

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Acompanhamento de Edital de 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. (SEI 6011.2021/0003165-5)

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Acompanhamento de Edital de 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).

O valor estimado do contrato indicado no edital inicialmente foi 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), correspondente 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). Posteriormente, o valor estimado foi alterado para R\$ 713.739.254, 27, conforme nova versão do Edital publicada em 03.12.2024 (peça 57).

Da mesma forma, foi alterado o valor mínimo de outorga fixa de R\$ 405.963,56 (item 4.2 do edital, peça 08, fl. 09) para R\$ 368.978,91 (peça 57, fl. 09).

A publicação da abertura do Edital ocorreu, inicialmente, em 12.09.2024, (DOC de 12.09.2024, pp. 06/07), designando a data de 13.11.2024 para a sessão de abertura dos envelopes.

Em 24.10.2024, foi acostado o Relatório Preliminar de Acompanhamento do Edital (peça 29), concluindo que o Edital não reunia condições de prosseguimento em razão dos achados de auditoria ali apresentados.

Nos termos do despacho do Conselheiro Relator (peça 31), em 25.10.2024, foram oficiadas as Secretarias do Verde e do Meio Ambiente - SVMA, Secretaria de Governo Municipal - SGM e a Secretaria Especial de Desestatização e Parcerias, para apresentação de manifestação prévia no prazo de 05 dias. A manifestação prévia foi acostada em 21.11.2024 (peças 46 a 52).

Após adiamentos da sessão pública, a última versão do Edital foi publicada aos 03.12.2024, oportunidade na qual a abertura do certame foi designada para o dia 08.01.2025, às 10h, conforme Aviso publicado no Diário Oficial da Cidade (DOC). Aos 19.12.2024, a sessão pública foi adiada para 15.01.2025 (peça 91) e, posteriormente, adiada para 29.01.2025, nos termos do DOC do dia 09.01.2025 (peça 92).

Em Relatório Conclusivo de Acompanhamento do Edital (peça 74) que sucedeu a análise da manifestação prévia, a equipe de Auditoria concluiu que o Edital ainda não reunia condições de prosseguimento em razão dos Achados de Auditoria reiterados.

Sobre o teor do Relatório Conclusivo, para fins de apresentação de defesa foram oficiadas a SVMA (peça 77), a SGM (peça 78) e a Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias (peça 79).

Os esclarecimentos apresentados pela SGM foram encartados aos autos às peças 84 a 88, destacando-se a manifestação da Coordenadoria de Desestatização e Parcerias (peça 85), a Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias (peça 86) e o Anexo VI do Contrato – Penalidades (peça 87).

Os autos foram então encaminhados a esta Coordenadoria para análise e manifestação, nos termos do despacho da peça 89.

2. ANÁLISE

Segue abaixo, a análise das respostas encaminhadas pela Origem acerca dos achados de auditoria e recomendações remanescentes do Relatório Conclusivo (peça 74).

2.1. Análise das respostas aos Achados de Auditoria

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 2/3) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 8/12)

Tratando sobre os aspectos jurídico-formais do apontamento, a Origem defende que a motivação teria sido pormenorizada em manifestações técnicas da SVMA e que o Edital foi aprovado na 5ª Reunião do CMDP, o que evidenciaria o cumprimento de todas as instâncias de governança necessárias, bem como teria sido demonstrada sua viabilidade jurídica e vantajosidade econômica.

Aduz que a Nota Técnica teria fundamentado a adoção do modelo de Concessão para além da desoneração dos cofres públicos, considerando os aspectos da remuneração da Concessionária por desempenho, subsídios cruzados entre parques, investimentos na estrutura ecoturística e do compartilhamento de receitas acessórias. Também, que a opção pelo modelo de Concessão não teria sido apenas baseada em viabilidade jurídica e economicidade, mas refletiria um compromisso com a qualidade dos serviços públicos e com o desenvolvimento sustentável.

Conclui apontando supostas vantagens da concessão, tais como incentivos a investimentos, atração de novos visitantes, integração de contratações, prazo longo para amortização de investimentos, exploração comercial que desoneraria os cofres públicos, promoção de ecoturismo, empregos, recuperação ambiental, segurança, mobilidade ativa, entre outros.

Análise da Coordenadoria

Não foram acrescentados elementos que comprovem a ausência de restrição orçamentária do Poder Concedente para os investimentos. Também não são apresentados dados objetivos que embasem a afirmação de ganhos de eficiência sobre outras modalidades de contratação, tampouco a correlação de que as supostas externalidades positivas serão alcançadas por meio de obrigações específicas previstas no contrato e em seus anexos.

Quanto aos investimentos e o prazo para sua amortização, não foi demonstrado o cotejo com outras modalidades contratuais que confirme, numericamente, que a concessão é a opção mais vantajosa. A ausência de demonstração das premissas e valores utilizados no cálculo do “*value for money*” e sua comparação com outras possibilidades de contratação impedem a conclusão acerca da vantajosidade econômica alegada para o projeto frente a outras opções contratuais.

Desse modo, reitera-se o apontamento.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 3/5) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 12/17)

A Origem defende que todas as fases do projeto foram conduzidas com transparência e ampla divulgação, que a restrição de acesso à Nota Técnica de Modelagem é porque contém as premissas da modelagem jurídica, técnica-operacional e econômica, incluindo a precificação e o detalhamento dos precedentes utilizados para a formação dos preços e valores de referência, cuja divulgação poderia prejudicar o interesse público e o Erário, diminuindo as chances de receber propostas mais vantajosas e competitivas no aspecto econômico-financeiro.

Análise da Coordenadoria

Reitera-se que no processo administrativo, especialmente de licitações, a regra é que haja publicidade e transparência, sendo, portanto, injustificada a restrição de acesso ao público em geral dos documentos que instruem o SEI 6011.2021/0003165-5. Após a publicação do Edital deve ser garantido o acesso ao respectivo processo administrativo.

Por exemplo, o Plano de Negócios de Referência – PNR é um anexo do Edital e nele é apresentada a consolidação dos valores obtidos através das premissas explicitadas na Nota Técnica, de modo que a impossibilidade de acesso a esse documento prejudica o entendimento da precificação adotada na modelagem econômica do projeto, detalhada em planilhas de cálculo do CAPEX e OPEX, além de impactar na elaboração das propostas e na possibilidade de sucesso da contratação, diante do risco de que eventual sobrepreço seja incorporado como lucro do concessionário em detrimento da modicidade tarifária ou de a proposta futuramente se revelar inviável à sustentabilidade financeira da concessão.

Desse modo, reitera-se o apontamento.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 5/6) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 17/22)

A Origem defende que os temas apontados pela Auditoria se encontram endereçados nos documentos do Edital e teriam sido objeto de análise da Assessoria Jurídica. O Parecer n.º 103578810, tratou do dimensionamento do prazo para disponibilização integral da Área da Concessão, o que teria sido abordado em manifestação posterior da São Paulo Parcerias em Nota Técnica Complementar (SEI n.º 104115451), o que evidenciaria que a atuação da Assessoria Jurídica atendeu a todos os requisitos legais aplicáveis.

A Origem alega que o apontamento não diria respeito a descumprimento de dispositivo legal, de requisitos jurídico-formais, mas seria relativo ao mérito do projeto e à sua estruturação. Afirma que as medidas para liberação integral do Parque Praia de São Paulo – Núcleo Praia do Sol já estariam sendo tomadas pela PGM no Processo SEI n.º 6027.2022/0002087-3 e que a alocação de risco ao Poder Concedente pela disponibilização integral da área da concessão e o prazo se mostram adequados, considerando que os investimentos mais significativos no Parque deverão ser realizados a partir do segundo ano de Concessão.

Conclui com informação de que a celebração de contratos de cessão de direito de uso de áreas marginais ao reservatório é disciplinada pela Portaria MME nº 170/1987, que estabelece determinações para a operação, e que não seria disciplinada pela REN nº 948/2021 por não se tratar de desvinculação de bens, não sendo necessária a anuência prévia da ANEEL, bastando que se constitua dossiê demonstrando o cumprimento na íntegra do estabelecido pela Portaria e fiscalização *a posteriori*.

Análise da Coordenadoria

O presente achado se refere ao conjunto de ressalvas e recomendações contido no Parecer SGM/AJ nº 103578810, especialmente quanto risco de não disponibilização da área integral pelo Poder Concedente nos prazos definidos, e até mesmo de inviabilidade do projeto, em razão de ocupação irregular na área do Parque Praia São Paulo – Núcleo Praia do Sol, risco atribuído ao Poder Concedente, passível de reequilíbrio econômico-financeiro em favor do concessionário caso essa restrição não seja resolvida nos prazos definidos.

Além disso, a instrução processual que se seguiu ao Parecer SGM/AJ nº 103578810, o Parecer conclusivo SGM/AJ nº 106930703, bem como o Parecer SGM/AJ nº 115183936 (elaborado em virtude de modificações promovidas no edital após o Relatório Preliminar da Auditoria) não esclareceram a pertinência do prazo de 18 anos de concessão, limitado pelo prazo da concessão da EMAE junto à ANEEL; os riscos acerca da Ação Civil Pública quanto ao Parque Nove de Julho; se a área alagável adjacente ao reservatório da represa pertence ou não à área de concessão e a que título poderia ser utilizada ou conservada pela concessionária.

Desse modo, reitera-se o apontamento.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 06/07) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 23/24)

A SPP, em sua NT, reitera que

[...] o PCA não é capaz de atender aos objetivos esposados pela Auditoria. Primeiramente, porque não contém previsão de receitas decorrentes das

contratações, segundo porque eventuais despesas decorrentes de indenizações ou possíveis reequilíbrios econômico-financeiros do Contrato são incertos/imprevisíveis. Ora, se a premissa para materialização do evento de desequilíbrio é justamente sua imprevisibilidade, não é possível que se preveja seus efeitos econômicos num instrumento tão específico quanto o PCA. (fl. 23, peça 86)

[...] a contratação ora sob exame vem sendo objeto de debate e comunicação da Prefeitura com a sociedade civil há, pelo menos, 3 (três) anos.

Além disso, a transparência e a publicidade do processo licitatório são garantidas por meio de outros mecanismos previstos na própria Lei n.º 14.133/21, como a obrigação de divulgação do Edital e de todos os atos a ele associados, na disponibilização integral dos documentos em site público, na comunicação institucional voltada à divulgação do Projeto e, também, na disponibilização de prazo amplo para divulgação e recebimento de pedidos de esclarecimentos. No caso do presente Edital, foram concedidos 60 (sessenta) dias para apresentação de esclarecimentos: 4 (quatro) vezes o prazo exigido na Lei n.º 14.133/21 (art. 55, III). (fl. 24, peça 86)

Por fim, destaca que

[...] a aplicabilidade de dispositivos da Lei n.º 14.133/21 em relação à Lei n.º 8.987/95 se dá apenas de forma subsidiária e no que não conflitar com a natureza e objetivos do regime jurídico das concessões de serviços públicos. Não é o caso, como se buscou demonstrar, da inclusão de projetos de Concessão no PCA.

[...] a estruturação de projetos de desestatização contempla uma série de etapas e estudos significativamente mais robustos do que os que são geralmente necessários para a realização de contratações corriqueiras, firmadas sob a égide da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Como exemplo, destaca-se o controle efetuado pelo Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias sobre o planejamento e priorização dos projetos de desestatização. (fl. 24, peça 86)

Todos os argumentos são retomados pela SGM na peça 85 (fls. 06/07).

Análise da Coordenadoria

A leitura dos argumentos da SPP, reiterados pela SGM, permite concluir que se trata de reprodução das alegações constantes das peças 47 e 52, já analisadas por esta Coordenadoria em sede de Relatório Conclusivo (peça 74).

Assim sendo, considerando que nenhum esclarecimento novo foi acrescido ao ponto, mantém-se o achado de auditoria em apreço.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 07/08) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 24/26)

A SGM reitera seu posicionamento de que as diretrizes de conservação e zoneamento aplicáveis aos planos de uso e ocupação dos parques e às intervenções obrigatórias previstas estão adequadas e que é responsabilidade da concessionária obter as licenças e autorizações necessárias para sua implementação.

Informa também que as previsões editalícias sobre o tema já contemplam algumas medidas mitigadoras e que a setorização proposta para os parques decorre de um “amplo processo participativo” que culminou no Plano de Gestão dos Parques.

Conclui dizendo que “o nível de detalhamento dos encargos mitigadores, assim como as análises e parâmetros de impacto ambiental constantes no Edital e seus anexos, estão adequados ao projeto, permitindo a atribuição dessas responsabilidades à futura Concessionária” (peça 85, fl. 08).

A Nota Técnica da SPP possui resposta de mesmo teor, sumarizada da seguinte forma (peça 86, fl. 25):

- O nível de detalhamento dos encargos mitigadores e demais análises e parâmetros de impacto ambiental constantes no Edital e em seus anexos mostra-se adequado ao projeto, sendo permitida a atribuição desta responsabilidade à futura Concessionária.

Análise da Coordenadoria

Nesta manifestação a Origem deixa claro que optou por atribuir à futura concessionária todos os encargos relativos à obtenção de licenças e autorizações do projeto, inclusive das intervenções obrigatórias já discriminadas no edital.

Deixa, assim, de aperfeiçoar o edital no que toca a indicação dos parâmetros de impacto ambiental decorrentes das intervenções obrigatórias, o que prejudica, como explicado no Relatório Conclusivo (peça 74), a proposição de medidas mitigadoras apropriadas e específicas.

Entretanto, mesmo que a proposta de setorização dos parques e as condições de uso e ocupação decorram de processo participativo liderado pela SVMA, considera-se que a indicação

dos parâmetros de impacto ambiental, ao menos para as intervenções obrigatórias, é mandatória, conforme previsto nos art. 6º, XXIV, e) e 18, §1º, XII da Lei de Licitações, razão pela qual reitera-se o presente achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 08/09) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 27/30)

A SPP e a SGM afirmam que a Taxa Interna de Retorno projetada (TIR) encontra-se facilmente disposta no *Factsheet* do projeto. Além disso, ambas informam que a inclusão da planilha do modelo econômico no processo de contratação não é necessária, uma vez que sua divulgação não é exigida legalmente e que não compromete as informações disponíveis no PNR.

Ademais, reiteram os Subsídios Técnicos prestados em face do Relatório Preliminar e advertem que a Lei de Acesso à informação – Lei n.º 12.527/11 – indica a possibilidade de haver restrição de acesso a documentos e informações de caráter preparatório no seu art.7º, §3º.

Análise da Coordenadoria

Cumprе esclarecer que inicialmente a SPP e a SGM indicaram que o PNR representava uma fonte completa de informações para os interessados na concessão, no entanto, afirmou posteriormente que o referido Anexo não contém todas as informações essenciais para uma análise completa do contexto econômico-financeiro no qual se enquadra a concessão.

