



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL

Coordenadoria de Desestatização e Parcerias

Viaduto do Chá, 15, 11º Andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-900

Telefone: 3113-8000

PROCESSO 6016.2022/0051436-1

Ata SGM/SEDP/CDP Nº 110568581

Edital de Concorrência: EC 010/2022/SGM-SEDP.

Processo Administrativo: 6016.2022/0051436-1.

Interessados: PMSP, SGM, SGM/SEDP, SME.

Objeto: Parceria Público-Privada na Modalidade Concessão Administrativa para a Requalificação e Conservação de Unidades Educacionais da DRE São Mateus na Cidade de São Paulo.

Assunto: Deliberação sobre Impugnação.

ATA DE ANÁLISE E DELIBERAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

Aos 13 de setembro de 2024, os membros da Comissão Especial de Licitação (CEL), instituída pela **Portaria nº 012/2024/SGM-SEDP** (doc. SEI! 102145705), analisaram e deliberaram sobre o Pedido de Impugnação ao Edital da Concorrência EC 010/2022/SGM-SEDP, de lavra do sr. Felipe Jose Ansaloni Barbosa, representante legal da empresa 11E CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA-ME, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF nº 19.747.018/0001-80, protocolada em 10 de setembro de 2024, recepcionada na sede da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), cita ao Viaduto do Chá, nº. 15, Centro Histórico, São Paulo/SP, cujos documentos estão juntados em doc. SEI! 110335154.

Em síntese, a Impugnante argumenta que existem diversos vícios que tornam necessária a revisão e a adequação do instrumento convocatório, resultando em modificações no Edital e, conseqüentemente, na reabertura do prazo para a entrega das propostas. Para contextualização, é importante mencionar que a Impugnante aponta esses vícios em quatro (4) diferentes temas, conforme expresso na seção II “FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO”: (i) “Da impropriedade da legislação pertinente”; (ii) “Das incongruências relativas às áreas concedidas”; (iii) “Da modificação do escopo do projeto”; e (iv) “Da inadequação do Plano Referencial de Mobiliário”.

Desta forma, antes de adentrar na análise de mérito, é pertinente registrar que o pedido de impugnação foi protocolado dentro do prazo estabelecido e, por essa razão, foi acolhido em todas as suas implicações, assegurando assim o pleno respeito aos princípios da publicidade e da impessoalidade.

ANÁLISE E JULGAMENTO

1. Da improbidade da legislação de regência

Inicialmente, a Impugnante alega que o Edital apresenta impropriedades, uma vez que a legislação que o

rege é a Lei Federal nº 8.666/1993. Ela argumenta que a republicação da licitação, ocorrida em maio de 2024, deveria estar sujeita aos ditames da Lei Federal nº 14.133/2021, também conhecida como “Nova Lei de Licitações e Contratos” (“NLLC”). Segundo a Impugnante, houve alterações substanciais no objeto do Edital, o que, conforme certas interpretações, tornaria necessária a adequação do Edital à NLLC, mesmo que este tenha sido originalmente publicado para licitação em novembro de 2022. Assim, a Impugnante sustenta que há irregularidade na aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666/1993 ao Edital em questão, o que justificaria a suspensão do certame e a retificação do Edital.

No entanto, conclui-se que os argumentos apresentados pela Impugnante carecem de fundamento e não conseguem demonstrar a ilegalidade do Edital. Para que a aplicação ultrativa da Lei Federal nº 8.666/1993 ocorra, basta que a autoridade competente manifeste a escolha pela aplicação da norma anterior até o marco temporal de 30 de dezembro de 2023, mesmo que essa opção seja feita durante a fase preparatória do certame. Em outras palavras, mesmo que o Edital não tenha sido publicado, uma decisão administrativa que registre a escolha da legislação anterior no processo administrativo é suficiente, do ponto de vista legal, para permitir a aplicação ultrativa da Lei Federal nº 8.666/1993.

