

**GABINETE CONSELHEIRO João Antonio
Excelentíssimo Senhor Conselheiro**

Trata o presente do Acompanhamento de Edital da Concorrência EC EC/001/2024/SGM-SEDP de **Concessão para prestação dos serviços de Implantação, Gestão, Operação e Manutenção do Parque Municipal Campo de Marte**. O processamento do certame encontra-se instruído no SEI nº 6011.2022/0001702-6.

A abertura do certame foi autorizada em 30.04.24 (peça 71), tendo sido publicado o aviso de abertura na mesma data, **designando o dia 02.07.24 para a realização da sessão pública** (peça 72). Posteriormente, foram publicadas retificações do edital, nas datas de 03.05.24 (peças 74 e 75) e 20.05.24 (peças 76 a 78), sendo mantida a data da sessão pública de abertura inicialmente designada, tendo em vista o atendimento ao prazo de 30 dias de publicidade determinado no despacho de autorização.

Segundo o edital, o valor estimado do contrato é de R\$ 614.425.376,00 (seiscentos e quatorze milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, trezentos e setenta e seis reais) para o prazo de 35 anos (peça 44, fl. 08). A licitação adota como critério de julgamento o maior valor de outorga fixa a ser paga ao Poder Concedente, tendo como mínimo o valor de R\$ 305.613,00, item 4 do Edital (peça 44, fl. 8). Conforme dados do Plano de Negócios de Referência (peça 59), o investimento total é estimado em R\$ 201.746.000,00, o que inclui os empreendimentos associados (R\$ 75.696.000,00); já os custos operacionais são estimados em aproximadamente R\$ 742.894.000,00 para o prazo total.

Esta fiscalização foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental (MAG), da Secretaria de Controle Externo (SCE), que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199), integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI, sendo consideradas ainda as premissas referenciais do Manual de Fiscalização ora vigente.

Após realização dos procedimentos previstos, a AUDITORIA concluiu que o edital não reúne condições de prosseguimento em razão dos achados detalhados nos subitens 5.1 a 5.26 de seu Relatório Preliminar (peça 80), os quais estão reproduzidos a seguir:

- 5.1. Há inconsistências na justificativa para o contrato de concessão. O Capítulo 3 da Nota Técnica afirma que a concessão propiciará “o aumento de eficiência na prestação dos serviços públicos de lazer, preservação ambiental, cultura de acordo com os estudos urbanístico-arquitetônicos, ambientais e econômicos, porém tais estudos não foram apresentados. São alegações genéricas que poderiam fundamentar qualquer outro projeto similar. Há dever de motivar fundamentadamente os atos da forma mais detalhada possível e incluir o cotejamento de todas as possibilidades jurídicas disponíveis, consignando-se, expressamente, as razões pelas quais se escolheu determinada modelagem jurídica em detrimento de outra (**Achado 3.1.1.**);
- 5.2. Fundamentação insuficiente para a escolha da modalidade de licitação, na medida em que a Nota Técnica está desatualizada frente às recentes alterações legislativas em matéria de licitação e contratos administrativos. Não se aplica hoje o valor de R\$ 1,5 milhão apontado como referência para a modalidade concorrência e a data de apresentação das propostas, além da possibilidade de realizar a licitação sob diálogo competitivo. O uso de legislação já revogada e sem fazer as devidas ponderações para o caso concreto. Recomendável que os atos administrativos contem com o maior grau de detalhamento possível em sua fundamentação, devendo ser evitadas justificativas genéricas (**Achado 3.1.2.**);
- 5.3. A exclusão da possibilidade de exploração pelo Concessionário dos direitos de nomeação do parque alterou os parâmetros de viabilidade econômica do projeto, fato que se deu sem qualquer tipo de apreciação ou menção das Secretarias responsáveis em nota técnica ou parecer. Além de acrescentar insegurança jurídica ao procedimento, a alteração do projeto após a aprovação pelo Conselho violou o exercício da competência do CMDP, devendo o Edital ser novamente submetido à aprovação do Conselho (**Achado 3.1.3.**);
- 5.4. O Parecer jurídico não aborda adequadamente todos os elementos indispensáveis à contratação, em infringência ao art. 53, §1º, II da LF 14.133/2021(**Achado 3.1.4.**);
- 5.5. Foram observadas inconsistências em itens relativos a penalidades que devem ser aprimorados ou esclarecidos pela SGM (**Achado 3.1.5.**);
- 5.6. Ausência de justificativa para os valores das alíquotas aplicadas sobre o escalonamento da receita bruta, considerando que a outorga variável resulta da aplicação de alíquotas sobre a receita bruta da Concessionária e que o cálculo do adicional de desempenho, será considerado um fator de desconto em relação à receita operacional bruta, a depender do desempenho da Concessionária. O maior montante de pagamento feito pela concessionária provém da outorga variável e do adicional de desempenho e a

definição subestimada das alíquotas pode ocasionar uma redução da outorga variável **(Achado 3.2.1.)**;