Na Nota Técnica (peça 86, fl. 27), a SPP justifica que o *Factsheet*¹ fornece o valor da TIR, entretanto, considerada a afirmativa que o PNR não se mostra uma fonte completa de informações sobre a concessão, fica evidente que um *Factsheet* com uma página contendo apenas o valor da TIR é, extremamente, insuficiente para o entendimento do empreendimento por parte dos licitantes, tornando as suas propostas menos realistas.

¹ https://capital.sp.gov.br/web/desestatizacao_projetos/w/parques/lote_6/342550

Ademais, a SPP cita o parágrafo 3º do art.7º da LF n.º 12.527/11 como fundamento legal para haver restrição ao acesso de documentos e informações de caráter preparatório:

Art. 7º

[...]

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

Contudo, o fundamento legal indicado não contém a referida previsão de restrição de acesso. O dispositivo indica apenas a necessidade da edição de um ato decisório para que seja assegurado o acesso aos documentos ou às informações neles contidas como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo e não garante restrição ao acesso de informações.

Adicionalmente, vale citar que a planilha de modelagem econômico-financeiro não é um mero documento preparatório de ato administrativo, mas documento fonte de parâmetros, como a outorga fixa e a variável, além de servir como subsídio para a elaboração das propostas dos licitantes.

Diante do exposto, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 9) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 30/33)

A Origem esclarece que os subscritores dos docs. SEI n.º 069453033, 096844539, 102065693 e 104092165 do Processo SEI nº 6011.2021/0003165-5 são considerados responsáveis pelas respectivas Notas Técnicas de estruturação e modelagem, que seriam datadas de acordo com os Encaminhamentos que as disponibilizam no Processo SEI indicado. Sobre o fato de não terem sido encartadas as notas técnicas no SEI da licitação, reitera os argumentos já tratados no subitem 3.1.2. acima.

Análise da Coordenadoria

A resposta da Origem apenas reitera argumentos anteriores, porém não esclarece a autoria da peça 74 do e-TMC 12.692/2023 (apensado a este) e da peça 52, encaminhada como anexo à manifestação prévia, descumprindo o art. 12, I da Lei Federal nº 14.133/21, que determina que os documentos sejam produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis.

Em resumo, tem-se uma “nota técnica” sem identificação dos técnicos responsáveis pela sua elaboração.

Desse modo, reitera-se o apontamento.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 09/12) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 33/38)

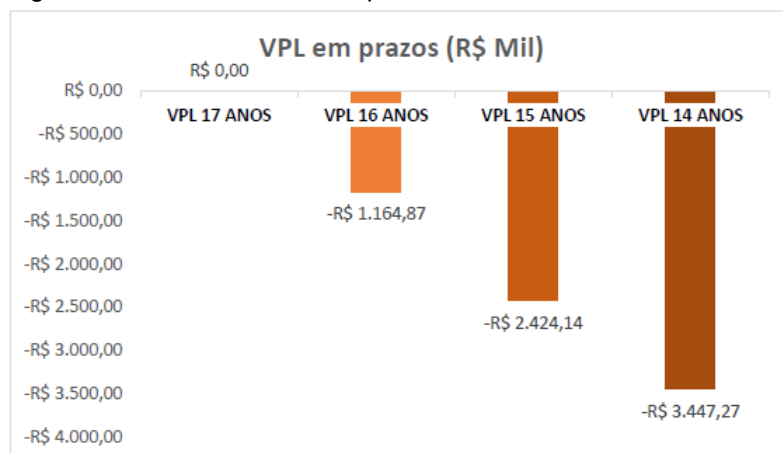
A SPP e a SGM repetem os mesmos argumentos apresentados anteriormente:

- O prazo de 18 anos de concessão foi revisado para 17 anos após análise da viabilidade econômico-financeira e mitigando riscos de atrasos. Alterações no modelo econômico, como reduções na outorga fixa e variável, garantem a sustentabilidade do projeto.
- A definição do prazo deve considerar uma visão estratégica dos fatores que asseguram o sucesso da concessão, não apenas a recuperação dos investimentos.
- No caso presente, um dos interesses é harmonizar o prazo da concessão com os contratos relacionados, como o contrato de cessão entre a PMSP e EMAE, garantindo que todos os instrumentos estejam alinhados para uma execução eficaz e coordenada do projeto.
- O prazo de concessão foi estabelecido integrando investimentos, custos, receitas, aspectos técnicos e operacionais, e interesses públicos, promovendo um alinhamento com os objetivos de interesse público e sustentabilidade do projeto. (peça 86, fl. 33)

Ademais, foram adicionados às respostas dois estudos: um estudo de cenários em que se compara o VPL da concessão em diferentes prazos e outro estudo em que se compara a outorga fixa em diferentes prazos.

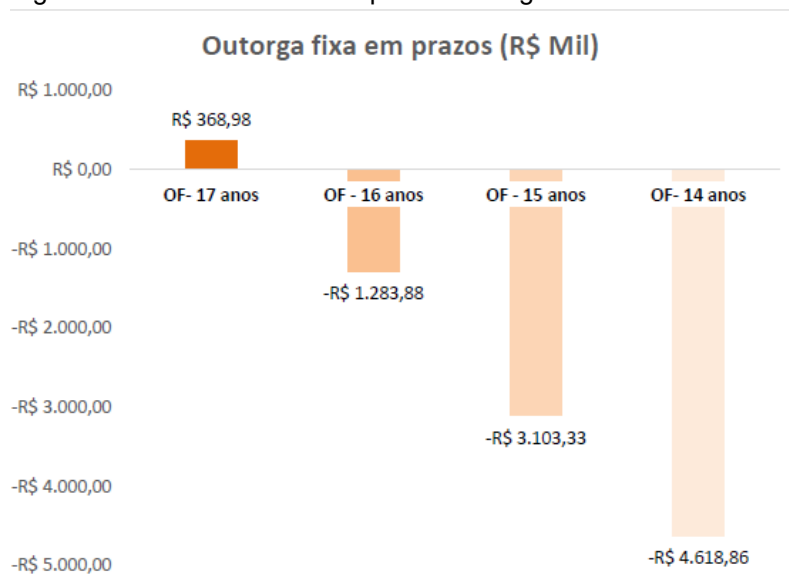
Seguem abaixo os gráficos com os cenários estipulados pela Origem:

Figura 1: Análise de Cenários para o VPL.



Fonte: Calculado pela SPP.

Figura 4: Análise de Cenários para a Outorga Fixa.



Fonte: Calculado pela SPP.

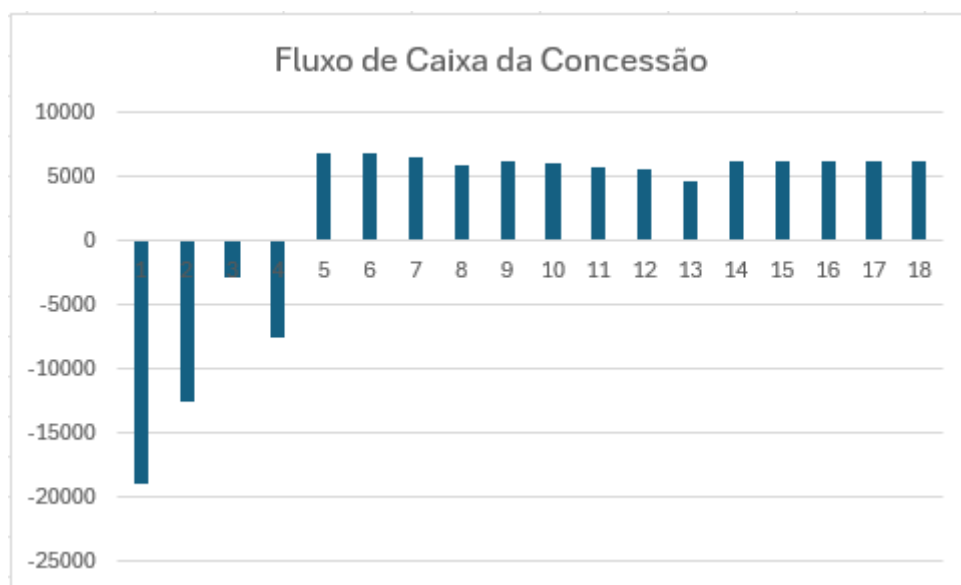
De acordo com os resultados apresentados pela SPP (peça 86, fls. 35/36), o cenário mais favorável foi o com prazo de 17 anos para ambos os estudos.

Análise da Coordenadoria

Sabe-se que existe uma relação diretamente proporcional entre o valor do VPL e da Outorga Fixa, portanto nos cenários em que o VPL é mais baixo a Outorga Fixa torna-se menor. Diante disso, analisaremos apenas o VPL a partir dos cenários propostos pela própria Origem.

Para tanto é preciso verificar os fluxos de caixa projetados pelo PNR. Segue o gráfico com os fluxos projetados da Planilha de Modelagem Econômico-financeira, que foi modelada pela SPP, em relação aos anos em que se realizarão a concessão.

Figura1: Valores de Fluxo de Caixa da Concessão.



Fonte: Calculado pela SPP.

Como se pode observar, os fluxos são projetados inicialmente com sinal negativo em função dos impactos negativos do (Capex) e da baixa receita com empreendimentos associados nos anos iniciais da concessão.

A partir do quinto ano da concessão (2028), projeta-se uma inversão no sinal do fluxo de caixa, uma vez finalizada a fase de investimentos, o que resulta em um aumento do fluxo de caixa. Em um fluxo com essa natureza, que inicia negativo e depois se torna- positivo, a redução do prazo, obviamente implica na piora no VPL e, por consequência, na redução na Outorga Fixa.

A análise se mostra insipiente, pois ao alterar o prazo da concessão, deve-se levar em conta outros efeitos na operação, como por exemplo, a redução nos riscos, o que impactaria na TIR e na redução no peso-morto² gerada pelo poder de monopólio dado à concessionária,

² Peso-morto: Peso-morto é um termo muito utilizado em economia para designar perdas de eficiência nos mercados, que ocorrem quando determinado equilíbrio não é ótimo. Algumas causas de peso-morto são preços impostos por monopólios, presença de externalidades, tarifas

demonstrado pelas perdas que ocorrem quando se implementa um mercado não concorrencial, como o concessório, em detrimento de um mercado totalmente competitivo.

A análise de cenário fundada em modificação isolada de um ou dos últimos fluxos de caixa e seu impacto no VPL, mostra-se incompleta e não fidedigna, pois desconsidera as demais alterações que ocorrem em função da mudança do prazo.

Em suma, a SPP e a SGM repetem os argumentos apresentados anteriormente e adicionam uma análise de cenário incompleta que não inclui efeitos acima citados incipiente. Em função disso, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 12/13) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 38/42)

A Origem defende que Lei Federal nº 14.133/21, da mesma forma que a Lei Federal nº 8.666/93, não exigiria a apresentação de demonstrações financeiras, ficando a critério da Administração eleger, dentre as opções do rol elencado no artigo 69 da Lei Federal nº 14.133/21, os documentos hábeis para atestar a regularidade econômico-financeira.

Alega que a exigência de certidão negativa de pedido de falência ou liquidação judicial visa assegurar que o Poder Concedente esteja ciente de processos judiciais que possam comprometer a capacidade financeira da licitante, bem como sua capacidade de obter financiamento para a execução do projeto.

Também, que o Edital prevê a exigência de garantia da proposta e outros mecanismos para mitigar os riscos associados à contaminação da Concessionária por passivos ou pela performance das licitantes, como a constituição de sociedade de Propósito Específico (SPE), a exigência de integralização de 50% do capital social mínimo na SPE e a prestação da Garantia de Execução do Contrato, elementos adicionais que reforçam a robustez econômico-financeira.

alfandegárias, subsídios, regulamentações, ou seja, fatores que levam a alocações ineficientes de recursos. No caso de intervenção do governo com o uso de métodos protecionistas, o peso-morto é também chamado de distorção de sub-produto.

Análise da Coordenadoria

A etapa de habilitação visa avaliar a saúde financeira prévia e atual da licitante, cumprindo o papel previsto na Constituição de aferir se a licitante é capaz de assegurar o cumprimento de suas obrigações³, referenciado na LF 14.133/21 como exigência de comprovação objetiva, por meio de coeficientes e índices econômicos⁴, não se confundindo com as cláusulas preventivas quanto à saúde financeira futura da concessionária enquanto Sociedade de Propósito Específico.

Desse modo, reitera-se o apontamento.

Achado 3.2.3. O critério de qualificação técnica proposto infringe os requisitos do art. 18, IX da Lei de Licitações.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 13/14) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 42/48)

A SGM, em resumo, reitera seu entendimento de que o critério de qualificação técnica proposto “não visa restringir de forma excessiva a participação no certame, mas sim assegurar que os licitantes possuam experiência na administração e gestão de equipamentos com grande fluxo de pessoas” (peça 85, fl. 14).

Em seu modo de ver, a exigência seria “suficientemente ampla para permitir a participação de diversos agentes de mercado, ao mesmo tempo em que se concentra na experiência essencial para a execução da concessão em questão” (peça 85, fl. 14).

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁴ Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;
II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Destaca, ainda, que o Edital EC/001/2024/SGM-SEDP, relativo à Concessão do Parque Municipal Campo de Marte, apresentava requisitos técnicos semelhantes, bem como outras concessões de parques urbanos e naturais em diversas regiões do país (peça 85, fl. 14).

Finaliza dizendo que as qualificações estipuladas no edital são adequadas para atender às necessidades do projeto e que a solicitação de qualificações técnicas adicionais poderia configurar uma exigência desproporcional, limitando, por conseguinte, a concorrência desejada no certame.

A Nota Técnica contém resposta praticamente idêntica à da SGM, sintetizada da seguinte forma (peça 86, fl. 42):

- A adoção da administração/gestão como critério de qualificação técnica trata-se de escolha técnica adequada, que atesta suficientemente a qualificação das licitantes para a gestão integrada e eficiente das atividades do contrato.
- A exigência de qualificação técnica não restringe excessivamente a participação, assegurando que os licitantes possuam experiência adequada em empreendimentos de grande fluxo de pessoas, em conformidade com o art. 18, IX da Lei Federal nº 14.133/2021.
- Para além de justificados com base nas particularidades do projeto em tela, os requisitos de qualificação técnica do Edital se mostram também em consonância com os de outros projetos já avaliados pelo TCM, como o EC/001/2024/SGM-SEDP, referente à Concessão do Parque Municipal Campo de Marte, e outros projetos de parques urbanos e naturais no território nacional.

Análise da Coordenadoria

Não foram apresentados elementos que modifiquem o entendimento da Auditoria de que o critério de qualificação técnica proposto restringe a competitividade do certame e não avalia propriamente a expertise das licitantes em executar as parcelas de maior relevância do projeto, como exige a legislação.

