

**GABINETE CONSELHEIRO João Antonio  
Excelentíssimo Senhor Conselheiro**

Trata o presente de Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, tendo por objeto a concorrência EC 004/2024/SGM-SEDP de concessão para a prestação de serviços de gestão, operação e manutenção dos Parques Municipais da Orla da Represa Guarapiranga, Parque Barragem do Guarapiranga, Parque Praia São Paulo – Núcleo Atlântica, Parque Praia São Paulo – Núcleo Praia do Sol, Parque Linear Castelo, Parque Linear Nove de Julho e Parque Linear São José (processo SEI nº 6011.2021/0003165-5).

A abertura do certame foi publicada em 12.09.2024, **designando o dia 13.11.2024 para a realização da sessão pública** (DOC de 12.09.2024, pp. 06/07 – peça 27). Houve o adiamento da sessão pública, inicialmente para o dia 04.12.2024, conforme publicação no DOC de 12.11.2024. **Em 03.12.2024, o edital foi republicado com a abertura de novo prazo de 36 dias, sendo a sessão de abertura designada para o dia 08.01.2025.**

O valor estimado do contrato indicado no edital é de R\$ 755.268.661,19 (setecentos e cinquenta e cinco milhões, duzentos e sessenta e oito mil, seiscentos e sessenta e uma reais e dezenove centavos), que corresponde ao somatório do valor dos investimentos, das despesas e dos custos estimados para execução das obrigações do contrato, cumulado com o somatório dos valores de outorga fixa e outorga variável, durante os 18 anos de vigência do contrato (itens 5 e 6 do edital, peça 08, fls. 09/10). É previsto o valor mínimo de outorga fixa de R\$ 405.963,56 (item 4.2 do edital, peça 08, fl. 09).

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 em sede de Relatório Preliminar que o edital não reúne condições de prosseguimento em razão dos achados detalhados no item 3 de seu Relatório Preliminar (peça 29).

Nos termos do despacho do Conselheiro Relator (peça 31), em 25.10.2024, foram oficiadas as Secretarias do Verde e do Meio Ambiente, Secretaria de Governo Municipal e a Secretaria Especial de Desestatização e Parcerias, para apresentação de manifestação prévia no prazo de 05 dias. Houve pedido de dilação do prazo pela SGM (peça 39), deferido por mais cinco dias conforme despacho acostado à peça 42. A manifestação prévia foi acostada em 21.11.2024 (peças 46 a 52).

Após análise das referidas manifestações, a equipe elaborou o presente Relatório Conclusivo (peça 73), mantendo-se a conclusão pelo não prosseguimento do edital em razão dos seguintes achados e recomendações:

- 3.1.1. A justificativa para o contrato de concessão de serviços públicos se mostrou insuficiente e não foi publicada, em infringência ao princípio da motivação, ao art. 5º da LF 8.987/1995, bem como ao art. 5º e seu parágrafo único da LM 16.703/2017. Verificou-se a ausência de embasamento das premissas apresentadas e não restou demonstrada a vantajosidade da opção.
- 3.1.2. Infringência aos arts. 5º e 13 da LF 14.133/2021, bem como afronta os princípios da transparência e publicidade, em razão da restrição de acesso no Portal de Processos da PMSP à documentação que instrui o SEI 6011.2021/0003165-5.
- 3.1.3. O parecer jurídico conclusivo deixou de abordar de forma mais aprofundada os aspectos legais relevantes destacados nesta análise, de forma que o projeto incorre em alto risco fiscal para o Poder Concedente ou até mesmo de frustração de seus objetivos, deixando, portanto, de atender plenamente ao desiderato do art. 53 da LF 14.133/2021, quanto ao prévio controle de legalidade da contratação.
- 3.1.5. Falta de indicação da previsão da contratação no Plano de contratações anual, em infringência ao art. 12, VII da LF 14.133/2021.

