eventos.

227. Afirmou a SPTuris em nota técnica que:

> "a Concessão do Complexo Anhembi, por si só, não possui o condão de sanear integralmente as pendências financeiras da SPTuris. Exigir isso de um projeto concessório expandiria demasiadamente o seu escopo, que está centrado na exploração, operação, manutenção e modernização de um dos mais importantes locais de eventos, feiras e exposições da cidade de São Paulo. De todo modo, reconhece-se que, ao desonerar a SPTuris dos custos relacionados à operação do Complexo Anhembi, bem como gerar receitas que serão provenientes das outorgas a serem pagas pela futura Concessionária, o projeto concessório mostra-se como o primeiro passo, mas não o único, para que a Companhia reverta sua situação financeira, conforme destacado pela SPTuris em seu relatório sobre a Concessão (SEI 033410702):
> (...)
> 37. De toda sorte, caso exitoso, o projeto trará uma solução objetiva e rápida à SPTuris: A UM, a outorga Fixa permitirá reforma administrativa da companhia, hoje expressivamente onerada pelo resultado depreciado da locação do ativo e custo elevado da atual estrutura operacional, a DOIS, permite a manutenção saudável da companhia, especialmente potencializando as áreas de atuação eficientes. Como se demonstrará ao longo deste breve relatório (vide item TÍTULO IV – SPTURIS PÓSCONCESSÃO), partindo de um prejuízo atual de (R$ 42 MM) para atingir no mínimo R$ 8,7 MM/ano positivos, podendo chegar a R$ 28 MM/ano."

228. De tal modo, a Concessão, segundo nota da SPTuris, se apresentou como uma oportunidade singular para que a Companhia se reestruture e realize as alterações internas necessárias para que continue exercendo as atividades econômicas relacionadas à promoção e realização de eventos.

229. Com efeito, reafirmou que "a Concessão propiciará à SPTuris aproximadamente R$ 331 milhões a título de pagamento de Outorga Fixa Outorga e Variável, à Valor Presente Líquido, sendo que, "para uma Companhia que deseja realizar uma reestruturação interna, trata-se

de uma quantia substancial capaz de viabilizar a continuidade do exercício das demais atividades de seu objeto social."

230. Dessa forma, eventuais questionamentos sobre a política de preços e sobre contratos de gestão celebrados com a Prefeitura serão tratados de maneira apartada da discussão acerca da Concessão, em procedimentos próprios, notadamente para melhor atuação dos órgãos de controle.

231. No mais, observa-se que de fato a identificação de motivos que possam explicar a situação financeira atual da SPTuris não se mostrou fatos impeditivo à realização da Concessão do Complexo Anhembi, já que a legislação aplicável ao projeto não traz vedações quanto às condições econômico-financeiras do ente estatal que figura como Poder Concedente.

232. Sobre a motivação e, novamente permeando a questão referente à modelagem, tem-se que apesar da SPTuris possuir personalidade jurídica de direito privado, o seu regime jurídico não é idêntico ao de uma empresa privada.

233. Quando se argumenta em prol dos benefícios da gestão do Complexo por terceiro da iniciativa privada, é importante destacar a maior capacidade de investimento que a futura Concessionária possuirá, em comparação à atual situação financeira da SPTuris.

234. Ademais, ao justificar a Concessão com base no desenvolvimento urbano que ela pode trazer para a região do Complexo Anhembi, não se está falando da definição de parâmetros urbanísticos que estão previstos na legislação municipal. O desenvolvimento urbano também pode ser promovido por meio de externalidades positivas que são resultantes de projetos e investimentos realizados por terceiros privados em locais relevantes do Município.

235. Nesse contexto, o fato de existir, à época, um PIU (Projeto de Intervenção Urbana) com parâmetros específicos para o cenário de privatização da SPTuris não possui o condão de macular a implementação da Concessão do Complexo Anhembi. Do mesmo modo, a Concessão do Complexo Anhembi não inviabiliza a concretização de objetivos previstos no PIU (Projeto de Intervenção Urbana).

236. Isso porque a própria regulamentação do PIU (Projeto de Intervenção Urbana) endereça a definição, pela CTLU (Câmara Técnica de Legislação Urbanística), dos parâmetros urbanísticos aplicáveis em cenários distintos.

237. Portanto, tem-se que a comparação do instituto da concessão com outras possíveis modalidades contratuais foram objeto de um processo longo de maturação e discussão sobre a vantajosidade da Concessão, de maneira que modelagens e "arranjos jurídicos" para a exploração do Complexo Anhembi vêm sendo estudados há pelo menos cinco anos, conforme consta em Relatório da SPTuris sobre a Concessão (SEI 033410702), não sendo competência desta Corte de Contas, em sede de análise prévia de edital, substituir atribuição inerentes à atividade administrativa, e decisões, no âmbito do seu poder discricionário.

238. Quanto às alegações referentes **a desenvolvimento urbano**, ressaltou a SPTuris que não se estaria falando somente da definição de parâmetros urbanísticos que estão previstos na legislação municipal.

239. De fato, o desenvolvimento urbano também pode ser promovido por meio de externalidades positivas que são resultantes de projetos e investimentos realizados por terceiros privados em locais relevantes do Município.

240. Nesse sentido, é inegável que, pela localização do Complexo Anhembi, a realização de investimentos pela futura Concessionária poderá gerar impactos positivos. Isso poderá ser constatado, por exemplo, com a maior realização de eventos, convenções e exposições que trarão maior visibilidade econômica e cultural ao Município de São Paulo, bem como a construção de empreendimentos associados que tragam maior atração e circulação de pessoas no entorno do Complexo.

241. Além disso, observa-se que, pelas premissas adotadas para a elaboração do Plano de Negócios Referencial da Concessão, a Concessão permitirá que haja o adimplemento da obrigação de cota de solidariedade, instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico, e cuja principal finalidade é a viabilidade de importante frente da política de desenvolvimento urbano, que é a construção de Habitações de Interesse Social pelo Município de São Paulo.

242. Observada a legislação municipal e a abrangência do projeto concessório apresentado, é possível falar em externalidades positivas que serão geradas pela Concessão e contribuirão para o desenvolvimento urbanístico no Município de São Paulo, de modo que não se vislumbrou incompatibilidades quanto à justificativa apresentada.

243. Acerca do ponto dos questionamentos urbanísticos, ressalta-se que o PIU-Anhembi a que se referiu o Relatório de Acompanhamento da Auditoria foi elaborado, segundo a SPTuris, com o objetivo de conferir os parâmetros urbanísticos aplicáveis ao contexto de privatização da SPTuris.

244. Em outras palavras, o PIU objetivou ordenar o desenvolvimento urbano da região da ZOE Anhembi, considerando que o Município alienaria as ações da SPTuris em favor de terceiro que, na posição de controlador da Companhia, poderia conferir novos usos e empreendimentos à área.

245. O não comparecimento de interessados no Leilão promovido pelo Município de São Paulo e a evidente incompatibilidade do PIU-Anhembi com cenários diversos da privatização da SPTuris, não impedem a proposição de projeto com outra finalidade, como é o caso da Concessão.

246. O art. 17-A do Decreto Municipal nº 58.623/2019, com a redação dada pelo Decreto Municipal nº 59.828/2020, prevê que os parâmetros urbanísticos do PIU-Anhembi seriam aplicáveis somente após o advento de alienação das ações da Companhia, autorizada pela Lei Municipal nº 16.766/2017.

247. Nos demais casos, os parâmetros seriam estabelecidos pela Comissão Técnica de Legislação Urbanística ("CTLU"), com base na legislação aplicável ao contexto do Complexo Anhembi.

248. Nesse sentido, observa-se que o fato de existir um PIU com parâmetros específicos para o cenário de privatização da SPTuris não possui o condão de macular a implementação da Concessão do Complexo Anhembi. Isso porque a própria regulamentação do PIU endereça a definição, pela CTLU, dos parâmetros urbanísticos aplicáveis em cenários distintos.

249. Por fim, destaca-se que os demais instrumentos urbanísticos previstos na legislação continuam plenamente aplicáveis ao cenário da Concessão do Complexo Anhembi, tais como a cota de solidariedade e a outorga onerosa do direito de construir, que são de inegável importância para o desenvolvimento urbano no Município de São Paulo.

250. No que concerne ao fato dos arranjos para a exploração do Complexo Anhembi estarem sendo estudados há pelo menos cinco anos, conforme consta em Relatório da SPTuris sobre a Concessão (SEI 033410702), tem-se que, em 2015, a então São Paulo Negócios foi contratada para identificar necessidades de reformulação do Complexo e apresentar alternativas de modelagem jurídica para viabilizar tal reformulação.

251. Esse estudo, presente no Processo Administrativo nº 086/2015, apresentou três alternativas jurídicas para a modernização e ampliação do Complexo Anhembi:

- na primeira, modelos contratuais nos quais o Poder Concedente estabelece as premissas e diretrizes em um contrato de concessão de uso do Complexo;

- na segunda, modelos societários nos quais são levantados recursos financeiros para a realização de investimentos, como a emissão de novas ações da SPTuris ou a criação de uma nova empresa subsidiária;

- na terceira, modelos de fundos de investimento, nos quais o Poder Público trocaria a propriedade do ativo por cotas do fundo, sendo que os recursos financeiros para a realização dos ativos seriam levantados por meio da emissão de novas cotas.

252. Ainda em 2015, foi instaurado Procedimento de Manifestação de Interesse ("PMI") através do Chamamento Público DPR nº 002/20215, que resultou na apresentação de três estudos distintos trazendo propostas para exploração do Complexo Anhembi.

253. A partir disso, em 2016, foi aberto procedimento administrativo para a concessão de uso para a revitalização, modernização, otimização, ampliação, diversificação, operação, manutenção e gestão do Novo Anhembi. Tal projeto, segundo consta no Relatório da SPTuris mencionado acima, chegou a ser submetido para consulta pública. Porém, considerando que em 2017 o Município decidiu pela privatização da Companhia, esse procedimento de concessão foi encerrado.