Vale recordar, mais uma vez, que não houve disputa na concorrência do Parque Campo de Marte que possuía critério de qualificação técnica semelhante ao ora proposto, o que é um claro indício que esse tipo de critério limita sobremaneira a participação de interessados, além de não ser útil à seleção de licitantes que detenham condições técnicas necessárias à boa execução dos encargos dessa concessão.

Por fim, o CEC está repleto de encargos relacionados à gestão e outras atividades de cunho ambiental, tendo esse tema sido objeto de diversos questionamentos formulados por interessados⁵, tais como gestão de conflitos emergenciais entre a fauna nativa e os frequentadores dos parques, gestão da qualidade das águas da represa em caso de poluição ambiental causada pelas atividades náuticas explorada pela concessionária, como derramamento de óleo e lançamento de lixo na represa, dentre outras. Tais encargos possuem relevância técnica inegável e o atual critério de qualificação técnica se mostra totalmente inapto e incapaz em examinar essas e outras atividades de relevo técnico e econômico desse projeto, em diametral oposição ao disciplinado pelo art. 18, IX da Lei de Licitações.

Pelo exposto aqui e no Relatório Conclusivo, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 14/15) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 48/50)

A SGM entende que (peça 85, fl. 15):

A definição de critérios e parâmetros, contudo, pode ser contraproducente neste contexto. Os valores a serem apresentados pelas licitantes como propostas comerciais não se baseiam unicamente nos custos que deverão ser suportados pelas empresas, mas sim em seus respectivos planos de negócios, que envolvem uma análise mais complexa e abrangente. Não se trata de um simples serviço ou fornecimento de bem, passível de avaliação por critérios e parâmetros objetivos e pré-definidos. De fato, a viabilidade econômica de uma concessão frequentemente está associada a modelos de negócios inovadores. Concessões como a dos Parques da Represa Guarapiranga, nesse cenário, apresentam uma aferição ainda mais complexa, considerando o volume e a diversidade das receitas acessórias que a Concessionária pode gerar.

Prossegue dizendo que “prudência indica que a análise sobre o que seriam propostas comerciais manifestamente inexecutáveis – nos termos do art. § 3º do art. 15 da Lei n.º 8.987/95 – deve ser feita com base nas particularidades do caso concreto”, e que “não teria como o edital, mesmo com base no plano de negócios referencial, fixar nas concessões critério seguro de aceitabilidade da proposta, como preconiza o art. 59, da Lei Federal 14.133/2021” (peça 85, fl. 15).

⁵ https://capital.sp.gov.br/documents/d/desestatizacao_projetos/esclarecimentoslicitacaoguarapiranga_bloco_2 . Acessado em 14.01.2025

A SPP resume sua resposta na Nota Técnica nos seguintes termos (peça 86, fl. 48):

- Essa exigência não se aplica, pois o artigo é voltado para obras e serviços de engenharia com orçamento prévio. As propostas comerciais aqui são baseadas em planos de negócios complexos.
- Anteriormente, o Tribunal validou a faculdade da Comissão de Licitação solicitar o Plano de Negócios para avaliação de exequibilidade, como nas Concorrências EC/007/2022, EC/002/2021, 001/SVMA/2018 e 020/SGM/2020.
- Contratos de concessão são complexos e de longa duração. Avaliar o Plano de Negócios na licitação pode ser subjetivo e comprometer a impessoalidade, além de gerar futuros pedidos de reequilíbrio pela concessionária.
- A Assessoria Jurídica de SGM, no Parecer nº 102247338, argumenta que o critério de julgamento será a maior oferta de outorga inicial, sem exigir Plano de Negócios para aferir a exequibilidade.
- Fatores como a complexidade do negócio e a especificação das obrigações baseadas no desempenho não permitem uma análise objetiva da exequibilidade com base no Plano de Negócios.

Análise da Coordenadoria

A Origem não aperfeiçoou as disposições sobre o tema, de modo que o edital carece de parâmetros objetivos para a realização de eventual exame de exequibilidade da proposta classificada em primeiro lugar, em prejuízo aos princípios que devem reger as licitações públicas, notadamente aos da isonomia e da vinculação ao edital.

Como já ventilado no Relatório Conclusivo, é compreensível que haja dificuldade de estabelecer parâmetros para esse tipo de avaliação em editais de concessão. Contudo, a não indicação de algum parâmetro abre brecha para decisões arbitrárias e sem lastro no edital, o que macula a lisura do certame.

Já a não realização do exame de exequibilidade, quando houver dúvidas sobre o embasamento da proposta classificada em primeiro lugar, expõe o Poder Concedente a riscos injustificáveis, especialmente aos pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, ou até mesmo de inexecução do contrato, privando os cidadãos dos benefícios almejados com a contratação.

Não é ocioso lembrar que a Administração tem recebido questionamentos acerca da exequibilidade de propostas comerciais apresentadas em licitações de outros projetos

concessórios, como ocorreu no caso das concorrências EC nº 009/2023/SGM-SEDP (CEUs – Lote 2) e na EC nº 010/2022/SGM-SEDP (Escolas da DRE São Mateus)⁶.

Impõe-se também ressaltar que não é raro haver distorções nos cálculos realizados pela Origem que sustentam os planos de negócios de referência (PNR) dos projetos concessórios licitados nos últimos anos. No presente caso, são diversas as falhas identificadas pela Auditoria em relação à modelagem econômica do projeto (itens 3.5 e 3.6 do Relatório Conclusivo).

Tais fragilidades repercutem, como reiteradamente alertado pela Auditoria em outros Acompanhamentos de Edital, no cálculo das contraprestações máximas ou outorgas mínimas que são definidos como critérios de julgamento dos certames.

Portanto, é importante examinar esse tema de forma abrangente, conferindo especial atenção à qualidade dos planos de negócios de referência elaborados pela Origem para os projetos que têm sido colocados na praça. De fato, não bastam critérios objetivos para a avaliação de exequibilidade das propostas se o plano de negócio de referência apresentar deficiências e distorções inaceitáveis.

Diante desse cenário de indefinição sobre os critérios que devem nortear o exame de exequibilidade das propostas comerciais em projetos dessa natureza, bem como das controvérsias que podem resultar desse tipo de análise durante o julgamento das propostas e atos posteriores de processamento do certame, mantém-se o presente apontamento.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 15/16) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 50/53)

⁶ No caso da EC nº 010/2022/SGM-SEDP, suspensa pelo TCM e revogada pela Origem, a relatoria do TC 23622/2024 asseverou: “Assiste, assim, razão à representante quando afirma que obras e serviços essenciais, como educação, são diretamente impactados pela aceitação de propostas inexecutáveis, privando a população de melhorias esperadas e comprometendo a qualidade de vida. O menor preço não deve ser o único critério de escolha. É fundamental priorizar propostas que garantam a execução eficiente e de qualidade, minimizando os riscos para a população e para os recursos públicos” (Notas Taquigráficas da 3349ª sessão ordinária).

A SPP alega que “tais expressões foram usadas em poucas ocasiões, nas quais é de extrema dificuldade definir previamente um intervalo de tempo específico, devido às especificidades de cada caso” (fl. 50, peça 86).

Com relação às subcláusulas 31.5 e 31.7 da minuta do contrato, e subitem 38.1. “d)” do seu Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária, citadas pela Auditoria, esclarece que

[...] a escolha pela redação adotada tem por natureza prover o Poder Concedente com a possibilidade de estipular prazo adequado a depender da complexidade e da natureza dos esclarecimentos suscitados, tendo em vista que estes podem versar sobre informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil, bem como medições e prestações de contas. É temerário propor, em sentido contrário, que toda e qualquer solicitação feita pelo Poder Concedente tenha que ser respondida no mesmo prazo, independentemente de sua natureza.

Deste modo, o prazo a ser acordado com o Poder Concedente será proporcional à complexidade das informações a serem prestadas em cada caso, motivo pelo qual não é possível definir previamente um prazo específico. (fl. 51, peça 86)

Afirma que a mesma lógica se aplica às subcláusulas 13.5 e 13.6,

[...] as quais dispõem sobre o prazo para que a concessionária realize correções no caso de o Termo Provisório de Aceitação das Obras apresentar providências a serem arcadas pela concessionária, devido a desacordos com o projeto básico e/ou especificações técnicas definidas contratualmente. Nesta hipótese, a subcláusula 13.5 traz uma baliza temporal, de modo a prever que o prazo não será inferior a 3 (três) meses e será acordado com o Poder Concedente "*considerando o volume e complexidade das providências necessárias*". (fls. 51/52, peça 86)

Adverte que esse formato de cláusula contratual é empregado em outros projetos de concessão e cita:

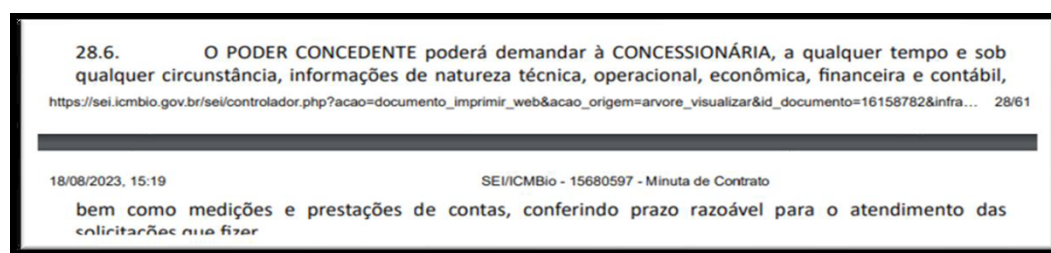
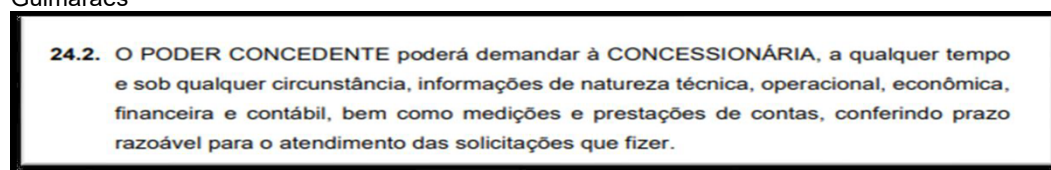


Figura 10 - Formato de Cláusula - Contrato de Concessão do Parque Nacional Chapada dos Guimarães



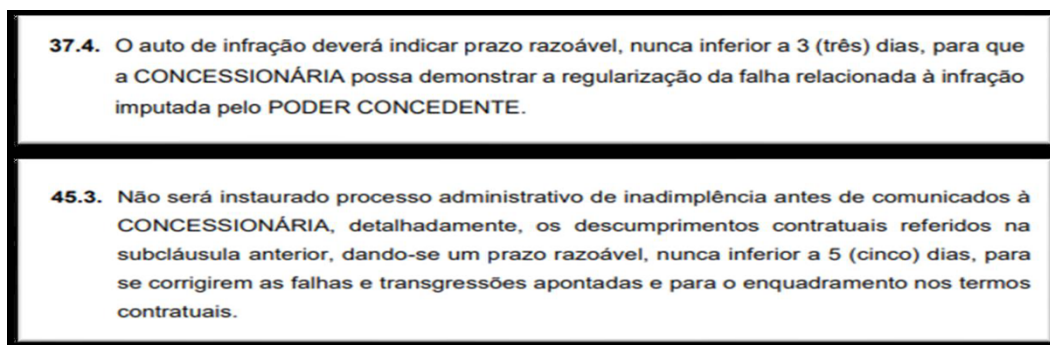


Figura 11 - Formato de Cláusulas do Contrato de Concessão dos Parques Urbanos Municipais de Recife

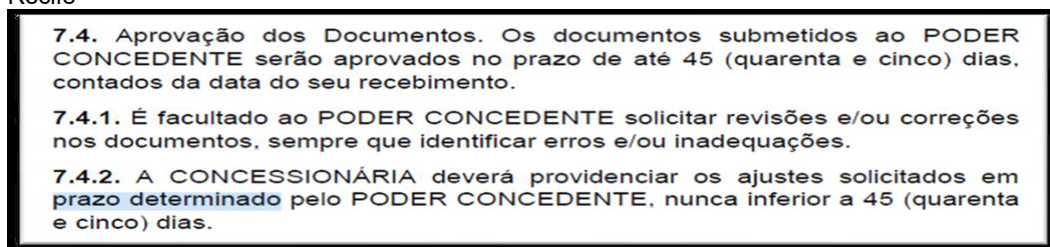


Figura 12 - Formato de Cláusula do Contrato de Concessão do Parque Municipal Natural da Catacumba - Rio de Janeiro (fls. 52/53, peça 86)

Por fim, afirma que

[...] uso de termos como “prazos razoáveis” é produto não de ausência de planejamento ou falha de estruturação, mas uma decisão tomada diante dos desafios concretos da gestão contratual de contratos de Concessões. Trata-se de medida em linha com outros projetos já licitados no setor e que não representa qualquer risco significativo para o prosseguimento do certame. (fl. 53, peça 86)

Os argumentos da SPP foram reproduzidos pela SGM (fls. 15/16, peça 85).

Análise da Coordenadoria

As citadas subcláusulas 31.5 e 31.7 da minuta do contrato tratam de prestação de esclarecimentos relativos a documentos e dados referentes à concessão, incluindo estatísticas, registros administrativos e contábeis e contratos com terceiros, informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil, bem como medições e prestação de contas.

São informações que contemplam o cerne da fiscalização do contrato, além de fazer parte da própria execução do contrato confeccionar e manter atualizados esses documentos, não se vislumbrando a dificuldade de estabelecer, *a priori*, parâmetros de prazos para cumprimento das solicitações do Poder Concedente.

Por óbvio, demandas de informações complexas, que não dizem respeito ao dia a dia da gestão contratual merecem a fixação de atendimento nos prazos proporcionais à complexidade de sua natureza, como exceção que são.

No caso da subcláusula 13.5 (que trata da emissão do Termo Provisório de Aceitação das Obras), a consignação de prazo mínimo para adoção de providências pela Concessionária, não supre a necessidade de delimitação de prazo máximo, evitando que pendências se prolonguem indefinidamente no tempo. A mesma necessidade se dá no subitem 38.1., “d” da Minuta Contratual.

Portanto, não se trata de estipular um prazo único e imutável para toda e qualquer solicitação feita pelo Poder Concedente independentemente de sua natureza, mas de definição de alguns limites e parâmetros para que estes prazos não se estendam injustificadamente, comprometendo assim a celeridade do procedimento e a segurança jurídica da contratação.

Por essa razão, mantém-se o presente achado.

Achado 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).

