

Ao

Warde Advogados

Ref.: Parecer técnico econômico-financeiro

ANTONIO CORRÊA DE LACERDA, economista devidamente registrado no Conselho Regional de Economia do Estado de São Paulo (Corecon/SP) sob nº 16821, ANDRÉ PAIVA RAMOS, economista devidamente registrado no Corecon/SP sob o nº 35515, e ROBERTO YASSUO SHIROMA, contador devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC) sob nº 1SP294826/O-0, vêm apresentar um PARECER TÉCNICO ECONÔMICO-FINANCEIRO que nos foi solicitado.

O objetivo deste parecer é apresentar uma análise técnica referente à concessão da área onde funcionava a conhecida Feira da Madrugada, no Pátio Pari. Essa área, de propriedade da União foi objeto de contratos para concessão de obra pública para a construção, implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito das Compras do Município de São Paulo, na qual a empresa vencedora e única participante do certame foi a Circuito de Compras São Paulo SPE S.A..

Devido ao vultoso tamanho e grande relevância desse empreendimento para a região, especialmente para o desenvolvimento econômico, social e local, este parecer defende que é imprescindível uma reavaliação do modelo adotado para a concessão. Essa posição visa a defender, tanto o interesse público, quanto interesse patrimonial da União, sobretudo pela possibilidade de a remuneração à União ter sido subdimensionada devido ao expressivo potencial econômico-financeiro da concessão.

Adrede, a renúncia de contrapartidas e obrigações acessórias, que inicialmente foram definidos no contrato entre União e Município, e cobrança de elevados valores de Cessão de Direitos de Uso (CDU) e aluguéis também configuram desvios de finalidade da Concessão, em favor apenas da maximização dos lucros do concessionário.

Segue o Parecer Técnico Econômico-Financeiro contendo 39 páginas.

PARECER TÉCNICO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Análise da Concessão para o Empreendimento Circuito de Compras e de seu potencial econômico-financeiro

SUMÁRIO

1) Contextualização.....	3
2) Ambiente macroeconômico e implicações.....	4
3) Aspectos contratuais.....	7
3.1) União (Concedente) e Prefeitura do Município de São Paulo (Concessionário).....	7
3.2) Prefeitura do Município de São Paulo (Concedente) e Circuito de Compras São Paulo SPE S.A. (Concessionário).....	12
4) Aspectos econômico-financeiros	20
4.1) A SPE e suas informações financeiras	20
4.2) Potencial econômico do Circuito de Compras São Paulo SPE S.A.	23
5) Considerações finais.....	33
6) Apresentação da formação acadêmica e experiência profissional dos autores (<i>Curricula Vitae</i>)	39

1) Contextualização

1. Este parecer técnico econômico-financeiro analisa os aspectos concernentes aos dois contratos que tratam da concessão do terreno para implantação do Circuito de Compras, objeto de ações populares propostas contra a União Federal (União), Município de São Paulo (PMSP) e ao Circuito de Compras São Paulo SPE S/A. (SPE). Assim, este parecer avalia parâmetros econômico-financeiros constantes dos contratos entre a União e a PMSP (Contrato União-PMSP) e entre a PMSP e a SPE (Contrato PMSP-SPE).
2. O referido empreendimento está localizado na área em que funcionava a conhecida Feira da Madrugada, no Pátio Pari. Essa área, de propriedade da União, foi objeto de *Contrato de Concessão de Obra Pública para a Construção, Implantação, Operação, Manutenção e Exploração Econômica do Circuito das Compras do Município de São Paulo*, na qual a empresa vencedora e única participante do certame foi a Circuito de Compras São Paulo SPE S.A.
3. No entanto, devido ao vultoso tamanho e grande relevância desse empreendimento para a região, especialmente para o comércio local, tornou-se imprescindível a elaboração deste parecer avaliando os impactos econômicos desse empreendimento e os termos, contrapartidas e obrigações acessórias que foram definidos nos contratos. Ademais, visando a defender, tanto os interesses público, quanto patrimonial da União, ressalta-se que é imprescindível a realização de uma reavaliação dos termos dos contratos, sobretudo quanto ao potencial econômico-financeiro da concessão em tela.
4. A elaboração do referido parecer teve como base as análises dos termos dos contratos e seus aditivos, especialmente no que se refere ao valor e demais quesitos comerciais, levando-se em conta os aspectos do cenário político-macroeconômico, além da avaliação de indicadores e estatísticas divulgadas por instituições oficiais e documentos que nos foram disponibilizados pelo contratante, escritório Warde Advogados, referentes ao caso em tela, inclusive as demonstrações financeiras do Concessionário Circuito de Compras.
5. O parecer teve como foco principal, mas não somente, a análise dos impactos econômicos, das obrigações acessórias, prazos e dos termos econômico-financeiros constantes nos documentos já referidos. Outros aspectos avaliados foram aqueles especialmente referentes aos valores de outorga, de locações e de “luvas” (Cessão de Direito de Uso – CDU), em uma área da União destinada a um projeto de interesse popular, como no caso em questão.
6. O parecer abordou a avaliação dos termos do *Contrato de Concessão de Direito Real de Uso* e seus aditivos, entre a União e o Município de São Paulo, considerando as condições

estabelecidas, seus impactos econômico-financeiros, como eventuais prejuízos patrimoniais para a União e obrigações sobre o ponto de vista social e do interesse público. Adicionalmente, aspectos como desvio de finalidade, altos valores de aluguéis, atividades de interesse público no fomento do comércio popular, “modicidade tarifária” e unidades habitacionais de interesse social também foram analisados.

7. Outro aspecto contemplado se refere à análise do Contrato PMSP-SPE. Foram avaliados os termos relacionados à estrutura remuneratória do contrato de Concessão de Obra Pública em face do interesse público primário e do desenvolvimento econômico e social local, principalmente do comércio popular na região.
8. Além disso, foram ainda analisados os termos comerciais do relacionamento com os comerciantes populares interessados em instalar suas atividades no futuro Circuito de Compras, sobretudo no que se refere à cobrança de “luvas” (CDU). Outros aspectos ressaltados referem-se à ausência ou indefinição nos contratos da quantidade de lojas a serem instaladas, à projeção de receitas, ao valor/perfil cobrado dos lojistas, ao montante de captação de recursos via certificados de recebíveis imobiliários (CRI), à finalidade do interesse público no fomento ao comércio popular e ao potencial desequilíbrio econômico-financeiro em favor do poder público, especialmente da União.

2) Ambiente macroeconômico e implicações

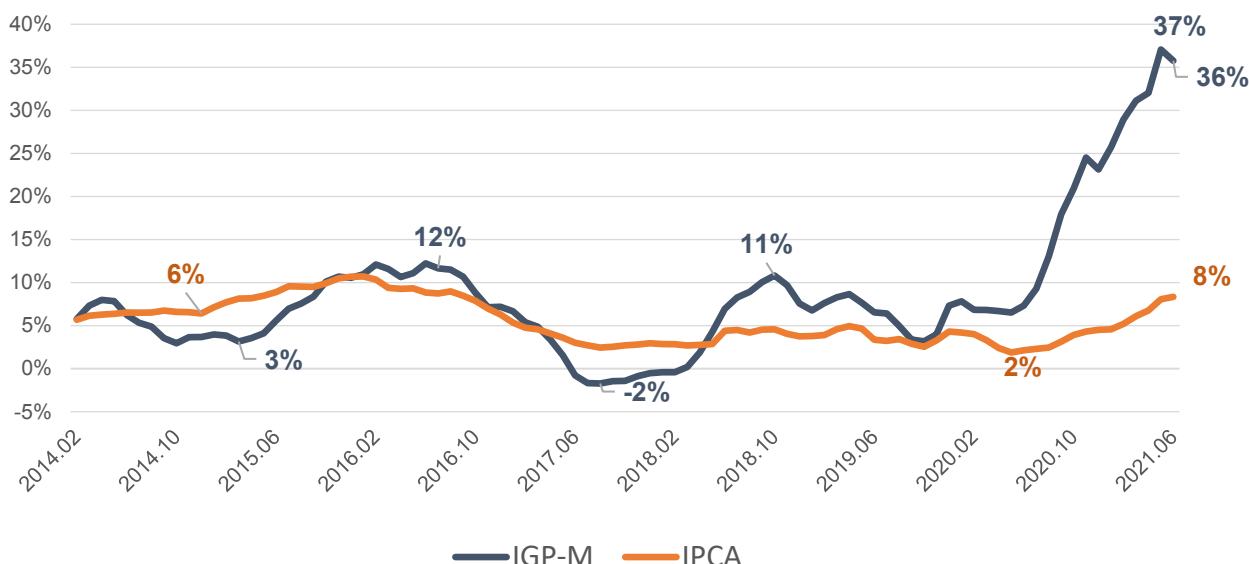
9. Nas últimas três décadas, houve um avanço da globalização financeira e um aumento do processo especulativo no sistema financeiro internacional. Devido à inter-relação entre o mercado financeiro e a economia real, além de um quadro atual extremamente complexo, os processos especulativos e as mudanças nas cotações de ativos financeiros, *commodities* e moedas afetam diretamente as condições de mercado, as expectativas e, conseqüentemente, as atividades produtivas e comerciais.
10. A elevada volatilidade dos mercados resulta em momentos de grave crise e de incertezas, implicando enorme instabilidade e impactos nas decisões e nos custos das empresas produtivas, principalmente as mais vulneráveis às alterações abruptas em cotações de *commodities* e de moedas. Essa situação, afeta diretamente o ambiente de negócios representando desafios para as decisões empresariais, uma vez que as instabilidades são oriundas de eventos que não eram anteriormente previstos.
11. A contextualização do ambiente econômico, nacional e internacional, do período pós 2012 denota que as condições de mercado foram severamente afetadas e alteradas,

especialmente durante a crise brasileira 2014-2016 e a partir do início da Pandemia Covid-19, em 2020.