254. Nesse sentido, a partir de 2017, o Município de São Paulo passou a estruturar o processo de desestatização da SPTuris. Contudo, após dois anos, o Leilão para alienação das ações da SPTuris que são de titularidade do Município de São Paulo (Edital nº 002/SMDP/2019) foi declarado deserto em comunicado publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, de 20 de setembro de 2019.

255. Diante desse resultado infrutífero, retomou-se o cenário de concessão do Complexo Anhembi, que já havia sido escolhido em oportunidades passadas. No âmbito da modelagem da presente Concessão, foram realizadas comparações de, principalmente, três cenários distintos: (i) atual operação do Complexo Anhembi pela SPTuris; (ii) atual operação do Complexo Anhembi pela SPTuris com investimentos de recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento ("PAC"); e (iii) Concessão do Complexo Anhembi a terceiro. Conforme fora tratado pela SPTuris em seu Relatório sobre a Concessão (SEI 033410702), os cenários (i) e (ii) foram descartados:

> "183. Com efeito, após a desistência do controlador da Companhia (PMSP) pela venda do Ativo, vislumbrar-se-ia resgatar as verbas do PAC, a fundo perdido para instalação do sistema de climatização e requalificação do Pavilhão.
> 184. Atualmente está em fase final de implantação a reforma do telhado do Pavilhão de Exposições, medida imprescindível para retomada das feiras e aumento da receita com este ativo específico. A expectativa é que as receitas saltem do patamar dos R$ 30 MM/ano atual para aproximadamente R$ 45 MM/ano.
> 185. Nesta hipótese vislumbrou-se o resgate de receitas importantes, assim como uma reestruturação administrativa. Porém, em que pese também viabilizarem a Companhia, os resultados são exponencialmente mais tímidos.
> 186. A UM porque a capacidade de investimento seria basicamente as verbas do PAC, de aproximadamente R$ 40 MM, 5,8% do capital que seria investido no caso da Concessão. E, da mesma forma, mais tímidas também as reformas administrativas e alcance de medidas de eficiência.
> 187. A DOIS, porque apenas retomaria a capacidade de operação do Pavilhão. Medida salutar, mas não tem o condão de atingir o objetivo de projetar o Complexo Anhembi na rota dos grandes eventos internacionais, medida que contribui para o Setor de Eventos de forma genérica e, logo, com a própria Cidade."

256. De outro lado, além da demonstração, por estudos de longa data apresentados pela SPTuris em nota técnica, indicando que a Concessão proposta vai propiciar o aprimoramento da eficiência da operação e a realização de investimentos em outros equipamentos do Complexo, proporcionará à SPTuris ganhos de aproximadamente R$ 331 milhões a título de pagamento de Outorgas Fixa e Variável, à Valor Presente Líquido.

257. Diante disso, observou-se que foram analisados, ao longo dos últimos cinco anos, diferentes arranjos para a exploração e modernização do Complexo Anhembi, sendo que a concessão de uso se mostrou o mais benéfico para o incremento da finalidade de interesse público com as atividades que são ali realizadas e para a geração de ganhos financeiros em prol da Administração Pública.

258. E, esse último quesito permite constatar que não há, por parte das justificativas da Concessão, qualquer ilegalidade ou insuficiência na justificativa que em sede de julgamento de edital leve à essa conclusão. Pelo contrário, a modelagem da Concessão resulta de longo processo que vem sempre aprimorado desde 2015 e culminou no presente projeto apresentado pela SPTuris,

cujas manifestações, são dotadas de presunção de veracidade e boa-fé verificadas em sede de execução contratual.

259. Quanto a alegada **ausência de menção da concessão nos instrumentos de planejamento da empresa**, tem-se, inicialmente, tratar-se de apontamento sem o condão de macular o edital. Isso porque os documentos estavam encartados no SEI e foram trazidos para este processo, convalidando eventual impropriedade.

260. No mais, foram aceitáveis as razões trazidas pela SPTuris, em nota técnica, enfatizando que a Concessão não consta dos documentos sobre o planejamento da empresa pois, há pouco mais de um ano, o Município ainda possuía a intenção de alienar as ações da SPTuris, o que inviabilizaria a formulação de um projeto concessório.

261. Alegou também que a ausência de registro da Concessão em outros documentos de planejamento não impede a concretização do projeto, já que os requisitos de aprovação nas instâncias deliberativas da SPTuris foram devidamente cumpridos.

262. Quanto ao **atendimento ao parágrafo único do art. 38 da Lei Federal 8.666/93** assiste razão trazidas na Nota Técnica de peça 87 destacando-se, em síntese, que a manifestação jurídica exigida pelo art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993 objetiva o controle da validade dos atos jurídicos, praticados e previstos para o futuro.

263. No mais, o parecer da gerência jurídica da SPTuris cumpriu o exigido pela Lei Federal nº 8.666/1993, pois analisou e aprovou os documentos editalícios do ponto de vista da legalidade.

264. Com efeito, a manifestação jurídica da entidade promotora da licitação "envolve um controle jurídico da validade dos atos jurídicos já praticados e daqueles previstos para o futuro", em linha com a definição trazida por Marçal Justen Filho[17] e com o disposto no art. 38, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/1993.

265. Nesse sentido, essa manifestação possui duas principais finalidades. Primeira, impedir que uma atuação defeituosa do ponto de vista legal seja consumada, tendo a assessoria jurídica o dever de identificar eventuais problemas de legalidade. Segunda, desincentivar a prática de atos irregulares, precipitados e/ou não satisfatórios.

266. Diante desse pano de fundo normativo e doutrinário, observa-se que o parecer da Gerência Jurídica da SPTuris cumpriu com o que é exigido pela Lei Federal nº 8.666/1993. Os documentos editalícios foram analisados e aprovados do ponto de vista da legalidade. Isso pode ser notado na medida em que a referida manifestação jurídica, ao longo de 30 (trinta) páginas, analisa os aspectos jurídicos do projeto de Concessão do Complexo Anhembi, em especial a justificativa do projeto, a via contratual eleita por SPTuris, o procedimento de concessão e a aderência dos documentos à legislação aplicável.

[17] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993

267. Tal característica, além de estar em linha com o que exige a Lei Federal nº 8.666/1993, vai ao encontro de precedente do Tribunal de Contas da União ("TCU") que afirma ser passível de impugnação somente os pareceres jurídicos "sintéticos, de apenas uma página, com conteúdo genérico, sem demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos, em especial das cláusulas editalícias".

268. O TCU considera que o parecer jurídico exigido pelo art. 38, parágrafo único do referido ato normativo federal, deverá apresentar "abrangência suficiente, evidenciando avaliação integral dos documentos submetidos a exame".[18]

269. Portanto, cumprida se mostrou a exigência do artigo 38, mediante emissão de parecer jurídico emitido pela Assessoria da Origem pela legalidade dos documentos editalícios analisados.

270. Quanto ao apontamento de **impossibilidade de verificação da adequação do prazo definido (30 anos)** é cabível a resposta da Origem apresentada na Nota Técnica de peça 87, destacando-se, em síntese, que a Lei Federal nº 8.987/1995 confere discricionariedade para que a Administração Pública Municipal estabeleça o prazo da Concessão com base em justificativas técnicas.

271. De fato, o Edital define obrigações de requalificação e de expansão do Complexo que consistem, majoritariamente, em obras civis, conforme explanado no Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária e amplamente pormenorizadas na Nota Técnica respectiva.

272. Segundo o Plano referencial de Negócios, existe ainda a possibilidade de incorporação de empreendimentos associados, visando o atingimento do pleno potencial de exploração do Complexo Anhembi, de forma que a futura concessionária poderá empreender obras de construção civil além daquelas solicitadas como encargos.

273. No caso do projeto em tela, os investimentos a serem realizados, de acordo com o modelo de negócio referencial apresentado, são estimados em R$ 662 milhões, assim fundamentado:

> "vale realizar um adendo para especificar que o termo amortização está associado à preservação do valor de investimento ao longo do ciclo de vida do projeto. Neste sentido, é sabido que o prazo de depreciação contábil de ativos relacionados a edificações é elevado (25 anos), de tal sorte que a amortização dos referidos investimentos não se faz possível em um curto espaço de tempo. Destarte, a necessidade de depreciar, amortizar e remunerar um investimento de montante elevado requer que os contratos de concessão tenham prazos mais longos que os tradicionais contratos de prestação de serviço alinhados à Lei Federal nº 8.666/1993."

[18] TCU, Acórdão 1.944/2014, Plenário, rel. Min. André Luis de Carvalho

274. No mais, aclarou que o Inciso III do Artigo 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 contém, tão somente, a previsão de que o prazo deve ser determinado para possibilitar a razoável amortização dos investimentos e garantir a justa remuneração da futura Concessionária, in *verbis*:

> "Concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;"

275. A esse último, vale destacar, que a garantia à justa remuneração vai ao encontro ao entendimento firmado em precedente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que analisou representações em face do Edital de Concorrência, promovida pela Prefeitura Municipal de Cotia, cujo objeto era a contratação de parceria público privada para a prestação de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

276. Ao analisar questão envolvendo o prazo de vigência do contrato da citada concessão de serviços de limpeza, o Conselheiro-Relator Eduardo Bittencourt Carvalho afirmou que:

> "Não há como transportar a mesma lógica da prestação de serviços de caráter continuado para contextos de concessão de serviços públicos e de parcerias público-privadas, visto que em tais hipóteses haverá a realização dos investimentos iniciais, que são a própria razão destes contratos, com a posterior amortização e justa remuneração da contratada, os quais, por sua vez, são elementos diretamente relacionados com o cronograma de desembolso de uma concessão administrativa e seu prazo de duração."[19]

277. Válido consignar que essa discussão também já foi enfrentada por este TCM, quando da análise do Edital da Concorrência Internacional nº 001/SMT/2019.