Resposta da SGM (peça 85, fl. 16) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 54/56)

A SPP entende que o princípio da modicidade tarifária não se aplica ao presente caso, vez que a percepção de tarifa decorre diretamente da prestação de serviço público. Afirma que a

[...] remuneração da Concessionária, por sua vez, decorre da exploração de fontes de receitas acessórias na área da Concessão, como a exploração de pontos de alimentação, quiosques, estacionamento, publicidade etc. Ainda assim, de modo a assegurar a fruição pública dos parques e sua respectiva função social, há disposições contratuais específicas que balizam a exploração de fontes de receitas por parte da concessionária. A título de exemplo, cita-se trecho do Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária, no qual é estabelecida a obrigatoriedade de a concessionária oferecer, em cada um dos parques, em pelo menos um ponto de alimentação, uma opção de alimentação popular:

“36.7. Os pontos de alimentação nos PARQUES deverão observar as seguintes diretrizes pela CONCESSIONÁRIA:

e) oferecer em cada um dos PARQUES, em pelo menos um ponto de alimentação, uma opção de alimentação popular, composta referencialmente, no mínimo, pelo cardápio do “Lanche para o centro cirúrgico” do “Volume 9 - Prestação de Serviços de Nutrição e Alimentação a Servidores e Empregado” do CADTERC – com valor de face ao USUÁRIO de, no máximo, 0,5% do salário mínimo estadual vigente;”

Além disso, há previsão contratual no sentido de garantir que a Concessionária atenda ao quantitativo mínimo de horas de atividades de interesse coletivo, nas quais é vedada a cobrança de ingressos. Ainda, quanto aos esforços já existentes no Caderno de Encargo da Concessionária, visando a ampla fruição pública dos parques, menciona-se as diretrizes impostas à concessionária no que tange à realização de eventos:

“b) quando realizados em áreas delimitadas por ESTRUTURAS TEMPORÁRIAS MÓVEIS, não poderão impedir a utilização dos EQUIPAMENTOS DE USO COMUNITÁRIO pelos demais USUÁRIOS dos PARQUES, nem poderão obstruir qualquer dos PERCURSOS DE FRUIÇÃO PÚBLICA;

c) deverão se limitar a um total de 7 (sete) dias por mês por parque, não incluindo o tempo de montagem e desmontagem da estrutura de cada EVENTO; e

d) a realização dos EVENTOS que impliquem na limitação parcial ou integral dos equipamentos do Setor Esportivo deverá ser limitada a um máximo de 48 (quarenta e oito) horas por mês por parque, cabendo à CONCESSIONÁRIA assegurar a disponibilidade mínima dos equipamentos nos termos deste subitem.”

Não obstante, cumpre destacar as restrições de locação dos equipamentos esportivos, de forma a garantir que esses equipamentos permaneçam pela maior parte do tempo disponíveis para uso público gratuito. O subitem 43.8 do Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária, limitam sua locação da seguinte forma:

“43.8. A LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS esportivos deverá se limitar a um total de 16 (dezesseis) horas por equipamento por mês”

Importa reiterar, ainda, que a exploração comercial a ser realizada pela Concessionária deverá ser compatibilizada com as diretrizes de setorização dos Parques, conforme definidas no Apêndice I do Anexo III do Contrato – Programa de Necessidades, que preconizam pela garantia da fruição pública dos espaços e a garantia de sua função social. (fls. 54/55, peça 86)

[...] cabe reiterar as razões de justificativas já apresentadas anteriormente no sentido de que o Edital contempla, de diversas formas diferentes, a compatibilização entre a garantia de fruição pública e democrática dos parques, vedada a cobrança de ingressos, garantida a oferta de atrações de atividades de lazer, esporte e cultura, e mantida a preservação do meio ambiente e a possibilidade de exploração comercial sustentável dos espaços disponíveis para tanto. (fl. 56, peça 86)

Todos os argumentos são retomados pela SGM na peça 85 (fl. 16).

Análise da Coordenadoria

A despeito das restrições temporais à exploração comercial das atividades associadas previstas no projeto, não há qualquer previsão de limites de preços que possam ser praticados nessa exploração, privilegiando a fruição pública e democrática dos parques.

Assim sendo, considerando que não há fato novo relacionado ao apontamento, reitera-se o achado em apreço.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 17)

A Origem defende que o tema teria sido debatido no âmbito desta Corte de Contas, na análise da Concorrência n.º EC002/2021/SGM-SEDP e que o art. 7º da Lei n.º 6.404/1976 permitiria que capital social seja formado com contribuições em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro”. Além disso, já haveria garantia de execução na ordem de 0,5% do valor do contrato.

Análise da Coordenadoria

O que foi decidido no âmbito do processo da concorrência acima citado diz respeito ao apontamento que tratava da possibilidade de alteração do objeto social. Além disso, a garantia de execução se refere apenas às obrigações diante do Poder Concedente⁷, não exercendo o mesmo papel quanto às obrigações sociais em geral, especialmente quanto a terceiros estranhos à concessão que contratem com a futura concessionária.

O capital integralizado totalmente em bens oferece menor liquidez, tanto em relação ao fluxo operacional da execução contratual da concessão quanto ao cumprimento de obrigações perante terceiros, de modo que esse permissivo merece ser revisto pela Origem.

⁷ Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante a Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

Desse modo, reitera-se o apontamento.

Achado 3.3.12. O dispositivo relativo à subcontratação não se adequa ao art. 25, §1º da LF nº 8.987/95 e ao art. 122 da LF nº 14.133/21.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 17) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 57/59)

A Secretaria expõe seu entendimento de que o art. 25 da LF 8987/95 não estabelece limites para a concessionária subcontratar:

Esclarece-se que o §1º do art. 25 da Lei Federal nº 8.987/1995 não estabelece nenhum requisito de comprovação de capacidade técnica ou limite para que a concessionária subcontrate o desenvolvimento de atividades objeto da concessão. Ao contrário, o dispositivo legal autoriza a subcontratação de todas as atividades relacionadas à concessão [...]

Prossegue afirmando que o art. 122 da LF 14133/21 não se aplica a concessões, uma vez que a aplicação da Lei de Licitações a projetos desse tipo se daria de forma subsidiária e haver disposição sobre o tema na LF 8987/1995.

Afirma que o propósito das concessões é oferecer às concessionárias ampla liberdade de gestão e contratação de terceiros e que o controle exercido pelo poder concedente se dá sobre o atingimento de objetivos finalísticos da política pública, e não sobre seu meio.

Por tais motivos entende que as disposições referentes à subcontratação estariam adequadas à legislação.

A NT emitida pela SPP apresenta resposta sumariado da seguinte forma (peça 86, fls. 57/58)

- Apontamento semelhante já foi superado pelo E.TCM no Processo TC/009651/2023, onde se concluiu que a previsão de subcontratação no edital atende à Lei Federal nº 8.987/95.
- O art. 122 da Lei Federal nº 14.133/2021 não se aplica a concessões, vez que se trata de legislação subsidiária e há regramento específico na lei de concessões.
- O § 1º do art. 25 da Lei Federal nº 8.987/1995 não estabelece nenhum requisito de comprovação de capacidade técnica ou limite para que a concessionária subcontrate o desenvolvimento de atividades objeto da concessão. Ao contrário, o dispositivo legal autoriza a subcontratação de todas as atividades relacionadas à concessão.

- Ou seja, desde que a licitante vencedora demonstre que cumpre com todos os requisitos de habilitação técnica exigidos no edital, uma vez celebrado o contrato, este autoriza a subcontratação de atividades relacionadas à execução do objeto, sem transferir para o subcontratado as atividades de administração e gestão do empreendimento. Nessa linha, entende-se que podem ser subcontratados, por exemplo, obras, manejo arbóreo, limpeza, segurança etc.

Análise da Coordenadoria

A Origem não inovou em sua resposta em relação à manifestação prévia.

Tendo em vista que, conforme Relatório Conclusivo (peça 74), a ausência de limites nas contratações públicas foi vedada pela LF 14133/21, que preencheu a lacuna da LF 8987/95 nesse ponto

Importa levar em conta, para melhor compressão desse diálogo, que os processos licitatórios não visam apenas a seleção da proposta mais vantajosa, mas também da seleção de licitantes tecnicamente aptos a executar os encargos de acordo com as expectativas da sociedade, sem interrupções, sem acidentes, com qualidade, etc., pois o Poder Público é responsável por esses projetos perante os cidadãos.

Em atenção à prudência, o legislador buscou reduzir os riscos dessa responsabilidade e, na LF 14133/21, estabeleceu que as contratadas pelo Poder Público só podem terceirizar parcelas dos encargos contratuais, garantindo, assim, melhores controle e condições de fiscalização sobre as atividades mais relevantes dos projetos contratados.

Abrir mão dessa prerrogativa nos projetos concessórios expõe a sociedade e o erário a riscos desmedidos e injustificáveis que poderão repercutir por anos, uma vez que contratos dessa natureza podem se estender por décadas.

Portanto, mantém-se o presente achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 18/19) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 59/62)

A Origem defende que o Edital não apresenta regramento próprio para o tema dos “*Naming Rights*” por ausência de previsão legal.

Também propôs alterações no item 3.2 do Anexo do V do Contrato – Mecanismo de Pagamento da Outorga, com aumentos nas alíquotas proporcionais em função da excepcionalidade das receitas obtidas, resultando em uma exposição financeira total de 15%, composta pela alíquota-base e o Adicional de Desempenho, modelo que visa alinhar incentivos para otimizar a execução do objeto da Concessão:

3.2. O valor da alíquota de OUTORGA VARIÁVEL será de:

- a) 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do valor da RECEITA BRUTA PARA CÁLCULO DA OUTORGA VARIÁVEL anual da CONCESSIONÁRIA caso este valor seja inferior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).
- b) 1,5% (um por cento) do valor da RECEITA BRUTA PARA CÁLCULO DA OUTORGA VARIÁVEL anual caso seja igual ou superior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) e inferior a R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais).
- c) 3% (três por cento) do valor da RECEITA BRUTA PARA CÁLCULO DA OUTORGA VARIÁVEL anual caso seja igual ou superior a R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais) e inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).
- d) 4% (quatro por cento) do valor da RECEITA BRUTA PARA CÁLCULO DA OUTORGA VARIÁVEL anual caso seja igual ou superior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) e inferior a R\$ 105.000.000,00 (cento e cinco milhões de reais).
- e) 5% (cinco por cento) do valor da RECEITA BRUTA PARA CÁLCULO DA OUTORGA VARIÁVEL anual caso seja igual ou superior a R\$ 105.000.000,00 (cento e cinco milhões de reais). Tem-se que além das novas alíquotas base, as alíquotas do Adicional de Desempenho, que também variam em função da Receita Bruta, passam a progredir linearmente até 10%, conforme a cláusula 5.4 do Anexo V do Contrato – Mecanismo de Pagamento da Outorga:

5.4. O valor do fator FRB será de:

- a) 5% (cinco por cento) do valor da RECEITA BRUTA PARA CÁLCULO DA OUTORGA VARIÁVEL anual da CONCESSIONÁRIA caso este valor seja inferior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).
- b) 6,5% (seis vírgula cinco por cento) caso a RECEITA BRUTA da CONCESSIONÁRIA nos 4 (quatro) trimestres de período de aferição do FDA seja igual ou superior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) e inferior a R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais).
- c) 7,5% (sete vírgula cinco por cento) caso a RECEITA BRUTA da CONCESSIONÁRIA nos 4 (quatro) trimestres de período de aferição do FDA seja

igual ou superior a R\$75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais) e inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

d) 8,5% (oito vírgula cinco por cento) caso a RECEITA BRUTA da CONCESSIONÁRIA nos 4 (quatro) trimestres de período de aferição do FDA seja igual ou superior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) e R\$105.000.000,00 (cento e cinco milhões de reais).

e) 10% (dez por cento) caso a RECEITA BRUTA da CONCESSIONÁRIA nos 4 (quatro) trimestres de período de aferição do FDA seja igual ou superior a R\$105.000.000,00 (cento e cinco milhões de reais).

Análise da Coordenadoria

Não obstante aos avanços propostos a título de Adicional de Desempenho (fator FRB), a resposta da Origem não apresentou novidades em relação aos mecanismos de compartilhamento e a possibilidade futura de exploração de receita por “*naming rights*”, considerando que essas receitas exigem muito menos investimento ou ação específica da concessionária para serem auferidas, o que torna pertinente a previsão contratual de tratamento diferenciado para o compartilhamento da receita com o Poder Público, em percentuais mais representativos.

Desse modo, reitera-se o apontamento.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 19/21 e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 62/66)

Em sua resposta a SGM reitera os argumentos já expostos na modelagem do projeto para inclusão das áreas alagáveis adjacente no bojo do contrato, e que (peça 85, fl. 19):

A proposta apresentada pela Municipalidade está em consonância com a legislação que disciplina o uso e a ocupação do solo na bacia hidrográfica do Reservatório Guarapiranga, em especial aos Programas de Recuperação de Interesse Social nas Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais, garantindo a qualidade ambiental dos mananciais e a preservação das áreas verdes.

Acrescenta que

[...] a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente já vem prestando serviços de manejo e conservação sobre as áreas ora em análise. Conforme se depreende do Termo de Referência do Contrato n.º 017/SVMA/2022, os serviços que são objeto

da presente Concessão já vêm sendo prestados no formato proposto (peça 85, fl. 20).

Sobre as repercussões econômicas da inclusão dessas áreas, destaca que (peça 85, fl. 20):

Simultaneamente, modelagem econômico-financeira do Projeto foi estruturada com o objetivo de mitigar os riscos derivados da exploração comercial das áreas alagáveis. Nesse contexto, a única fonte de receita acessória que dependeria, em alguma medida, da instalação de infraestrutura, como passarelas e decks nas áreas alagáveis, seria a realização de passeios de barco, representando cerca de 7% da receita total estimada para o Projeto”

Diz também que o “risco potencial associado à não implementação das estruturas obrigatórias nas áreas alagáveis adjacentes, em termos da viabilidade econômica da concessão, seria, portanto, baixo” (peça 85, fl. 20).

Finaliza sua manifestação da seguinte forma (peça 85, fl. 20):

Apesar das diversas medidas mitigadoras já abordadas aqui e nos documentos que compõem o Edital, é importante destacar que a formalização dos Termos de Cessão dos Parques foi precedida por extensos e detalhados diálogos entre a Prefeitura e a EMAE, com a realização de várias reuniões para discutir e alinhar aspectos específicos do plano de usos e do Programa de Necessidades entre as Partes.

Diante do exposto, fica claro que a remoção dos encargos atribuídos às Áreas Alagáveis Adjacentes, ao contrário da preocupação apontada pela Auditoria, representaria um risco significativo de insegurança jurídica, uma vez que a área continuaria a existir. Nesse sentido, a falta de clareza quanto à responsabilidade pela zeladoria, manutenção e conservação de uma área relevante dos Parques, conforme estabelecido em seus Decretos de criação, poderia, por si só, gerar instabilidade e frustrar os objetivos da Concessão.

