

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATAÇÃO E DE TERMO DE ADITAMENTO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nºs 2021/0775 (contrato) e 2021/0777 (termo de aditamento)

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Contrato de Concessão nº 057/SVMA/2019 - Concessão para a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade, bem como a execução de obras e serviços de engenharia, e Termo de Aditamento nº 001/SVMA/2020

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade dos atos examinados quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA

2.4. Período da realização

26.02.21 a 31.03.21

2.5. Período de abrangência

Não aplicável

2.6. Equipe técnica

Rafael de Almeida Paulillo

RF nº 20.141

2.7. Procedimentos

- Análise das cláusulas do contrato e do termo de aditamento;

- Análise dos documentos anexados ao processo SEI nº 6071.2018/0000076-0.

2.8. Siglas e abreviaturas

CADIN	–	Cadastro Informativo Municipal
CGM	–	Controladoria Geral do Município
CNPJ	–	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CRF	–	Certificado de Regularidade do FGTS
DOC	–	Diário Oficial da Cidade
DM	–	Decreto Municipal
FGTS	–	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
fl. / fls.	–	folha / folhas
LF	–	Lei Federal
LM	–	Lei Municipal
Págs.	–	Páginas
RF	–	Registro Funcional
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informações da Prefeitura do Município de São Paulo
SGM	–	Secretaria de Governo Municipal
SMDP	–	Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (extinta)
SPE	–	Sociedade de Propósito Específico
SVMA	–	Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente
TCM-SP	–	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente da análise do Contrato de Concessão nº 057/SVMA/2019 (Peça 06) e de seu Termo de Aditamento nº 001/SVMA/2020 (Peça 32), ambos firmados entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA e a empresa Urbia Gestão de Parques SPE S/A.

Essa contratação decorre da Concorrência Internacional nº 01/SVMA/2018. A documentação referente à licitação e à contratação, bem como os demais procedimentos administrativos, constam no processo SEI nº 6071.2018/0000076-0.

As fiscalizações relativas à época da licitação elaboradas por esta Coordenadoria foram: Acompanhamento do Edital (TC nº 3970/2018), representações (TCs nºs 722/2019, 3755/2019 e 13345/2019) e Acompanhamento da Licitação (TC nº 4635/2019), todos esses processos já julgados por este TCM-SP. Já o Acompanhamento da Execução deste contrato foi autuado no TC nº 5557/2021.

Desse modo, esclarece-se que as questões atinentes à justificativa da contratação, à regularidade da minuta do contrato e de seus anexos, bem como ao processamento da licitação, já foram enfrentadas nestas fiscalizações.

Ressalta-se que o presente processo foi autuado conforme determinação do Conselheiro Relator, Memorando Gabinete Conselheiro Domingos Dissei nº 180/2019 (Peça 05).

Neste trabalho, analisar-se-á, primeiro, o Contrato de Concessão, para depois passar-se à análise do Termo Aditivo.

3.2. Contrato de Concessão nº 57/SVMA/2019

3.2.1. Convocação para assinatura do contrato

Conforme publicação no DOC de 02.11.19, pag. 102 (documento SEI 022761161), a adjudicatária da Concorrência Internacional nº 01/SVMA/2018, Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A., foi convocada para a assinatura do contrato em trinta dias.

Posteriormente, a empresa apresentou solicitação de prorrogação desse prazo por mais trinta dias (documento SEI 023444166), o que foi concedido, conforme DOC de 03.12.19, pag. 78 (documento SEI 023700211).

3.2.2. Objeto

O contrato tem como objeto a "Concessão para Serviços de Gestão, Operação e Manutenção dos Parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado

e Jardim Felicidade, bem como obras e serviços de engenharia, nos termos deste contrato" (Peça 06, fl. 15).

3.2.3. Contratado, valor e vigência do contrato

Para a assinatura do contrato, a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. criou a Sociedade de Propósito Específico Urbia Gestão de Parques SPE S/A, conforme previsto na cláusula 22.1 do edital (Peça 07, fl. 45).

Conforme Cláusula 19.1 do Contrato (peça 06, fl. 34), o valor estimado do contrato é de R\$ 1.338.103.615,56 (um bilhão trezentos e trinta e oito milhões cento e três mil seiscentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos), que corresponde ao valor dos investimentos, das despesas e dos custos operacionais estimados para execução das obrigações do contrato, cumulado com o somatório dos valores estimados de outorga, compostos tanto pela parcela de Outorga Fixa como pelas parcelas de Outorga Variável, durante todo o prazo de vigência da Concessão. A explicação do valor do contrato está em comunicação eletrônica da Secretaria Municipal de Governo - SGM (Peça 14).

Conforme Cláusula 7ª do Contrato (peça 06, fl. 16), o prazo de vigência do contrato é de 35 (trinta e cinco) anos, contados da data da Ordem de Início (20.01.20, conforme Peça 24).

3.2.4. Anexos do Contrato

Conforme Cláusula 2.1 do Contrato (peça 06, fl. 13), integram o contrato os seguintes anexos (Peças 07 a 12):

- a) ANEXO I – EDITAL E SEUS ANEXOS;
- b) ANEXO II – PROPOSTA COMERCIAL;
- c) ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;
- d) ANEXO IV - MECANISMO DE PAGAMENTO DA OUTORGA;
- e) ANEXO V – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO; e
- f) ANEXO VI – DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS

3.2.5. Exigências da Cláusula 22 do Edital: condições precedentes à assinatura do contrato

A Cláusula 22 do Edital (Peça 07, fls. 45/47), estabelece uma série de exigências que devem ser atendidas pela futura contratada anteriormente à assinatura do contrato. A seguir é feita a

verificação de seu atendimento.

3.2.5.1. Constituição de Sociedade de Propósito Específico e capital social integralizado

Conforme já informado acima, a empresa vencedora da licitação foi a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A, e para o atendimento da cláusula 22.1 do edital, foi criada a Urbia Gestão de Parques SPE S/A em 04.11.19, conforme Escritura Pública de Constituição de Sociedade Anônima Subsidiária Integral apresentada (Peça 15, fls. 10/17).

No mesmo documento, Capítulo Dois, foi apresentado o valor do capital social da Companhia, de R\$ 32.871.029,00 (em sintonia com o item 9.2 do contrato). Posteriormente, em 18.11.19, conforme Escritura de Retificação e Ratificação, Cláusula Segunda, foi informado que o valor do capital integralizado em moeda corrente nacional foi de R\$ 16.385.515,00, sendo que o valor restante de R\$ 16.485.514,00 “[...] deverá ser integralizado de acordo com o contrato de concessão” (Peça 15, fl. 06).

De fato, conforme cláusula 9.2.1 do contrato (Peça 06, fl. 18), o valor a ser integralizado no momento da assinatura do contrato é de R\$ 16.385.514,35, sendo que o valor restante somente será integralizado após a emissão do Termo Definitivo de Aceitação de Obras, ou até o término de dois anos da data da Ordem de Início (eventos que ainda não ocorreram). Ressalte-se que esses valores já estavam previstos nos itens 9.2 e 9.2.1 da minuta do contrato, Anexo II do edital (Peça 13, fl. 18).

3.2.5.2. Outras Documentações exigidas

Para o atendimento da cláusula 22.2 do edital, foi apresentada a inscrição da Urbia no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (Peça 15, fl. 01).

Para o atendimento da cláusula 22.4 do edital, foram apresentados:

- garantia da execução do contrato, no valor de 5% do contrato, através de carta caução apresentada na Secretaria Municipal da Fazenda, conforme cláusula 28.1.a do contrato - R\$ 66.905.180,78, com vigência de 18.12.19 a 05.02.21 (Peça 16);
- evidência do ressarcimento aos responsáveis pelos estudos relativos aos Edital de

Chamamento Público nº 01/2017 – SMDP (Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI dos Parques), (Peça 17, fls. 07/10 e resumido à fl. 02);

- pagamento do valor de Outorga Fixa ofertada na Concorrência Internacional nº 01/SVMA/2018, no valor de R\$ 70.501.000,00 (Peça 17, fl. 11);

- comprovantes de que a adjudicatária Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. não possui pendências no CADIN, e da sua regularidade fiscal e trabalhista (Peças 18 e 19);

- declaração de que a empresa se compromete a assumir os contratos vigentes e termos cooperação definidos no Anexo IV do edital, conforme Anexo II do edital – Modelos de Declarações (já havia sido entregue na fase de habilitação da Concorrência Internacional nº 001/SVMA/2018, Peça 20, fls. 17/18).