278. Naquela oportunidade, o Plenário, ao adotar linha argumentativa semelhante à apresentada acima, afirmou que:

> "A escolha da Origem frente ao prazo total que a Lei lhe autorizava utilizar, denota que a escolha foi amparada por motivações técnicas, adequadas aos moldes e ao objeto da concessão da zona azul, aptos a sustentar que o prazo de 15 anos é necessário para assegurar um patamar de estabilização de nível de serviço, eficiência e redução da evasão. Depois, como é cediço, o risco de demanda nas concessões é atribuído ao concessionário e prazos exíguos não deixariam margem para amortecer variações extraordinárias na demanda, independente de motivação. E, em sendo o risco da demanda do Concessionário, isto requer que o poder concedente lhe dê plenas condições de lidar e mitigar com esse risco. Como visto, não há fundamento técnico para afastar e desconsiderar as justificativas apresentadas pela Origem, mas sim, hipóteses e suposições

[19] TC-014610/026/10, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Eduardo Bittencourt Carvalho, sessão de 16/06/2010. Vale destacar que esse entendimento também foi aplicado em processo que analisou representação em face do Concorrência Pública para exploração, mediante concessão onerosa, do Trecho Sul, bem como da construção e posterior exploração do Trecho Leste, ambos do Rodoanel Mário Covas (TC-035632-026-10, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Sérgio Ciquera Rossi, sessão de 20/10/2010)

> sobre projeções para o futuro – que é incerto. Na verdade, tais argumentos da Auditoria podem fazer parecer certo inconformismo do Tribunal quanto à escolha pela Concessão, mas nesse ponto compete exclusivamente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo a quem foi outorgado o mandato advindo das urnas. Portanto, considerando que as razões antes expostas (trazidas pela Origem) possuem natureza técnica e demonstram que as escolhas foram feitas com base em estudos, cálculos e dados concretos é possível inferir que são, no conjunto, suficientes para atender à condicionante imposta pelo Pleno que não explicitou na determinação que fossem "justificativas robustas", não aquilatando ou impondo adjetivos a quanto estas deveriam ser, mesmo porque a palavra robusta é genérica e tem infinitos significados."[20]

279. Adicionalmente, destaca-se que prazos longos têm o condão de mitigar os riscos dos contratos, uma vez que alterações na demanda, condições de mercado e custos podem ser absorvidas e compensadas ao longo dos anos. Segundo Maurício Portugal Ribeiro (2011):

> "Em primeiro lugar, a transferência, em conjunto, para o parceiro privado da responsabilidade por realizar a obra e mantê-la por diversos anos cria incentivo ao aumento de eficiência. Como o parceiro privado terá que manter a infraestrutura por anos, ele sopesará se é melhor investir mais na construção para, por exemplo, reduzir o custo de manutenção ou, ao contrário, investir menos na obra e gastar mais com manutenção. A transferência em conjunto dessas responsabilidades para o parceiro privado tende, portanto, a gerar uma maior eficiência na prestação dos serviços – eficiência, essa, que, em condições competitivas ou de regulação econômica que produza os efeitos da competição, retornaria ao usuário e ao Poder Público sob a forma de melhores serviços e/ou de menores tarifas, menor pagamento público ao concessionário ou maior pagamento pela outorga."[21]

280. A economicidade de recursos públicos é outro fator que foi considerado, vez que a licitação de ativos públicos demanda tempo, capital político e recursos, algo que é otimizado quando estabelecidos contratos de longo prazo, além de fornecer segurança à Administração e aos usuários de que os ativos serão disponibilizados em plenas condições de uso.

281. Ademais, um prazo mais longo adiciona maior segurança jurídica ao contrato, e por consequência, ao agente privado na execução do objeto da concessão e na longevidade de suas companhias.

282. Desta forma, pode-se citar em defesa do prazo determinado importantes fatores mercadológicos que fomentam o interesse do mercado e possibilitam maior concorrência no momento da licitação.

283. Por fim, ressalte-se que o prazo da Concessão em questão é compatível com a média dos prazos executados em projetos similares conforme pode ser depreendido do apresentado no Quadro abaixo:

Quadro 1: Benchmarks

Equipamento	Modelo jurídico	Prazo
SP Expo (Imigrantes)	Concessão de Uso	30 anos
Rio Centro	Concessão de Uso	50 anos
Anhembi	Concessão de Uso	30 anos

Fonte: SP Parcerias.

[20] TCM, TC,
[21] Ribeiro, Mauricio Portugal Ribeiro. -

284. Quanto à suposta infringência ao art. 134, §1° do Plano Diretor Estratégico (que exige que as transformações urbanísticas sejam baseadas em PIUs) e à Lei Municipal 16.866/18 (que estabelece os parâmetros e incentivos de uso e ocupação da ZOE Anhembi), é possível aceitar a justificativa da Origem apresentada na Nota Técnica de peça 87, destacando-se, em síntese, que o Decreto nº 59.828 de 7 de outubro de 2020, incluiu o artigo 17-A no Decreto nº 58.623/2019, relativo ao PIU (Projeto de Intervenção Urbana) Anhembi, afastando os parâmetros urbanísticos do PIU (Projeto de Intervenção Urbana) vigente em cenário divergente daquele de alienação.

285. De fato, as justificativas técnicas que embasaram o desenvolvimento do PIU Anhembi consideraram a incorporação do imóvel pelo mercado imobiliário, conforme é possível observar no Relatório Técnico Consolidado do PIU Anhembi[22] em suas projeções de arrecadação, tanto em Cota de Solidariedade, quanto em Outorga Onerosa do Direito de Construir.

286. Tal cenário fora concebido em concordância com o projeto de alienação da participação acionária da PMSP na SPTuris, onde um privado teria o controle da Companhia, e, consequentemente, da destinação de seus ativos imobiliários. Cenário este divergente da atual proposta de concessão, razão que embasa o afastamento dos parâmetros ora delineados para a ZOE do Anhembi, conforme explicitaremos a seguir.

287. Isto posto, cumpre destacar que o Decreto nº 58.623/2019, relativo ao Projeto de Intervenção Urbana ("PIU") da Zona de Ocupação Especial do Anhembi ("ZOE Anhembi"), foi modificado pelo Decreto nº 59.828 de 7 de outubro de 2020, com a inclusão do artigo 17-A, que dispôs que a ZOE do Anhembi carece de parâmetros urbanísticos em cenário divergente daquele de alienação:

> "Art. 17-A. As disposições deste Decreto somente se aplicarão a partir do advento da alienação de que trata a Lei nº 16.766, de 20 de dezembro de 2017, ou outra norma com mesmo objeto que vier a substituí-la, aplicando se aos demais casos, os parâmetros a serem estabelecidos pela CTLU, conforme previsto no artigo 15, § 2º da Lei nº 16.402, de 2016."

288. Entende-se, assim, que os parâmetros originalmente adotados no PIU não são aplicáveis no âmbito da concessão do Complexo, levando-se em conta, para tanto, a manutenção de sua propriedade pela SPTuris, e a inadequação do parcelamento da área no cenário de concessão de uso do Complexo Anhembi.

289. Assim sendo, e uma vez alterada a natureza do projeto, o afastamento dos parâmetros ora postos no PIU Anhembi mostrou-se medida cabível.

---

[22] Disponível em: https://gestaourbana.prefe

290. Para o caso da ausência de regulamentação aplicável ao projeto atual, a disposição na legislação para definição de tais parâmetros pela Comissão Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) colocada no Artigo 17-A segue a Lei 16.402/2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS*), in verbis:*

> "Art. 15. As Zonas de Ocupação Especial (ZOE) são porções do território que, por suas características específicas, necessitem de disciplina especial de parcelamento, uso e ocupação do solo.
> § 1º Os perímetros de ZOE terão parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às suas especificidades e definidos por Projeto de Intervenção Urbana, aprovado por decreto, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE.
> § 2º Até que sejam regulamentados os projetos previstos no parágrafo anterior, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo serão definidos pela CTLU, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE."

291. A alegação de que "a solução adotada pela Origem (concessão) inviabiliza a execução do PIU Anhembi" não se verificou. Há de se considerar que o PIU é projeto que deve regrar as transformações do território a partir de premissas e objetivo específicos, e não o oposto. Assim, uma vez infrutífero o processo de alienação do controle acionário na SPTuris pela PMSP, cenário para o qual foi concebido o PIU Anhembi como acima destacado, há que se considerar as novas premissas e objetivo almejados, sendo certa a legitimidade do cenário da concessão, que é solução alternativa ao endereçamento da situação fiscal da Companhia, e está calcado no interesse de reposicionamento estratégico do município no mercado internacional de eventos.

292. Assim, a mudança na essência do projeto demandou encargos diferentes daqueles concebidos no cenário de alienação. E, se em um primeiro momento o regramento urbanístico cuidava de dirigir o eventual desenvolvimento imobiliário de um terreno privado, no momento da estruturação da concessão de uso, a ocupação especial do imóvel é mantida e balizada também pelo contrato a ser firmado entre ente público e parceiro privado.

293. Neste diapasão, retorna-se à natureza especial do imóvel e busca-se premissas e diretrizes capazes de valorizar e complementar sua especialidade com atividades complementares, que possuam sinergia com tal uso.

294. A título exemplificativo de tal argumento, o caso assemelhar-se-ia ao de um aeroporto (uma ZOE que justifica a ocupação especial com a atividade de aeródromo) que fosse vendido como uma gleba e demandasse parâmetros urbanísticos para incorporação do imóvel ao tecido urbano. Tal cenário demandaria um conjunto de parâmetros específicos para regrar tal ação, os quais difeririam absolutamente daqueles que seriam necessários no caso de a área ser objeto de uma concessão que teria por premissa a continuidade de sua atividade precípua de aeródromo.

295. Portanto, observa-se que este apontamento recebeu justificativas técnicas e jurídicas da Origem, não havendo provas de não aplicação dos parâmetros do PIU Anhembi no cenário de concessão que pudesse impedir a continuidade do Edital.

296. Por fim, asseverou que o Decreto nº 59.828/2020, em seu artigo 17-A, dispõe sobre a aplicação do PIU (Projeto de Intervenção Urbana) tão somente à projetos de alienação, excetuando-se, assim, os modelos de concessão os quais seguirão diretrizes estabelecidas por CTLU (Câmara Técnica de Legislação urbanística), entendendo-se dessa forma superado o comprometimento das fontes de financiamento para as intervenções previstas no PIU (Projeto de Intervenção Urbana) do Anhembi.