- 5.7. Fundamentação insuficiente na atribuição do peso aos componentes de cada índice de desempenho. É necessária explicação mais detalhada sobre a escolha dos índices e de seus pesos, de forma objetiva, indicando como tal ponderação metodológica foi calculada, uma vez que esse adicional tem o potencial de ser uma fonte relevante de renda acessória **(Achado 3.2.2.)**;
- 5.8. Ausência de previsão de receitas de *namings rights* nas projeções do Plano de Negócios de Referência. A NT Complementar previu compartilhamento de 20% da receita bruta de *namings rights* com o Poder Concedente como outorga variável. Ocorre que não há tal previsão no PNR e a ausência dessa receita resulta em subestimação na Outorga Inicial, o que indica que o valor de R\$305,6 mil deveria ser revisado. O TJSP suspendeu a eficácia da LM nº 18.040/23, mas, em um cenário futuro em que seja novamente permitido tal exploração, surgiria a necessidade de uma revisão no equilíbrio econômico-financeiro **(Achado 3.2.3.)**;
- 5.9. Ausência de cláusula específica e percentual adequado sobre o compartilhamento de receitas de *namings rights*. Recomenda-se à Origem que inclua na minuta contratual previsão específica acerca da eventual retomada da possibilidade jurídica de exploração de *namings rights*, bem como estabeleça o percentual mínimo de compartilhamento de receita na mesma proporção que vem sendo utilizada nas demais concessões da Cidade de São Paulo **(Achado 3.2.4.)**;
- 5.10. Ausência de justificativa dos pesos no cálculo do Beta e do índice de endividamento. Não restou devidamente esclarecida a escolha de valores para alguns dos parâmetros do cálculo do WACC, além dos motivos pelos quais o Beta desalavancado e o índice Dívida sobre Capital Próprio foram calculados como uma média ponderada (pesos de 35%, 40% e 25%, respectivamente) dos dados dos setores de entretenimento, de imóveis e de recreação **(Achado 3.3.1.)**;
- 5.11. Inconsistência na Alíquota de Imposto de Renda no Cálculo do WACC. No cálculo do custo do capital próprio foi usada uma alíquota média de Imposto de Renda e Contribuição Social de Lucro Líquido de 34% e no cálculo do custo de capital de terceiros foi adotada uma alíquota de 0%. Isso superestima o WACC e gera uma mudança de aproximadamente R\$ 14,097 milhões na outorga fixa e uma variação positiva de R\$14,155 milhões no VPL da concessão **(Achado 3.3.2.)**;
- 5.12. Ausência de informações sobre a projeção das receitas da academia. Existe a previsão de exploração de receitas com uma academia. Foram encontrados dados sobre as despesas de capital e operacionais, porém não se encontram informações sobre as premissas de projeção das receitas dessa academia. Tal ausência gera insegurança em relação às premissas encontradas no PNR **(Achado 3.4.1.)**;
- 5.13. Inconsistências na escolha dos benchmarks no cálculo da demanda. A Nota Técnica projetou a demanda baseada na visitação ao mês, porém o PNR estimou com base na

taxa de ocupação por m². O uso de parques com uma demanda inferior como *benchmark* acaba por projetar uma demanda menor do que a possível realidade do parque, e isso, por sua vez, subestima as receitas das atividades de arborismo e propaganda (**Achado 3.4.2.**);

- 5.14. Em que pese a Origem ter informado que o montante de R\$ 11,8 milhões estimado na Recuperação da Mata Atlântica foi baseado em orçamento solicitado pela SVMA, não constam nos autos documentos comprobatórios desse orçamento, no qual deveriam constar as premissas e memórias de cálculos adotadas (**Achado 3.4.3.**);
- 5.15. Não foram encontradas nos autos do processo SEI nº 6011.2022/0001702-6 as planilhas de Viabilidade Econômico-financeira em formato .XLSX. Origem já as havia encaminhado a esta Coordenadoria, através do eDOC 512/2024, à época da instrução do procedimento licitatório, não restando prejudicada a análise (**Achado 3.4.4.**);
- 5.16. Foram identificados usos e ocupações na Área da concessão previstos no projeto que são proibidos em Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM). Solicitam-se esclarecimentos acerca da real adequação do projeto de concessão do Parque Campo de Marte às limitações impostas pelos códigos urbanísticos municipais, em especial ao art. 375, II do PDE e Quadro 4 da LPUOS, bem como aos diplomas que regem a OUC Água Branca (**Achado 3.5.1.**);
- 5.17. Centro de Convivência beneficia entidade privada que terá uso preferencial sem pagamento de contrapartida à Municipalidade. Solicitam-se esclarecimentos sobre a adequação do número de campos e sedes previstos no Centro de Convenções e se tal estrutura será, de fato, utilizada em prol do interesse público com regularidade, continuidade, eficiência, segurança e generalidade, como sinaliza o art. 6º, §1º da LF nº 8.987/95 (**Achado 3.5.2.**);
- 5.18. A escassez de levantamentos e estudos geotécnicos, pareceres sobre níveis de contaminação do solo, licenças prévias e possíveis diretrizes ambientais mitigadoras que adequadamente caracterizem a área da concessão e, eventualmente, restrinjam certos usos e ocupações devido à inaptidão geológica ou ambiental, expõe o projeto de concessão a riscos, razão pela qual reputa-se desatendido o art. 18, IV da LF nº 8.987/95 (**Achado 3.5.3.**);
- 5.19. O requisito de qualificação técnica não avalia a capacidade de execução das parcelas mais relevantes do contrato, é restritivo e apresenta potencial direcionamento do certame. Não houve clara indicação da relevância de cada parcela do objeto contratual para a eleição dos requisitos de qualificação técnica mais apropriados, como dispõe o art. 18, IX da Nova Lei de Licitações (**Achado 3.5.4.**);
- 5.20. Não há no item 16.5 do Edital previsão para que as subcontratadas comprovem capacidade técnica para a execução das atividades da concessão. A Origem deixou de estabelecer as partes do objeto passíveis de serem subcontratadas pela concessionária e seus respectivos limites, em inobservância ao art. 25, §1º da LF nº 8.987/95 e ao art.