12. A atual crise sanitária e econômica, uma das maiores em termos históricos, tem características próprias e diferentes das demais. Como consequência tem ocorrido uma instabilidade nos níveis de demanda e de oferta nos diversos países, o que resultou em significativa retração da economia mundial em 2020, forte interrupção em cadeias produtivas globais e domésticas e deterioração das expectativas econômicas, implicando elevada incerteza. Muitos dos impactos negativos observados em 2020, como a quebra de empresas e o aumento do desemprego, continuam se refletindo em 2021, assim como gerarão impactos ao longo dos próximos anos.
13. Diante dessa situação, o governo e o Congresso Nacional adotaram, ao longo de 2020, um conjunto de medidas para o enfrentamento da crise sanitária e econômica, com destaque para o programa complementar de renda básica emergencial aos vulneráveis e informais.
14. O avanço da vacinação em diversos países tem propiciado um gradual retorno às atividades ainda em 2021. No entanto, apesar disso, a parcela da população brasileira ora imunizada (isto é, que receberam dose única, ou as duas doses das vacinas) é inferior a 30% do total, ao mesmo tempo em que se registra o aparecimento de novas variantes do vírus, dificultando a formulação de cenários futuros.
15. Ainda há muita incerteza sobre o grau de intensidade e a duração desses impactos internacionais e nacionais. Domesticamente, diversos setores econômicos têm sido afetados, regional e socialmente. Prevalece também uma grande dúvida quanto ao tempo necessário para o retorno à normalidade. Apenas em 2020, a retração do PIB do Brasil foi de 4,1%. Apesar de os prognósticos de crescimento para 2021 apontarem para algo próximo, ou mesmo superior a 5%, os efeitos negativos perduram, especialmente no que se refere ao desemprego.
16. Os segmentos de atividade econômica estão sendo afetados com intensidades diferentes, com desdobramento ao longo de toda a cadeia produtiva. A situação de caixa de grande parte das empresas, especialmente das pequenas e médias, tem sido forte e negativamente afetada. Além disso, houve um agravamento da deterioração do mercado de trabalho, resultando em aumento do desemprego e da pobreza e em queda da renda das famílias. Assim, além de uma deterioração nas expectativas, há expressiva redução de demanda das famílias e das empresas.
17. O enfraquecimento do mercado de trabalho é evidenciado pela taxa de desocupação de 14,6%, em relação à População Economicamente Ativa (PEA), no trimestre de março de

- 2021 a maio de 2021, com um aumento de 1,7 ponto percentual em relação ao período equivalente do ano anterior. Com esse resultado, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que existiam 14,8 milhões de pessoas desocupadas no Brasil.
18. Mais grave ainda, a taxa de subutilização da força de trabalho (pessoas desocupadas e subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas), que reflete uma visão mais ampla e realista do mercado de trabalho, foi estimada em 29,3%, equivalente a 32,9 milhões de pessoas. Essa taxa teve um aumento de 8,5% (+2,6 milhões de pessoas) em relação ao mesmo trimestre móvel do ano anterior. Assim, para 2021 a população subutilizada deve alcançar 34 milhões de pessoas, cerca de 120% superior ao nível vigente em 2014.
 19. Destaque-se que mesmo aqueles que permanecem ocupados têm tido o seu poder de compra corroído pela elevação da carestia, com maior impacto nos estratos de menor rendimento. A inflação tem sido maior em itens básicos de grande peso na cesta de consumo, como alimentação, combustíveis, gás de cozinha, energia e outras tarifas.
 20. O expressivo aumento das cotações das principais *commodities* combinado com a desvalorização do Real proporciona maior renda para os exportadores brasileiros de grãos, minérios, petróleo bruto e outros. Por outro lado, também revela um forte “choque de oferta”, provocando significativa elevação nos custos dos insumos de produção, refletindo no aumento da inflação.
 21. O parâmetro oficial da inflação brasileira é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE. Esse índice abrange diversos preços da economia, desde alimentos, bebidas até automóveis e bens destinados à habitação. No entanto, o Índice Geral de Preços – Mercado (IGPM), calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, mais suscetível às variações aos preços das matérias primas e da desvalorização do Real, é amplamente utilizado como balizador de reajuste de preços e contratos.
 22. Diante das questões apontadas, observa-se um expressivo descolamento entre o IGPM, que acumula uma variação em 12 meses, até junho de 2021, de 36%, relativamente ao IPCA, que reflete os preços ao consumidor e, no mesmo período, variou 8% (Gráfico 1). Essa significativa disparidade tem provocado descasamentos entre as variações de custos e o repasse ao preço final.

Gráfico 1: IPCA e IGP-M (var. acumulada em 12 meses)



Fonte: IBGE; FGV / Elaboração: ACLacerda Consultores

23. No longo prazo, a economia brasileira tem todas as condições de retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis, tendo em vista o seu elevado potencial: mercado interno pujante, disponibilidade de recursos naturais, diversidade de atividades econômicas, dentre outros aspectos. Assim, contratos que envolvem um longo período de vigência devem considerar a possibilidade de revisão futura dos termos econômico-financeiros, a partir das alterações que vierem a ocorrer nas condições de mercado.

3) Aspectos contratuais

3.1) União (Concedente) e Prefeitura do Município de São Paulo (Concessionário)

24. No dia 05 de julho de 2012 a União e a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) assinaram *Contrato de Cessão sob Regime de Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel em Condições Especiais* (Contrato União-PMSP) para concessão de uso do imóvel denominado Pátio Pari, localizado no Município de São Paulo, Estado de São Paulo. A União, proprietária do imóvel, concedeu à Prefeitura de São Paulo o Direito Real

de Uso do terreno, resolúvel em condições especiais, independentemente de licitação. O contrato define que a Concessão, a título oneroso, pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos, pode ser renovado por igual período em favor do Concessionário. Além disso, o contrato estabelece os termos econômico-financeiros, as obrigações, contrapartidas, responsabilidades, penalidades e prazos.

25. O imóvel, objeto desta Concessão, denominado Pátio Pari, está localizado no Bairro Brás, possui 119.761,65 m² e foi avaliado em R\$ 395.440.000,00 (trezentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e quarenta mil reais) previamente à assinatura do Contrato União-PMSP. Ressalte-se que, a área total do Pátio Pari é de 127.354,28 m², da qual 7.592,63 m² sob posse da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, não incluída na área de concessão. A área não operacional contemplava uma construção de 29.200,00 m².

26. Os termos da concessão definem que o Concessionário (PMSP), mediante licitação, deveria implementar um “projeto para fomento do comércio e desenvolvimento econômico e social dos pólos comerciais do centro de São Paulo (Pari, Brás, Bom Retiro, Santa Efigênia e Sé), assim como implementar equipamentos urbanos na região”. Adicionalmente, foram definidos os seguintes termos a título de onerosidade:

- i) auxílio na regularização registral do imóvel junto ao Cartório competente;
- ii) implantação de equipamentos públicos;
- iii) realização de projeto arquitetônico e urbanístico do Projeto Circuito de Compras e a sua concessão por meio de licitação pública;
- iv) pagamento à União de 50% do valor da contraprestação por parte do vencedor da licitação. Os outros 50% restantes desse valor deveriam ser revertidos em finalidade de interesse público relacionada ao Projeto Circuito de Compras ou à sua região de instalação;
- v) pagamento à União, pelo empreendedor privado, de um valor anual de, no mínimo 1% (um por cento) do montante de avaliação do imóvel, como contrapartida de remuneração do uso do terreno. Esse valor deveria ser reajustado e pago anualmente, sendo o primeiro em até 90 dias após a assinatura do contrato. O reajuste ocorreria a partir do primeiro ano da concessão;
- vi) a PMSP deveria promover licitação para contrato com parceiro que oferecesse maior valor de outorga. Além disso, a empresa privada deveria garantir a continuidade das atividades dos comerciantes locais durante o período de obras e definir um **custo de aluguel compatível com o comércio popular**, dando

- preferência aos comerciantes que já ocupavam a área à época. Tais comerciantes foram cadastrados pela PMSP;
- vii) o Contrato União-PMSP define os termos de instalação, operação, contrapartidas, parâmetros e prazos, dentre eles, ressaltam-se:
- a) centro popular de compras, incluindo, dentre outros, lojas, boxes, praça de alimentação e lazer;
 - b) estacionamento para ônibus e automóveis;
 - c) hotel popular;
 - d) edifícios comerciais;
 - e) construção de *campus* do Instituto Federal de São Paulo (IFSP) com aproximadamente 3.000 m², contemplando parâmetros construtivos e características do empreendimento, programa de uso e prazos pré-estabelecidos no contrato de concessão;
 - f) projeto paisagístico com a construção de acessos para a transposição ferroviária;
 - g) construção de uma creche;
 - h) construção de uma Unidade Básica de Saúde no local, ou, alternativamente, implementação de serviço de atendimento médico equivalente;
 - i) restauração do patrimônio histórico da extinta rede ferroviária federal, contemplando os prédios;
 - j) construção de novo edifício, requalificando a atividade de comércio hortifrutigranjeiros;
 - k) conclusão do levantamento físico do imóvel;
 - l) cadastramento dos ocupantes;
 - m) manutenção de condições de limpeza e segurança do imóvel;
 - n) administração, em parceria com a Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), ou ente equivalente, da atividade de comercialização de produtos hortifrutigranjeiros;
 - o) destinar terreno, com dimensões entre 2.500,00 m² e 3.000,00 m², na região central, próximo ao Pátio Pari, para a instalação de Cooperativa de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis;
 - p) disponibilizar terreno para a construção, pela Concedente, de 720 unidades habitacionais de interesse social, conforme parâmetros estabelecidos no contrato de concessão.

27. Embora algumas das contrapartidas originais acima mencionadas (parágrafo 26, itens “e”, “h”, “j” e “o”) tenham sido suprimidas em aditivos contratuais subsequentes, a valoração da remuneração devida à União abrangia esses benefícios. Portanto, sob o ponto de vista econômico-financeiro, fizeram parte da avaliação original objeto do Contrato União-PMSP.
28. Adicionalmente, o Contrato União-PMSP define que os valores apresentados em reais deveriam ser atualizados pela variação do IPCA, divulgado pelo IBGE, ou outro índice que viesse a substituí-lo.
29. Desta forma, as condições estabelecidas no Contrato União-PMSP de concessão definem que, além das remunerações a serem pagas à União, há um conjunto de obrigações sob o ponto de vista social e do interesse público. O Contrato de Concessão também estabelece penalidades sobre eventuais desvios de finalidade, como descrito na cláusula abaixo:

“12ª) a utilização da área para finalidade diversa da prevista neste contrato ou a inobservância das condições e obrigações estabelecidas neste instrumento a cargo do Concessionário implicará na rescisão da cessão, revertendo o imóvel à União e incorporando-se ao seu patrimônio todas as edificações, acessões e benfeitorias erigidas, ainda que necessárias, sem direito à retenção e independentemente de qualquer pagamento ou indenização por parte da Concedente, seja a que título for; [...] 14ª) será aplicada pela Concedente multa no valor de R\$ 66,28 (sessenta e seis reais e vinte oito centavos) por m2/ mês se o Concessionário utilizar, de forma culposa, a área para finalidade diversa da cessão.”

30. Portanto, nos termos estabelecidos no Contrato original entre União e a PMSP de concessão evidenciam que o objetivo do empreendimento a ser constituído no imóvel de propriedade da União era o desenvolvimento econômico, social e local, especialmente por meio dos seguintes aspectos:

- Impulsionar atividades de interesse público, principalmente o fomento do comércio popular;
- Garantir “modicidade tarifária”;
- Realizar obrigações acessórias como, unidades habitacionais de interesse social, posto de saúde, creche e instituição de ensino;
- Reduzir o déficit habitacional e fomentar a educação e a saúde;
- Fomentar a geração de emprego e renda local, especialmente para a parcela da população de menor rendimento e a vulnerável;
- Impulsionar as cadeias produtivas domésticas;
- Aumentar a concorrência, garantindo a possibilidade de empreendedores individuais, microempreendedores e empresas de pequeno porte operarem no empreendimento;
- Gerar valor agregado local;

- Aumentar a competitividade, com melhores condições aos ofertantes que vendem seus produtos a outros comerciantes de todas as regiões do país, bem como propiciar acesso aos demandantes de produtos em condições adequadas à revenda em seus mercados locais.
31. Diante dos objetivos da concessão em tela, potenciais desvios de finalidade deveriam ser coibidos e penalizados, como apresentado no Contrato União-PMSP. Portanto, altos valores de aluguéis e cobrança de “Cessão de Direito de Uso” (CDU) – “luvas” dos boxes, bem como a renúncia à exigência de cumprimento de contrapartidas e obrigações sociais estabelecidas contratualmente, são exemplos de aspectos que caracterizam um evidente desvio de finalidade da Concessão em tela.
32. Além de aspectos relacionados à desvio de finalidade, que devem ser monitorados por órgãos reguladores e fiscalizadores, a remuneração à União definida em Contrato União-PMSP também aponta para uma potencial subavaliação. Assim, o Contrato, com duração de 35 anos, podendo ser renovado, estabelece uma remuneração de 1% sobre o valor do imóvel, em termos reais, corrigidos pela variação do IPCA. O referido Contrato denota um conjunto de discrepâncias econômico-financeiras, relativas à avaliação do imóvel e à remuneração da União, tais como:
- i) a avaliação do imóvel foi realizada anteriormente ao contrato de concessão, assinado em julho de 2012, sem considerar cláusulas de reavaliação periódica do seu valor;
 - ii) consequentemente, a remuneração da União, não será alterado em termos reais (descontando efeitos inflacionários) ao longo de 35 anos;
 - iii) não considera o crescimento da economia e da localidade e, consequentemente, valorização da área ao longo do período de concessão;
 - iv) somente considera como base da remuneração da União parte do empreendimento, restrito ao terreno, e, não, o empreendimento como um todo (terreno, estacionamento, área locável e outros);
 - v) não considera o potencial econômico-financeiro do projeto;
 - vi) não considera uma reavaliação do valor de remuneração à União levando em conta que parcela das cláusulas e contrapartidas definidas no contrato original, foram objeto de renúncia em termos aditivos contratuais subsequentes, no que se refere à exigência de seu cumprimento pelo Concessionário. Por exemplo, aquelas obrigações sociais em habitação, saúde e educação, previstas originalmente nos termos do contrato;

- vii) não define “travas” para garantir o desenvolvimento econômico, social e local, com responsabilidade ambiental, restringindo o comportamento de maximização de lucros a qualquer custo da empresa privada, em detrimento dos lojistas e do interesse social local;
- viii) não considera que o valor do terreno, R\$ 395.440.000,00 (trezentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e quarenta mil reais), em valores de 2012, tem uma participação expressiva no montante de investimentos necessários para a realização do empreendimento desse porte. Ou seja, embora a União tenha arcado com a maior parte do investimento, sua remuneração não será compatível com o aporte realizado;
- ix) não define índices de atualização monetária para serem aplicados aos diferentes interessados no empreendimento (boxes, lojas, estacionamento e outros), de forma a restringir o descompasso de índices de correção de valores ao longo dos 35 anos, o que pode impulsionar ganhos desproporcionais à concessionária privada; e
- x) não define como a PMSP será remunerada pelas suas responsabilidades e pela intermediação entre a União e o empreendedor privado para a realização e a operação do Projeto Circuito de Compras. Desta forma, o contrato possibilita que a PMSP tenha uma remuneração superior à da União, que é a legítima proprietária do imóvel objeto da concessão.

33. Diante desses aspectos, ressaltamos que o contrato de concessão entre a União e a PMSP deve ter seus termos reavaliados, visando a evitar desvios de finalidades, garantir uma remuneração adequada à União e fomentar o desenvolvimento econômico, social e local, com responsabilidade ambiental.

3.2) Prefeitura do Município de São Paulo (Concedente) e Circuito de Compras São Paulo SPE S.A. (Concessionário)

34. A PMSP e o Circuito de Compras São Paulo SPE S.A. (SPE – Sociedade de Propósito Específico) assinaram, no dia 04 de dezembro de 2015, o *Contrato de Concessão de Obra Pública para Construção, Implantação, Operação, Manutenção e Exploração Econômica do Circuito das Compras no Município de São Paulo* (Contrato PMSP-SPE). Segundo a cláusula 1.2 desse documento, “O CONTRATO regula-se pelas suas disposições e pelos preceitos de direito público, sendo-lhe aplicável, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”.

35. No dia 06 de outubro de 2015 apenas um consórcio de empresas participou do processo licitatório realizado pela PMSP, tendo sido vencedor para a concessão da área nos termos definidos. Esse consórcio era formado pelas empresas Mais Invest Empreendimentos e Incorporações S/A, RFM Participações Ltda. e Talismã Fundo de Investimento em Participações. Ressalte-se que a SPE foi constituída pelas empresas vencedoras da licitação, especialmente para atender aos termos do Contrato PMSP-SPE.
36. Dessa forma, o objeto do Contrato PMSP-SPE é a “concessão de obra pública para implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito das Compras, dos Projetos Associados e as obrigações acessórias nos termos da Cláusula 5ª deste contrato”. O prazo de vigência contratual foi estabelecido em 35 (trinta e cinco) anos, tendo a possibilidade de prorrogação. Já o valor do contrato foi mensurado em R\$ 1.500 milhões (um bilhão e quinhentos milhões de reais).
37. Ressalte-se que no “Anexo VI - Plano de Negócios de Referência”, o valor total de receitas brutas estimado era de R\$ 160 milhões por ano, em valores de julho de 2013, o que atualizado pela variação IPC-FIPE para junho de 2021, é de R\$ 245 milhões por ano:
- De acordo com as premissas de receita desenvolvidas, espera-se que após a fase de maturação, as receitas brutas totais do Projeto Circuito das Compras sejam da ordem de R\$ 160 milhões por ano, com destaque para as receitas provenientes de locação de boxes e de lojas (Centro popular de compras).
38. Essa estimativa compreende um conjunto de receitas, tais como locação de boxes, lojas e *selfstorages*, estacionamento, publicidade, transporte e hotel. Portanto, em 30 anos essa estimativa monta a R\$ 7,35 bilhões, superior em 287% ao Valor do Contrato PME-SPE atualizado de R\$ 1,9 bilhão. (Tabela 4)
39. No Contrato PMSP-SPE foi definido que a SPE deveria cumprir as seguintes obrigações acessórias como condição necessária para execução integral do contrato, conforme parâmetros e termos estabelecidos:
- a. Restauração de edifícios dos Armazéns da Antiga RFF;
 - b. Efetivação do plano de comunicação com usuários do empreendimento, pessoas físicas e jurídicas;
 - c. Reserva de área no empreendimento para equipamentos públicos determinados pelo Poder Concedente (PMSP); e
 - d. Construção de passarela de pedestres acima da linha do trem.
40. No que se refere aos valores de outorga e de parcela de compensação, ressalte-se os seguintes termos definidos no Contrato PMSP-SPE relativos aos pagamentos da SPE à PMSP:

- a. **Outorga:** a quantia de R\$ 50.500.015,88 (cinquenta milhões, quinhentos mil e quinze reais e oitenta e oito centavos), a ser paga em 5 (cinco) parcelas iguais anuais, atualizadas pela variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), apurado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), a partir da data da Proposta Comercial. O pagamento da primeira parcela deveria ocorrer no dia 20 do 37º (trigésimo sétimo) mês, contados da data da assinatura do Contrato;
- b. **Parcela de Compensação:** correspondente a 5% (cinco por cento) da Receita Bruta da Concessão, apurada no período anterior, tendo como piso o valor de R\$ 3.954.400,00 (três milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil e quatrocentos reais), atualizados pela variação acumulada do IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo, desde julho 2012 até a data de pagamento. O primeiro pagamento deveria ser realizado até o 80º (octogésimo) dia após a assinatura do Contrato. Já os demais pagamentos deveriam ser feitos anualmente, no dia 20 do primeiro mês de cada ano de vigência do Contrato;
41. Ressalte-se que a primeira parcela de Outorga deveria ser paga apenas após mais de 3 (três) anos da assinatura do Contrato PMSP-SPE, período em que a SPE já auferiria recebimentos financeiros, gerando fluxo de caixa positivo, inclusive oriundos de aluguel e de adiantamentos de clientes, CDUs. (Ver figura 2).
42. No que se refere a atrasos nos pagamentos, tanto da parcela de compensação, quanto da outorga, foi definida a atualização monetária pela variação do IPC-FIPE, acrescidos de juros de 1% (um por cento) ao mês no respectivo período de atraso, bem como a aplicação de multa diária.
43. Adicionalmente, o Contrato PMSP-SPE define que a PMSP é a responsável pela transferência à União dos valores pagos pela SPE, para cumprir os termos de remuneração estabelecidos no Contrato de Concessão entre a União e a PMSP.
44. Já a Concessionária, a SPE, tem a responsabilidade de proceder as desapropriações necessárias, conforme os termos definidos no Contrato PMSP-SPE, de obter todas as autorizações e licenças necessárias para a execução da Concessão e de elaborar o projeto executivo, cronograma físico-financeiro e estudos complementares para a realização das obras. Além disso, a Concessionária deverá realizar as obras conforme termos estabelecidos no contrato, respeitando os prazos para as seguintes implantações:
- a. Até o final do 4º (quarto) ano de vigência do contrato, a SPE deverá implantar o Centro Popular de Compras, o Estacionamento, o Terminal de ônibus, os Centros de Apoio, o Sistema de Transporte de Passageiros, o Sistema Logístico de

- Compras, as Áreas de descanso para motoristas e guias e os Acessos para a transposição ferroviária, conforme projeto definido;
- b. Até o final do 8º (oitavo) ano de vigência do contrato, a implantação do Hotel e das Salas Comerciais;
- c. Até o final do 8º (oitavo) ano de vigência do contrato, o restauro dos Armazéns da Antiga RFF, respeitando os parâmetros definidos;
45. O projeto executivo elaborado pela Concessionário deveria considerar:
- a. Área mínima de 365 m² no Centro Popular de Compras para instalação de equipamentos públicos, que serão definidos pelo Poder Concedente;
- b. Área para instalação no Centro Popular de Compras de, no mínimo, 4.000 (quatro mil) boxes de 5 m² (cinco metros quadrados) cada;
46. Destaque-se que os bens públicos vinculados à concessão não podem ser cedidos, alienados, onerados, arrendados e dados em comodato ou ter sua ocupação em desacordo com o previsto no Contrato PMSP-SPE.
47. Os cadastrados na Lista de Comerciantes devem ter a possibilidade assegurada de locação dos boxes do Centro Popular de Compras. No que se refere à Fase de Realocação, a Concessionária deverá celebrar arranjos provisórios com os cadastrados na Lista de Comerciantes, garantindo a continuidade de suas atividades até a realocação definitiva. Destaque-se que na cláusula 15.3.2.4 os boxes provisórios deveriam ser disponibilizados com, no mínimo, 3 m² (três metros quadrados), em condições adequadas e seguras às atividades dos comerciantes cadastrados. Nesse caso, a SPE poderia obter remuneração nesses arranjos, mantendo o valor atual do preço público definido nos Decretos Municipais mencionados no Contrato PMSP-SPE.
48. Ademais, a realocação definitiva dos comerciantes que integram a Lista de Comerciantes ocorrerá no término das obras de implantação do Centro Popular de Compras. Destaque-se que o Centro Popular de Compras deve ter no mínimo 4.000 (quatro mil) boxes, de no mínimo 5 m² (cinco metros quadrados) cada, sendo que a Concessionária é a responsável pela celebração dos contratos com os cadastrados na Lista de Comerciantes. Em caso de a Lista de Comerciantes Cadastrados ultrapassar o limite de 4.000 (quatro mil) por determinação do Poder Concedente, a expansão dos espaços para boxes poderia levar à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Além disso, se toda a Lista de Comerciantes for contemplada no sorteio público e ainda sobrar boxes, esses podem ser disponibilizados para locação à terceiros não cadastrados na Lista.
49. Ressalte-se que, na cláusula 16.6, o Contrato PMSP-SPE registra que, caso a Concessionária proponha modificações aos projetos arquitetônicos e de engenharia,

- eventuais reduções de seus investimentos devem ser acompanhadas de relatórios que demonstrem como o valor que seria reduzido será alternativamente empregado em benefício da concessão. Caso eventual redução e realocação de investimentos não seja aprovada, poderá ser incorrida “recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente”.
50. As áreas do empreendimento adicionais aos boxes para locação à Lista de Comerciantes Cadastrados, podem ser exploradas economicamente pela SPE por meio de contratos de direito privado para locação dos espaços e lojas. A respeito disso, segundo a cláusula 19.1.2. “a remuneração pelo uso do espaço será livremente pactuada, exceto nos casos em que haja regulação tarifária ou de preços no contrato”. Pondere-se que, apesar de ser amparado pelo direito privado, o empreendimento é oriundo de uma concessão de um bem público com uma finalidade bem definida, que é o desenvolvimento econômico, social e local. Logo, devido a essas características, limites e parâmetros de tarifas e de preços deveriam ter sido estabelecidos nos contratos de concessão para evitar desvios de finalidade pública, especialmente no fomento do comércio popular no empreendimento.
51. Adrede, na cláusula 20.4.1, o Contrato PMSP-SPE apresenta a possibilidade de eventual exploração de publicidade pela concessionária, devendo considerar que até 10% (dez por cento) dos espaços e tempo das mídias devem ser destinados, gratuitamente, para publicidade institucional de interesse público, definida pelo Poder Concedente.
52. No que se refere à captação de financiamentos necessários para a Concessão, a Concessionária é a única e exclusiva responsável, podendo ser de naturezas distintas, como contratação de financiamento, emissão de títulos de dívida ou estruturação de FIDC (Fundo de Investimento em Direitos Creditórios).
53. O Contrato PMSP-SPE também define que a concessionária deverá apresentar e disponibilizar documentos, informações e demonstrações financeiras e contábeis de forma transparente e completa ao Poder Concedente, inclusive de Projetos Associados que venham a ser desenvolvidos. Além disso, a Concessionária deve ser auditada por empresa independente habilitada e registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).
54. A cláusula 26 do Contrato PMSP-SPE trata das responsabilidades da Concessionária na contratação e manutenção do vigor de apólices de seguros, conforme termos estabelecidos, como tipos de cobertura de riscos e valores assegurados. Já a cláusula 27 apresenta os termos referentes às garantias de execução do Contrato que a Concessionária deverá manter em favor do Poder Concedente, que foi atrelada ao Valor do Contrato.

55. No Capítulo V do Contrato PMSP-SPE, os termos que balizam a remuneração da Concessionária são apresentados. Assim, ela poderá ser remunerada por meio de receitas oriundas da exploração econômica das seguintes atividades:
- a. Centro Popular de Compras;
 - b. Estacionamento e terminal de ônibus;
 - c. Estacionamento de Automóveis;
 - d. Centros de apoio;
 - e. Sistema de transporte de passageiros;
 - f. Sistema logístico de compras;
 - g. Salas comerciais;
 - h. Hotel;
 - i. Projetos associados; e
 - j. Outras atividades geradoras de receitas.
56. No que se refere aos valores cobrados pelas atividades de interesse público, a cláusula 32.1 define que “a Concessionária deverá ter como valor máximo de cobrança de aluguel dos boxes do Centro Popular de Compras R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais) por metro quadrado”. Esse valor é reajustado anualmente pela variação do IPC-FIPE, a partir da data base da Proposta Comercial. Já os valores cobrados pelas outras atividades econômicas, estão “sujeitos ao regime de direito privado, constituindo preços de mercado fixados por conta e risco da Concessionária”. Ressalte-se que o Contrato PMSP-SPE possibilita que, a cada 5 (cinco) anos, o valor de locação dos boxes possa vir a ser reavaliado, tornando-o “compatível com o comércio popular na mesma época”.
57. No Capítulo VI, os termos relacionados ao Equilíbrio Econômico-Financeiro da Concessão são definidos. Destaque-se a cláusula 33.1, que apresenta que “o sistema de remuneração estabelecido no Contrato representa o equilíbrio entre os ônus e bônus da Concessão, sendo que as Receitas são suficientes para remunerar todos os custos operacionais, despesas, obras e atividades para a execução do Contrato bem como para a amortização dos investimentos previstos, e os riscos de variação das Receitas não serão motivo para o reequilíbrio econômico-financeiro”.
58. No Capítulo VII são registradas as definições e termos pactuados a respeito dos Bens Reversíveis, que devem retornar ao Poder Concedente ao término da vigência do Contrato PMSP-SPE, na sua totalidade e integralidade, inclusive incorporando as benfeitorias realizadas.
59. Ademais, dentre outros aspectos que constam no Contrato PMSP-SPE, ressaltam-se os termos relacionados à rescisão, à caducidade, à encampação, à extinção, à intervenção,

à anulação, à resolução de controvérsias, às indenizações e às sanções por não cumprimento de cláusulas estabelecidas contratualmente.

60. A partir dos termos pactuados no contrato entre a PMSP e a SPE, pode-se verificar que o objetivo de fomento ao comércio popular e desenvolvimento econômico e social dos polos comerciais do centro e implantação de equipamentos urbanos na região, previstos no contrato entre a União e a PMSP foram parcialmente descaracterizados. Ressaltam-se algumas constatações iniciais:

- i) Custos de locação por metro quadrado dos boxes são muito elevados, mesmo em comparação com outros *shoppings* de diferentes perfis. Assim, esse custo não só é incompatível com o comércio popular, como também restringe o acesso e a continuidade dos negócios de empreendedores da parcela da população de menor renda e os constantes na Lista de Comerciantes da PMSP;
- ii) O contrato não versa sobre eventuais cobranças de CDUs, nem os seus parâmetros, o que, dependendo da forma como essa cobrança possa vir a ser realizada, pode configurar desvio de finalidade da concessão;
- iii) Há muitas indefinições sobre o potencial econômico do empreendimento, como quantidade de lojas, projeções de receitas, valor/perfil cobrado dos lojistas, índices de atualização monetária, entre outros;
- iv) Não há justificativa, tampouco embasamento técnico econômico na definição da parcela de compensação fixada em 5% da receita bruta da concessão em favor da PMSP;
- v) Não há embasamento econômico para a fixação do Valor do Contrato definido em R\$ 1,5 bilhão em 35 anos;
- vi) Potencial afastamento da participação de outros possíveis concorrentes interessados na licitação, devido ao Valor do Contrato PMSP-SPE apresentar um potencial econômico R\$ 1,5 bilhão, muito inferior ao valor apurado neste parecer (item 4.2);
- vii) Não há transparência e justificativa que embase as renúncias de obrigações acessórias em favor do interesse público previstas no contrato de concessão entre a União e a PMSP, como, por exemplo: construção do campus IFSP; construção de edifícios para atividade hortifrutigranjeira; e destinação de terreno para Cooperativa de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis e para construção de unidades habitacionais de interesse social;

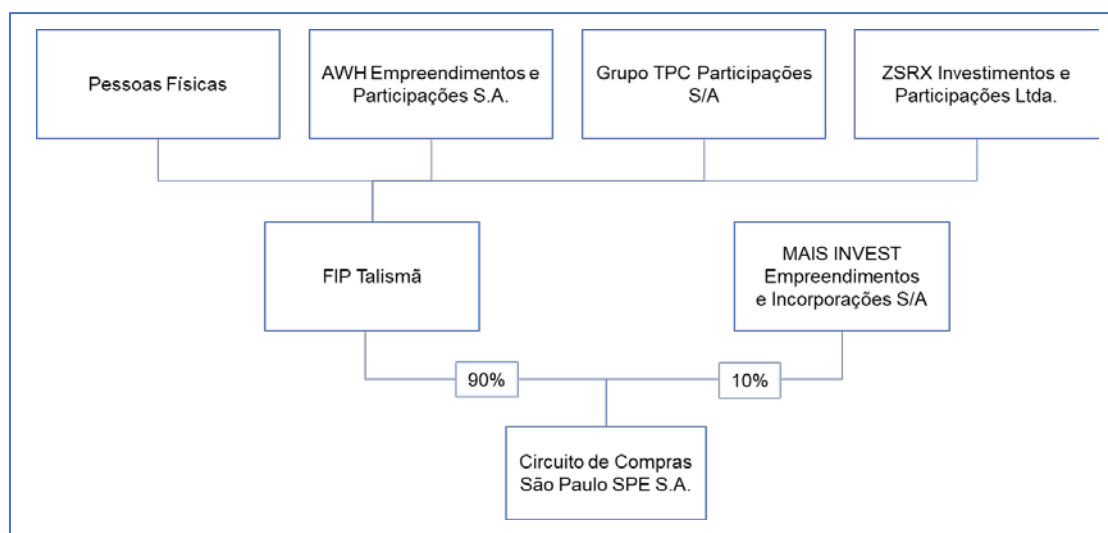
- viii) Apesar da desconsideração de obrigações e investimentos sob ponto de vista social e de interesse público, constantes no Contrato União-PMSP, não há previsão de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor da União;
 - ix) O Contrato PMSP-SPE deveria considerar uma reavaliação periódica das condições econômicas e sociais regionais para embasar o valor do aluguel do m² dos boxes. Assim, eventuais deteriorações do mercado de trabalho e da renda das famílias, em períodos de crise, configurando alterações expressivas nas condições do comércio popular, deveriam ser levadas em conta como fator de reavaliação do valor do aluguel e, conseqüentemente, de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato; e
 - x) Há elevada probabilidade de que o empreendimento em tela proporcione vultosos lucros e expressiva taxa interna de retorno (TIR) em favor da SPE, de forma desproporcional à remuneração da PMSP e, principalmente, da União. Portanto, o resultado remanescente auferido seria totalmente absorvido pela SPE, sem a devida compensação para o conjunto da sociedade e para o desenvolvimento econômico e social local.
61. Portanto, o contrato entre a PMSP e a SPE denota a possibilidade de o empreendimento ter seu objetivo descaracterizado, passando a visar sobremaneira a maximização do lucro da SPE. Assim, como a União é a proprietária do terreno, possuindo uma participação expressiva no investimento total do empreendimento, ela deveria receber uma remuneração adequada e proporcional para desempenhar a sua função alocativa e distributiva no desenvolvimento do país.
62. Além disso, como na prática a União renunciou à uma parcela das remunerações para a realização de investimentos como contrapartida social, a desconsideração de algumas dessas obrigações acessórias deveria, por si só, ensejar o reequilíbrio econômico do seu contrato com a PMSP.
63. Logo, verifica-se uma descaracterização dos critérios estabelecidos originalmente no contrato de concessão da União com a PMSP. Assim, termos e critérios econômicos contratuais deveriam ser reavaliados e, outros, incorporados.

4) Aspectos econômico-financeiros

4.1) A SPE e suas informações financeiras

64. A estrutura societária da SPE está compreendida substancialmente em um fundo de investimento de participações, que possui como cotistas e acionistas, além de pessoas físicas, outras empresas de participações. Dentre essas, ressaltam-se a AWH Empreendimentos e Participações S.A., o Grupo TPC Participações S/A, o ZSRX Investimentos e Participações Ltda e Mais Invest Empreendimentos e Incorporações S/A. (Figura 1). Ressalte-se que, antes do início das operações do novo empreendimento, foi constituído uma estrutura societária diferente da composição do consórcio de empresas, que foi a única participante e que venceu o processo licitatório.

Figura 1: Organograma societário – Circuito de Compras São Paulo SPE S.A.



Fonte: Ata de assembleia FIP Talismã, Demonstrações contábeis do Circuito de Compras São Paulo SPE S.A. em 31 de dezembro de 2020. (Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2021/Abril/06/empresarial/pdf/pg_0048.pdf) Elaboração AC Lacerda Consultores.

65. Com base nas demonstrações contábeis publicadas, durante o exercício findo em 31 de dezembro de 2020, foi realizada uma integralização adicional de capital na SPE, no valor de R\$ 67,7 milhões, em montantes proporcionais pelos acionistas da companhia. Dessa forma, o capital social (capital próprio) elevou-se para R\$ 156,7 milhões o que, adicionado aos prejuízos acumulados, representa um patrimônio líquido total de R\$ 114,4 milhões. (Figura 2)

Figura 2: Balanço patrimonial da SPE – 31 de dezembro de 2020 e de 2019 (em milhares de R\$)

Balanço Patrimonial em 31 de Dezembro							
Ativo	Nota	2020	2019	Passivo e patrimônio líquido	Nota	2020	2019
Circulante				Circulante			
Caixa e equivalentes de caixa	3	125.268	47.110	Fornecedores	8	17.236	20.057
Contas a receber	4	2.443	1.353	Aluguéis a pagar	8	248	318
Tributos a recuperar	5	754	400	Salários e encargos		324	507
Outros créditos		126	17	Tributos a pagar	9	1.441	2.131
Total do ativo circulante		128.591	48.880	Contas a pagar da concessão	10	19.220	18.258
Não circulante				Empréstimos e financiamentos	12	-	15.278
Realizável a Longo prazo				Total do passivo circulante		38.831	56.549
Partes relacionadas	6	-	430	Não circulante			
Depósitos judiciais		327	327	Aluguéis a pagar	8	362	-
Outros créditos		1.640	1.640	Adiantamentos de clientes	11	227.950	155.795
		1.967	2.397	Contas a pagar da concessão	10	162.375	131.464
Imobilizado		4.558	414	Provisão para riscos	13	608	693
Direito de Uso		602	309	Empréstimos e financiamentos	12	-	8.333
Intangível	7	696.472	460.260	Partes relacionadas	6	8	100.337
Total do não circulante		703.599	463.380	Debêntures a pagar	14	288.007	-
				Total do passivo não circulante		678.948	396.622
				Patrimônio líquido			
				Capital social	15.1	156.667	90.000
				Prejuízos acumulados		(42.256)	(30.911)
				Total do patrimônio líquido		114.411	59.089
Total do ativo		832.190	512.260	Total do passivo e do patrimônio líquido		832.190	512.260

Fonte: Demonstrações contábeis do Circuito de Compras em 31 de dezembro de 2020. (Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2021/Abril/06/empresarial/pdf/pg_0048.pdf)

66. Os saldos apresentados na conta do passivo “Adiantamento de clientes” representam os valores recebidos referentes às CDUs de lojas, conforme divulgado nas notas explicativas às demonstrações contábeis. Pode-se observar que tais valores passaram de R\$ 155,8 milhões em 2019, para R\$ 228,0 milhões em 2020. Ressalte-se que, conforme denota a análise de contratos entre SPE e lojistas obtidos junto ao Warde Advogados, há valores a receber de CDUs que foram parcelados pelos lojistas. Dado que ainda não ocorreu o início das atividades do empreendimento, possivelmente haja lojas disponíveis para locação e valores pendentes de recebimento e respectiva escrituração contábil.
67. Durante o ano de 2020, a SPE captou recursos por meio da emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI, lastreados em créditos imobiliários decorrentes das debêntures emitidas pela companhia. Considerando o valor capitalizado nesta transação, atualizado pelos juros devidos, a empresa registrava, em dezembro de 2020, o montante total de R\$ 288,0 milhões, divulgado na conta “Debentures a pagar”. O processo de securitização dos Certificados foi realizado pela Forte Securitizadora S.A. (Fortsec), que apresentou informações dessa operação em sua página na internet. Ressalte-se que o valor subscrito e divulgado pela Securitizadora monta R\$ 412,1 milhões, superior ao registrado no balanço até a última demonstração publicada. (Figura 3)

Figura 3: Detalhamento emissão CRI Circuito de Compras

 FORTESEC EMISSÕES O QUE É SECURITIZAÇÃO? RI LODGE GESTORA NOTÍCIAS FALE CONOSCO PT / EN			
 CIRCUITO DAS COMPRAS		SÉRIE 438ª A 448ª	DATA DA EMISSÃO 15/07/2020
		VALOR DA EMISSÃO R\$412.100.000,00	
Características: Corporativo Emissão: 1ª Série: 438ª a 448ª	Código Ativo: 20G0684774, 20G0684823, 20G0684848, 20G0684775, 20G0684824, 20G0684776, 20G0684826, 20G0684778, 20G0684827, 20G0684779, 20G0684828 Data de Vencimento: 20/06/2025 Quantidade Emitida: 412100	Valor global da série: R\$412.100.000,00 Atualização monetária: IGPM Juros Remunerados: 8,00% 16,00% 10,00%	Agente Fiduciário: Vórtx Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda. Coodenador Líder: XP INVESTIMENTOS CORRETORA DE CÂMBIO, TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A. Ambiente de Negociação: CETIP21
TERMO DE SECURITIZAÇÃO			

Fonte: Fortsec (disponível em: <https://fortesec.com.br/emissoes/>)

68. Os valores recebidos e registrados tanto em “Adiantamento de clientes” quanto em “Debentures a pagar”, representam a forma de financiamento realizada pela SPE para obtenção de recursos financeiros de terceiros (capital de terceiros) para utilização no empreendimento. Assim, a integralização de capital dos acionistas da SPE somou R\$ 156,7 milhões e o capital de terceiros (CDUs e captação via CRIs) somaram R\$ 516,0 milhões.
69. O valor do terreno da União, atualizado pela variação do IPCA para junho de 2021, é de R\$ 652,3 milhões. Esse montante é equivalente a 4,2 vezes o valor integralizado pelos acionistas. No entanto, considerando-se que os CDUs serão receitas do próprio empreendimento, o montante apresentado de recursos financeiros revertidos para investimento da construção e implementação é a soma da integralização de capital de acionistas acrescido da captação via CRIs, totalizando, até as últimas demonstrações contábeis divulgadas, R\$ 444,7 milhões. Esse montante equivale a cerca de 68% do valor atualizado do terreno da União.
70. Logo, do total necessário de investimento para a construção e implementação do circuito de compras o montante aportado pela União via concessão, foi significativamente superior ao da SPE. Considerando-se a soma do capital integralizado e do valor atualizado do

terreno, R\$ 809 milhões, a SPE teve uma participação no investimento inicial de 19,4%, enquanto a União de 80,6%.

4.2) Potencial econômico do Circuito de Compras São Paulo SPE S.A.

4.2.1) Estimativa de potencial econômico do empreendimento e remuneração da PMSP e da União

71. Um dos aspectos relevantes a serem considerados na avaliação do Circuito de Compras é o seu potencial econômico, sob o ponto de vista de geração de receitas.
72. A partir da Área Bruta Locável (ABL) de 41.700 m², divulgada no documento “Visita de fiscalização nas obras do Centro Popular de Compras do Pari – Circuito das Compras de São Paulo – Feira da Madrugada, realizada em 07/11/2019”, foi calculada a divisão da área a ser ocupada entre boxes e o restante da ABL. Para tal cálculo, levou-se em conta a quantidade de 4.000 boxes baseados em um tamanho¹ de 5 m², conforme informações divulgadas no site Nova Feira da Madrugada e no contrato entre a PMSP e a SPE (Figura 4).

Figura 4: Estrutura Centro de Compras



¹ Contrato entre Prefeitura e SPE, em seu parágrafo 15.3.2.4 define que os boxes provisórios deverão possuir no mínimo 3 m². Já o parágrafo 18.1 prevê uma estrutura que contemple 4.000 boxes de no mínimo 5 m² cada.



Fonte: Nova Feira da Madrugada (disponível em: <https://www.novafeiradamadrugada.com.br/estrutura>)

73. Dessa forma, estipulou-se que área dos boxes é de 20.000 m² e o restante, que será destinado para lojas, bancos e outras áreas locáveis, é de 21.700 m². Com base nessa estimativa, juntamente com dados de valores médios de locação e de CDUs por metro quadrado, extraídos de contratos disponibilizados pelo Warde Advogados, atualizados para junho de 2021, foi calculada uma estimativa para o valor de receita considerando tais aspectos. (Tabela 1)
74. O valor estimado de locação anual dos boxes é de R\$ 114 milhões e das outras áreas locáveis é de R\$ 146 milhões, totalizando R\$ 259 milhões². Assim, em 30 anos de exploração econômica do empreendimento, a estimativa é de uma receita total de locação de R\$ 7,8 bilhões, a preços de junho de 2021. (Tabela 1)

² Conforme Anexo VI - Plano de Negócios de Referência”, o valor total de receitas anuais com aluguel de boxes era de R\$ 105,5 milhões por ano e de lojas é de R\$ 5,0 milhões, ambos a preço de julho de 2013. Dessa forma, esses valores atualizados pela variação do IPC-FIPE para junho de 2021 são R\$ 161,2 milhões para boxes e R\$ 7,6 milhões para as lojas.

Antonio Corrêa de Lacerda
André Paiva Ramos
Roberto Yassuo Shiroma

Corecon/SP 16821
Corecon/SP 35515
CRC 1SP294826/O-0

Tabela 1: Estimativa de receita de aluguel com boxes e lojas (em R\$)

Unidade locável	Qtde	Área (m2)	Área total	Valor m²	Indexador	Índice acumulado	A preços de junho/2021			
							Valor m² atual	Valor mensal	Valor anual	Valor total (em 30 anos)
Boxes	4.000	5,00	20.000	360,00	IPC (base set/2015 var % até jun/2021)	31,66%	473,97	9.479.400	113.752.800	3.412.584.000
Lojas, bancos e outras áreas locáveis			21.700	396,00	INCC (base fev/2016 var % até jun/2021)	41,19%	559,12	12.132.904	145.594.848	4.367.845.440
Total			41.700					21.612.304	259.347.648	7.780.429.440

Fonte: Nova Feira da Madrugada (disponível em: <https://www.novafeiradamadrugada.com.br>), FIPE, FGV, PMSP, Warde Advogados. Elaborado por ACLacerda Consultores

75. As receitas de aluguéis apresentadas na tabela 1, não consideram outras receitas diversas, tais como as provenientes de locação de salas comerciais, *selfstorage*, guarda-volumes, hotel, espaços publicitários, estacionamento, CDUs, campanhas de *marketing* ou outras formas de geração de receitas provenientes do empreendimento.
76. Para os valores de CDUs a serem pagos pelas lojas, bancos e outras áreas locáveis, foi considerada uma premissa conservadora de renovação e rotatividade média de 6 vezes em um ciclo de 30 anos, levando-se em conta que os contratos estabelecem um prazo médio de 60 meses (5 anos) de duração. Dessa forma, o valor estimado de receita de CDUs é de R\$ 774 milhões para cada ciclo de renovação. Considerando-se a premissa de renovação e rotatividade em 30 anos, a receita totalizaria cerca de R\$ 4,6 bilhões. (Tabela 2)

Tabela 2: Estimativa de receita de CDUs de lojas, bancos e outras áreas locáveis (em R\$)

Valor CDU/M2	Indexador	Índice acumulado	Valor CDU atualizado	Total pela área de lojas a preços de jun/21	Renovação/rotatividade	Total (em 30 anos) a preços de jun/21
25.268,82	INCC (índice base fev/2016 variação até jun/2021)	41,19%	35.677,83	774.208.911	6	4.645.253.466

Fonte: Nova Feira da Madrugada (disponível em: <https://www.novafeiradamadrugada.com.br>), FGV, Warde Advogados. Elaborado por ACLacerda Consultores

77. A apropriação do resultado com os CDUs, considerando os valores acima apresentados, estabelece-se em aproximadamente R\$ 155 milhões ao ano (R\$ 774 milhões a cada ciclo de 5 anos). Assim, essa estimativa anual equivale ao montante integralizado pelos acionistas da SPE. Já a estimativa de receita de CDUs, em 5 anos, supera a soma do montante integralizado e da captação de recursos via CRIs no mercado financeiro.

Considerando-se a soma da integralização de capital de acionistas acrescido da captação via CRIs, que totaliza cerca de R\$ 445 milhões até as últimas demonstrações contábeis divulgadas (Figura 2), a estimativa de recebimento de CDUs, em 5 anos, é 74% superior.

78. Além disso, considerando-se as informações de quantidade de vagas de estacionamento divulgadas no *website* (Figura 4), e os preços médios praticados na região³, fornecidos pelo Warde Advogados, estima-se que, por ano, seja auferida uma receita total de R\$ 64 milhões. **Dessa forma, em 30 anos, apenas a receita de estacionamento montaria R\$ 1,9 bilhão.** (Tabela 3)

Tabela 3: Estimativa de receita de estacionamento (em R\$)

Tipo Vaga	Qtde vagas	Valor/dia	Rotatividade	Total/dia	Total/ano (313 dias)	Valor total (em 30 anos) a preços de junho/2021
Automóveis	2.400	40,00	150,00%	144.000	45.072.000	1.352.160.000
Ônibus	315	140,00	100,00%	44.100	13.803.300	414.099.000
Motos	420	15,00	150,00%	9.450	2.957.850	88.735.500
Outros				7.395	2.314.635	69.439.050
Total				204.945	64.147.785	1.924.433.550

Fonte: Nova Feira da Madrugada (disponível em: <https://www.novafeiradamadrugada.com.br>), Warde Advogados.
Elaborado por ACLacerda Consultores

79. A título de comparação, o Valor do Contrato entre a PMSP e a SPE, atualizado pela variação do IPC-Fipe até junho de 2021, é cerca de R\$ 1,9 bilhão. Logo, apenas a estimativa de receita com estacionamento é equivalente ao Valor do Contrato, o que denota uma subestimação do potencial econômico do empreendimento nos termos estipulados. (Tabela 4)

³ Apesar de o documento "Anexo VI – Plano de Negócios de Referência" apresentar estimativas de referência para valores de estacionamento, considerou-se que essas foram subavaliadas.

Tabela 4: Atualização do Valor do Contrato entre a PMSP e a SPE (em R\$)

Contrato PMSP e SPE	Valor base	Indexador	Varição acumulada	Valor atualizado a preços de junho/2021
Valor do Contrato	1.500.000.000	IPC FIPE acumulado (base dez 2015 variação até jun 2021)	28,10%	1.921.453.785

Fonte: Contrato entre PMSP e SPE, FIPE. Elaborado por ACLacerda Consultores

80. A estimativa anual da soma de apenas estas três fontes da receita (aluguel, CDU e estacionamento) é de R\$ 478 milhões. Assim, em 30 anos de exploração econômica, a receita estimada é de cerca de R\$ 14,4 bilhões (Tabela 5). Ressalte-se que nessa estimativa conservadora não foram consideradas outras receitas em potencial, tais como as provenientes de locação de salas comerciais, hotel, espaços publicitários, campanhas de *marketing* ou outras atividades do empreendimento, tampouco as estimativas de receita da exploração da feira provisória ao longo de 5 anos (período de construção do novo empreendimento).

Tabela 5: Estimativa do total de receitas em 30 anos de exploração econômica do empreendimento (em R\$)

Fonte de Receita	Valor total (em 30 anos) a preços de junho/2021
Aluguel	7.780.429.440
CDUs	4.645.253.466
Estacionamento	1.921.453.785
Total	14.347.136.691

Elaborado por ACLacerda Consultores

81. Com base nessa estimativa, a Parcela de Compensação de 5% geraria um montante anual de R\$ 24 milhões à Prefeitura, sendo, desse valor, R\$ 6,5 milhões à União (valor da contraprestação pelo uso do terreno atualizado pela variação do IPCA), representando 27% do total dessa Parcela. Considerando o período total da concessão, 35 anos, a Parcela de Compensação à PMSP seria de cerca de R\$ 720 milhões relativa à receita de 30 anos de operação do novo empreendimento, acrescido de R\$ 33 milhões relativo ao período de 5 anos da feira provisória (período de construção do novo empreendimento), totalizando R\$ 753 milhões. Desse valor, R\$ 228 milhões devidos a título de remuneração da União (relativo aos 35 anos de concessão do terreno). Destaque-se que 50% do valor total da outorga, equivalente a cerca de R\$ 33 milhões atualizado pela variação do IPC-

Fipe até junho de 2021, ainda deve ser acrescido como uma remuneração da União. (Tabela 6)

Tabela 6: Estimativa da parcela de remuneração da União (em R\$)

Resultado União	Valor base	Indexador	Variação	a preços de junho/2021		
				valor atualizado	valor ano	total anos (35 anos)
Parcela de Compensação	3.954.400	IPCA acumulado (jul 2012 a jun 2021)	64,97%	6.523.383	6.523.383	228.318.394
Outorga (50% de R\$ 50.500.016)	25.250.008	IPC FIPE acumulado (set 2015 a jun 2021)	31,66%	33.244.060		33.244.060
Total						261.562.454

Fonte: Contrato entre União e PMSP, FIPE, IBGE. Elaborado por ACLacerda Consultores

82. Logo, a parcela de remuneração para a União, ao longo da vigência do prazo da Concessão, será de cerca de R\$ 262 milhões, representando 40% do valor atualizado do terreno. Essa remuneração equivale a 1,8% da estimativa da soma de apenas as receitas com aluguéis, estacionamento e CDUs em 30 anos do novo empreendimento, apresentada neste parecer (Tabela 5). Ressalte-se que essa participação da União relativamente ao total de receitas seria efetivamente inferior à 1,8% se consideradas as outras potenciais fontes, como, por exemplo, o período de exploração da feira provisória. Levando-se em conta a possibilidade de renovação da concessão pelo mesmo período, totalizando 70 anos, a remuneração da União em relação ao total de receitas poderia ser ainda mais reduzida.

83. Outro aspecto a ser levado em consideração é o Contrato de Concessão entre a PMSP e a SPE, que estipula um Valor de Contrato atualizado de R\$ 1,9 bilhão (Tabela 4). Esse montante representa pouco mais de 13% da soma das receitas esperadas advindas de aluguéis, estacionamento e CDUs durante a vigência contratual. Portanto, verifica-se que a estimativa de Valor de Contrato foi significativamente subavaliada pela PMSP.

4.2.2) Análise comparativa do empreendimento Circuito de Compras com outros similares

84. Em termos comparativos a outros empreendimentos similares, constata-se que os valores de aluguel cobrados pelo Circuito de Compras estão em níveis superiores aos praticados no mercado. Considerando a estimativa apresentada na tabela 7, o valor médio mensal

do aluguel por metro quadrado do Circuito de Compras é de R\$ 518,28⁴. Verificando-se a Mensagem da Administração do Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A. (Grupo Iguatemi), apresentadas em conjunto com suas demonstrações contábeis auditadas⁵ elaboradas para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020, observa-se que o valor médio do metro quadrado é de R\$ 441,64 no Shopping Iguatemi São Paulo. Esse shopping é amplamente reconhecido pelo seu perfil de lojas voltado, principalmente, ao público consumidor integrante da parcela da população de média alta e alta renda. Portanto, além do valor médio cobrado pelo Circuito de Compras ser 17% superior ao do Shopping Iguatemi São Paulo, também é mais elevado que os dos outros empreendimentos do Grupo Iguatemi. (Tabela 7)

85. Da mesma forma, a estimativa de receita oriunda do estacionamento do Circuito de Compras, R\$ 41 milhões/ano, também é mais elevada que a verificada em cada um dos empreendimentos do Grupo Iguatemi. Assim, o potencial de receitas do Circuito de Compras, R\$ 323 milhões/ano, sem considerar CDUs, também supera as receitas de cada empreendimento do Grupo Iguatemi. (Tabela 7)

Tabela 7: Comparativo de receitas anuais entre o Circuito de Compras e o Grupo Iguatemi (em R\$)

Shopping	ABL	Receita locação (em milhares de R\$)	IGPM	Receita anual de locação (a valores de 30/06/2021) (a) (em milhares de R\$)	Aluguel Médio/M² (em R\$)	Estacionamento anual (b) (em milhares de R\$)	Total anual (a+ b) (em milhares de R\$)
Circuito de compras - Lojas, bancos e outras áreas locáveis	21.700			145.595	559,12		
Circuito de compras - Médio	41.700			259.348	518,28	64.148	323.496
Circuito de compras - Boxes	20.000			113.753	473,97		
Iguatemi São Paulo	49.260	226.855	15,08%	261.065	441,64	16.792	277.857
Pátio Higienópolis	33.459	104.676	15,08%	120.461	300,02	6.948	127.409
JK Iguatemi	34.357	88.331	15,08%	101.651	246,56	10.435	112.086
Iguatemi Campinas	72.725	110.571	15,08%	127.245	145,81	16.140	143.385
Iguatemi Alphaville	31.147	34.131	15,08%	39.278	105,09	8.467	47.745
Iguatemi Esplanada (2)	64.809	66.635	15,08%	76.684	98,60	13.673	90.357
Market Place	26.882	26.931	15,08%	30.992	96,07	7.118	38.110
Galleria	33.141	22.976	15,08%	26.441	66,49	5.333	31.774
Iguatemi São Carlos	22.334	12.533	15,08%	14.423	53,82	1.964	16.387

Fonte: Demonstrações contábeis Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A. em 31 de dezembro de 2020 (disponível em: <https://ri.iguatemi.com.br/Download.aspx?Arquivo=ynH3Jq4Yg4qUdu65KOk04g==>), FGV, PMSP, Warde Advogados. Elaborado por ACLacerda Consultores

⁴ O valor médio mensal do aluguel por metro quadrado foi obtido por meio da estimativa do total mensal de receitas com aluguel dividido pela ABL.

⁵ As demonstrações contábeis de companhias abertas com ações negociadas em bolsa seguem as normas estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e são auditadas por empresas de auditorias independentes.

86. De forma similar, comparando-se o valor do aluguel médio estimado em outros shoppings da região de São Paulo, obtidos por meio de laudos de avaliação elaborados por empresas especializadas e destinados aos fundos imobiliários, observa-se que o nível médio de locação por m² fica abaixo dos R\$ 100,00, mesmo considerando as diferentes datas de projeções futuras. **O valor de locação por metro quadrado do Circuito de Compras de R\$ 518,28 é superior em muitas vezes o valor médio obtido pelos shoppings citados, como, por exemplo, do Penha, R\$ 81,28, e, mais discrepante ainda, do West Plaza, R\$ 41,91.** (Tabela 8)
87. Outro aspecto a ser observado é que o valor estimado de receita de estacionamento para o Centro de Compras é de cerca de R\$ 64 milhões por ano, valor superior em mais de 400% comparativamente ao do Mooca Plaza Shopping, de ABL similar, de R\$ 12 milhões. (Tabela 8)

Tabela 8: Comparativo de receitas estimadas entre Circuito de Compras e Shoppings⁶ selecionados da região de São Paulo (em R\$)

Shopping	Avaliador	Data avaliação	Data projeção fluxo ano 1	ABL	Receita aluguel (em milhares de R\$)	IGPM	Receita aluguel (a valores de 30/06/2021 - IGPM) (a) (em milhares de R\$)	Aluguel Médio/ M² (em R\$)	Estacionamento (b) (em milhares de R\$)	Total (a+ b) (em milhares de R\$)
Circuito de compras - Lojas				21.700			145.595	559,12		
Circuito de compras - Médio				41.700			259.348	518,28	64.148	323.496
Circuito de compras - Boxes				20.000			113.753	473,97		
Shopping Penha	CBRE	10/01/2020	31/12/2020	29.500	25.002	15,08%	28.772	81,28	3.650	32.422
Shopping Light	Cushman & Wakefield	31/12/2020	31/12/2021	18.529	10.417		10.417	46,85	700	11.117
Shopping West Plaza	Cushman & Wakefield	24/11/2020	31/12/2021	36.780	18.499		18.499	41,91	7.500	25.999
Mooca Plaza Shopping	CBRE	31/12/2020	31/12/2021	41.993	43.536		43.536	86,40	11.600	55.136
Shopping Bonsucesso (Guarulhos)	CBRE	31/12/2020	31/12/2021	27.968	19.634		19.634	58,50	2.970	22.604
Suzano Shopping (Suzano)	CBRE	31/12/2020	31/12/2021	24.039	17.257		17.257	59,82	3.360	20.617
Franca Shopping (Franca)	CBRE	21/01/2021	31/12/2021	18.677	12.623		12.623	56,32	120	12.743

Fonte: Laudos de avaliação de CBRE e Cushman & Wakefield, Warde Advogados, FGV, PMSP. Elaborado por ACLacerda Consultores

⁶ Laudos de avaliação dos Shoppings disponíveis em:

Shopping Penha - <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/visualizarDocumento?id=108597&cvm=true>
Shopping Light - <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/visualizarDocumento?id=178633&cvm=true>
Shopping West Plaza - <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/visualizarDocumento?id=140547&cvm=true>
Mooca Plaza Shopping - <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/visualizarDocumento?id=140523&cvm=true>
Shopping Bonsucesso (Guarulhos) - <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/visualizarDocumento?id=140521&cvm=true>
Suzano Shopping (Suzano) - <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/visualizarDocumento?id=140539&cvm=true>
Franca Shopping (Franca) - <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/visualizarDocumento?id=143208&cvm=true>

88. Tendo como bases de comparação os valores de locação cobrados em outros *shoppings* privados, que buscam a maximização de seus lucros, inclusive aqueles voltados para o público de média alta e alta renda, verifica-se que os valores praticados no Circuito de Compras, tanto para boxes quanto para lojistas, são muito elevados. Essa situação fica ainda muito mais discrepante considerando-se os vultosos valores cobrados pela SPE a título de CDUs. Logo, confirma-se que o objetivo da concessão presente no contrato entre a União e o Município foi desvirtuado. Ou seja, **o objetivo de fomento do comércio popular e desenvolvimento econômico e social dos polos comerciais do centro de São Paulo, assim como a implementação de equipamentos urbanos na região, tornou-se secundário**. Diante da deterioração do mercado de trabalho e das condições de vida da população, esse empreendimento deveria criar possibilidades de geração de emprego e renda para os ofertantes que têm seus comércios nesse empreendimento e para os demandantes, que são consumidores populares e outros comerciantes de pequeno porte de diversas regiões do país.
89. O modelo de concessão, a relação entre os contratos firmados (União – PMSP e PMSP – SPE) e os termos econômico-financeiros pactuados criam a possibilidade de que a lógica privada se imponha, baseando-se no objetivo principal de maximização de lucros, em detrimento do conjunto da sociedade. Dentre as distorções observadas, estão tanto a disparidade nos valores cobrados de aluguéis relativamente aos valores praticados no mercado, quanto de CDUs, o que se mostra um critério econômico, não isonômico e incompatível com um centro popular de compras. Assim, essa situação é ainda mais agravada considerando-se o público de comerciantes e dos consumidores do empreendimento em tela, que é majoritariamente formado pela parcela da população de baixa e média baixa renda. Logo, alternativas mais adequadas de critério de ingresso dos comerciantes populares deveriam ser avaliadas, inclusive tendo como base outros empreendimentos com objetivo e público-alvo similares.

5) Considerações finais

90. O parecer abordou a avaliação dos termos do *Contrato de Concessão de Direito Real de Uso* e seus aditivos, entre a União e o Município de São Paulo, considerando as condições estabelecidas, seus impactos econômico-financeiros, como eventuais prejuízos patrimoniais para a União e obrigações sobre o ponto de vista social e do interesse público. Adicionalmente, aspectos como desvio de finalidade, elevados valores de aluguéis, atividades de interesse público no fomento do comércio popular, “modicidade tarifária” e unidades habitacionais de interesse social também foram analisados.
91. Outro aspecto contemplado se refere à análise do contrato de concessão entre o Município de São Paulo e o Circuito de Compras São Paulo SPE S/A. Foram avaliados os termos relacionados à estrutura remuneratória do contrato de Concessão de Obra Pública em face do interesse público primário e do desenvolvimento econômico e social local, principalmente do comércio popular na região.
92. Além disso, foram ainda analisados os termos comerciais do relacionamento com os comerciantes populares interessados em instalar suas atividades no futuro Circuito de Compras, sobretudo no que se refere à cobrança de “luvas” (CDU). Outros aspectos ressaltados referem-se à ausência ou indefinição nos contratos da quantidade de lojas a serem instaladas, projeção de receitas, valor/perfil cobrado dos lojistas, montante de captação de recursos via certificados de recebíveis imobiliários (CRI), finalidade do interesse público no fomento ao comércio popular e potencial desequilíbrio econômico-financeiro em favor do poder público, especialmente da União.
93. No longo prazo, a economia brasileira tem todas as condições de retomar o crescimento econômico em base sustentáveis, tendo em vista o seu elevado potencial: mercado interno pujante, disponibilidade de recursos naturais, diversidade de atividades econômicas, dentre outros aspectos. Assim, contratos que envolvem um longo período de vigência deveriam considerar a possibilidade de revisão futura dos termos econômico-financeiros, a partir das alterações que vierem a ocorrer nas condições de mercado.
94. Diante dos objetivos da concessão em tela, potenciais desvios de finalidade deveriam ser coibidos e penalizados, como apresentado no Contrato União-PMSP de Concessão. Portanto, elevados valores de aluguéis e cobrança de “Cessão de Direito de Uso” (CDU) – “luvas” dos boxes, bem como a falta de cumprimento de contrapartidas e obrigações sociais estabelecidas contratualmente, são exemplos de aspectos que caracterizam um evidente desvio de finalidade desta Concessão.

95. Além de aspectos relacionados ao desvio de finalidade, que devem ser monitorados por órgãos reguladores e fiscalizadores, a remuneração à União definida em contrato também aponta para uma potencial subavaliação. O estabelecimento de uma remuneração de 1% sobre o valor do imóvel, em termos reais, corrigidos pela variação do IPCA, por 35 anos, denota um conjunto de discrepâncias econômico-financeiras, como:

- i) a avaliação do imóvel foi realizada anteriormente ao contrato de concessão, que foi assinado em julho de 2012, sem considerar cláusulas de reavaliação periódica;
- ii) o valor do imóvel e, conseqüentemente, da remuneração da União, não será alterado em termos reais (descontando efeitos inflacionários) ao longo de 35 anos;
- iii) não considera o crescimento da economia e da localidade e, conseqüentemente, valorização da área ao longo do período de concessão;
- iv) somente considera como base da remuneração da União parte do empreendimento, restrito ao terreno, e, não, o empreendimento como um todo (terreno, estacionamento, área locável e outros);
- v) não considera o potencial econômico-financeiro do projeto;
- vi) não considera uma reavaliação do valor de remuneração à União no caso de cláusulas e contrapartidas definidas no contrato não serem cumpridas pelo concessionário ou renunciadas pelo concedente (União), como, por exemplo, de obrigações sociais em habitação, saúde e educação, previstas em termos do contrato;
- vii) não define “travas” para garantir o desenvolvimento econômico, social e local, com responsabilidade ambiental, restringindo o comportamento de maximização de lucros a qualquer custo da empresa privada, em detrimento dos lojistas e do interesse social local;
- viii) não considera que o valor do terreno, R\$ 395.440.000,00 (trezentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e quarenta mil reais), em valores de 2012, tem uma participação expressiva no montante de investimentos necessários para a realização do empreendimento desse porte;
- ix) não define índices de atualização monetária para serem aplicados aos diferentes interessados no empreendimento (boxes, lojas, estacionamento e outros), de forma a restringir o descompasso de índices de correção de valores ao longo

- dos 35 anos, o que pode impulsionar ganhos desproporcionais à concessionária privada; e
- x) não define como a PMSP será remunerada pelas suas responsabilidades e pela intermediação entre a União e o empreendedor privado para a realização e a operação do Projeto Circuito de Compras. Desta forma, o contrato possibilita que a PMSP tenha uma remuneração superior à da União, que é a legítima proprietária do imóvel objeto da concessão.
96. Diante desses aspectos, ressaltamos que o contrato de concessão entre a União e a PMSP deveria ter seus termos reavaliados, visando a evitar desvios de finalidades, garantir uma remuneração adequada à União e fomentar o desenvolvimento econômico, social e local, com responsabilidade ambiental.
97. Já o contrato entre a PMSP e a SPE denota a possibilidade de o empreendimento ter seu objetivo descaracterizado, passando a visar preponderantemente a maximização do lucro da SPE. Assim, como a União é a proprietária do terreno que possui uma participação expressiva no investimento total do empreendimento, ela deveria receber uma participação adequada das receitas e desempenhar a sua função alocativa e distributiva para o desenvolvimento local e nacional.
98. Além disso, como na prática a União renunciou a uma parcela das remunerações para a realização de investimentos como contrapartida social, a desconsideração e/ou renúncia de algumas das obrigações acessórias deveria, por si só, ensejar reequilíbrio econômico do seu contrato com a PMSP.
99. Logo, verifica-se uma descaracterização dos critérios estabelecidos originalmente no contrato de concessão da União com a PMSP. Assim, termos e critérios econômicos contratuais deveriam ser reavaliados e, outros, incorporados.
100. No que se refere ao potencial econômico do empreendimento Circuito de Compras, a estimativa anual da soma das receitas de aluguel, CDU e estacionamento é de R\$ 478 milhões. **Assim, em 30 anos de exploração econômica, a receita estimada é de cerca de R\$ 14,4 bilhões.** Ressalte-se que nessa estimativa não foram consideradas outras receitas em potencial, tais como as provenientes de locação de salas comerciais, *selfstorage*, hotel, espaços publicitários, campanhas de *marketing* ou outras atividades do empreendimento.
101. Com base nessa estimativa, a Parcela de Compensação de 5% geraria um montante anual de R\$ 24 milhões à Prefeitura, sendo, desse valor, R\$ 6,5 milhões à União (valor da contraprestação pelo uso do terreno atualizado pela variação do IPCA), representando 27% do total dessa Parcela. Considerando o período total da concessão, 35 anos, a

Parcela de Compensação à PMSP seria de cerca de R\$ 720 milhões relativa à receita de 30 anos de operação do novo empreendimento, acrescido de R\$ 33 milhões relativo ao período de 5 anos da feira provisória (período de construção do novo empreendimento), totalizando R\$ 753 milhões. Desse valor, R\$ 228 milhões devidos a título de remuneração da União (relativo aos 35 anos de concessão do terreno). Destaque-se que 50% do valor total da outorga, equivalente a cerca de R\$ 33 milhões atualizado pela variação do IPC-Fipe até junho de 2021, ainda deve ser acrescido como uma remuneração da União.

102. Logo, a parcela de remuneração para a União, ao longo da vigência do prazo da Concessão, será de cerca de R\$ 262 milhões, representando 40% do valor atualizado do terreno. Essa remuneração equivale a 1,8% da estimativa da soma de apenas as receitas com aluguéis, estacionamento e CDUs em 30 anos do novo empreendimento, apresentada neste parecer. Ressalte-se que essa participação da União relativamente ao total de receitas seria efetivamente inferior à 1,8% se consideradas as outras potenciais fontes, como, por exemplo, o período de exploração da feira provisória. Levando-se em conta a possibilidade de renovação da concessão pelo mesmo período, totalizando 70 anos, a remuneração da União em relação ao total de receitas poderia ser ainda mais reduzida.
103. Tendo como bases de comparação os valores de locação cobrados em outros *shoppings* privados, que buscam a maximização de seus lucros, inclusive aqueles voltados para o público de média alta e alta renda, verifica-se que os valores praticados no Circuito de Compras, tanto para boxes quanto para lojistas, são muito elevados. Essa situação fica ainda muito mais discrepante considerando-se os vultosos valores cobrados pela SPE a título de CDUs. Logo, confirma-se que o objetivo da concessão presente no contrato entre a União e o Município foi desvirtuado. Ou seja, **o objetivo de fomento do comércio popular e desenvolvimento econômico e social dos polos comerciais do centro de São Paulo, assim como a implementação de equipamentos urbanos na região, tornou-se secundário.** Diante da deterioração do mercado de trabalho e das condições de vida da população, esse empreendimento deveria criar possibilidades de geração de emprego e renda para os ofertantes que têm seus comércios nesse empreendimento e para os demandantes, que são consumidores populares e outros comerciantes de pequeno porte de diversas regiões do país.

104. O modelo de concessão, a relação entre os contratos firmados (União – PMSP e PMSP – SPE) e os termos econômico-financeiros pactuados criam a possibilidade de que a lógica privada se imponha, baseando-se no objetivo principal de maximização de lucros, em detrimento do conjunto da sociedade. Dentre as distorções observadas, estão tanto a disparidade nos valores cobrados de aluguéis relativamente aos valores praticados no mercado, quanto de CDUs, o que se mostra um critério econômico, não isonômico e incompatível com um centro popular de compras. Assim, essa situação é ainda mais agravada considerando-se o público de comerciantes e dos consumidores do empreendimento em tela, que é majoritariamente formado pela parcela da população de baixa e média baixa renda. Logo, alternativas mais adequadas de critério de ingresso dos comerciantes populares deveriam ser avaliadas, inclusive tendo como base outros empreendimentos com objetivo e público-alvo similares.
105. Devido ao vultoso tamanho e grande relevância desse empreendimento para a região, especialmente para o desenvolvimento econômico, social e local, este parecer defende que é imprescindível uma reavaliação do modelo adotado para a concessão. Essa posição visa a defender, tanto o interesse público, quanto patrimonial da União, sobretudo pela possibilidade de a remuneração à União ter sido subdimensionada devido ao expressivo potencial econômico-financeiro da concessão.
106. Adrede, a renúncia de contrapartidas e obrigações acessórias, que inicialmente foram definidos no contrato entre União e Município, e cobrança de elevados valores de Cessão de Direitos de Uso (CDU) e aluguéis também configuram desvios de finalidade da Concessão, em favor apenas da maximização dos lucros do concessionário.
107. Os aspectos apresentados confirmam que é imprescindível a realização de uma perícia a fim de aprofundar algumas das questões abordadas no presente parecer, as quais significam itens de relevância para uma avaliação pormenorizada da concessão em tela;
108. Dentre as questões que consideramos relevantes e que podem ser aprofundadas em um segundo momento, destacam-se:
- a) Reavaliação do potencial econômico do empreendimento (*Valuation*), considerando todas as receitas potenciais abrangidas na concessão;
 - b) Realização efetiva das contrapartidas sociais;
 - c) Evitar abusividade na cobrança de aluguéis, CDUs (“luvas”), condomínio e outras taxas aos lojistas;
 - d) Garantir uma remuneração adequada à União e ao Município, ao longo de todo o período da concessão;

Antonio Corrêa de Lacerda
André Paiva Ramos
Roberto Yassuo Shiroma

Corecon/SP 16821
Corecon/SP 35515
CRC 1SP294826/O-0

ACLacerda
Consultores Associados

fls. 91

- e) Incentivar a concorrência inclusiva, incorporando empreendedores individuais e empresas de pequeno porte;
- f) Evitar descasamento dos critérios de reajuste monetários;
- g) Fomentar o comércio popular local, bem como contrapartidas voltadas ao desenvolvimento econômico, social e regional, com responsabilidade ambiental.

São Paulo, 24 de agosto de 2021



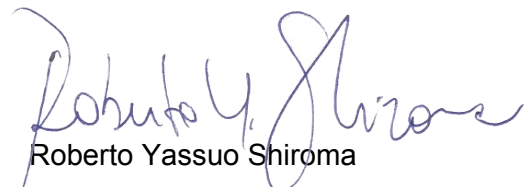
Antonio Corrêa de Lacerda

Economista - Corecon/SP 16821



André Paiva Ramos

Economista - Corecon/SP 35515



Roberto Yassuo Shiroma

Contador - CRC 1SP294826/O-0

6) Apresentação da formação acadêmica e experiência profissional dos autores (Curricula Vitae)

Antonio Corrêa de Lacerda (responsável técnico e coordenador)

Sócio fundador da ACLacerda Consultores é doutor em economia pelo Instituto de Economia da Unicamp, mestre em economia política e economista. É professor-doutor, ex-diretor da FEA e ex-coordenador do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC/SP, docente associado da Fundação Dom Cabral e professor convidado da Fundação Instituto de Administração (FIA). Atual presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon). É membro do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional da USP (GACINT), do Conselho Superior de Economia da FIESP (COSEC) e do Conselho Temático de Política Econômica da CNI (COPEC). Na Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha foi coordenador do Comitê de Economia e articulista da Revista Brasil-Alemanha. É articulista do Jornal "O Estado de S. Paulo" e de outros periódicos. Comentarista do Jornal da Cultura (da TV Cultura) e de outros programas televisivos, como os da GloboNews.

Foi economista-chefe e ocupou cargos de direção em grandes empresas e organizações, como Siemens (onde atuou inclusive na Alemanha), CIESP, ABDIB e ABINEE. Presidiu a SOBEET e o CORECON/SP. É autor de vários artigos e escreveu ou colaborou em mais de 20 livros na área. Em 2011, foi homenageado com a comenda Mario Henrique Simonsen do CORECON/SP como economista de destaque. Recebeu o prêmio Personalidade Econômica da CNTU (Confederação Nacional dos Trabalhadores Universitários) em 2013. Eleito "Personalidade Econômica 2017", pelo Conselho Federal de Economia (Cofecon).

André Paiva Ramos

Economista e mestre em economia política pela PUC-SP. É economista da ACLacerda Consultores Associados e é professor de economia na Universidade Cruzeiro do Sul. É Doutorando em Economia da Universidade de Brasília (UnB). Integra a diretoria do Sindicato dos Economistas (Sindecon-SP). Foi professor de economia na Universidade Federal de Alfenas (Unifal) e na Universidade Paulista (Unip). Integra o grupo de Pesquisas em Desenvolvimento Econômico e Política Econômica (DEPE). Foi consultor na Ernst & Young (EY) atuando em finanças. Trabalhou na área financeira da Natura atendendo a diversas Diretorias da Corporação. Trabalhou nas áreas de Projetos e Planejamento e de Câmbio do Unibanco. É autor de artigos e capítulos de livros publicados.

Roberto Yassuo Shiroma

Economista e contador formado pela PUC-SP e consultor da ACLacerda Consultores Associados. Foi auditor contábil pela PricewaterhouseCoopers e pela Ernst & Young (EY) entre 2001 e 2016, atuando principalmente na auditoria de instituições financeiras, tais como bancos, consórcios, financeiras e securitizadoras, e também na auditoria de fundos de investimentos. Atuou também como estruturador e instrutor de cursos voltados aos mais diversos assuntos do mercado financeiro.