297. Quanto ao **cálculo e à forma de cumprimento da exigência relativa à cota de solidariedade**, é aceitável a justificativa da Origem apresentada na Nota Técnica de que a Cota de Solidariedade foi aplicada no Plano de Negócios de Referência em conformidade com o quanto previsto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, no Artigo 112, parágrafo 2º, inciso 3º, atingindo montante compatível com o projetado nos cenários concebidos no PIU (Projeto de Intervenção Urbana) Anhembi.

298. Sua aplicação no presente projeto seguiu os ditames legais, tendo sido calculado com base no pagamento correspondente a 10% do valor do terreno, ou seja, utilizando-se da mesma metodologia considerada nos estudos do PIU Anhembi.

299. E, para além da concordância com os estudos do próprio PIU Anhembi, a alternativa de cumprimento da Cota de Solidariedade (por meio de pagamento ao FUNDURB) mostrou-se a mais adequada à concessão.

300. Isso ocorre pois no modelo concessório não há transferência de propriedade ao concessionário e, portanto, adequação para aplicação de outras formas de cumprimento da Cota de Solidariedade, notadamente: (i) doação de terreno, ou ainda (ii) a construção de unidades habitacionais, uma vez que todas as benfeitorias no âmbito da concessão são bens reversíveis, retornando ao poder concedente ao final do contrato.

301. Ademais, o pagamento da cota de solidariedade está previsto no Plano de Negócios de Referência, em cálculo condizente ao empreendimento hipotético projetado para cumprir com os encargos definidos na concessão e viabilizar a projeção de custos e receitas que embasaram o cálculo das outorgas mínimas.

302. A projeção do cálculo da cota de solidariedade ao presente projeto, portanto, respeita às disposições dos diplomas aplicáveis, quais sejam o PDE e a LPUOS, com a diferença de que a área do lote, uma vez não parcelado em razão do afastamento dos parâmetros do PIU-Anhembi, corresponde à totalidade do terreno ocupado pelo Complexo Anhembi na Quadra 284, equivalente a 248,3 mil m².

303. Ressalta-se, ainda, que a arrecadação da cota de solidariedade no cenário da concessão tem previsão para ocorrer, de forma integral, no início da concessão, por evento do licenciamento das novas estruturas.

304. Em oposição ao cenário de loteamento que seria resultante da alienação da área, o qual resultaria no fracionamento do recolhimento da Cota de Solidariedade ao longo dos trinta anos de transformação da região, ao passo da incorporação de cada lote individualmente.

305. Em outras palavras, em termos financeiros, o recolhimento da cota de solidariedade no cenário da concessão ultrapassa os valores projetados para a hipótese de alienação, quando considerado o valor do dinheiro no tempo.[23]

306. Assim sendo, parece adequado o cálculo da Cota de Solidariedade ao presente modelo concessório, bem como condizente com o atendimento ao interesse público e às metas colocadas no Plano Diretor Estratégico do Município.

307. Portanto, considerando os benefícios projetados com o cumprimento da Cota de Solidariedade no formato concebido no Plano de Negócios Referencial, não havia fundamento que esse ponto pudesse macular o edital.

308. No que diz respeito a necessidade de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa à SPTuris e à Municipalidade ao longo do ciclo de vida do projeto, é oportuno o argumento da Origem de inexistência de relação de dependência do Contrato da Concessão com o TPU (Termo de Permissão de Uso) das Nesgas.

309. Alegou ainda que a revogação do Termo de Permissão de Uso (TPU) pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), tem possibilidade reduzida de ocorrer uma vez que as Nesgas são áreas que não possui atrativos operacionais e econômicos caso estejam segregadas do Complexo Anhembi.

310. Ademais, arguiu que o dever de motivação em eventual revogação do Termo de Permissão de Uso (TPU) durante a Concessão exigiria do Município a apresentação de justificativa para estar abrindo mão de receber a contraprestação mensal, a fim de segregar as Nesgas do Complexo Anhembi.

311. Por fim, citou que a legislação municipal não apresenta atos normativos que regulamentem o método de cálculo para contrapartida decorrente de permissão de uso de áreas municipais, sendo cabível o emprego do método de cálculo da Outorga Territorial, previsto no Anexo IV do Contrato – Mecanismo de Pagamento.

312. E de fato, verifica-se que a regularização em tela se refere à exclusão das Nesgas da matrícula das áreas que compõem o Complexo Anhembi e que são de propriedade da SPTuris, tendo, tal retificação cartorária, já realizada e viabilizada pelo levantamento topográfico realizado por SPObras.

313. No que tange à demonstração das vantagens patrimoniais, jurídicas e operacionais de se realizar a regularização fundiária da forma como anunciada na Nota Técnica e no Anexo III do Edital, cumpre razão a Origem nas justificativas trazidas no sentido de que a realização de uma eventual permuta de imóveis entre Município de São Paulo e SPTuris poderia levar um longo

[23] Tem-se que a Valor Presente Líquido (VPL), descontado com base no IPCA acumulado em 12 meses - média dos últimos 3 anos - (3,4%a.a.), os valores ajustados de arrecadação no PIU Anhembi seriam de: Transformação Baixa: R$ 14.236.390,82; Transformação Média: R$ R$ 21.504.777,38; e Transformação Alta: R$ 25.723.038,27.

período para ser concluído, o que poderia agravar ainda mais a situação da infraestrutura do Complexo Anhembi e inviabilizar a Concessão.

314. Da mesma forma, a permissão de uso mostra-se como importante instituto de direito público para que o Município de São Paulo realize a cessão de bens imóveis que serão de alta importância para o desenvolvimento de atividades econômicas de evidente interesse público, como é o caso da operação e exploração do Complexo Anhembi.

315. Quanto a alegada necessidade de definição dos termos em que será deferida a permissão de uso das Nesgas e à aventada falta de conclusão da regularização dessas áreas pela Prefeitura, são esclarecedoras as justificativas apresentadas na Nota Técnica da peça 87. Destaca-se, em síntese, que as matrículas correspondentes às áreas do Complexo Anhembi, de propriedade da SPTuris, já foram retificadas com o objetivo de excluir as áreas da PMSP denominadas "Nesgas".

316. A permissão de uso das Nesgas terá como partes o Município de São Paulo (Permissionante) e a SPTuris (Permissionária).

317. E, a permissão de uso é título precário e terá natureza gratuita, tendo em vista que será outorgada em favor de entidade da Administração Pública Municipal, exceção feita ao caso de a Permissionária ceder o uso das Nesgas em favor de terceiro.

318. Com o intuito de facilitar a comunicação de todas as partes envolvidas e interessadas na Concessão do Complexo Anhembi e na permissão de uso das Nesgas, **o Anexo II do Edital – Minuta de Contrato previu que o Município de São Paulo constará como parte, na figura de interveniente-anuente.**

319. Ademais, como outros pontos, tem-se que arranjo jurídico semelhante foi adotado pela SP Urbanismo no âmbito do projeto de concessão de uso dos andares do Edifício Martinelli (Edital de Licitação nº 001/2020).

320. No que tange ao apontamento referente aos mecanismos usuais de recomposição (prorrogações de prazo, revisão dos valores de outorga, dentre outros), alegou a SPTuris em nota que tendo em vista que a Prefeitura será interveniente-anuente do Contrato de Concessão, entende-se que há baixa possibilidade de uma revogação do TPU, isso porque a revogação pela Prefeitura terá que ser motivada e deverá considerar que a utilização pelo Concessionário terá contrapartida financeira destinada diretamente à PMSP, bem como o fato de que tais áreas municipais não apresentam vocação para serem utilizadas de maneira segregada do Complexo Anhembi.

321. Asseverou ainda que eventual revogação do TPU das Nesgas por parte da Prefeitura não terá o condão de inviabilizar a Concessão do Complexo Anhembi uma vez que essa questão pode ser superada pelas partes contratuais, já que há outras vias de acesso ao Complexo.

322. E que, eventual revogação do TPU durante a Concessão demandaria robusta justificativa por parte da PMSP, pois as Nesgas possuem difícil viabilidade econômica e operacional caso estejam segregadas do Complexo Anhembi, e o Município estaria abrindo mão de recursos financeiros recebidos a título da contraprestação mensal.

323. Confirma-se o alegado no disposto **na subcláusula 26.3 da Minuta de Contrato que prevê rol não taxativo de mecanismos que podem ser empregados em eventual procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro**. Assim, a letra 'i)' desse dispositivo permite a implantação de "quaisquer outras medidas legalmente admitidas e aptas a reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO" de forma que se encontra superado o apontamento, do ponto de vista de sua previsão editalícia e em seus anexos.

324. Por fim, asseverou que o Decreto nº 59.828/2020, em seu artigo 17-A, dispõe sobre a aplicação do PIU (Projeto de Intervenção Urbana) tão somente à projetos de alienação, excetuando-se, assim, os modelos de concessão os quais seguirão diretrizes estabelecidas por CTLU (Câmara Técnica de Legislação urbanística), entendendo-se dessa forma superado o comprometimento das fontes de financiamento para as intervenções previstas no PIU (Projeto de Intervenção Urbana) do Anhembi.

325. Finalmente, **no âmbito da Representação** autuada no **TCs 9.656/2020** foram contempladas duas petições apresentadas pelo Autor em momentos e objetivos distintos.

326. A primeira (peça 01), interposta em 12/08/2020, questionou a avaliação econômica da Consulta Pública nº 01/2020 da São Paulo Turismo S.A (SPTuris), publicada em 10/07/2020 e encerrada em 08/08/2020.

327. A segunda (peça 51 e complementada à peça 73), apresentadas, respectivamente, em 21/01/2021 e 19/04/2021, questionou pontos do edital da concorrência, após ser emitido comunicado de convocação da vencedora do certame, para assinatura do contrato.

328. Em ambas impugnações os órgãos técnicos opinaram, em sua unanimidade por sua **prejudicialidade,** eis que, respectivamente, foi oferecida após o encerramento da questionada Consulta Pública nº 01/2020, na qual "não constatou evidências de inconformidades nesse procedimento" e após a realização do procedimento licitatório.