A SPP, por seu turno, apresenta sua manifestação na Nota Técnica, sumarizada nesses termos (peça 86, fls. 62/63):

- No Relatório Conclusivo, reiterou-se o Achado apenas no que tange à legalidade da atribuição da concessão das áreas alagáveis atualmente cedidas à EMAE.
- Sobre a natureza e encargos associados às áreas alagáveis adjacentes, cabe repisar que são áreas excluídas da Concessão, mas que possuem íntima conexão com os parques e que afetarão e serão afetadas pela operação dos Parques. Em razão dessa relação simbiótica, atribuiu-se à Concessionária uma série de encargos endereçados a mitigar riscos ambientais relativos à não conservação das áreas alagáveis.

- Conforme será exposto, a relação da Concessionária com a Represa, seus mananciais e as Áreas Alagáveis Adjacentes encontra-se devidamente regrada nos documentos editalícios.
- Face ao exposto, fica evidente que a remoção dos encargos atribuídos às Áreas Alagáveis Adjacentes iria, em contrariedade à própria preocupação apresentada pela Auditoria, ser um importante fator de insegurança jurídica, na medida em que a área não deixaria de existir.

Análise da Coordenadoria

Sob a ótica jurídica, a Origem não indicou o embasamento legal para a previsão de encargos da concessionária em áreas que não pertencem à concessão (áreas alagáveis adjacentes), o que macula, a nosso ver, as disposições referentes a essas áreas⁸.

Destaque-se, mais uma vez, que a EMAE é mera concessionária e não proprietária dessas áreas da represa e que há risco de sobreposição de encargos entre os dois contratos de concessão em questão, haja vista que se desconhece o teor do contrato de concessão em que a EMAE é parte.

Sendo assim, conclui-se que a delegação de encargos à concessionária sobre áreas que não pertencem à concessão em análise está desornada de fundamentação legal e aporta riscos jurídicos inadmissíveis ao presente projeto, inclusive de sobreposição de escopo com o contrato de concessão no qual a EMAE figura como concessionária.

Convém alertar, também, que a empresa estadual EMAE foi privatizada em outubro/2024⁹, sem que a Origem tivesse noticiado, até o presente momento, esse fato de extremo relevo para o apontamento em questão e para a própria viabilidade jurídica da concessão que ora se examina.

De fato, desconhece-se totalmente os termos da venda da EMAE pelo Governo do Estado e as repercussões disso sobre o Termo de Cessão que orienta as disposições do edital que delegam à concessionária encargos nas áreas alagáveis, o que torna, na visão da Auditoria, o projeto de concessão inviável de ser licitado nos moldes atualmente propostos.

⁸ Foram formulados pedidos de esclarecimentos sobre a matéria, o que indica que o tema provoca incertezas e inseguranças em potenciais interessados. (Questões 3 e 06 do documento de respostas a pedidos de esclarecimentos, disponível em https://capital.sp.gov.br/documents/d/desestatizacao_projetos/esclarecimentoslicitacaoquarapiranga_bloco_2. Acessado em 14.01.2025

⁹ <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/governo-de-sp-conclui-processo-de-privatizacao-da-emaef/>. Acesso em 20.01.2025

Já no que toca a viabilidade econômica do projeto, de acordo com a Origem, a exploração comercial das áreas alagáveis corresponde a apenas 7% da receita total prevista, o que indica que não haverá prejuízo à sustentabilidade do projeto caso tais receitas não se materializem. Dessa forma, não se observa relevância das áreas alagáveis para a saúde econômica do projeto.

Diante disso, pode-se concluir que a previsão de encargos obrigatórios sobre as áreas alagáveis não traz significativos benefícios econômicos ao projeto, mas impõe expressivos riscos que deverão ser absorvidos pelo poder concedente diante das incertezas jurídicas que permeiam a matéria. Como consequência da inviabilidade de se incluir encargos nessas áreas, restam também prejudicados os objetivos de integração entre os parques, bem como eventuais sinergias operacionais que tal integração possa proporcionar ao projeto.

Por fim, cumpre informar que o TCM não examinou, nos TCs 3377/2017 e 9331/2017¹⁰, o objeto do Contrato n.º 017/SVMA/2022 celebrado pela SVMA, de modo que resta incerta, ainda, a legalidade de se incluir encargos à concessionária em áreas que não pertencem ao município e que não fazem parte da concessão.

Nessa linha, cabe ao Executivo esclarecer as condições de execução de contratos por ele celebrados para a manutenção e conservação das áreas alagáveis da represa do Guarapiranga atualmente, fornecendo informações sobre a legalidade de sua atuação nessas áreas e sobre a possível sobreposição de objeto desses contratos com a concessão de EMAE.

Em suma, pairam importantes incertezas sobre a viabilidade jurídica das disposições do projeto afetas às áreas alagáveis, o que nos leva a reiterar o achado.

Adicionalmente, recomenda-se: a) a revisão dos encargos a serem executados nas áreas alagáveis adjacentes, tendo em vista a notícia de que a EMAE foi privatizada e que isso pode repercutir sobre as condições de operação dos parques do Guarapiranga; e b) que a SVMA seja instada a fornecer esclarecimentos sobre contratos vigentes por ela celebrados para manutenção

¹⁰ Tais TCs tratam de Representações interpostas à época do edital de licitação que culminou na celebração do contrato n.º 017/SVMA/2022, e não tratam do objeto em si. Tampouco foi analisada, no âmbito desses TCs, a legalidade dessa contratação sob o viés ora discutido, e também não examinada a possível sobreposição de escopo do contrato n.º 017/SVMA/2022 com o objeto da concessão de EMAE.

e gestão dos Parques do Guarapiranga, indicando o embasamento legal para sua atuação nas áreas alagáveis da represa por meio desses contratos, e se há ou não sobreposição, ainda que parcial, do escopo desses contratos com o objeto da concessão de EMAE, pois isso pode configurar dano ao erário passível de responsabilização.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 19/21) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 62/66)

A SGM alega novamente que “os serviços de educação ambiental, parte integrante da gestão dos parques, também podem ser delegados à concessionária”, e que a delegação das atividades de educação ambiental à concessionária está fundamentada legalmente e é compatível com a gestão dos parques, conforme autorizado pela legislação municipal vigente (peça 85, fl. 19).

Prossegue elencando as condições para implantação do Programa de Educação Ambiental pela concessionária disciplinadas no CEC para concluir que “as atividades do Parque Escola estão alinhadas com a Política Municipal de Educação Ambiental, conforme já destacado no Plano de Gestão dos Parques” (peça 85, fl. 21).

Finaliza sua exposição dizendo não ser necessário que o Projeto Político-Pedagógico proposto no âmbito da concessão seja apreciado pela Secretaria da Educação, pois “suas diretrizes educacionais estão alinhadas à Política Municipal de Educação Ambiental” (peça 85, fl. 21).

A resposta oferecida pela SPP tem o mesmo teor da enviada pela SGM, sumarizada dessa forma (peça 86, fl. 67):

- A Lei Municipal nº 16.703/2017, em seu artigo 9º, autoriza o poder executivo a outorgar a concessão dos serviços e bens relacionados aos parques municipais no âmbito do Município de São Paulo.
- Ao conceder a gestão dos parques, entende-se que os serviços de educação ambiental, que são parte integrante da gestão dos parques, também podem ser delegados à concessionária.

Análise da Coordenadoria

Conforme exposto no Relatório Conclusivo, não há autorização legislativa para a delegação de serviços de educação de qualquer natureza na cidade de São Paulo.

É oportuno ressaltar que as atividades inerentes ao Programa de Educação Ambiental não têm caráter meramente acessório para os alunos e demais beneficiários das aulas, palestras, cursos, laboratórios e experimentos promovidos nas dependências dos parques. Para tais pessoas, o conhecimento dos temas tratados nesse programa possui importância nuclear.

Vale reforçar, aqui, que não se opõe à implementação do Programa de Educação Ambiental nos parques do projeto, como já consignado no Relatório Conclusivo, mas, sim, à delegação desse programa à concessionária devido à ausência de autorização legislativa. Nada impede, portanto, em nosso modo de ver, que aulas, palestras, cursos, oficinas, laboratórios e visitas técnicas sejam proporcionados pelo próprio Poder Concedente por meio de seus profissionais habilitados e conhecedores das diretrizes e objetivos dos planos e normativos municipais relacionados ao tema.

Ademais, entende-se que não há respaldo técnico, na resposta ofertada pela Origem, sobre a pretensa adequação dos encargos de educação ambiental à Política Municipal de Educação Ambiental que afaste a necessidade de pronunciamento técnico da SVMA ou da SME avaliando as disposições do CEC que tratam desse assunto.

Pelas razões ora colocadas e pelo decorrido no Relatório Conclusivo, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 21/22) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 68/70)

A SGM, em resumo, diz que

[...] não há necessidade de implementar um novo documento para a apresentação do cronograma físico-financeiro, uma vez que esses elementos estão integralmente comportados e organizados no Plano de Necessidades e no Plano de Negócios Referencial, permitindo o acompanhamento dos investimentos e intervenções obrigatórias e assegurando a transparência e viabilidade das obrigações previstas” (peça 85, fl. 22).

A Nota Técnica emitida pela SPP sumariza sua resposta ao ponto como segue (peça 86, fl. 68):

- O plano de necessidades já delinea as intervenções obrigatórias, com prazos específicos para cada intervenção e parque, organizadas em quatro marcos temporais:
 - Marco 1: 12 meses a partir da Ordem de Início
 - Marco 2: 24 meses após a Ordem de Início
 - Marco 3: 36 meses após a Ordem de Início
 - Marco 4: 48 meses após a Ordem de Início
- As intervenções com prazos mais curtos (marco 1 e marco 2) são prioritárias para garantir a funcionalidade imediata e a atratividade dos parques. Intervenções de maior complexidade e custo (marcos 3 e 4) são programadas para os últimos anos, permitindo melhor gestão do fluxo de caixa e recursos financeiros.
- O Plano de Negócios Referencial já fornece informações sobre os valores dos investimentos previstos ao longo do tempo. As Tabelas 10 e 11 do PNR apresentam os valores dos investimentos obrigatórios nos primeiros quatro anos, discriminados por agrupamento e parque. A partir do quinto ano, são apresentados os valores de reinvestimento.
- O fluxo de caixa no Plano de Negócios Referencial permite identificar todos os momentos do CAPEX ao longo do tempo, considerando as intervenções obrigatórias que se encerram no quarto ano.
- Conclui-se que não há necessidade de um novo documento para o cronograma físico-financeiro, pois esses elementos estão integralmente comportados e organizados no Plano de Necessidades e no Plano de Negócios Referencial

Análise da Coordenadoria

Apesar de dispor das informações necessárias, a Origem não elaborou o cronograma físico-financeiro do projeto, como determina a legislação, o que nos leva a reiterar o apontamento.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 22) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 76/78)

Aduz a SGM:

Haja vista a aprovação de planos e projetos no âmbito de concessões fazer parte da gestão contratual, na ausência de aprovação do Poder Concedente, possibilitou-se que o CMDP aprove, em caráter supletivo, os Planos e Projetos apresentados pela Concessionária. Não há que se falar, portanto, em falta de fundamento legal para a referida competência do CMDP e, tampouco a falta de

estrutura de institucional e de recursos humanos e técnicos para a função estabelecida.

No que tange a abrangência do referido mecanismo, ressalta-se que ele é aplicável única e exclusivamente em um cenário em que o Poder Concedente não aprove os Planos e Projetos em um prazo de 3 (três) meses da apresentação da Concessionária, por movo não imputável a ela. Trata-se, portanto, de uma alternativa aplicável em um cenário particular, visando a fluidez da gestão contratual e mitigando os riscos de atrasos de cronograma devido a omissão do Poder Concedente. Este mecanismo torna-se ainda mais necessário considerando a particularidade do Projeto no que tange seu prazo contratual.

Por seu turno a SPP sumariza sua resposta como segue (peça 86, fls. 70/71):

- Esclarece-se que o CMDP, constituído pela Lei Municipal nº 16.651/2017, foi criado para gerir e supervisionar os processos de desestatização de bens e serviços previstos no Plano Municipal de Desestatização (PMD), os quais deverão ser executados pela Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Governo. Haja vista a aprovação de planos e projetos no âmbito de concessões fazer parte da gestão contratual, na ausência de aprovação do Poder Concedente, o CMDP é competente para aprovar, em caráter supletivo, os Planos e Projetos apresentados pela Concessionária.
- Trata-se de alternativa aplicável em um cenário particular, visando a fluidez da gestão contratual e mitigando os riscos de atrasos de cronograma devido a omissão do Poder Concedente.
- Este mecanismo torna-se ainda mais necessário considerando a particularidade do Projeto no que tange seu prazo contratual.

Análise da Coordenadoria

A Origem não apontou o fundamento legal para a atuação do CMDP no exame de planos e projetos da concessionária, ainda que ela ocorra ocasionalmente e por culpa do Poder Concedente, pois isso, a nosso ver, suplanta prerrogativa indelegável do Poder Concedente.

Sendo assim, considerando a insuficiência dos esclarecimentos prestados pela Origem, notadamente quanto à indicação precisa do embasamento legal para essa competência conferida ao CMDP, reitera-se o presente achado.

Achado 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.

Achado 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.

Achado 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.

Achado 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.

A Origem condensa os esclarecimentos sobre os achados relativos à análise de vantajosidade da concessão em um único tópico, organização que será mantida na presente análise.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 22) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 72/76)

A SPP e a SGM repetem os argumentos utilizados em respostas anteriores.