Ademais, deve-se destacar que o Decreto Municipal nº 62.100/2022, que se aplica às licitações no Município de São Paulo, estipula que a escolha da legislação aplicável deve ser feita no momento da publicação do Edital – que deve ocorrer até 29 de dezembro de 2023 – e que essa opção deve estar registrada no instrumento convocatório.

No que diz respeito à Concorrência nº EC/010/2022/SGM-SEDP, o despacho autorizatório e o comunicado de abertura do procedimento licitatório foram publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 17 de setembro de 2022, ocasião em que foi feita a menção explícita à aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666/1993.

Portanto, as alegações apresentadas pela Impugnante não se sustentam, dado que a republicação realizada em 3 de maio de 2024 representa apenas a continuidade da Concorrência, após o processo de diálogo com o Tribunal de Contas, e não uma nova publicação. Assim, existe um vínculo contínuo entre a publicação anterior, ocorrida em 17 de setembro de 2022, quando a autoridade competente optou expressamente pela aplicação da Lei Federal nº 8.666/1993.

Salienta-se, outrossim, que, apesar das alegações apresentadas pela Impugnante sobre o que considera ser uma alteração substancial do objeto da concessão, tal entendimento não deve prevalecer, a saber: no presente caso, não ocorreu qualquer modificação substancial referente ao objeto da Concorrência EC/010/2022/SGM-SEDP, que permanece o mesmo da publicação realizada em 2022, qual seja, a “Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa para a requalificação e conservação de Unidades Educacionais da DRE São Mateus, na cidade de São Paulo.”

As alterações mencionadas na Impugnação resultaram dos apontamentos feitos pela Subsecretaria de Controle Externo (SCE) do próprio Tribunal de Contas do Município de São Paulo, os quais, cumpre destacar, não acarretaram mudanças significativas no objeto a ser contratado. A Impugnante não pode, ao se utilizar de modificações de natureza acessória — que surgiram em decorrência da observância das recomendações do Tribunal de Contas — fundamentar-se no entendimento, o qual se revela equivocado, de que houve uma alteração substancial do objeto, uma vez que isso não condiz com a realidade.

Diante do exposto, entendemos que a ilegalidade alegada pela Impugnante em sua peça não foram suficientemente comprovada, sendo o pleito julgado improcedente.

2. Das incongruências quanto às áreas concedidas

A Impugnante alega que existem "discrepâncias significativas entre as previsões editalícias e a realidade das áreas objeto da concessão" e, em decorrência disso, considera que os estudos referenciais fornecidos pela Administração Pública são inadequados para que as licitantes possam elaborar suas propostas.

Com base nesse argumento, a Impugnante invoca a Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões), especificamente o artigo 18, inciso XV, que estipula a necessidade de que o projeto básico contenha elementos suficientes para a completa caracterização da obra pública a ser realizada. Em vista disso, a

Impugnante sugere a existência de uma possível ilegalidade que poderia justificar a suspensão do atual processo licitatório.

Adicionalmente, a Impugnante menciona considerações do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO) e do Tribunal de Contas da União (TCU) para afirmar que, embora os estudos possuam um caráter referencial, isso não exime a Administração Pública da obrigação de fornecer os elementos mínimos necessários para a adequada caracterização e, conseqüentemente, para a precificação do projeto pelas licitantes.

Preliminarmente, é necessário destacar que o artigo 18, inciso XV, da Lei Federal nº 8.987/1995 não se aplica para contestar a legalidade, conforme argumentado pela parte Impugnante, considerando a própria natureza das Parcerias Público-Privadas (PPPs) na modalidade de concessão administrativa e as disposições da Lei Federal nº 11.079/2004, que rege essas concessões.

Isto porque o dispositivo mencionado se refere a concessões de serviços públicos que são precedidas de obra pública, conforme previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei Federal nº 8.987/1995; esta modalidade contratual é distinta da concessão administrativa, regulamentada pela Lei Federal nº 11.079/2004, tanto em sua natureza quanto na forma de remuneração ao particular.