329. Em relação à Representação tratada no TC nº 13.512/2020, interposta em 28/10/2020 foram impugnados os seguintes pontos:

> 2.1. Autorização legislativa para a concessão do Complexo Anhembi, conforme prevê a Lei Orgânica do Município (art. 13, incisos VIII e IX) e o DM 57.693/17, em seu art. 2º, inciso II e parágrafo único.
> 2.2. Falta de transparência e participação
> 2.3. Avaliação e cálculos utilizados para a determinação dos valores de outorga;
> 2.4. Termo de permissão de uso de áreas da Prefeitura do Município de São Paulo.
> 2.5. Receitas Acessórias

330. A Secretaria de Controle Externo concluiu pela procedência da Representação quanto aos itens 2.3 e 2.4 e pela improcedência dos itens 2.2 e 2.5, anotando, quanto ao item 2.1, ser necessária a apresentação de esclarecimentos por parte da SPTuris para viabilizar uma análise conclusiva.

331. Não obstante, registrou que no acompanhamento do **Edital da Concorrência Internacional nº 001/2020 realizado no TC 8474/2020**, todos os pontos estavam prejudicados frente ao acolhimento das justificativas técnicas e jurídicas apresentadas pela Origem.

332. Nesse sentido, considerando que os itens tidos como procedentes nesta Representação estavam devidamente **abordados e justificados no âmbito do acompanhamento do Edital**, o despacho da **peça 40 (TC nº 13.512/2020)** determinou a expedição de ofício à São Paulo Turismo S.A., à Secretaria Municipal de Governo, ao Presidente da Comissão de Licitação e ao Representante, cientificando-os de que:

> "nos autos do TC 8474/2020 (que cuida da análise do EDITAL do certame ora impugnado) foi exarado despacho no dia 15/12/2020, sendo publicado no Diário oficial da Cidade no dia 16/12/2020, no sentido de que os apontamentos feitos pela Auditoria (dentre os quais se encontram os itens 2.1, 2.3 e 2.4 deste TC) não ensejavam a necessidade de suspensão do certame pois devidamente justificados e afastados pelos esclarecimentos apresentados pela Origem."

333. Ao se manifestar sobre a matéria, a Assessoria Jurídica (peças 52/53 – 19/02/2021) acompanhou o entendimento quanto à **improcedência dos itens 2.2 e 2.5 assim como do item 2.1,** por entender desnecessária a autorização legislativa, por tratar-se de bem privado, ponderando que "**os apontamentos 2.1, 2.3 e 2.4 estão contemplados no relatório técnico produzido nos autos do TC 8474/2020, no qual se acompanha o Edital impugnado pelo Representante, tendo sido os referidos itens considerados "devidamente justificados e afastados pelos esclarecimentos apresentados pela Origem**", conforme consignado no despacho de peça 40 (TC nº 13.512/2020).

334. Por fim, quanto ao item 2.3 (regularização das áreas construídas nos órgãos competentes e possível afetação na atualização do valor do IPTU) também se mostrou **superado ante as conclusões alcançadas na análise do edital**, ressaltando a Assessoria Jurídica (à época) que as disposições editalícias e seus anexos, permitiam que a SPTuris, na qualidade de Poder Concedente, promovesse as devidas adequações por meio da revisão contratual ordinária prevista na referida cláusula 24 (fl. 52 do Contrato e pg. 1365 da peça 5 do TC 9039/2021).

335. Além disso, o apontamento se mostrou improcedente pois **as áreas já construídas e com o devido certificado de conclusão de obra já estão com o correspondente lançamento fiscal (CEDI- cadastro de edificações), conforme se verifica dos documentos anexados ao SEI, e acompanhamento feito pela Secretaria da Fazenda.**

336. De acordo com a Lei Municipal nº 10.235/1986 que dispõe sobre a forma de apuração do valor venal de imóveis, para efeito de lançamento dos Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, concede descontos sobre os valores venais dos imóveis sujeitos à incidência desses impostos, no exercício de 1987, e dá outras providências), determina, em seu artigo 14 que:

> *Art. 14. Para os efeitos desta Lei,* ***as obras paralisadas ou em andamento****, as edificações condenadas ou em ruína, as construções de natureza temporária e as construções, de qualquer espécie, inadequadas à sua*

> *situação, dimensões, destino ou utilidade,* ***não serão consideradas como área construída****.*

337. Logo, para as obras que estão sendo em construção, não há lançamento. Para as áreas/obras já concluídas**, o lançamento é feito de forma automática pela Secretaria da Fazenda.**

338. Logo, o processo de matrícula não se conversa com IPTU, sendo, portanto, improcedente o item.

III- PRINCIPIOS DA BOA-FÉ, SEGURANÇA JURÍDICA E A TEORIA DO FATO CONSUMADO

339. Inicialmente é importante destacar que há, nos autos, um pedido da própria Origem para que seja reconhecida a plena observância dos ditames legais, bem como a legitimidade de todos os atos praticados pelos agentes da SPTuris e da decisão proferida na análise da Concorrência Internacional nº 001/SPTURIS/2020, os quais teriam sido pautados na mais absoluta boa-fé.

340. E, efetivamente, considerando as justificativas técnicas e jurídicas apresentadas, e tendo em vista o processado, sobretudo no TC 8474/2020, verifica-se que a Origem agiu de boa-fé.

341. Assim, antes de adentrar no mérito dos esclarecimentos da Origem em relação aos apontamentos da Auditoria, é necessário realizar considerações sobre os institutos da boa-fé, segurança jurídica e ato consumado no Direito Administrativo.

342. O princípio da boa-fé está positivado no ordenamento jurídico brasileiro e expressamente previsto no Código Civil de 2003, nos artigos 113, 187 e 422. Também há sua previsão no Código de Defesa do Consumidor de 1990, nos artigos 4º, inciso III, e 51, inciso IV. Embora tenha inegável importância no Direito Civil, especialmente no campo contratual, sua força normativa estende-se além do âmbito privado, desempenhando um papel fundamental também no Direito Administrativo.

343. A respeito da boa-fé, ensina o professor Claudio Luiz Bueno de Godoy:

> "De toda sorte, expandiu-se a boa-fé objetiva como uma exigência de eticização das relações jurídicas, a ponto, inclusive de espraiar seu campo de abrangência a outras áreas do direito privado, que não só a do contrato, e mesmo a outras áreas do direito, como por exemplo, a do direito público."[24]

344. Devido ao reconhecimento da Constituição Federal sobre o valor da boa-fé, pautada na transparência, confiança, lealdade e cooperação, observa-se que a Carta Magna

[24] GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Função social do contrato**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 100

demonstra preocupação com a justiça material, promovendo a dignidade da pessoa humana e contribuindo para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, em consonância com seus objetivos fundamentais.

345. De acordo com Márcio Luís Dutra de Souza:

> "Cumpre ressaltar que, parte da doutrina, com enfoque no Direito Administrativo, entende a boa-fé como subprincípio da moralidade administrativa. Na compreensão de que é veicula pelo princípio da moralidade do art. 37 da Constituição Federal de 1988, posição que veio, a seu entender, ser ratificada pela Lei do Processo Administrativo. Assim, o princípio da confiança ou da boa-fé nas relações administrativas é manifesto resultado de junção dos princípios da moralidade e da segurança nas relações jurídicas." [25]

346. Nota-se, na citação acima, que o princípio da boa-fé, no âmbito do Direito Administrativo, possui forte respaldo na Constituição Federal, especialmente no princípio da moralidade, previsto no artigo 37, *caput*. Esse princípio permite a fiscalização dos agentes públicos e, consequentemente, da Administração Pública, garantindo que a população tenha seus direitos assegurados por meio da adequada prestação dos serviços públicos.

347. Assim, o princípio da boa-fé, como subprincípio da moralidade administrativa, beneficia a sociedade, uma vez que o Direito Administrativo exige mecanismos de controle sobre os entes públicos, assegurando a fiscalização da Administração Pública e a adequada prestação dos serviços pelos agentes públicos.

348. Vale salientar, ainda, as palavras de Souza, ao afirmar que:

> "Independentemente do assento constitucional que é dado ao princípio da boa-fé, salienta-se que a Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999, deu expressão, no plano infraconstitucional e no tocante ao direito administrativo, ao princípio da boa-fé. Fê-lo em duas oportunidades: arts. 2°, parágrafo único, IV, ao determinar a observância, nos processos administrativos, do critério de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, e o art. 4°, inciso II, ao dispor que são deveres do administrado, perante a Administração, proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé. O primeiro refere-se à boa-fé da Administração Pública; o segundo, do administrado." [26]

349. Nesse sentido, a Lei nº 9.784/99 positivou o princípio da boa-fé em nível infraconstitucional, estabelecendo-o como um dever tanto para a Administração Pública quanto para os particulares que se relacionam com ela.

350. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, afirmam que "a consideração da boa ou má-fé, tanto do particular que se relaciona como a Administração Pública quanto do agente público

---

[25] SOUZA, Márcio Luís Dutra de. **O princípio da boa-fé na administração pública e sua repercussão na invalidação administrativa**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. p. 08

[26] SOUZA, Márcio Luís Dutra de. **O princípio da boa-fé na administração pública e sua repercussão na invalidação administrativa**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. p. 09

que se relaciona com o administrado, é também essencial à Administração Pública, configurando um princípio também de direito administrativo"[27].

351. Por sua vez, Egon Bockmann Moreira explica que o princípio da boa-fé vincula a conduta da Administração ao dever de exercer um comportamento leal e honesto:

> Além de vincular o aludido princípio à moralidade administrativa, pois o compreende como dever do comportamento leal e honesto, não bastando o mero cumpridor impensado e automático da letra da lei, enuncia quinze consequências do princípio da boa-fé. Dentre elas, algumas, a nosso juízo, mais relevantes, a saber: proibição ao *venire* contra *factum proprium* (conduta contraditória, dissonante do anteriormente assumido, à qual se havia adaptado a outra parte e que tinha gerado legítimas expectativas); dever do favor *acti* (dever de conservação dos atos administrativos, explorando-se ao máximo a convalidação); lealdade no fator tempo (proibição ao exercício prematuro de direito ou dever, ao retardamento desleal do ato e à fixação de prazos inadequados); dever de sinceridade objetiva (não só dizer o que é verdade, mas não omitir qualquer fato ou conduta relevante ao caso concreto, tampouco se valer de argumentos genéricos e confusos). [28]

352. Dessa forma, o princípio da boa-fé não regulamenta apenas as condutas administrativas, mas também as decisões e os resultados do processo administrativo. Além disso, a Administração Pública deve exigir sua observância por parte dos particulares com os quais se relaciona.