- 3.1.6. As licenças ambientais prévias das intervenções obrigatórias não foram obtidas pela SVMA, em inobservância ao art. 6º, XXIV, e) e 18, §1º, XII da Lei de Licitações.
- 3.1.7. Ausência de junção da planilha de modelagem econômico-financeira no processo da licitação, em desacordo com o inciso IV do art. 18 da LF nº 14.133/21.
- 3.1.8. Infringência ao art. 12, inc. I da LF 14.133/2021, uma vez que a Nota Técnica Consolidada de Modelagem do projeto não se encontra datada e assinada pelos responsáveis.
- 3.2.1. O prazo de 18 anos definido para o presente projeto de concessão não está devidamente justificado, por ter desconsiderado a equação econômico-financeira do projeto e o prazo de amortização dos investimentos, tendo sido estabelecido com base em contratos de cessão dos terrenos.
- 3.2.2. A habilitação econômico-financeira das licitantes deve ser comprovada de forma objetiva, por meio de coeficientes e índices econômicos previstos no edital, conforme preceitua o art. 69 da LF 14.133/2021.
- 3.2.3. O critério de qualificação técnica proposto infringe os requisitos do art. 18, IX da Lei de Licitações
- 3.2.4. O edital não define parâmetros para a avaliação de exequibilidade das propostas comerciais, em infringência aos incisos III e IV do art. 59 da LF 14.133/2021.
- 3.3.1. Contraria a segurança jurídica o emprego de expressões imprecisas na minuta do contrato e outros anexos, como: “prazo razoável”, “prazo acordado”, “em tempo razoável”, devendo ser definidos prazos específicos para o cumprimento das disposições relacionadas.
- 3.3.3. Necessidade de complementação das disposições contratuais específicas, voltadas ao atendimento do princípio da modicidade tarifária nas atividades comerciais associadas a serem desenvolvidas ou exploradas pela concessionária, a fim de

resguardar o caráter público do espaço e evitar que a concessão dos parques públicos recaia em desvirtuamento de sua função social, passando a ser orientada à arrecadação de recursos (§1º do art. 6, da LF 8.987/1995).

- 3.3.5. A possibilidade de integralização do capital social mínimo exclusivamente com bens, prevista na subcláusula 9.2 da Minuta do Contrato, expõe a risco a disponibilidade de recursos para a execução do objeto.
- 3.3.12. O dispositivo relativo a subcontratação não se adequa ao art. 25, §1º da LF nº 8.987/95 e ao art. 122 da LF nº 14.133/21.
- 3.3.13. A minuta contratual não contém disposição em que seja prevista a possibilidade de percentual de compartilhamento de receitas diverso da regra geral definida, quando houver receita extraordinária e o compartilhamento não se mostrar adequado e consoante ao interesse público.
- 3.4.1. O objeto e as condições necessárias à prestação dos serviços da Concessão não se encontram adequadamente definidos, em ofensa ao art. 18 da LF 8.987/95.
- 3.4.3. A delegação do Programa Permanente de Educação Ambiental – Parque Escola ao concessionário carece de fundamentação legal, por ser prerrogativa da SVMA e não pertencer ao conjunto de atividades relacionadas ao serviço público concedido.
- 3.4.4. Ausência de cronograma físico-financeiro consolidado das intervenções obrigatórias, em infringência ao art. 23, parágrafo único, I da LF 8.987/1995.
- 3.4.5. A participação do CMDP de forma supletiva, prevista no item 2.3 do CEC, carece de esclarecimentos quanto a sua abrangência e fundamentação legal.
- 3.5.2. No cálculo do VfM do “método tradicional”, foram utilizadas estimativas de custos de licitações e de necessidade de periodicidade de licitação injustificadas.
- 3.5.5. No cálculo do VfM do “método tradicional” foi utilizada fonte de valores de custos para “limpeza de áreas verdes” que não se mostra razoável.

- 3.5.9. No cálculo do VfM, verificou-se a ausência de indicação de fonte de algumas premissas, levando, por exemplo, à adoção de taxa de spread subestimada.
- 3.5.10. A modelagem do VfM está comprometida, com uma distorção no VPL de magnitude mínima de 113 milhões de reais, discrepâncias em todos os componentes básicos de um modelo de avaliação e ausência de transparência.
- 3.6.1. O CAPEX não foi propriamente calculado, em infringência ao art. 18, IV da LF 14133/2021.
- 3.6.2. Ausência de diversificação entre as fontes de receita, indicando risco na viabilidade da concessão.
- 3.6.5. O cálculo do modelo econômico-financeiro adota fontes de estimativa de custos de “limpeza e manejo” injustificadas.
- 3.7.1. A definição de 48 meses como prazo para o pagamento da segunda parcela ao término do programa de intervenção do contrato oferece incertezas à origem em decorrência de possíveis atrasos em obras obrigatórias.
- 3.7.3. A redação do item 11 do Anexo IV do contrato não define como se dará a escolha final das empresas a serem contratadas como verificador independente e instituto de pesquisa.
- 3.7.4. Não se justifica a opção pela apuração dos indicadores e do Sistema de Desempenho após o 13º mês da contratação, tendo em vista que a concessionária já assume a área da concessão e pode implementar atividades de receitas no terceiro mês após a data da ordem de início.
- 3.7.5. A vinculação do início da elaboração da Pesquisa de Satisfação do Usuário pelo Instituto de Pesquisa à finalização do Programa de Intervenções não se justifica, tendo em vista que a exploração da área da concessão se inicia no terceiro mês da execução contratual e o programa de intervenções tem prazo de 48 meses para sua finalização.

- 3.7.7. O edital não dispõe de procedimentos de aprovação, por parte do Poder Concedente, a respeito das fontes de receita a serem instaladas pela concessionária nos parques.
- 3.7.8. O edital não prevê procedimentos de acompanhamento gerencial, por parte do Poder Concedente, a respeito da execução das fontes de receita a serem instaladas pela concessionária nos parques. A ausência dessa previsão é prejudicial à fiscalização e à gestão do contrato porque: i) pode dificultar a fiscalização da consistência nas informações a respeito do total de receitas informado para fins de apuração das parcelas de outorga variável; ii) pode prejudicar a gestão de informações no âmbito da concessão, o que pode ser importante nos processos de Revisão Ordinária do contrato ou Extraordinária, de modo a evitar problemas de assimetria de informação em eventual reequilíbrio econômico-financeiro.
- 3.7.9. O edital não prevê procedimentos de atestação e aprovação trimestral pelo Poder Concedente da documentação a ser enviada pela concessionária, através do gestor e do fiscal designados para esse contrato, tendo em vista as atribuições previstas no arts. 118 e 120 do DM nº 62.100/2022 (idem para documentação a ser apresentada semestral e anualmente).
- 3.7.10. Inconsistência na fórmula de cálculo do Fator de Desempenho Anual, em que ocorre um arredondamento que desincentiva a concessionária a seguir os objetivos do SMD.

Ademais, foram formuladas as seguintes recomendações:

- 3.1.4. Recomenda-se a promoção de nova consulta pública e nova audiência pública diante do lapso temporal havido e da reformulação do projeto, para o efetivo cumprimento da legislação. Ademais, recomenda-se que toda a documentação relacionada à comprovação da realização desses mecanismos de participação da sociedade seja inserida ao processo administrativo da licitação, a fim de que se comprove a efetividade e o atendimento do desiderato desses institutos.

- 3.1.8. Recomenda-se que o documento seja encartado ao SEI 6011.2021/0003165-5, conferindo maior clareza e objetividade ao referido processo.
- 3.3.4. Recomenda-se que a minuta do contrato disponha acerca da necessidade de instauração de procedimento para acompanhamento pelo Poder Concedente da capacidade econômico-financeira da concessionária, em caso de ser constatada circunstância que possa comprometer a execução do objeto, com base no relatório auditado da situação contábil da SPE e outras variáveis.
- 3.3.8. Recomenda-se que a incorporação de alterações à contratação, por aditivo, da solução amigável alcançada pelas partes seja acompanhada de estudos do impacto econômico-financeiro no contrato. Ademais, considera-se necessária a elucidação da disposição específica contida na subcláusula 48.10, tendo em vista a possibilidade de existirem outros contratos de concessão que, eventualmente, possam ser afetados pela controvérsia.
- 3.3.10. Recomenda-se que a adoção da arbitragem seja previamente avaliada concretamente quanto ao cumprimento de requisito que trate de direitos patrimoniais disponíveis, mediante manifestação específica da PGM, preservando-se o atendimento do requisito legal e do interesse público.
- 3.4.7. Considera-se pertinente a fixação de período mínimo de funcionamento dos parques, em razão da possibilidade de alteração dos horários disposta no item 33.4 do CEC.
- 3.6.6. Inconsistência no uso de variáveis e estimativas do WACC em relação aos PNRs de outras modelagens no Setor de Parques.

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, 16/12/2024.

**ANSELMO FERNANDES RIZANTE**  
**Coordenador de Controle Externo**  
**Coordenadoria V**