A concessão de serviço público precedida de obra pública envolve a prestação de um serviço público que exige uma obra de interesse público prévia, sendo que o particular é remunerado pela exploração do serviço ou da obra. Em contraste, a concessão administrativa, de acordo com o §2º do artigo 2º da Lei Federal nº 11.079/2004, refere-se a contratos de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, mesmo que haja execução de obras ou fornecimento e instalação de bens. Conforme definido, a concessão administrativa tende a abranger a prestação de serviços de maneira mais ampla, que muitas vezes não se encaixam na definição mais restrita de serviço público prevista no inciso XV do artigo 18 da Lei Geral de Concessões, e não exige a realização prévia de obras públicas.

Este é o caso dos serviços relacionados aos programas da Concorrência EC/010/2022/SGM-SEDP, que estão diretamente ligados à infraestrutura das unidades educacionais da DRE São Mateus na cidade de São Paulo. Embora esses serviços sejam de grande importância, não se classificam como serviços públicos em sentido estrito, mas sim como serviços administrativos gerais.

Portanto, é evidente que a Concorrência em questão não trata estritamente de um serviço público de educação, mas sim de uma forma de prestação de serviços administrativos. Em virtude disso, a aplicação rigorosa do inciso XV do artigo 18 da Lei Geral de Concessões como argumentado pela Impugnante para alegar uma suposta ilegalidade, não é adequada.

Em segundo lugar, é necessário esclarecer que o cálculo das áreas construídas das unidades educacionais objeto da parceria baseou-se nos estudos realizados no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), conduzido em 2021. Esse PMI teve como objetivo auxiliar a Administração Pública Municipal na formulação de soluções inovadoras para a gestão predial das unidades educacionais das DREs São Mateus e Pirituba. A utilização desses estudos para a modelagem operacional e econômico-financeira foi aprovada pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) no Relatório Conclusivo de Acompanhamento do Edital, que reconheceu a realização de um “amplo diagnóstico sobre o atual estado de conservação das unidades educacionais que integram a PPP, consubstanciado no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) que precedeu o atual certame”.

Mesmo assumindo, para fins de argumentação, que o levantamento feito pela Impugnante esteja correto —o que não se pode afirmar com certeza, pois a metodologia utilizada pela Impugnante em suas visitas técnicas não foi apresentada—observa-se que a pequena diferença encontrada nas áreas construídas, de apenas 3%, está dentro de uma margem aceitável e não comprometeria a elaboração das propostas comerciais pelas licitantes.

Ademais, é importante frisar que as informações sobre as áreas construídas fornecidas no edital são meramente referenciais e não vinculativas, conforme estabelecido no item 2.6 do Edital e na Introdução do Anexo III do Edital – Memorial Descritivo. Portanto, é responsabilidade dos interessados a coleta das informações necessárias, inclusive a realização de visitas técnicas, arcando com os custos e despesas pertinentes à elaboração de suas propostas de parceria.

Por fim, a Impugnante alega não ter tido “acesso a todos os dados eventualmente utilizados pela Administração Pública para a elaboração dos ‘estudos’ e documentos de referência”. A esse respeito, é importante salientar que as fichas técnicas de diagnóstico de infraestrutura e os contratos de *facilities* vigentes a serem rescindidos foram disponibilizados no Data Room do Projeto. Além disso, uma série de dados sobre a operação atual das unidades educacionais, como informações sobre consumo médio de água e energia elétrica, serviços de vigilância e segurança, e manejo arbóreo, também foram disponibilizados no Data Room pela Administração Pública, com a finalidade de fornecer informações para que as licitantes pudessem desenvolver suas propostas comerciais.

Portanto, todas as informações necessárias para a estruturação dos documentos editalícios foram devidamente disponibilizadas, não havendo qualquer irregularidade nesse sentido.

Diante do exposto e na ausência de ilegalidade comprovada pela Impugnante, conclui-se pela improcedência do pedido.

3. Das alterações do escopo do objeto

Inicialmente, é importante destacar que a argumentação da Impugnante se baseia na resposta fornecida pelo Poder Concedente a um pedido de esclarecimento apresentado por um licitante, publicado na Parte 10 das Respostas a Pedidos de Esclarecimentos no site do Projeto, especificamente no pedido de esclarecimento nº 4.