353. Nesse caminho, ensina Moreira que:

> **A boa-fé, portanto, impõe a supressão de surpresas, ardis ou armadilhas. A conduta administrativa deve guiar-se pela estabilidade, transparência e previsibilidade**. Não se permite qualquer possibilidade de engodo – seja ele direto ou indireto, visando à satisfação de interesse secundário da Administração. Nem tampouco poderá ser prestigiada juridicamente a conduta processual de má-fé dos particulares. Ambas as partes (ou interessados) no processo devem orientar seu comportamento, tendo e extraprocessual, em atenção à boa-fé. Caso comprovada a má-fé, o ato (ou o pedido) será nulo, por violação à moralidade administrativa.[29]

354. Nesse ponto, deve-se enfatizar que, juntamente com o princípio da boa-fé, o princípio da segurança jurídica é considerado um dos mais importantes no que se refere à atividade humana. A esse respeito, Valim (2010, p. 28) afirma:

> "O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas e o princípio da boa-fé impedem a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição. Muitas vezes o desfazimento do ato ou da situação jurídica por ele criada pode ser mais prejudicial do que sua manutenção, especialmente quanto a repercussões na ordem social.

---

[27] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo, 1ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 81

[28] MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo**: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. p. 75

[29] MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo**: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. p. 88.

> Por isso, não há razão para invalidar ato que tenha atingido sua finalidade, sem causar dano algum, seja ao interesse público, seja os direitos de terceiros."[30]

355. A **segurança jurídica** tem como objetivo proteger as expectativas do cidadão. Nesse sentido, o gestor público deve basear suas ações em práticas anteriores e nos precedentes da administração pública, os quais geraram expectativas legítimas nos cidadãos. A administração pública, portanto, deve buscar alternativas para que seus atos e processos sejam conduzidos por meio de decisões específicas e consistentes, garantindo segurança e observância ao princípio da boa-fé. O mesmo princípio aplica-se às decisões proferidas pelos órgãos de controle externo:

> "O Estado é instrumento da sociedade e sua existência só tem sentido se estiver a serviço de todos e de cada um. Por isso, justifica-se a confiança que legitimamente os membros da sociedade nele depositam, não se admitindo que os agentes públicos possam desempenhar suas funções traindo essa confiança."[31]

356. Dessa forma, a conjugação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé tem como objetivo garantir aos cidadãos a confiança de que o gestor público desempenhará seu trabalho de maneira a atender aos anseios da sociedade na administração pública.

357. Conforme disserta o professor Celso Antônio Bandeira de Mello "o direito brasileiro propõe-se a ensejar certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social e a segurança jurídica coincide com uma das mais profundas aspirações do homem: a da segurança em si mesma" [32].

358. Quanto a essa conjunção dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

> Os princípios da Segurança Jurídica e da Boa-Fé se justificam pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será possível de contestação pela própria administração pública.[33]

359. A Constituição Federal de 1988 possibilitou que os princípios da segurança jurídica e da boa-fé fossem considerados direitos e garantias fundamentais, especialmente ao analisar o artigo 5º, inciso XXXVI, que estabelece: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Mesmo que a segurança jurídica não esteja expressamente prevista na Constituição Federal, trata-se de um princípio constitucional fundamental, sendo

---

[30] VALIM, Rafael Ramires Araújo. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2010. p. 28.

[31] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 285.

[32] MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 124/125

[33] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 85

essencial para a garantia dos direitos e garantias fundamentais em qualquer Estado Democrático de Direito, conforme lições do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho[34].

> Devido a sua localização no texto constitucional, é possível verificar que existe impossibilidade de exclusão do ordenamento jurídico brasileiro, pois o art. 60 da Constituição da República veda qualquer deliberação à proposta de emenda constitucional cujo objetivo seja abolir os direitos e garantias individuais, e ainda, a compreensão da segurança jurídica como princípio impõe que a estabilidade das relações seja considerada como um das balizas para tudo o que tenha ligação com o direito, ou seja, tanto as ações estatais, quanto as relações entre os indivíduos, devem analisar a segurança jurídica.[35]

360. Nesse sentido, o cidadão não espera apenas do Estado a segurança da vida, a proteção patrimonial e outros direitos, mas também a segurança jurídica. Isso porque a segurança jurídica representa o mínimo que o Estado deve garantir aos seus governados, assegurando a estabilidade e controle de atos e relações jurídicas eficazes e válidas.

361. A confiança do cidadão em relação ao ente público deve estar respaldada no princípio da boa-fé, conforme descreve Couto e Silva:

> A regra do art. 54 da Lei n° 9.784/99, por traduzir, no plano da legislação ordinária, o princípio constitucional da segurança jurídica, entendida como proteção à confiança, tem como pressuposto a boa-fé dos destinatários. A decadência do direito da Administração à anulação não se consuma se houver má fé dos destinatários. Não está em questão a má fé da Administração Pública ou da autoridade administrativa. Assim, mesmo existente esta, se os destinatários do ato administrativo estavam de boa fé e houve o transcurso do prazo quinquenal sem que o Poder Público houvesse providenciado na anulação do ato administrativo ilegal, configuram-se todos os requisitos para a incidência e aplicação do at. 54, perecendo, pela decadência, o direito à anulação. [36]

362. Assim, é possível observar que o princípio da boa-fé juntamente com o princípio da segurança jurídica possibilita maior segurança para os cidadãos para com o ente público, ou seja, para com a administração pública, contribuindo para uma gestão mais clara, objetiva, dentro dos padrões da legalidade, da segurança, da agilidade, da confiança, entre outros.

363. Retomando o estudo sobre o princípio da boa-fé, segundo a lição de Nelson Rosenvald, ele compreende um "*standard jurídico*" que deve ser imperiosamente respeitado:

> "Compreende ele um modelo de conduta social, verdadeiro standard jurídico ou regra de conduta, caracterizado por uma atuação de acordo com determinados padrões sociais de lisura, honestidade e correção de modo a não frustrar a legítima confiança da outra parte.

---

[34] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1993

[35] PALU, Oswaldo Luiz. Controle de atos de Governo pela Jurisdição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 73.

[36] COUTO E SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos**: o prazo decadencial do art. 54 da lei do Processo Administrativo da União (Lei n° 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Número 2 – abril/maio/junho de 2005. p. 48.

> […] o princípio da boa-fé encontra a sua justificação no interesse coletivo de que as pessoas pautem seu agir pela cooperação e lealdade, incentivando-se o sentimento de justiça social, com repressão a todas as condutas que importem em desvio aos sedimentados parâmetros de honestidade e retidão. Por isso, a boa-fé objetiva é fonte de obrigações, impondo comportamentos aos contratantes, segundo as regras de correção, na conformidade do agir do homem comum daquele meio social."[37]

364. Consoante o exposto, o princípio da boa-fé no direito administrativo exige uma atuação leal, honesta e reta, sempre em conformidade com os limites estabelecidos no vínculo contratual e na lei. Assim, a essência da boa-fé impõe uma relação de efetiva reciprocidade entre os envolvidos. No caso das relações estabelecidas entre a SPTuris e o Egrégio Tribunal de Contas do Município, essa reciprocidade foi marcada por confiança, lealdade, transparência e honestidade, sempre com o propósito de buscar a verdade.

365. Considerando a boa-fé da empresa pública perante as determinações desta Corte, as decisões deste Tribunal no presente caso, ainda que em sede cautelar, devem ser mantidas sem alterações, zelando pelo princípio da segurança jurídica. Especialmente porque não foram apresentados nos autos, contestações, ou quaisquer elementos, provas ou fatos supervenientes que pudessem modificar o entendimento fundamentado jurídica e tecnicamente, expresso cautelarmente.

366. Nesse sentido, valem as lições de Di Pietro acerca da segurança jurídica:

> "O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública."[38]

367. De outra parte, no presente caso, impõe-se a aplicação da **teoria do fato consumado em situações consolidadas no tempo, como a concessão do Complexo Anhembi.**

368. Segundo a teoria do fato consumado, **o Superior Tribunal de Justiça já pacificou em sua jurisprudência que situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo, amparadas por decisão judicial (monocrática ou colegiada), não devem ser desconstituídas, em razão do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais**.[39]

369. Ainda sobre o entendimento do STJ tem-se que **"a teoria do fato consumado foi construída ao longo dos anos como um mecanismo de estabilização de atos ou decisões, em casos excepcionais, nos quais a restauração da estrita legalidade seria faticamente impossível**

---

[37] ROSENVALD, Nelson; PELUZO, Cezar (Coord.). Código civil comentado: doutrina e jurisprudência. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2009, pag. 458.

[38] DI PRIETO, MARIA SYLVIA ZANELLA, Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2001, p.85.

[39] (STJ - REsp: 709934 RJ 2004/0175944-8, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/06/2007, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 29/06/2007 p. 531)

ou, ainda que possível, causaria danos sociais de grande monta e irreparáveis, com malferimento do postulado da segurança jurídica."[40]

370. Em suma, trata-se de uma estabilização da situação pelo decurso de longo prazo, bem como pela configuração do ato consumado e pela boa-fé e lealdade da Administração. Esse entendimento deve ser aplicado no presente caso para manter as decisões cautelares proferidas nos autos em análise, as quais foram amplamente fundamentadas por justificativas técnicas e jurídicas, em respeito ao princípio da segurança jurídica.

371. De acordo com o STJ, deve incidir a **teoria do fato consumado** para não permitir situações contrárias ao senso de justiça, não sendo permitida a situação em que **"o retorno ao *status quo* anterior se mostra contrário ao senso de justiça quando, todos os requisitos exigidos ao ato foram cumpridos no curso da demanda"**.[41]

372. Para a Corte Superior, em hipóteses excepcionais, é preciso fazer uma **ponderação entre a situação fática consolidada e os princípios jurídicos em questão**, para que aquele "**beneficiado com o provimento judicial favorável não seja prejudicado pela posterior desconstituição da decisão que lhe conferiu o direito pleiteado inicialmente**".[42]

373. Nesse ponto, é pertinente observar a conexão da teoria do fato consumado com os ditames do art. 20 e 21 da LINDB que dispõem o seguinte:

> "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
>
> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
>
> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
>
> Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos."