Vale ressaltar que, conforme informado pela SGM em 23.01.20 (Peça 25), foi apresentada a Apólice de Seguro Garantia da Execução do Contrato (Peça 26, fls. 06/15).

3.2.6. Assinatura e Publicação

Uma nova Ata de Assembleia da Urbia, ocorrida em 20.12.2019, acompanhada do Estatuto Social Consolidado da empresa, também foi anexada ao processo (Peça 21)

Assim, tendo em vista a documentação apresentada, a SGM informou que todas as exigências para a assinatura do contrato foram atendidas (Peça 22). Desse modo, em 20.12.19, foi assinado o contrato pelos secretários da SVMA e da SGM (Peça 06, fl. 80).

No entanto, o extrato de contratação foi publicado no DOC em 21.01.20 (Peça 23) - assim, não foi atendido o disposto no art. 26 da LM nº 13.278/2002 (publicação do extrato do contrato no Diário Oficial em até vinte dias contados da sua assinatura).

Ressalta-se que a publicação não constou do setor “Licitações” do DOC, mas do setor “Secretarias”. Ou seja, não no módulo “Licitações” do Sistema Pubnet, em desacordo com o estabelecido no item 1.a da Portaria nº 14/2014 - CGM (vide subitem 3.2.7).

3.2.7. Verificação no Sistema Ábaco-Radar sobre transmissão pelo Pubnet e Listagem de Empresas Apenadas

O extrato do contrato consta no Sistema Ábaco-Radar desta Corte, referência 136146 (coluna “IdLicitação”). Está vinculado ao processo 6071.2018/0000076-0, mas não à Concorrência Internacional nº 01/SVMA/2018. Isso ocorre pois, como mostrado acima, o extrato não foi publicado no módulo “Licitações” do Sistema Pubnet para publicação no DOC, em desacordo com o estabelecido no item 1.a da Portaria nº 14/2014 - CGM. Além disso, ressalta-se que consta que a modalidade de licitação que originou a contratação foi uma “Dispensa”, no valor incorreto de R\$ R\$1.625.707,00 (Peça 36).

Verificou-se que tanto a Urbia Gestão de Parques SPE S/A, quanto a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. não constavam na Lista de Empresas Apenadas nº 17/2019, publicada no DOC de 30.11.19, págs. 61/63.

3.3. Termo de Aditamento nº 001/SVMA/2020

Em 2020, devido à pandemia de Covid-19, com a declaração da situação de emergência na cidade, e a adoção pelas autoridades de medidas de restrição à circulação de pessoas com objetivo de combater a disseminação dos vírus, foi determinado fechamento de todos os parques municipais (DM nº 59.290/2020).

Esse fechamento perdurou por quase quatro meses (20.03.20 a 12.07.20). A partir de julho, foi autorizada a sua reabertura parcial (DM nº 59.600/2020), com horários reduzidos e medidas de restrição. Não foram todos os parques que reabriram nesse primeiro momento, e os horários e dias de abertura dependiam de cada parque.

Em relação ao previsto pela cláusula 6.1 do contrato, os Parques Lajeado e Tenente Faria Lima foram assumidos pela concessionária a partir da data da ordem de início (20.01.20), ou seja, antes do fechamento dos parques. Quanto ao Parque Ibirapuera, foi iniciado o período de transição previsto na cláusula 5.32 do Anexo III do contrato.

Constata-se que em a concessionária Urbia solicitou “[...] a realização de uma série de ajustes de cronograma – na medida que (...) as atividades operacionais e os marcos temporais da Concessão foram profundamente impactados pelos efeitos jurídicos e sanitários da atual

pandemia” (Peça 27, fl. 02). Entre os ajustes solicitados, estava a prorrogação da data para assunção dos Parques Ibirapuera, Eucaliptos, Jardim Felicidade e Jacintho Alberto, bem como de outras obrigações contratuais.

3.3.1. Objeto do Aditamento

O objeto do Termo Aditivo foi a alteração do cronograma de obrigações contratuais, conforme Planilha Anexa (Peça 32, fls. 04/10). O próprio Termo Aditivo coloca em suas considerações que “não aborda a avaliação de eventuais outros impactos oriundos da pandemia de Covid-19, incluindo os econômicos e financeiros, os quais serão oportunamente apreciados mediante os procedimentos administrativos competentes, se for o caso” (Peça 32, fl. 02).

3.3.2. Parecer jurídico e Despacho Autorizatório

A Assessoria Jurídica da SVMA emitiu parecer favorável ao aditamento (Peça 29). O despacho de autorização para a prorrogação foi assinado pelos secretários da SVMA e da SGM em 16.10.20 (Peça 30), e publicado no DOC do dia 17.10.20 (Peça 31).

3.3.3. Regularidade Fiscal da contratada e Garantia

Destaca-se a junção ao processo do documento SEI 035207467, intitulado “Documentos de Regularidade Fiscal da Empresa”, um arquivo compactado “.zip”, contendo diversos documentos. Ressalta-se que todos os documentos comprovavam a regularidade fiscal da contratada.

No entanto, esse documento SEI 035207467 somente foi anexado ao processo em 06.11.20 (Peça 34), ou seja, após a assinatura do Termo de Aditamento, que se deu em 19.10.20. De fato, ao analisar a data da emissão da consulta ao CADIN municipal e do Certificado de Regularidade do FGTS, constatou-se que tais emissões foram feitas em 06.11.20 (Peça 35).

Deste modo, verificou-se que a consulta ao CADIN municipal e a emissão do Certificado de Regularidade do FGTS ocorreram de forma intempestiva, descumprindo-se a Instrução nº 02/2019 deste TCM em relação aos itens 04 e 06 de seu Anexo único.

3.3.4. Garantia para a prorrogação

Como não ocorreu modificação no valor contratual, permaneceu a mesma garantia depositada na contratação.

3.3.5. Assinatura e Publicação

O Termo Aditivo foi assinado pelos secretários da SVMA e da SGM em 19.10.20 (Peça 32). O extrato de contratação foi publicado no DOC em 30.10.20 (Peça 33), em atendimento ao disposto no art. 26 da LM nº 13.278/2002 (publicação do extrato no Diário Oficial em até vinte dias contados da assinatura do contrato).

3.3.6. Verificação no Sistema Ábaco-Radar sobre transmissão pelo Pubnet e Listagem de Empresas Apenadas

O extrato do termo de aditamento consta do Sistema Ábaco-Radar desta Corte.

Verificou-se que tanto a Urbia Gestão de Parques SPE S/A, quanto a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A. não constavam na Lista de Empresas Apenadas nº 11/2020, publicada no DOC de 15.10.20, págs. 41/43.

3.4. Responsáveis

Itens da Conclusão	Nome e Cargo	RF	FLS.
4.1, 4.2, 4.3	Eduardo de Castro – Secretário SVMA	847.234-3	Peça 6, fl. 80 e Peça 32, fl. 03
4.1, 4.2	Mauro Ricardo Machado Costa – Secretário SGM (à época)	746.556-3	Peça 6, fl. 80
4.3	Rubens Naman Rizek Junior - Secretário SGM	849.136-4	Peça 32, fl. 03

4. CONCLUSÃO

Com base nas análises efetuadas, concluímos que a formalização do Contrato de Concessão nº 057/SVMA/2019 e do Termo de Aditamento nº 001/SVMA/2020 apresentam as seguintes impropriedades:

- 4.1.** Não foi atendido o disposto no art. 26 da LM nº 13.278/2002 – publicação do extrato do contrato no Diário Oficial em até vinte dias contados da sua assinatura (subitem **3.2.6**);

- 4.2.** O extrato do contrato consta no Sistema Ábaco-Radar desta Corte, porém com impropriedades: não está vinculado à Concorrência Internacional nº 01/SVMA/2018; informa que a modalidade de licitação que originou a contratação foi uma “Dispensa”; e o valor do contrato está incorreto. Além disso, não foi publicado no módulo “Licitações” do Sistema Pubnet para publicação no DOC, em desacordo com o estabelecido no item 1.a da Portaria nº 14/2014 - CGM (subitens **3.2.6** e **3.2.7**);
- 4.3.** Verificou-se que a consulta ao CADIN municipal e a emissão do Certificado de Regularidade do FGTS para a formalização do Termo de Aditamento ocorreram de forma intempestiva, descumprindo-se o estabelecido na Instrução nº 02/2019 deste TCM em relação aos itens 04 e 06 de seu Anexo único (subitem **3.3.3**).

Em 31.08.21.

RAFAEL DE ALMEIDA PAULILLO
Agente de Fiscalização

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle – Substituto