122 da LF nº 14.133/21, inviabilizando, como consequência, o cumprimento do seu §1º **(Achado 3.5.5.);**

- 5.21.** Recomenda-se o aperfeiçoamento dos documentos editalícios para prever a formalização, por meio de termo de aditamento, de todas as eventuais alterações contratuais, ainda que propostas pelo comitê de transição, acompanhadas das análises e cálculos pertinentes – como previsto no art. 124, II e no art. 132 da LF nº 14.133/21, evitando a aprovação “com ressalvas” dos planos e projetos obrigatórios, expondo o poder concedente a riscos de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro **(Achado 3.5.6.);**
- 5.22.** Recomenda-se que a contratação do Verificador Independente e do Instituto de Pesquisa seja feita pelo próprio poder concedente, tendo em vista que não há autorização na LF nº 14.133/21 para que essa atribuição seja delegada à concessionária, em detrimento do interesse público (art. 5º da LF nº 14.133/21) e que seja prevista verba específica para a contratação, com valores indicados nas notas técnicas e demais documentos do projeto de concessão, como determina o art. 18, IV da LF nº 14.133/21, além do aperfeiçoamento desse tema nos documentos editalícios, a fim de garantir que haja plena aferição de todos os indicadores que compõe a Avaliação de Desempenho e da revisão das disposições contratuais sobre a fiscalização do ajuste para prever o determinado pelo art. 30, parágrafo único da LF nº 8.987/95 **(Achado 3.5.7.);**
- 5.23.** Carece de justificativa a ordem prioritária de entrega das obras de implantação do Centro de Convivência e da Área de Apoio ao Carnaval, em detrimento das obras de implantação do parque propriamente dito, bem como recomenda-se a elaboração e inclusão dos cronogramas físico-financeiros das obras previstas para a área da concessão, em especial das obrigatórias, como exige o art. 23, parágrafo único, inciso I da LF nº 8.987/95 **(Achado 3.5.8.);**
- 5.24.** Indefinidos os procedimentos e critérios para a avaliação da exequibilidade da proposta comercial mais bem classificada. Recomenda-se a definição de parâmetros objetivos para eventual exame de exequibilidade da proposta comercial mais bem classificada e que a solicitação do plano de negócios da vencedora não seja uma mera faculdade da comissão especial de licitação, mas uma obrigação, conferindo, assim, transparência e objetividade a essa etapa do certame, em respeito ao art. 5º e ao art. 15, §3º da LF nº 8.987/95 **(Achado 3.5.9.);**
- 5.25.** Inclusão de riscos devido à precária caracterização do objeto. Recomenda-se a revisão da Matriz de Risco em face do necessário aperfeiçoamento da documentação que caracteriza a área da concessão, como exige o art. 18, XI da LF nº 8.987/95, com laudos ambientais e geotécnicos que mitiguem os riscos indicados acima, bem como a apresentação de justificativa para a atribuição do encargo de limpeza dos córregos que

atravessam a área da concessão à Subprefeitura Santana-Tucuruvi e como isso será tratado na alocação de riscos dessa concessão **(Achado 3.5.10.)**;

5.26. O cálculo dos investimentos possui fragilidades metodológicas e grau de precisão inferior ao nível de anteprojeto em infringência ao art. 6º, XXIV da LF nº 14.133/21 **(Achado 3.5.11.)**.

Conforme estabelece o artigo 2.º da Resolução n.º 18/19 desta Corte de Contas, o Relatório Preliminar de Fiscalização será remetido à ORIGEM para ciência e apresentação de manifestação prévia, após conhecimento e deliberação do Conselheiro Relator, para fornecer informações ou documentos complementares, prestar esclarecimentos, sanear as falhas apontadas no presente relatório e, na forma do artigo 19, § 1.º, da Lei Municipal (LM) n.º 9.167/80, indicar os responsáveis diretos pelos atos analisados, sem prejuízo de que seja avaliada a pertinência da adoção de providências cautelares antes da abertura da licitação, conforme as circunstâncias do caso concreto.

Diante disso, endossando as conclusões alcançadas e os encaminhamentos propostos pela equipe técnica, submetemos o presente à elevada apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, 18/06/2024.

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Coordenador(a) de Controle Externo
Coordenadoria V