374. Fredie Didier Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira explicam que, ao interpretar uma norma em consonância com o art. 20 da LINDB, "o julgador deve (i) buscar os possíveis sentidos do texto e sopesá-los, considerando as consequências práticas decorrentes de cada um

---

[40] STJ - EREsp: 1157628 RJ 2009/0180495-1, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 07/12/2016, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 15/02/2017

[41] AgRg no Ag n. 997.268/BA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/6/2008, DJe de 19/12/2008.

[42] AgRg no Ag n. 997.268/BA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/6/2008, DJe de 19/12/2008.

deles; e (ii) à luz das consequências possíveis, definir o sentido que será atribuído ao conceito indeterminado"[43]

375. Nesse sentido, ao julgar a regularidade ou irregularidade de um ato administrativo, é imprescindível que o julgador leve em consideração as consequências práticas de sua decisão. No que se refere à aplicação dos arts. 20 e 21 da LINDB, destaca-se precedente do TJSP, no qual foi reformada uma sentença que anulou um edital de certame licitatório, uma vez que o referido *decisum* não considerou as consequências práticas da decisão:

> "Nestas condições, os valores da segurança jurídica e da confiança legítima favorecem a pretensão recursal da empresa apelante de ver reconhecida a estabilização dos vícios originários do edital de licitação e do contrato administrativo. **Ponderam-se, ainda, em favor da tese sustentada pela empresa apelante, as disposições do art. 20 e do art. 21 da LINDB, pois a rescisão do contrato daria causa a danos emergentes, fato não ponderado no julgamento da causa, vislumbrando-se na alternativa de continuidade da relação contratual pelo lapso de tempo inferior à terça parte final do prazo contratual como a alternativa que melhor convém ao interesse público e à regularidade da prestação do serviço.** A propósito é a doutrina de Ricardo Marcondes Martins, no sentido de que, nos contratos administrativos submetidos apenas às regras de direito público, quando do exame da invalidade original ou superveniente, o agente público deve levar em consideração razões jurídicas favoráveis a não alteração do ajuste, seja a não alteração propriamente dita, seja a não extinção unilateral e razões jurídicas favoráveis à alteração. A celebração do acordo gera, por si, uma razão contrária à alteração do vínculo. É a ponderação das circunstâncias fáticas e jurídicas que indicará se é o caso de alterar unilateralmente o contrato (sanar o vício), extingui-lo unilateralmente (retirar o ato do sistema) ou deixar tudo como está (Estudos de Direto Administrativo Neoconstitucional, Malheiros Editores, págs. 404-405). Assim, e não obstante o respeito ao entendimento adotado pelo douto magistrado na sentença apelada, tenho que a pretensão recursal merece acolhida, julgando-se improcedente a ação. Os ônus da sucumbência ficam invertidos."[44]

376. A teoria do fato consumado, em consonância com os imperativos da LINDB, requer que o julgador observe obrigatoriamente as consequências de suas decisões definitivas, sendo crucial, diante de sua aplicação, a ponderação das repercussões de revogar uma relação jurídica já consolidada, tanto para a segurança jurídica quanto para os beneficiários.

377. Inclusive, nesse sentido, a LINDB em seu art. 30 prevê que "as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas".

378. Empregando esses princípios, normas e entendimento jurisprudencial no caso concreto, deve-se ponderar que, após o trâmite regular do certame, a assinatura do Contrato de Concessão de Uso e a execução de seu objeto, que ocorre há aproximadamente 4 (quatro) anos,

---

[43] DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 73, jul./set. 2019. Fls.

[44] TJ-SP - AC: 10110143820178260302 SP 1011014-38.2017.8.26.0302, Relator: Luis Fernando Camargo de Barros Vidal, Data de Julgamento: 10/06/2019, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/06/2019

revisitar temas sobre a fase interna do procedimento licitatório é atentatório à segurança jurídica da Administração, Concessionária e a população usuária do complexo, tendo em vista que os investimentos e a operação do Anhembi já estão sendo executados.

379. É imperioso que esta egrégia Corte de Contas considere que o Contrato de Concessão de Uso foi devidamente assinado, gerando a obrigação para o particular envolvido de realizar vultosos investimentos. A propósito estas obrigações já estão sendo fiscalizadas por este Tribunal em autos próprios, sendo a sua execução objeto de TCs que serão autuados para o seu acompanhamento ao longo dos 30 anos de contrato.

380. Da mesma forma, a partir da relação contratual estabelecida com a SPTuris, a Concessionária GL Events também firmou com terceiras diversas relações jurídicas, lastreadas na presunção de legitimidade da Concorrência em análise.

381. Anoto que esse Plenário, já reconheceu como superáveis apontamentos da Auditoria, considerando as consequências práticas da decisão nos termos dos art. 20 e 21 da LINDB, e verificando que o fato administrativo consumado não afetou as partes e não trouxe prejuízos ao interesse público, sendo alcançado o fim prático pretendido pela licitação.[45]

382. Em igual sentido também já se posicionou o Tribunal de Contas da União ("TCU"). Confira:

> "REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. ILEGALIDADES REFERENTES AO PROCEDIMENTO PRESCRITO PELA LEI N° 8.666/93. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES. 1. É ilegal a exigência simultânea, nos instrumentos convocatórios, de requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes. 2. É ilegal previsão editalícia que estipule a abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes sem a devida preclusão da fase de habilitação. 3. Atos administrativos contendo defeitos sanáveis que não tenham acarretado lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros poderão ser convalidados pela Administração (...)".[46]

383. Diante do exposto, além da superação dos apontamentos técnicos a seguir explicitados, impõe-se a observância dos princípios constitucionais da boa-fé e da segurança jurídica que norteiam a atividade administrativa. Conjuntamente, é vital considerar os imperativos citados da LINDB e a jurisprudência do STJ, TCU e deste TCM-SP.

384. Desse modo, devem ser preservados os efeitos das decisões cautelares proferidas neste caso, sendo aplicada a teoria do fato consumado, na linha dos precedentes da corte superior, garantindo a estabilização da relação jurídica já firmada com a assinatura do Contrato de Concessão, impedindo consequências prejudiciais à Administração, à Concessionária e à população.

---

[45] TCM-SP, Plenário, Rel. João Antonio, 14.648/2022 e 16.845/2021 – englobados, J. 05.02.2025; TCM-SP, 1ª Câmara, Rel. Maurício Faria, TC nº 72-003.694.07- 69, J. 13.04.2017

[46] TCU, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Acórdão 701/2007, J. 25.07.2007

V – CONCLUSÃO

385. A SPTuris demonstrou que a Licitação deflagrada cumpriu as exigências previstas na Leis Federais 8.666/1993 e 8.987/1995 e na legislação municipal, normas assim especificadas no preâmbulo do Edital em comento:

> "A São Paulo Turismo S.A. (...), sociedade de economia mista controlada pelo Município de São Paulo, torna público que realizará a licitação, sob a modalidade de concorrência internacional, para a seleção de proposta mais vantajosa para contratação de concessão para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração do Complexo Anhembi, localizado no Município de São Paulo, em conformidade com a Lei Federal nº 8.987/1995 e suas alterações posteriores, a Lei Federal nº 13.303/2016 e, subsidiariamente, com a Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, a Lei Municipal nº 13.278/2002 e suas alterações posteriores, o Decreto Municipal nº 44.279/2003 e demais normas que regem a matéria, observadas as regras do presente Edital."

386. Outrossim, a Origem cuidou de expor, detalhadamente, os elementos técnicos e jurídicos da Concessão do Complexo Anhembi, em especial nas Notas Técnicas (peça 87), justificando as premissas que autorizaram o prosseguimento do certame, relacionados à modelagem escolhida, à motivação e à legitimidade de a SPTuris valer-se do instituto da concessão, bem como transferir a terceiro uma de suas atividades, além da questionada autorização legislativa, regime híbrido, concessão de uso, remuneração, prazo, critério de julgamento e outros apontamentos da Auditoria.

387. A Concessão do Complexo Anhembi além de estar amparada nos referidos atos normativos, compõe o objeto social da SPTuris, cujo Estatuto Social, no art. 4º, letras 'a' e 'i', prevê a concessão a terceiros de áreas que são de sua propriedade.

388. Esse conjunto imobiliário integra seu patrimônio e não está afetado à prestação de serviço público, mesmo considerando o regime híbrido a que está submetida enquanto sociedade de economia mista municipal, o razão pela qual o Complexo Anhembi não poderia ser definido como bem público e, na condição de bem privado, desnecessária a autorização legislativa para sua concessão.

389. Ademais, a concessão dessas áreas está prevista no art. 61 da Lei Municipal nº 17.433/2020, que reorganiza a Administração Pública Municipal Indireta e dispõe que, no caso de extinção da SPTuris, as áreas que estão localizados o Polo Cultural e Esportivo Grande Otelo – Sambódromo e de concentração e dispersão de escolas de samba, não serão objeto de alienação, ficando permitida a concessão, de forma a preservar a sua atual utilização.

390. Por fim, restou justificada a condição de bem privado dos imóveis que integram o Anhembi, ao verificar seus registros no 3º e 8º Ofício de Registro de Imóveis da Capital, conclusão que também afastou a obrigação de prévia autorização legislativa prevista no art. 114 da Lei Orgânica, hipótese exclusiva aos bens públicos dominicais de titularidade do Município.

391. No tocante às justificativas para a Concessão, a SPTuris esclareceu que essa transferência não implica no "esvaziamento" ou na inviabilização do exercício das demais atividades econômicas previstas no seu objeto social, que atualmente já são fontes de receitas.

392. O esclarecimento da Origem guarda conformidade com o Relatório consolidado de modelagem de desestatização para consulta pública – Complexo Anhembi – Concessão de uso (peça 47 – pg 10).

393. Diante desses desdobramentos, optou-se pela Concessão do Complexo Anhembi. Isso porque, o impacto econômico e social positivo por meio da geração de receitas decorrentes da Concessão possibilitará a satisfação do interesse público e o saneamento econômico-financeiro da SPTuris.