Primeiramente, é necessário esclarecer que os casos do CEI Indir Menino de Jesus e do CEI Auta de Souza, mencionados pela Impugnante, não podem ser comparados ou equiparados ao caso do CEI Maria Aparecida Nascimento, que é o foco do pedido de esclarecimento em questão. O CEI Maria Aparecida Nascimento é uma unidade educacional específica e foi tratado como tal na resposta do Poder Concedente, uma vez que esta unidade está localizada no mesmo edifício da EMEF Thereza Maciel de Paula e da EMEI Paula Cristina Rodrigues, conforme ilustrado nas figuras 43 e 88 do Anexo III do Edital – Memorial Descritivo. Na resposta do Poder Concedente, não se afirmou que o CEI Maria Aparecida Nascimento integra o objeto da concessão; ao contrário, foi indicado que, para a prestação dos serviços nas EMEFs Thereza Maciel de Paula e Paula Cristina Rodrigues, deve-se considerar todo o edifício, devido à peculiaridade de as unidades estarem situadas em pavimentos distintos da mesma edificação.

Ademais, o caso dos CEIs Indir Menino de Jesus e Auta de Souza é distinto, pois essas unidades não estão localizadas no mesmo edifício das EMEFs Arq. Vila Nova Artigas e Joaquim Osório Duque Estrada, mas sim ao lado dessas.

No dia 12 de setembro de 2024, foram realizadas consultas com técnicos da Secretaria Municipal de Educação para verificar a suposta sobreposição dos CEIs Indir Menino de Jesus e Auta de Souza com as EMEFs Arq. Vila Nova Artigas e Joaquim Osório Duque Estrada, tanto em relação às estruturas dos edifícios quanto ao tratamento separado das contas de água, energia, gás e internet. Os técnicos confirmaram que essas são edificações independentes, com contas de utilidades individualizadas para cada unidade educacional.

Além disso, o item 2.3 do Edital estabelece que, em caso de discrepância entre o Edital e seus Anexos, prevalece o Edital. Portanto, mesmo que o Anexo III mencionasse CEIs na área da concessão, o que prevaleceria é o que está especificado no objeto do Edital, que limita os serviços a EMEIs, EMEFs e EMEFMs. Dessa forma, tais questões formais não são suficientes para alterar o escopo da concessão de forma significativa, como sugerido pela Impugnante, especialmente considerando que os CEIs não são mencionados em qualquer outro documento do edital da Concorrência EC/010/2022/SGM-SEDPE.

Contrariamente à alegação da Impugnante, fica claro que os CEIs Indir Menino de Jesus e Auta de Souza não estão localizados no mesmo imóvel das EMEFs Arq. Vila Nova Artigas e Joaquim Osório Duque Estrada, o que implica que esses CEIs também não fazem parte do objeto da concessão, e, portanto, não houve alteração no escopo da concessão conforme o art. 21, §4º da Lei Federal nº 8.666/1993.

Com relação à questão original sobre o CEI Maria Aparecida Nascimento, é preciso esclarecer o significado da resposta original do Poder Concedente ao pedido de esclarecimento nº 4 da Parte 10 das Respostas aos Pedidos de Esclarecimentos. A resposta do Poder Concedente não implica que o CEI em

questão integra o objeto da concessão, mas sim que se deve considerar todo o edifício para a prestação dos serviços nas EMEFs Thereza Maciel de Paula e Paula Cristina Rodrigues, devido à particularidade de estarem situadas em pavimentos distintos da mesma edificação.

Isso não significa, de forma alguma, que a partir desse momento os CEIs passam a fazer parte do escopo da concessão. A questão se refere a um aspecto técnico-operacional, e não a uma suposta ilegalidade conforme o §4º do art. 21 da Lei Federal nº 8.666/1993. A resposta original do Poder Concedente visava esclarecer que não haveria, *a priori*, um rateamento de custos operacionais devido ao fato de todas as unidades educacionais estarem no mesmo edifício. Entretanto, essa resposta não sugeria que o CEI passaria a ser incluído no escopo da concessão e nas intervenções previstas nos programas da concessão.

Portanto, a questão técnica operativa se relaciona à possibilidade de realizar ou não as intervenções previstas no edifício, mas estritamente voltada às EMEFs Thereza Maciel de Paula e Paula Cristina Rodrigues, que estão claramente incluídas no escopo da concessão, conforme listado no Anexo III do Edital – Memorial Descritivo. Tal possibilidade só poderia ser verificada concretamente por meio de inspeções técnicas nos pavimentos do edifício, e não de forma abstrata.

Em resumo, a questão relativa ao CEI Maria Aparecida Nascimento abordada nas respostas aos pedidos de esclarecimento é de natureza técnico-operacional e não uma ilegalidade por alteração do escopo da concessão, conforme o art. 21, §4º da Lei Federal nº 8.666/1993.

Face o exposto, entendemos que não fora comprovada a ilegalidade alegada pela Impugnante, sendo o pleito julgado improcedente.

4. Da inadequação do Plano Referencial de Mobiliário

A Impugnante alega a existência de uma inconsistência no Plano Referencial de Mobiliário (Apêndice II do Anexo III do Contrato), argumentando que há uma incongruência, uma vez que “diversos dos ambientes descritos não existem nas unidades atuais e nem é obrigação da concessionária implantá-los”. No entanto, é importante destacar que tal alegação não está de acordo com o que está previsto nos documentos editalícios. Os ambientes mencionados e incluídos no Plano Referencial de Mobiliário referem-se exclusivamente aos quatro MiniCEUs a serem construídos, e não às unidades educacionais já existentes.

Relativamente aos mobiliários das unidades educacionais preexistentes, conforme estipulado no Anexo III do Contrato - Caderno de Encargos da Concessionária, o Poder Concedente deve fornecer à concessionária os inventários dos bens dessas escolas antes da emissão da Ordem de Início. Após a Ordem de Início, a concessionária terá um prazo de seis meses para atualizar o inventário de cada unidade educacional.

Com base nesses inventários, a concessionária será responsável por substituir todos os bens que estejam deteriorados, quebrados, em mau estado de conservação ou que tenham ultrapassado sua vida útil, conforme estabelecido no item 5.21 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária.

Por fim, entendemos que a alegação da Impugnante não é procedente à luz dos termos do Edital, não sendo constatada qualquer ilegalidade que justifique a impugnação apresentada. Em razão disso, concluiu-se que o pedido formulado na Impugnação é improcedente.

Ante todo o exposto, a Comissão Especial de Licitação deliberou pelo:

- i. **RECONHECIMENTO** do pedido de Impugnação interposto pela Impugnante 11E CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA-ME, posto que tempestivo e por via processual adequada;
- ii. **INDEFERIMENTO** do pedido interposto pela Impugnante 11E CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA-ME por inexistir a necessidade de alteração e republicação do Edital nos termos requeridos, tampouco a reabertura do prazo de entrega das propostas.

O conteúdo da presente Ata constará em Comunicado a ser publicado no Diário Oficial do Município.

VANESSA CONDE CARVALHO

Presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL)

LUCIANA SANT'ANA NARDI

Membra da Comissão Especial de Licitação (CEL)

MARCOS PAULO ANDRADE

Membro da Comissão Especial de Licitação (CEL)

ROBSON MAIDA PROFENZANO

Membro da Comissão Especial de Licitação (CEL)



Marcos Paulo Andrade
Assessor(a) IV
Em 13/09/2024, às 20:24.



Robson Maida Profenzano
Assessor(a) IV
Em 13/09/2024, às 20:40.



Vanessa Conde Carvalho
Coordenador(a) I
Em 13/09/2024, às 21:30.



Luciana Sant'Ana Nardi
Assessor(a) Jurídico
Em 13/09/2024, às 21:37.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **110568581** e o código CRC **602FE1F5**.