A SPP sintetiza os esclarecimentos da seguinte forma:

- A análise de vantajosidade econômica (Value for Money - VfM) é uma ferramenta útil, mas não é um requisito essencial para a celebração de concessões, conforme a Lei Federal nº 8.987/95.
- Nesse sentido, a decisão pela desestatização é de competência discricionária da Administração, conforme sedimentada e motivada em manifestação expressa da área técnica da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente conforme Encaminhamento SEI n.º 104463155, referendada pela Assessoria Jurídica da pasta (Parecer n.º SEI 106930703).
- A análise do VfM empreendida na Nota Técnica Complementar não é elemento indispensável à avaliação da conveniência/oportunidade da Concessão dos Parques. Exigir tal análise pela formuladora da Nota Técnica, por outro lado, carece de fundamento legal.
- A vantajosidade econômica, ainda que se mostrando positiva, não deve ser a única forma de avaliação de conveniência, pois outros fatores como benefícios sociais, ambientais e riscos devem ser considerados. A concessão pode melhorar a qualidade dos serviços públicos, atrair investimentos e gerar empregos, benefícios que podem não ser capturados por uma análise financeira. (peça 86, fl. 72)

Especificamente sobre o Achado 3.5.2., afirma a SPP que “[...] conforme sugestão do E.TCM, a periodicidade foi alterada para 10 anos.” (peça 86, fl. 74)

Sobre o Achado 3.5.5., a SPP repete os argumentos da Nota Técnica anterior (peça 52, fl. 270) e entende “[...] que premissa foi, portanto, adequada para contemplar toda a limpeza da área da concessão, mantendo R\$47,914 milhões em VPL para limpeza. (peça 86, fl. 75)

Acerca do Achado 3.5.9., a SPP expõe:

[...] Considerando que o contrato mencionado foi concluído, foi decidido alterar a premissa do spread para o custo de oportunidade da Prefeitura de São Paulo. Dessa maneira, o custo foi fundamentado em contratos de dívida do Estado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁶, que prevê uma combinação do CDI + SOFR²⁷. O CDI de 9,15% (2026), corrigido pelo IPCA de longo prazo (estimado em 3,50%), mais a taxa do SOFR de 4,40%, resulta em uma Taxa de Desconto real para o Poder Público de 9,86 % ao ano. (peça 86, fl. 75)

Análise da Coordenadoria

Em relação ao Achado 3.5.2., apesar de não ser obrigatório, a SPP alterou o prazo das contratações feitas por intermédio de licitações de 5 anos para 10 anos, conforme a anotação da auditoria. Assim, considera-se superada a questão em função da alteração feita na periodicidade das contratações.

Em relação ao Achado 3.5.5., o uso da despesa total com limpeza é indevido pois considera todas as despesas com limpeza que, possivelmente, a concessionária terá e extrapola o item “limpeza de áreas verdes”, que é a despesa que, de fato, deveria integrar essa conta. Portanto, reitera-se o achado.

Em relação ao Achado 3.5.9., em primeiro lugar, ao verificar a página que foi utilizada como a fonte para essa taxa de operação (<https://www.iadb.org/en/project/BR-L1580>), encontram-se parâmetros de uma linha de crédito internacional para o financiamento na área de educação, porém inexistem informações sobre a taxa de desconto na qual essas operações foram indexadas.

Ademais, ao verificar o que representa a taxa SOFR, percebe-se que ela representa o rendimento de operações compromissadas ligadas ao Tesouro Americano e que não representa um *spread* que remunera riscos. Vale lembrar que a taxa CDI representa o rendimento de operações compromissadas que ocorrem entre bancos nacionais por 1 dia. Ou seja, ambas as taxas na verdade representam rendimentos de operações e não deveriam ser usadas como *spreads*. Tal fato significa que uma taxa CDI + SOFR não deveria ser usada, pois representa a soma de duas taxas básicas de operações e não a composição usual, taxa básica + *spread* de risco.

Por fim, dado que a taxa de desconto da operação foi mal formulada, percebe-se uma superestimação em seu valor. Isso pode ser constatado a partir da comparação com a taxa do tesouro americano (*U.S. Treasury*) que, na data de 13.01.2025 apresentou um valor de 4,26% a.a.¹¹. Vale observar que a taxa utilizada no VfM de 9,86% a.a. é mais que o dobro da taxa do tesouro americano indicando uma superestimação de desconto da operação. Vale lembrar, que a taxa utilizada, de acordo com a SPP seria uma taxa subsidiada pelo BID e, portanto, não deveria ter um valor muito maior ao de uma taxa do tesouro americano, razão pela qual recomenda-se nova revisão da taxa de desconto calculada no VfM.

Em relação ao Achado 3.5.10, com as alterações propostas pela SPP, o VfM alterado ficou com o valor de R\$ 100,3 milhões positivos. Entretanto, ele ainda se mostra superior ao valor apresentado pela auditoria (R\$ 83,7 milhões), em função da manutenção das despesas indevidas com limpeza, apontadas no Achado 3.5.5.

Diante do exposto, em resumo:

- Supera-se o Achado 3.5.2.;
- Reitera-se o Achado 3.5.5;
- Reitera-se o Achado 3.5.9;
- Reitera-se o Achado 3.5.10, visto que toda a modelagem do VfM está comprometida.

Achado 3.6.1. O CAPEX não foi propriamente calculado, em infringência ao art. 18, IV da LF 14133/2021.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 24) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 76/78)

A SGM, em linhas gerais, repete as explicações apresentadas em sua Manifestação Prévia sobre as falhas identificadas no cálculo do CAPEX.

A SPP resume sua resposta da seguinte forma (peça 86, fl. 76):

¹¹ https://home.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/TextView?type=daily_treasury_bill_rates&field_tdr_date_value_month=202501

- O CAPEX integra diversas premissas cuidadosamente selecionadas para garantir maior aderência às especificidades do projeto e à proposta de cada parque.
- A premissa do Campo de Futebol foi atualizada para a fonte indicada (Ministério do Esporte).
- A premissa do enriquecimento arbóreo foi mantida devido às especificidades técnicas exigidas pela SVMA, bem como por estar alinhada à realidade e às necessidades do projeto.

Análise da Coordenadoria

A Origem esclareceu que existem especificações técnicas de SVMA para o fornecimento de mudas e que os preços constantes no edital de Belo Horizonte, selecionado pela Origem para estimar os investimentos de enriquecimento arbóreo, se adequariam mais a tais especificações do que aqueles da tabela oficial do SINAPI para o Estado de São Paulo.

Pois bem. Se as especificidades técnicas de fornecimento impõem rigor específico na orçamentação dos investimentos em manejo arbóreo, adote-se os valores propostos por SIURB (https://capital.sp.gov.br/web/obras/w/tabelas_de_custos/355179) para todos os itens de materiais e serviços que compõem esse investimento, pois os preços elaborados por SIURB são, por óbvio, mais fidedignos dos que os do edital de Belo Horizonte, além de serem oficiais para as contratações públicas do município e desfrutarem de inegável respaldo técnico em sua apuração, bem como aderência à realidade do município.

Repisa-se, ainda, a necessidade de complementação da instrução do certame com todas as informações disponíveis e necessárias à perfeita compreensão dos métodos e premissas utilizadas no cálculo dos investimentos desse projeto, com destacada ênfase para os critérios técnicos e econômicos que fundamentam a escolha de fontes fidedignas e oficiais de preços praticados nesta cidade, pois eles refletem com mais aderência a realidade econômica de onde o contrato será executado.

Além disso, impõem-se a necessidade de indicar claramente as premissas dos cálculos realizados nas NTs e planilhas que instruem o processo licitatório, afastando, assim, dúvidas e desconfiças que possam surgir durante o pleno exercício dos controles interno e externo, além

de, obviamente, oferecer documentos hábeis ao completo escrutínio da sociedade em geral, inclusive de potenciais interessados no projeto¹².

Portanto, reitera-se o ponto.

Achado 3.6.2. Ausência de diversificação entre as fontes de receita, indicando risco na viabilidade da concessão.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 24/25) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 78/80)

A SPP e a SGM reiteram que a estimativa de receitas contempla 22 diferentes áreas ao longo dos 7 parques do projeto, cada uma com características distintas e que a distribuição dessas receitas se assemelha a de parques já licitados atualmente, como o parque Trianon e o Parque do Ibirapuera.

Em decorrência desses fatos, alega-se que o PNR do Parque Guarapiranga está alinhado às práticas mais recentes do mercado quanto à geração de receitas em Parques Urbanos, estando, portanto, extremamente atrativo a investidores e com baixo risco ao mensurar as receitas mais atuais deste tipo de mercado.

Ademais, considerando a natureza dos parques da orla do Guarapiranga, tem-se que a escolha das principais fontes de receitas deve-se ao fato dos Parques possuírem áreas de preservação permanente, onde há restrições para a construção de estruturas. Essas restrições limitam a possibilidade de desenvolvimento de atividades que demandem grandes edificações, direcionando o foco para fontes de receitas que não impactam negativamente o meio ambiente. O que justifica o foco com receitas com Cessão de Uso de Espaço.

Por fim, reiteram que o PNR não possui caráter vinculante, o que indica que a Concessionária poderá explorar formas adicionais de auferimento de receitas não previstas.

Análise da Coordenadoria

¹² Mais de 38% dos pedidos de esclarecimentos formulados por interessados no projeto versam sobre as premissas e orçamentos estimados do PNR (10): https://capital.sp.gov.br/documents/d/desestatizacao_projetos/esclarecimentoslicitacaoquarapiranga_bloco_2 . Acessado em 14.01.2025

Foram coletados os dados do Acompanhamento de Execução Contratual da Concessão do Parque do Ibirapuera (E-TCM 020435/2024) cuja fonte foi o Demonstrativo de Resultado do Exercício¹³ em que se obtiveram os dados sobre o perfil de receitas operacionais da Concessão no exercício de 2022. Segue abaixo a distribuição percentual:

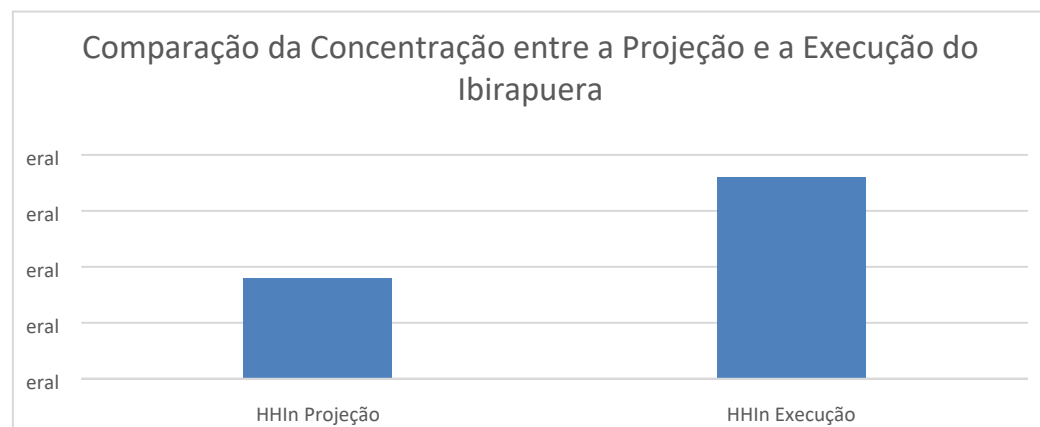
Tabela1: Receitas Operacionais da execução do Parque do Ibirapuera de 2022.

	Receita Operacional	Percentual
Publicidade e patrocínio	35581	43,64%
Cessão de uso de espaço	27597	33,85%
Locação de equipamentos	8974	11,01%
Construção	7268	8,91%
Eventos e atividades	1994	2,45%
Tecnologia	118	0,14%
Total	81532	100,00%

Fonte: Relatório do Auditor Independente, URBIA GESTÃO DE PARQUES SPE S.A 31 de dezembro de 2023 e Cálculos da Auditoria.

Calculou-se o índice HHIn com os dados da execução do Parque do Ibirapuera e obteve-se um índice no valor de 0,19, o que indica uma concentração moderada, de acordo com a escala e que representa mais que o dobro do obtido com os dados da projeção de receitas apresentados no PNR.

Figura 2: Comparação entre o PNR e a Execução do Ibirapuera.



Fonte: Calculado da auditoria.

¹³ Relatório do Auditor Independente, URBIA GESTÃO DE PARQUES SPE S.A 31 de dezembro de 2023

Conclui-se que, durante a execução, o perfil de receitas se mostrou bem mais concentrado do que o que foi projetado no PNR, o que indica que na prática o argumento de que a concessionária pode explorar formas adicionais de receitas não previstas no PNR nem sempre resulta em um cenário em que a diversificação de receitas ocorre efetivamente. Tal fato, corrobora com a ideia de que na modelagem econômico-financeira de projetos de concessões e PPPs ocorrem excessos de otimismo, o que TCU em seu manual de cinco dimensões¹⁴ denomina de “viés do otimismo”.

Ademais, vale lembrar que os parques da orla do Guarapiranga detêm importantes áreas de preservação permanente, com restrição para a construção de estruturas. Tal fato pode também dificultar a obtenção de novas fontes de renda para o concessionário e, por isso, contribui para a falta de diversificação da concessão.

Por fim, o principal mecanismo da concessão que assegura o equilíbrio econômico-financeiro é o subsídio cruzado, onde os excedentes de receita de um parque da Orla do Guarapiranga financiam os prejuízos dos demais parques do complexo. Assim, uma possível frustração nas receitas pode comprometer a viabilidade de toda a concessão.

Portanto, a concentração ou a falta de diversificação das receitas representam um risco para a viabilidade econômico-financeira da concessão, especialmente se as Cessões de Uso não ocorrerem conforme as estimativas.

Segue abaixo uma simulação em que metade das receitas estimadas para a cessão de uso não se concretiza conforme o previsto:

Tabela 2 Modelagem do subsídio cruzado com a receita reduzida.

¹⁴ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/75397904

VPL R\$ MM				
Parque	Capex	Opex	Receita	Resultado Bruto
Parque Barragem do Guarapiranga	-3	-42	46	1
Parque Linear São José	-2	-46	23	-25
Parque Linear Nove de Julho	-6	-81	23	-64
Parque Praia São Paulo - Núcleo Praia do Sol	-5	-58	110	47
Parque Linear Castelo	-5	-42	38	-8
Parque Guarapiranga	-8	-73	41	-40
Parque Praia São Paulo - Núcleo Atlântica	-5	-37	79	37
Total	-34	-379	360	-53

Fonte: Elaboração SP parcerias, alterado pela auditoria.

De acordo com o quadro acima, com a redução das receitas de cessão de uso, apenas 3 dos 7 parques passam a ter VPL positivo, resultando em um prejuízo total de R\$ 53 milhões, o que indica a inviabilidade econômico-financeira do projeto.

Diante disso, reitera-se o achado.

Achado 3.6.5. O cálculo do modelo econômico-financeiro adota fontes de estimativa de custos de “limpeza e manejo” injustificadas.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 25) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 80/81)

A SGM e a SPP esclarecem, sobre as fontes das despesas de Opex, que a conta “Limpeza e manejo” deveria ser considerada como “Limpeza geral”. Afirma que foi utilizada como fonte o CADTERC Limpeza Predial 2023, com o valor referencial para áreas externas – varrição de passeios e arruamentos, a um custo de $0,90/m^2$ corrigido pela inflação. Já para a conta “Manutenção” utilizou-se o CADTERC de Manutenção e Conservação de Jardins, englobando o custo com mão-de-obra de jardineiro, ajudante de jardinagem, encarregado, operador de roçadeira ou microtrator e responsável técnico, sendo o custo de $1,00/m^2$.

Análise da Coordenadoria

Ao verificar as fontes apresentadas pela SPP e pela SGM, percebe-se que, de fato, a referência utilizada na conta “Manutenção” é condizente com as explicações dadas na Nota Técnica (peça 54, fl. 65 do TC/012692/2023).

No entanto, ao verificar a planilha de modelagem econômico-financeira, apura-se que o valor registrado de $0,90/m^2$ não condiz com a fonte descrita pela SPP e pela SGM, já que o valor do CADTERC Limpeza Predial 2023, é de $0,72/m^2$.

Pelo exposto, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 26) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 81/82)

A SPP e a SGM repetem os mesmos argumentos apresentados anteriormente:

- A vinculação do pagamento da segunda parcela da Outorga Fixa à conclusão do Programa de Implantação é acompanhada de uma penalidade contratual robusta por atraso nas obras.
- Conforme a 21ª penalidade no Anexo VI do Contrato, há uma multa de 0,1% do Valor Estimado do Contrato (R\$ 713.739.254,27) por mês de atraso, superior ao valor mínimo da segunda parcela da Outorga Fixa (R\$ 184.489,45).
- A Concessionária tem um incentivo econômico claro para concluir as obras no prazo, evitando penalidades financeiras substanciais.
- O Contrato estabelece incentivos robustos para o cumprimento do Programa de Implantação no prazo, garantindo o pagamento da Outorga Fixa conforme previsto. Caso o prazo não seja cumprido, o Poder Concedente pode penalizar a Concessionária, compensando financeiramente o atraso no recebimento da Outorga Fixa.

Análise da Coordenadoria

A leitura dos argumentos da SPP e da SGM, permite concluir que se trata de reprodução dos argumentos presentes das peças 47 e 52, já analisadas por esta Coordenadoria no Relatório Conclusivo (peça 74, fl. 176).

Assim sendo, considerando que nenhum esclarecimento novo foi acrescido ao ponto, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 26) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 82/84)

A SPP e a SGM informam ajustes na redação da cláusula 11.12 do Anexo IV do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho, que passa a dispor:

[...] 11.12. A CONCESSIONÁRIA é responsável pela contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE e do INSTITUTO DE PESQUISA.

11.12.1. O PODER CONCEDENTE indicará, em lista tríplice a ser fornecida pela CONCESSIONÁRIA, o VERIFICADOR INDEPENDENTE e o INSTITUTO DE PESQUISA que deverão ser contratados. (peça 86, fl. 83)

Análise da Coordenadoria

Os ajustes apresentados devem constar do Contrato e do Anexo IV, para que futuramente não ocorram erros interpretativos em relação ao procedimento de escolha do Verificador Independente e do Instituto de Pesquisa.

Não obstante, apesar da Origem esclarecer algumas indefinições suscitadas pela Auditoria, remanescem as indefinições quanto à ausência de critérios e definições que devem nortear a escolha da Administração. Não está claro como se dará a escolha final da empresa a ser contratada, não explicita como a concessionária elaborará a lista tríplice, se essas empresas numa ordem de preferência ou em algum tipo de classificação.

Pelo exposto, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 26/27) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 84/85)

Tanto a SPP quanto a SGM reiteram que a decisão de se iniciar a apuração do sistema de desempenho apenas a partir do décimo terceiro mês da concessão ocorreu em função da

necessidade de um período de transição adequado para garantir que Concessionária tenha condições materiais de executar a plena operação da concessão.

Tal período de transição, definido na cláusula 6º do contrato, está previsto para durar pelo menos seis meses a partir da Ordem de início, sendo composto por dois estágios.

Entende a SPP que

[...] este é um período necessário para garantir o processo de contratação do Verificador Independente, nos termos previstos na minuta do contrato, bem como para o desenvolvimento da Etapa 1 do trabalho do Verificador Independente, a qual consistirá no desenho dos processos e procedimentos para aferição dos dados, no desenvolvimento da metodologia de realização das pesquisas, na padronização dos relatórios a serem entregues e na definição das formas de comunicação junto ao Poder Concedente e à Concessionária. (peça 86, fl. 85)

Outro ponto citado para postergação do início da apuração do SMD foi a necessidade de garantir que a área da concessão esteja livre de quaisquer restrições de uso, como ocupações irregulares. Caso contrário, a Concessionária poderia ser punida por um fator que não controla, o que comprometeria a legitimidade do Projeto.

Análise da Coordenadoria

A análise dos argumentos da SPP, reiterados pela SGM, permite concluir que se trata de uma repetição das alegações constantes das peças 47 e 52, já examinados pela auditoria neste Relatório Conclusivo (peça 74).

Por conseguinte, dado que nenhum esclarecimento novo foi acrescido ao ponto, mantém-se o achado da auditoria.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 27) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 86/87)

A SPP e a SGM declaram que o arredondamento de nota, nos casos em que a nota prevista fique entre 0,8 e 0,99 no Anexo IV (peça 68, fl. 05), seria o suficiente para mitigação de oscilações

financeiras para o Concessionário em decorrência de eventuais avaliações negativas durante a etapa de obras.

Além disso, indicam que a elaboração da Pesquisa de Satisfação dos Usuários somente deverá ser feita a partir do momento em que a Concessionária tiver finalizado as intervenções obrigatórias e começado a operar a concessão e prestar serviços aos usuários. Uma avaliação antes do término desse período poderia penalizar a Concessionária por fatores que estão fora de seu controle, o que prejudicaria a legitimidade da operação.

Adicionalmente, a Origem declara que retirar os componentes do SMD que podem ser prejudicados durante o período de obras, faria com que a nota máxima do Fator de Desempenho Anual (FDA) fosse no máximo de 0,7, e que arredondamentos não seriam possíveis:

Considerando um cenário em que a Pesquisa de Satisfação do Usuário fosse avaliada desde o início e, entendendo que obras tendem a afetar análises negativamente, é suposto que as notas de Pesquisa de Satisfação do Usuário fossem zeradas até sua conclusão. Dessa maneira, ao considerar todos os demais indicadores do SMD, ainda que atinjam notas máximas, tem-se um FDA máximo de 0,7, não sendo passível de arredondamentos para a nota máxima. Ao calcular a outorga adicional com seu desempenho afetado pela Pesquisa de Satisfação, considerando as receitas dos primeiros 4 anos, tem-se que a Concessionária poderia despendar cerca de R\$ 2,2 milhões de reais. (peça 86, fl. 86)

Por fim, a SPP declara que foram adicionadas penalidades relacionadas a cenários em que as notas de desempenho sejam inferiores a 0,5.

Análise da Coordenadoria

Como já descrito no achado 3.7.10. no Relatório Conclusivo (peça 74, fls. 199/204), a auditoria acredita que o arredondamento no SMD é prejudicial para a concessão, uma vez que cria incentivos para o Concessionário ser menos eficiente e contraria os objetivos do SMD.

Reitera-se que apesar do programa de intervenções ter o seu término programado para o prazo de 48 meses da concessão, sabe-se que simultaneamente à implementação das obras e intervenções programadas ocorre o regular funcionamento dos parques. Portanto, já deveria ocorrer a aferição do desempenho da Concessionária.

Diferentemente do que a Origem declara, o fato de alguns indicadores serem impossíveis de serem calculados durante o programa de intervenção, é possível sim ocorrer condicionantes na fórmula do SMD e seria sim possível promover uma modelagem em que o total ultrapasse os 0,7 pontos. Prova disso é o Anexo IV do Contrato do Terminal Parque Dom Pedro II (peça 46 do E-TCM 020435/2024, fls. 5/6), no qual o SMD prevê que durante os primeiros anos da Concessão, os quatro indicadores não são mensurados e outros dois tem os seus pesos majorados, a saber:

[...]

2.4.1. Antes do início da aferição do Indicador AT, o ÍNDICE DE DESEMPENHO IAS terá peso 10%.

2.4.2. Antes do início da aferição do Indicador DR, o ÍNDICE DE DESEMPENHO ICD terá peso 30%.

2.4.3. Antes do início da sua aferição, os ÍNDICES DE DESEMPENHO IRS e ISU terão peso zerado.

Portanto, fica evidente que é possível mensurar o SMD, alterando os pesos dos indicadores ainda durante o programa de intervenções, a fim de adaptá-lo a possíveis reduções de notas que possam ocorrer nesse período, o que, desde já se recomenda.

Por fim, em relação à inclusão das penalidades para notas inferiores a 0,5 no Anexo VI do contrato (peça 70) entende-se que incentiva a mensuração do SMD antes do término do programa de intervenções, porque sem uma nota de desempenho torna-se impossível penalizar o Concessionário pelas infrações incluídas no anexo.

Diante do exposto, reitera-se o achado.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 28) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 87/90)

A manifestação da SSP e da SGM não apresentou nenhum fato novo. A Origem declara que exigir a aprovação do Poder Concedente para novas fontes de receita pela Concessionária é pertinente, porém deve ser analisada com cautela, uma vez que o instrumento de Concessão pressupõe uma margem de autonomia para a Concessionária na gestão do empreendimento, incluindo a exploração de novas fontes de receita, com mecanismos e compartilhamento de receita beneficiando o interesse público.

Análise da Coordenadoria

A leitura dos argumentos da SPP, reiterados pela SGM, permite concluir que se trata de reprodução das alegações constantes das peças 47 e 52, já analisadas por esta Coordenadoria em sede de Relatório Conclusivo (peça 74).

Assim sendo, considerando que nenhum esclarecimento novo foi acrescido ao ponto, mantém-se o achado de auditoria em apreço.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 28/29) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 90/91)

Para a SPP e a SGM, a apresentação dos relatórios financeiros anuais e semestrais, exigidos pelo contrato, fornece informações suficientes para o Poder Concedente acompanhar a execução das fontes de receita. Além disso, a cláusula 31.7 do Contrato permite que o Poder Concedente demande, a qualquer momento, informações técnicas, operacionais, econômicas, financeiras e contábeis da Concessionária, com prazo razoável para atendimento.

Outro argumento utilizado pela Origem é que o Anexo VI do Contrato – Penalidades (peça 70, fl. 3) estipula uma multa de R\$ 713.739,25, caso a Concessionária não apresente, archive ou negue acesso a informações.

Adicionalmente, a SPP declara que entende que o instrumento contratual não é o documento adequado para a inserção de rotinas de acompanhamento gerencial e fiscalização pelo Poder concedente. Uma vez que se trata de um documento que visa estabelecer os direitos e obrigações de cada parte e regular a relação entre elas.

Por fim, indica que a exigência de procedimentos adicionais de acompanhamento gerencial seria redundante e geraria sobre trabalho desnecessários à gestão contratual.

Análise da Coordenadoria

Cabe explicar que foi feita uma recomendação pela auditoria, uma sugestão de melhoria, na tentativa de fazer o Poder Concedente adotar de providências corretivas decorrentes do apontamento na auditoria de acompanhamento de execução do contrato do Ibirapuera, do TC nº 05557/2021, item 3.7, em que se indicou falhas de controle ou necessidade de aperfeiçoamento da gestão identificados pelos órgãos técnicos.

Além disso, a apresentação dos relatórios financeiros anuais e semestrais, não representa apenas uma atividade interna, que interessa só à fiscalização, mas se mostra importante inclusive para a concessionária, uma vez que é fundamental para o cálculo da outorga variável e para possíveis casos de reequilíbrio econômico.

Quanto aos outros pontos citados pela SPP e a SGM, observa-se que ocorreu a reprodução das alegações constantes das peças 47 e 52, já analisadas por esta Coordenadoria na análise do Relatório Conclusivo (peça 74).

Em função disso, mantém-se o achado de auditoria em apreço.

Achado 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).

Resposta da SGM (peça 85, fl. 29) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 92/93)

Tanto a SPP quanto a SGM reiteram a importância da cláusula 31.7 da Minuta do Contrato. Ambas entendem que essa cláusula, juntamente com as penalidades previstas para o não cumprimento das obrigações contratuais, já estabelecem mecanismo de controle e fiscalização.

Ademais, a Origem argumenta que a exigência de um procedimento formal de atestação e aprovação para cada relatório individual seria redundante, porque a cláusula 31.7 permite ao Poder Concedente realizar uma análise mais aprofundada das informações quando necessário.

Análise da Coordenadoria

A leitura dos argumentos da SGM e da SPP, observa-se que ocorreu a reprodução das alegações constantes das peças 47 e 52, já analisadas por esta Coordenadoria na análise do Relatório Conclusivo (peça 74).

Diante do exposto, considerando que nenhum esclarecimento novo foi adicionado à questão, mantém-se o achado de auditoria em apreço.

Achado 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 29/31) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 93/96)

A SPP e a SGM repisam que o Sistema de Mensuração de Desempenho foi calculado e regulamentado de forma que a Concessionária seja penalizada caso obtenha uma nota inferior 0,50 em um indicador por dois trimestres consecutivos. Nesses casos, a Concessionária terá que apresentar um plano de ação para reduzir e corrigir os problemas identificados. Caso contrário, sua nota permanecerá sendo zero, refletindo um aumento de Outorga Variável.

Além disso, a Origem alega que esse sistema de arredondamento utilizado no referido SMD já foi aprovado e aplicado na PPP dos CEUs e das Unidades Educacionais da DRE São Mateus em São Paulo, validada pelo TCM, e que sua aplicação proporciona uma menor variância no caixa da Concessionária.

Ademais, a Origem apresenta 2 novas penalidades acrescidas no Anexo VI do Contrato – Penalidades (peça 86, fls. 95/96)

Nº	Ocorrência	Categoria	Incidência
16	Obtenção de nota de um INDICADOR DE DESEMPENHO (ID) de qualquer PARQUE inferior a 0,5 (cinco décimos), conforme o ANEXO IV - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO.	LEVE	Por ocorrência

39	Obtenção de nota de um mesmo INDICADOR DE DESEMPENHO (ID) de um mesmo PARQUE inferior a 0,5 (cinco décimos) por 3 trimestres, consecutivos ou não, no período de 2 anos, conforme o ANEXO IV - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO.	MÉDIA	Por ocorrência
----	---	-------	----------------

Análise da Coordenadoria

Apesar do SMD ter sido estruturado para penalizar a Concessionária caso a nota seja inferior a 0,50 por dois trimestres consecutivos e de terem sido criadas 2 novas penalidades relacionadas a casos em que um indicador, isoladamente, seja inferior a 0,50, o foco do achado são os casos em que a referida avaliação fica entre 0,8 e 0,99.

A leitura dos demais argumentos da SPP, reiterados pela SGM, permite concluir que se trata de reprodução das justificativas constantes das peças 47 e 52, já analisadas por esta Coordenadoria no Relatório Conclusivo (peça 74).

Assim sendo, considerando que nenhum esclarecimento novo foi acrescentado ao ponto, mantém-se o achado de auditoria em apreço.

Portanto, reitera-se o achado.

2.2. Análise das respostas às Recomendações

Recomendação 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 31) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 97/98)

A Origem defende que toda a documentação que comprova a realização da Consulta Pública, com detalhamento de todas as contribuições recebidas, teria sido disponibilizada a esta Corte de Contas na Nota Técnica Consolidada, bem como todas as contribuições e o próprio registro em vídeo da Audiência Pública estariam disponíveis no site da SEDP e que a Audiência Pública virtual possibilitaria o registro formal do evento, ampliaria a participação popular, por eliminar a necessidade de deslocamento dos interessados.

Alega que os ajustes feitos no projeto durante o período decorrido não teriam modificado substancialmente o objeto inicialmente apresentado ao público, pois não houve a exclusão de nenhum Parque e os encargos associados não teriam sofrido alterações significativas, em suma, não teria havido nenhuma inovação no objeto do projeto que justifique a realização de nova Consulta.

Análise da Coordenadoria

Reitera-se que houve alterações de área da concessão, do prazo e da modelagem econômico-financeira, temas relevantes que recomendam nova abertura à participação popular, inclusive por meios presenciais.

Além disso, o tempo decorrido desde a consulta e audiência realizadas entre junho e julho de 2022, o surgimento de outros projetos de parques, tais como o Campo de Marte e o Parque Dom Pedro II e a consolidação do primeiro projeto, capitaneado pelo Parque Ibirapuera, já induzem novas percepções e necessidades na sociedade civil e nos investidores interessados, tornando nova consulta e audiência ações recomendáveis de atualização do projeto ao momento atual.

Desse modo, resta desatendida a recomendação.

Recomendação 3.1.8. Recomenda-se que o documento seja encartado ao SEI 6011.2021/0003165-5, conferindo maior clareza e objetividade ao referido processo.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 9) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 30/33)

A Origem defende que todas as fases do projeto foram conduzidas com transparência e ampla divulgação, que a restrição de acesso à Nota Técnica de Modelagem é porque contém as premissas da modelagem jurídica, técnica-operacional e econômica, incluindo a precificação e o detalhamento dos precedentes utilizados para a formação dos preços e valores de referência, cuja divulgação poderia prejudicar o interesse público e o Erário, diminuindo as chances de receber propostas mais vantajosas e competitivas no aspecto econômico-financeiro.

Análise da Coordenadoria

Reitera-se que no processo administrativo, especialmente de licitações, a regra é que haja publicidade e transparência, sendo, portanto, injustificada a restrição de acesso ao público em geral dos documentos que instruem o SEI 6011.2021/0003165-5. Após à publicação do Edital deve ser garantido o acesso ao respectivo processo administrativo.

Por exemplo, o Plano de Negócios de Referência – PNR é um anexo do Edital e nele é apresentada a consolidação dos valores obtidos através das premissas explicitadas na Nota Técnica, de modo que a impossibilidade de acesso a esse documento prejudica o entendimento da precificação adotada na modelagem econômica do projeto, detalhada em planilhas de cálculo do CAPEX e OPEX, e impacta na elaboração das propostas e na possibilidade de sucesso da contratação pelo risco de que eventual sobrepreço seja incorporado como lucro do concessionário em detrimento da modicidade tarifária ou de a proposta futuramente se revelar inviável à sustentabilidade financeira da concessão.

Desse modo, resta desatendida a recomendação.

Recomendação 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 31/32) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 98/101)

A Origem defende que o projeto já contemplaria dispositivos contratuais robustos, visando garantir a segurança e a execução integral do contrato frente a possíveis dificuldades financeiras da Concessionária, exemplificando que a cláusula 30ª prevê a apresentação de demonstrativos financeiros semestrais e relatório auditado anual, capital social mínimo de R\$ 5.424.509,52, que poderá ser reduzido à metade após a conclusão do Programa de Intervenção (cláusula 9ª), formação de uma SPE (item 24.1 do Edital), garantia de execução do Contrato (cláusula 41ª), possibilidade de intervenção do Poder Concedente, bem como a declaração de caducidade (cláusulas 50ª e 54ª).

Análise da Coordenadoria

A presente recomendação está em linha com as precauções quanto ao que foi observado no Acompanhamento de execução contratual do e-TCM 2036/2023, sendo a instauração de procedimento para avaliação e acompanhamento uma medida de prudência quando identificado risco que compromete a capacidade econômico-financeira da concessionária, o nível de serviço oferecido ao munícipe e a própria continuidade do serviço.

Desse modo, resta desatendida a recomendação.

Recomendação 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.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 32/33) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 102/103)

Afirma a SPP em nota técnica que

[...] a prática atual da Administração Pública Municipal já contempla a elaboração de estudos econômico-financeiros não só no caso de soluções amigáveis no âmbito de PPPs ou concessões, mas também em quaisquer outras situações que modifiquem obrigações entre as partes e seja necessária a elaboração de aditivo contratual.

Inclusive, tais aditivos contratuais já são objeto de fiscalização e acompanhamento deste E. Tribunal de Contas, conforme previsto no art. 2º-A da Instrução TCM nº 02/2022. (fl. 102, peça 86)

[...] a existência do procedimento previsto no art. 2º - A da Instrução Normativa TCM n.º 02/2022, aliado ao dever de motivação dos atos administrativos, já atenderiam às preocupações esposadas pela Auditoria quanto ao tema.

Ainda, esclarece-se que a cláusula 48.10 foi necessária na medida que os Parques que integram o Objeto do Projeto também são contemplados pelo Contrato nº 003/SMSO/2018 cujo objeto é a Parceria Público-Privada para operação e manutenção da rede de iluminação pública do Município de São Paulo. Até o presente momento não foram identificados outros contratos de concessão no âmbito dos parques do Projeto, de forma que não se faz necessária a inclusão de cláusulas adicionais ou ajuste na referida subcláusula. (fls. 102/103, peça 86)

A SGM repete os esclarecimentos às fls. 32/33 da peça 85.

Análise da Coordenadoria

A leitura dos argumentos da SPP, reiterados pela SGM, permite concluir que se trata de reprodução das alegações constantes das peças 47 e 52, já analisadas por esta Coordenadoria em sede de Relatório Conclusivo (peça 74).

Assim sendo, considerando que nenhuma alteração foi apresentada, resta desatendida a recomendação.

Recomendação 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 33) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fl. 103)

[...] a solicitação de manifestação da PGM, bem como de outros órgãos internos como Assessorias Jurídicas das secretarias municipais, é prática comum na Administração Pública e de extrema importância para garantir legitimidade e segurança dos procedimentos, transações e contratações. Especialmente em relação a instauração de procedimento arbitral, esclarecemos que se trata de prática já realizada pela Administração Pública Municipal.

Análise da Coordenadoria

De fato, conforme esclarecimento da Origem, a manifestação prévia da PGM e de outros órgãos de assessoria jurídica municipais é da essência da opção pelos meios adequados (anteriormente chamados meios alternativos) de solução de controvérsias, estando presente nas legislações mais modernas, inclusive na paulistana.

Desse modo, considera-se atendida a recomendação.

Recomendação 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.

Resposta da SGM (peça 85, fl. 33) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 103/104)

A SGM informa que:

[...] o horário de funcionamento dos parques contemplado no Plano de Gestão dos Parques da Orla da Represa Guarapiranga já é considerado o período mínimo de funcionamento dos parques. Segundo o disposto no documento, o horário de funcionamento dos Parques é das 06h00 às 19h00, com exceção do Parque Linear São José, cujo período de funcionamento é das 06h00 às 18h00.

A SPP resume sua resposta dessa forma (peça 86, fl. 104):

- Os horários de funcionamento dos Parques estão contemplados no Plano de Gestão dos Parques da Orla da Represa Guarapiranga.
- O horário de funcionamento dos Parques é das 06h00 às 19h00, com exceção do Parque Linear São José, cujo período de funcionamento é das 06h00 às 18h00.

Análise da Coordenadoria

A Origem não acolheu a recomendação ao não fixar tempo mínimo de funcionamento dos parques, medida considerada adequada pela Auditoria, tendo em vista que os horários de funcionamento dos parques podem sofrer alterações ao longo de vigência do contrato, inclusive, redução, o que repercutiria nas projeções de receitas, despesas e custos do projeto.

Trata-se de fixar o número mínimo de horas de operação dos parques, não dos horários de funcionamento, que já são mencionados no CEC e podem ser modificados durante a vigência da concessão.

Diante disso, resta desatendida a recomendação em apreço.

Recomendação 3.6.6. Inconsistência no uso de variáveis e estimativas do WACC em relação aos PNRs de outras modelagens no Setor de Parques.

Resposta da SGM (peça 85, fls. 33/34) e Nota Técnica da SPP (peça 86, fls. 104/105)

A SPP e a SGM declaram que o WACC seguiu uma metodologia bem estabelecida e validada pelas principais entidades competentes. A referida metodologia considera o contexto específico do projeto e as condições do mercado brasileiro, utilizando informações fornecidas pelo professor Aswath Damodaran, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Banco Central do Brasil (BACEN).

Ademais, em função da natureza específica e técnica do projeto, afirma a SPP não ser possível aplicar um padrão único que contemple todos os projetos, considerando a variabilidade do setor, o perfil de risco e as condições de mercado.

Por fim, a Origem destaca que o WACC real do modelo se mostra atrativo e competitivo comparado à NTN-B real avaliada no mesmo período e é vantajoso quando comparado à SELIC real de 7,25%. Além disso, em relação ao prêmio de risco, a taxa usada no Parque Guarapiranga se aproxima à taxa utilizada no Parque Campo de Marte, o que indicaria uma consistência metodológica e reforçaria os critérios de risco adotados em ambos os parques.

Análise da Coordenadoria

Para mostrar a relevância do WACC na determinação da Outorga Fixa, segue análise de sensibilidade, na qual foi alterada a taxa WACC entre 1% e 3%, para cima e para baixo, e registrada a variação percentual da Outorga Fixa.

Tabela 9: Análise de sensibilidade da Outorga Fixa em relação às oscilações do WACC

Variação WACC	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
Variação Outorga Fixa	2985%	1851%	862%	0%	-753%	-1412%	-1988%

Fonte: Cálculos da Auditoria

De acordo com a tabela, observa-se que o valor da Outorga Fixa é muito sensível às oscilações do WACC. O aumento de 1% reduz o valor da Outorga Fixa em 754%, enquanto uma redução de 1% no WACC, aumenta a Outorga Fixa em 862%. Em casos mais extremos um aumento de 3% no WACC reduz em quase 2000% a Outorga Fixa e a redução na mesma amplitude gera um aumento de quase 3000% na Outorga Fixa.

Em relação a alegada natureza específica do projeto, o que se percebe é que nas recentes Concessões do Parque Guarapiranga, Parque Terminal Dom Pedro II, Parque Campo de Marte e Parque Trianon, ocorrem diferenças metodológicas em relação ao cálculo do WACC e, apesar de existirem especificidades em cada projeto, todos eles pertencem ao mesmo setor e apresentam fontes de receitas e custos similares. Em função dessa proximidade e do impacto

que uma pequena diferença percentual pode causar no valor da Outorga fixa, é necessário que a Origem adote um padrão na determinação do WACC.

Ademais, a SPP e a SGM defendem a metodologia usada no WACC comparando o seu rendimento com a NTN-B, título emitido pelo Governo Federal, com a taxa SELIC real. Tal análise não parece fazer sentido, uma vez que a NTN-B é um título do Tesouro Nacional, por isso, apresenta um perfil de risco muito distinto do que um projeto de investimento de uma concessão de um parque da escala e complexidade do Guarapiranga. Em relação à comparação com a SELIC real deveria se adicionar um prêmio pelo risco à referida taxa, mais uma vez justificada pelo risco envolvido na concessão do Parque Guarapiranga.

A presente recomendação, que se defina um padrão para o cálculo do WACC, leva em consideração a discricionariedade na definição de parâmetros e fórmulas do WACC, o que pode ocasionar uma imensa variabilidade no valor da Outorga Fixa e que existem semelhanças nas operações de empreendimentos do mesmo setor, como nas concessões de parques.

Desse modo, resta desatendida a recomendação.

3. CONCLUSÃO

Após os exames empreendidos pela Auditoria em sede de Manifestação, reitera-se a conclusão de que o certame em tela não reúne condições de prosseguimento, visto que não foram feitas alterações substanciais do Edital de Concorrência EC 004/2024/SGM-SEDP – Concessão dos Parques Municipais da Orla da Represa Guarapiranga, permanecendo achados de auditoria e recomendações remanescentes conforme quadro a seguir:

Achados de Auditoria reiterados	3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7, 3.1.8, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.3.1, 3.3.3, 3.3.5, 3.3.12, 3.3.13, 3.4.1, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5, 3.5.5, 3.5.9, 3.5.10, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.5, 3.7.1, 3.7.3, 3.7.4, 3.7.5, 3.7.7, 3.7.8, 3.7.9, 3.7.10
Achados de Auditoria superados	3.5.2
Recomendações não atendidas	3.1.4, 3.1.8, 3.3.4, 3.3.8, 3.4.7, 3.6.6
Recomendações atendidas	3.3.10

Por fim, dadas as novas informações, **recomenda-se em acréscimo:**

- **3.4.1.A** A revisão dos encargos a serem executados nas áreas alagáveis adjacentes, tendo em vista a notícia de que a EMAE foi privatizada e que isso pode repercutir sobre as condições de operação dos parques do Guarapiranga.
- **3.4.1.B** Que a SVMA seja instada a fornecer esclarecimentos sobre contratos vigentes por ela celebrados para manutenção e gestão dos Parques do Guarapiranga, indicando o embasamento legal para sua atuação nas áreas alagáveis da represa por meio desses contratos, e se há ou não sobreposição, ainda que parcial, do escopo desses contratos com o objeto da concessão de EMAE, pois isso pode configurar dano ao erário passível de responsabilização.
- **3.5.9.** Seja realizada nova revisão da taxa de desconto calculada no VfM do achado 3.5.9., em função da sua composição e do seu alto valor, incompatível com as atuais taxas vigentes no mercado norte americano e com operações subsidiadas pelo BID.
- **3.7.5.** Sejam alterados os pesos dos indicadores previstos no SMD durante o programa de intervenção, a fim de adaptá-lo a possível redução de notas atribuídas à concessionária que possam incorrer sanções não razoáveis.

Assinale-se, finalmente, que a nova data de abertura do certame foi agendada para **29.01.2025**, conforme publicado no DOC de 09.01.2025.

Em 22.01.2025

GUILHERME C. MONTICELLI
Auditor de Controle Externo

LUCAS KENJI ISHII
Auditor de Controle Externo

MICHEL DE SOUZA VELLOZO
Auditor de Controle Externo

De acordo,

TATIANE MONIQUE SPIELER
Supervisora de Controle Externo – em substituição

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Coordenador de Controle Externo