394. Sem ter que arcar com os custos operacionais relacionados ao Complexo Anhembi, a Companhia continuará a exercer suas importantes funções de produção, divulgação e organização de eventos, exploração comercial de publicidade, mídia e telecomunicações, e a formulação e execução de política para a promoção e exploração do turismo no Município de São Paulo."

395. Nesse mesmo Relatório, encontra-se a justificativa para Concessão do Complexo Anhembi, mediante a implementação do projeto a partir de uma estratégia de atração de investimento, sem que haja a alienação do seu ativo mais importante, acrescentando a nova função da SPTuris como Poder Concedente, nos seguintes termos:

> "como Poder Concedente e proprietária do imóvel, fica com a responsabilidade de fiscalizar os serviços do contrato, mantendo a atividade fim de seus empreendimentos e, ainda, com o poder autorizatório do que poderá ser ali construído ou explorado. (...)"

396. Essa é uma das justificativas para a Concessão, contidas no mencionado documento, posto que a estruturação do projeto considerou outros aspectos, assim sintetizados pela Auditoria no Relatório Conclusivo (peça 99 – fls. 49/50):

> "(a) a situação econômico-financeira da SPTuris, que possui capacidade limitada de investimentos e apresenta resultados negativos que inviabilizam a conservação e modernização da infraestrutura do Complexo do Anhembi, prejudicando sua exploração;
> (b) a desnecessidade de um ativo vocacionado à recepção de grandes eventos em mãos de entidade da Administração Pública Municipal, tendo em vista a primazia da iniciativa privada neste mercado;
> (c) a iniciativa privada pode "trazer investimentos e ideias" que resultem em uma "nova dinâmica para a região de Santana, integrante às diretrizes de desenvolvimento urbano da área;
> (d) as receitas provenientes das outorgas fixa e variável possibilitarão o saneamento das contas da SPTuris;
> (e) a concessionária deverá cumprir encargos, disponibilizando equipamentos para exploração comercial, área de exposição, espaço de convenções, salão plenária e readequação do sambódromo."

397. Frise-se que a situação deficitária da empresa, destacada na análise da Auditoria (peça 99 – fl. 50), consta do Relatório dos Auditores Independentes, que acompanha as

Demonstrações Contábeis do exercício de 2021, da SPTuris, analisadas no bojo do TC 007275/2022 (peça 6).

398. Registrou-se que a acionista controladora da SPTuris, a Prefeitura Municipal de São Paulo, foi responsável por 97% da receita total auferida pela Companhia, que para continuar cumprindo seus compromissos, depende da obtenção dos recursos financeiros necessários, seja esses dos seus acionistas ou de terceiros.

399. A respeito do Contrato de Concessão do Complexo Anhembi os Auditores Independentes consignaram que:

> "A assinatura da "Ordem de início" ocorreu em 11 de novembro de 2021 e, em 05 de janeiro de 2022, o controle do equipamento passou a ser exercido pela Concessionária. Os bens vinculados à Concessão são reversíveis à São Paulo Turismo S.A., ao final do contrato, sem direito à indenização em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção. Nossa conclusão não contém modificação em virtude desses assuntos."

400. No tocante à modelagem, consoante explanado pela SPTuris, cada projeto concessório apresenta peculiaridades próprias que o diferenciam de outras concessões já realizadas, peculiaridades essas que não inviabilizam a concretização do projeto, desde que atendidos os requisitos legais expressos, pressupostos observados na Concessão em comento, ao aplicar os ditames previstos, especialmente, na Lei Municipal nº 14.652/2007, na Lei Federal nº 8.666/1993 e na Lei Federal nº 8.987/1995.

401. Demonstrou que o cabimento da concessão na modelagem apresentada, tem fundamento no retro citado art. 61 da Lei Municipal nº 17.433/2020, que autoriza a concessão e permissão de usos de áreas do Complexo Anhembi, quanto no art. 1º da Lei Municipal nº 14.652/2007, ao assim dispor:

> "As concessões e as permissões de uso de áreas que pertençam à Administração Pública Direta e Indireta deverão ser feitas, doravante, a título oneroso, mediante o pagamento de remuneração mensal, fixada por critérios do Executivo (...)"

402. As características da modelagem proposta se mostraram, para a Origem, muito mais abrangentes e típicas de outros modelos de concessão, uma vez que na concessão de uso a concessionária não desempenharia função pública, nem assumiria encargos próprios do Estado.

403. Em contraponto a esse entendimento, comporta mencionar a 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, pelo prazo de 10 (dez) anos, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural, cujo Edital foi acolhido, à unanimidade, pelo Pleno, nos termos do Acórdão prolatado no TC 8.960/2020 (3.217ª Sessão Ordinária – 1º/06/2022).

404. Na mesma linha, a Concorrência Internacional nº 009/SGM-SMTUR/2019 (TC 16.151/2019) para a Concessão onerosa de uso do Complexo de Interlagos para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração, pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos, embora recém revogada por "motivos e deliberação do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP)" (DOC 02/05/2024 – pg. 03).

405. No presente caso, o fato de a concessionária do Complexo Anhembi não desempenhar encargo próprio do Estado, "não macula a realização do projeto, já que, no âmbito da Concessão, serão realizadas atividades de interesse público, relacionadas à gestão, operação e modernização de espaço de exposições e de centro de convenções".

406. Para outros apontamentos referentes ao modelo de concessão em tela, impõe-se ressaltar que a assunção de encargos próprios do Estado e a previsão de reequilíbrio econômico-financeiro encontram-se delineados e fixados no edital, seus anexos e no contrato, de forma que para o objeto do presente julgamento (que se limita ao EDITAL) são suficientes, ficando o acompanhamento da aplicação dessas disposições na prática para os TCs que analisam a execução contratual.

407. A SPTuris explicitou que a complexidade da gestão e exploração do equipamento denominado Anhembi, e dos encargos que deverão ser cumpridos pela Concessionária, envolvem substanciais recursos financeiros, bem como exigem maior multiplicidade operacional, se comparada contra outras concessões de uso já realizadas pela Administração Pública Municipal, havendo uma série de riscos para as partes contratuais, que poderiam inviabilizar a vigência da Concessão, caso não estivessem abordados no instrumento contratual.

408. Por essas razões, a minuta do Contrato em sua Cláusula 23ª, versa sobre a alocação dos riscos para o Poder Concedente e para a Concessionária e as Cláusulas 26ª e 27ª tratam do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato e do procedimento para eventual necessidade de recomposição desse equilíbrio, de conformidade com o previsto no art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995 e nas hipóteses dispostas na Cláusula 23ª.

409. No atinente à remuneração, a objeção da Auditoria reside na periodicidade de pagamento, que seria anual ao invés da mensal, estabelecida na 1º da Lei Municipal nº 14.652/2007.

410. Todavia, a Concessão observou essa imposição legal, ao estabelecer no Anexo IV do Contrato – Mecanismo de Pagamento da Outorga, o pagamento com periodicidade mensal do montante devido tanto a título de Outorga Variável (item 4.1.1) quanto de Outorga Territorial (4.1.2), apurado anualmente.

411. Assim procedendo, estão atendidas as exigências de realização prévia de licitação, na modalidade concorrência, em atenção ao disposto na Lei Federal nº 8.987/1955, que, combinado a outros atos normativos aplicáveis ao caso da SPTuris, estabelecem deveres de transparência, moralidade e impessoalidade tanto à Concessionária, quanto ao Poder Concedente.

412. Portanto, à vista dos fundamentos expostos e os consignados no despacho de peça 101, reproduzidos no relatório retro, que ficam fazendo parte integrante do presente voto, conclui-se que o Relatório da Consulta Pública e as Notas Técnicas, juntamente com esclarecimentos complementares da SPTuris, abrangeram de modo aprofundado e suficiente, os elementos técnicos e jurídicos da Concessão em apreço, que permitiram superar todos os apontamentos levantados pela Auditoria.

413. Por esses motivos e sem prejuízo para o controle externo de identificar outros achados na esfera das análises do Contrato, oriundo do certame em comento, e de sua respectiva

execução, nos procedimentos fiscalizatórios próprios, em curso neste Tribunal, merece ser acolhido o Edital da Concorrência Internacional n° 1/2020.

V - DISPOSITIVO

414. Ante o exposto, não subsistindo apontamentos que afastem a higidez do instrumento convocatório analisado no TC 8.474/2020, **ACOLHO** o Edital da Concorrência Internacional nº 001/2020, lançado pela São Paulo Turismo S/A (SPTuris), tendo por objeto a Concessão onerosa de uso do Complexo Anhembi para reforma, gestão, manutenção, operação e exploração.

415. Adicionalmente, com fundamento nos pareceres da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, **CONHEÇO** das **DUAS** Representações ora em julgamento, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

416. No MÉRITO, com referência ao **TC nº 9.656/2020**, declaro prejudicada a petição de peça 01, e **JULGO IMPROCEDENTES os itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5**.

417. No tocante ao **TC nº 13.512/2020**, julgo, com amparo nas manifestações unanimes dos órgãos técnicos e da Secretaria Geral, pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação, posto que afastados os itens impugnados.

418. Por fim, ressalto que o presente julgamento não atinge a análise da Licitação (Concorrência Internacional nº 01/2020), do Contrato GCO/CCN nº 001/2020, firmado entre a SPTuris e SPE GL Events Centro de Convenções Anhembi S.A, ou da respectiva execução que são objeto de análise em sede dos TCs 9.039/2021 e 9.040/2021.

419. E, considerando que se cuida de concessão de longo prazo, em que investimentos ainda estão dentro dos prazos para concretização, determino à SCE que instaure procedimento de acompanhamento de execução contratual, em autos próprios, para **NOVO** período, agora que já transcorridos mais de 4 anos de execução.

420. Expeçam-se ofícios encaminhando cópia da íntegra do relatório, voto e do Acórdão a ser prolatado pelo Pleno, à São Paulo Turismo S.A – SPTuris, à Secretaria de Governo Municipal, à Secretaria Municipal da Fazenda, à empresa Concessionária e aos Autores das Representações, em cumprimento ao disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal.

421. Cumpridas as formalidades legais, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de fevereiro de 2025.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR