

**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 é de R\$ 713.739.603,63, conforme nova versão do Edital apresentada pela SGM nesta ocasião (peça 111, fl. 09).

O histórico do processado encontra-se resumido na peça 93, na qual a Auditoria reiterou a conclusão de que o certame não reunia condições de prosseguimento, apresentando quadro resumo com a classificação dos apontamentos remanescentes do relatório de peça 74, a seguir (peça 93, fl. 59):

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

Em acréscimo, considerando as novas informações apreciadas, a referida manifestação registrou as seguintes recomendações (peça 93, fl. 60):

- **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.

Em sequência, o Conselheiro Relator promoveu exame acerca dos apontamentos remanescentes segundo o órgão técnico, sopesando as manifestações da Origem, sob a ótica da competência discricionária da modelagem concebida pela Administração, conforme despacho de peça 94. Depreende-se da aludida análise, s.m.j., que o Relator acolheu as justificativas da Origem e considerou superados os apontamentos, sem prejuízo das observações individualmente registradas, quanto aos itens: **3.1.1; 3.1.2; 3.1.3; 3.1.7; 3.1.8; 3.2.1; 3.3.5; 3.5.2; 3.5.5; 3.5.9 e 3.5.10.**

Após ponderar as justificativas apresentadas pela Origem diante do caso concreto, e com a ressalva de que “possuindo o condão de afastar a possibilidade de não continuidade do certame, tendo em vista as opções e limitações aduzidas pela Origem”, diante da relevância dos pontos, considerou pertinente a apreciação pela Origem das considerações e argumentos da Auditoria, em consonância com a proteção do interesse público, sobre os seguintes apontamentos: **3.1.5; 3.2.2; 3.2.3; 3.2.4; 3.3.3; 3.4.1; 3.4.3; 3.4.5; 3.7.4; 3.7.5 e 3.7.7.**

Especificamente em relação ao apontamento **3.7.10**, foi consignado (peça 94, fl. 10):

Quantos aos itens acima identificados, merecem destaque os fundamentos pormenorizados elencados pela Pasta para sua escolha, configurando como aqueles possíveis para a presente modelagem, sem prejuízo de que sejam procedidos estudos a fim de alterar editais semelhantes futuros, bem como de mecanismos mais eficazes de controle.

Somente em relação à exigência de Plano de negócios da licitante vencedora, recomendo à Administração que proceda à assinatura do contrato somente após apresentação do Plano de negócios pela licitante vencedora. (Destaque nosso)

No que tange ao apontamento **3.3.12**, após reproduzir suas considerações acerca da subcontratação por ocasião do eTCM 965/2023, acolheu as razões trazidas pela Pasta e registrou (peça 94, fl. 12):

Diante do exposto, acolho as razões trazidas pela Pasta, sem prejuízo de que em procedimentos de licitação **para concessões futuras haja o estabelecimento de regras específicas para subcontratação, garantindo integridade e transparências nas relações. (Destaque nosso)**

Quanto ao apontamento **3.4.4**, que abordou a ausência de cronograma físico-financeiro, foi recomendado (peça 94, fl. 13):

As justificativas trazidas conduzem ao entendimento de que o Plano de Necessidades e o Plano de Negócios Referenciais contemplam as informações necessárias para compreensão da sequência de execução dos investimentos e do fluxo de caixa da concessão. Todavia, ainda que referido apontamento não tenha o condão de obstar a continuidade do certame, na linha da manifestação de auditoria, **recomendo que essas informações sejam reunidas em um único documento nos moldes de um cronograma físico-financeiro para atendimento do art. 23, parágrafo único, I da LF 8.987/1995. (Destaque nosso)**

Quanto à manutenção do apontamento **3.6.2**, restou registrado (peça 94, fl. 16):

As anotações de auditoria possuem especial relevo no que tange à modelagem eleita versus sua real sustentação econômica, **devendo** a Origem atentar para a questão posta, evitando pedidos posteriores de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em função da redução das fontes de receitas. (Destaque no original)

Quanto aos apontamentos **3.6.5** e **3.7.1**, embora não seja indicada a superação ou não dos pontos, foi consignado, respectivamente (peça 94, fl. 18):

Em sua manifestação, a Origem esclarece os índices utilizados para os custos indicados, sendo as referências utilizadas para a conta “manutenção” condizente com as explicações na Nota Técnica, conforme reconhecido no relatório de auditoria. Por sua vez a conta “limpeza e manejo”, **deverá** adotar a fonte descrita pela SPP e pela SGM -valor do m² CADTERC Limpeza Predial 2023 -que é de 0,72/m².

[...]

O apontamento de auditoria possui uma perspectiva de incerteza em decorrência de possíveis atrasos em obras obrigatórias, mas que não indicam por si só irregularidades passíveis de paralisar o certame.

Por seu turno, a defesa apresentada indica mecanismos para evitar o referido atraso, o que merece a devida atenção, sem obstar a recomendação para que a Origem realize efetivo acompanhamento do programa de implantação. (Destaque no original)

Em relação ao apontamento **3.7.8**, o aludido despacho acompanhou o posicionamento da Auditoria, nos seguintes termos (peça 94, fl. 19):

Por seu turno, o relatório conclusivo de auditoria entende que cabe aperfeiçoamento na gestão contratual, no que acompanho, notadamente em relação à necessidade de um acompanhamento gerencial mais elaborado por parte do Poder Concedente, mas que pode ser desenvolvido até a assinatura do instrumento contratual. (Destaque no original)

Quanto ao apontamento **3.7.9**, foi consignado no referido despacho (peça 94, fl. 19):

A Origem, em sua defesa, registra que a cláusula 31.7 da minuta contratual - que permite ao Poder Concedente realizar uma análise mais aprofundada das informações quando necessário -, bem como as penalidades já estabelecem mecanismo de controle e fiscalização, o que é igualmente refutado pelo relatório de auditoria, sem prejuízo de que procedimentos de atestação e aprovação trimestral pelo Poder Concedente da documentação a ser enviada pela concessionária sejam desenvolvidos posteriormente. (Destaque no original)

Já em relação às recomendações repisadas pela Auditoria à peça 93, o despacho do relator registrou (peça 94, fl. 20):

Em relação às recomendações arroladas pela especializada desta E. Corte de Contas, devidamente indicadas nos itens 3.1.4, 3.1.8, 3.3.4, 3.3.8, 3.4.7 e 3.6.6⁴, as manifestações produzidas nos autos merecem **o devido acolhimento sem prejuízo que sejam reconsideradas oportunamente, notadamente as de itens 3.3.4, 3.3.8 e 3.4.7**. (Destaque nosso)

Por derradeiro, o Conselheiro Relator considerou que mereciam revisão por parte da Origem, os seguintes apontamentos (peça 94, fls. 20/26): **3.1.6; 3.3.1; 3.3.13; 3.6.1 e 3.7.3**; determinando à Origem a promoção das modificações indicadas no despacho e destacando em conclusão:

Diante do panorama apresentado, considero que em razão dos elementos que

constam dos autos, em especial a resposta apresentada pela Origem ao Relatório Conclusivo de Auditoria, **autorizo a continuidade do procedimento licitatório relativo ao Edital de Concorrência n.º EC/004/2024/SGM-SEDP, condicionada a observância das determinações exaradas no presente despacho.** (Destaque nosso)

Destaque-se que houve a suspensão da Concorrência n.º EC 004/2024/SGMSEDP, conforme Comunicado publicado pela Secretaria de Governo Municipal no DOC de 29.01.2025, p. 2, para ajustes no instrumento convocatório e seus anexos. Os autos permaneceram em custódia da Coordenadoria V até a republicação do Edital, conforme despacho do Relator de peça 105.

Em 26.02.2025, foi republicado o Edital em exame (peça 118), designando a sessão pública inicial para **09.04.2025**, às 10h.

Oficiados os representantes das Secretarias do Verde e do Meio Ambiente, de Governo Municipal e de Desestatização e Parcerias, conforme certificado pela Unidade Técnica de Ofícios à peça 102, em resposta, foi encaminhada a documentação de peças 107 a 114.

Não obstante os registros pontuais sobre os apontamentos constantes do despacho de peça 94, a Nota Técnica de peça 112 e a resposta apresentada pela Coordenadoria de Desestatização e Parcerias da SGM à peça 114, ressaltaram como escopo dos esclarecimentos os apontamentos: **3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3**, cuja reiteração representaria óbice ao seguimento da licitação, como se extrai dos excertos a seguir :

Nesses termos, no Despacho do Relator foram superados os Achados 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.7, 3.1.8, 3.2.1, 3.2.2., 3.2.3, 3.2.4, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.8, 3.3.10, 3.3.12, 3.4.1, 3.4.3, 3.4.5, 3.4.7, 3.5.2, 3.5.5, 3.5.9, 3.5.10, 3.6.2, 3.6.6, 3.7.1, 3.7.4, 3.7.5 e 3.7.7. Ademais, foram convertidos em recomendações os Achados 3.4.4, 3.6.2, 3.7.8, 3.7.9 e 3.7.10. A presente Nota Técnica se aterá às determinações contidas nos Achados 3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3, cuja reiteração representaria óbice ao seguimento da Licitação, conforme será apresentado a seguir. (peça 112, fls. 03/04)

Nesses termos, no Despacho do Relator foram superados os Achados 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.7, 3.1.8, 3.2.1, 3.2.2., 3.2.3, 3.2.4, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.8, 3.3.10, 3.3.12, 3.4.1, 3.4.3, 3.4.5, 3.4.7, 3.5.2, 3.5.5, 3.5.9, 3.5.10, 3.6.2, 3.6.6, 3.7.1, 3.7.4, 3.7.5 e 3.7.7. Ademais, foram convertidos em recomendações os Achados 3.4.4, 3.6.2, 3.7.8, 3.7.9 e 3.7.10.

Nesse sentido, informamos que a presente Manifestação se aterá às determinações contidas nos Achados 3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3, cuja reiteração representaria óbice ao seguimento da Licitação. (peça 114, fl. 02)

Retornam os autos, para manifestação desta Coordenadoria, nos termos do despacho de peça 116.

2. ANÁLISE

A seguir, apresentamos a análise dos apontamentos para os quais foram apresentados esclarecimentos pela Nota Técnica de peça 112 e pela Coordenadoria de Desestatização e Parcerias da SGM à peça 114, itens: **3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3**, com a ressalva de que para os demais apontamentos não foram apresentadas considerações por parte da Origem, nem mesmo aqueles em que houve determinação e/ou recomendação específica consignada no despacho do Conselheiro Relator de peça 94, como destacado na introdução desta manifestação.

2.1. Análise das respostas aos Achados de Auditoria

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.

Em seu despacho (peça 94), o Conselheiro Relator enfatizou a importância do fornecimento das licenças prévias pertinentes ao projeto pelo poder concedente, pois este “possui melhor capacidade de gerenciar o risco e com isso dimensionar o projeto”. À luz disso, orienta (peça 94, fl. 21):

Sendo assim, a fim de compatibilizar as previsões editalícias e os riscos assumidos por cada uma das partes, e tendo em vista que a matéria tem potencial de impacto no cronograma da concessão, assim como nos pedidos de reequilíbrios contratuais, **caberá** ao Poder Concedente adequar a matriz de risco tendo como parâmetro o binômio indicado.

Resposta da SGM (peça 114, fls. 02/03) e Nota Técnica da SPP (peça 112, fls. 04/10)

A SGM entende que o encaminhamento proposto pela Relatoria seria divergente do apresentado pela Auditoria; cita que o licenciamento ambiental do projeto não caberia apenas ao Verde, mas também a órgãos estaduais tendo em vista que o projeto concessório em exame abrange áreas de preservação ambiental e de represa que não pertencem ao município, como já apontado no Relatório Conclusivo, e com regramentos legais e infra legais diversos.

Informa também que o Contrato atribui à concessionária a obrigação de obter as licenças necessárias para implantação e reforma de instalações obrigatórias e opcionais, e que o Apêndice III do CEC possui as diretrizes para a obtenção das licenças ambientais pertinentes.

Prossegue dizendo que a Matriz de Risco aloca ao Poder Concedente apenas o risco de atrasos excessivos (prazo superior a 12 meses) para a expedição de licenças ambientais, desde que não causados por fatos imputáveis à concessionária. Nessa esteira de pensamento, explica que, caso o risco pela obtenção do licenciamento ambiental seja alocado inteiramente ao Poder Concedente, poder-se-ia incorrer em situação de risco moral (peça 114, fl. 03):

[...] no qual a Concessionária não seria responsável por elaborar projeto cujas intervenções não fossem licenciáveis. Ou seja, o Poder Concedente assumiria o risco por licenciar um projeto pelo qual não é responsável. Caso o Poder Concedente assumisse a responsabilidade por licenciar previamente as intervenções, ter-se-ia como consequência lógica a vinculação da Concessionária ao detalhamento das intervenções previstas no Edital e, por consequência, ao Plano de Negócios de Referência do Poder Concedente, especialmente no que diz respeito aos custos de implantação (CAPEX) e de Operação (OPEX) estimados pelo Município. O efeito de tal decisão seria uma exposição muito maior do Poder Concedente a pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Prossegue citando numerosos exemplos de licitações em que a alocação de risco e de obrigações se assemelha à ora proposta, inclusive a licitação para concessão do Campo de Marte (Concorrência nº EC/001/2024/SGM-SEDP) e as concessões dos lotes 1 e 2 dos parques (Concorrência nº 001/SVMA/2018 e Concorrência nº 020/SGM/2020).

A Nota Técnica da SPP possui resposta de mesmo teor (peça 112, fls. 04/10).

Análise da Coordenadoria

Conforme recorrentemente apontado pela Auditoria, entende-se que as intervenções obrigatórias possuem especificações no Caderno de Encargos que permitiriam a obtenção de licenças ambientais prévias pelo poder concedente antes da licitação, pois isso mitiga o risco alocado ao poder concedente por eventuais atrasos que possam ocorrer nesse processo e que penalizem o poder concedente com pedidos de recomposição do equilíbrio contratual, como salientado pelo Conselheiro Relator.

Embora o fornecimento dessas licenças não tenha caráter obrigatório, como já tratado no Relatório Conclusivo (peça 74), tais providências são, no modo de ver da Auditoria, desejáveis para que se disponha de um projeto mais bem caracterizado, tendo em vista que o fornecimento das licenças pressupõe o diagnóstico ambiental dos territórios afetados pelas intervenções propostas e a indicação de medidas mitigadoras ou remediadoras, quando necessárias.

Em seu despacho, o Conselheiro Relator compartilha a mesma preocupação consignada pela Auditoria de que seria o poder concedente a parte mais apta a fornecer, para as intervenções obrigatórias, as licenças prévias de sua competência, ou de obter aquelas cuja responsabilidade de emissão recaia sobre órgãos de outras esferas governamentais.

Com efeito, para as intervenções obrigatórias, cujas especificações e diretrizes de execução abundam no CEC, entende-se que o poder concedente é, de fato, o mais apto a obter o licenciamento prévio, pois o projeto é colocado na praça com o pressuposto de que ele seja tecnicamente viável - condição necessária para se licitá-lo¹. Nesse sentido, caso a Origem opte por não obter as aludidas licenças previamente, é necessário, ao menos, que sejam elencados os parâmetros de impacto ambiental de tais intervenções, como previsto pela Lei de Licitações.

Entende-se ser essa, portanto, a necessidade pendente no edital em apreço, haja vista que, na ausência das licenças prévias, impõe-se a indicação dos parâmetros de impacto ambientais diagnosticados pelo poder concedente no que toca às intervenções obrigatórias que ele próprio propõe no CEC.

Ora, é justo e prudente que o poder concedente apenas proponha intervenções obrigatórias cujos parâmetros de impacto ambientais sejam propriamente definidos e cujas medidas mitigadoras e/ou remediadoras possam ser adequadamente concebidas e precificadas nos planos de

¹ Sobre o tema, é oportuno trazer à tona que os contratos da PPP da Habitação celebrados pelo município têm apresentado expressivos atrasos na obrigação do poder concedente em entregar as áreas, decorrentes do diagnóstico tardio de que os terrenos originalmente selecionados estavam contaminados e/ou com problemas de regularização fundiária. Muitos deles têm sido substituídos por áreas distantes dos bairros que deveriam ser contemplados por esse grande projeto habitacional da COHAB. Esse cenário reflete o fato de a Origem não ter realizado levantamentos geossanitários e de não ter fornecido licenças ambientais prévias que assegurassem que os terrenos licitados estavam em condições adequadas para receberem os empreendimentos habitacionais planejados. Como resultado, após a assinatura dos contratos, quando da realização do diagnóstico ambiental pelas concessionárias, é que se descobre que muitas áreas estavam contaminadas e necessitavam de medidas remediadoras, o que exigirá a descontaminação a ser custeada pelo poder público, e para algumas delas, tais medidas se revelaram excessivamente onerosas, de modo que o poder concedente optou por substituí-las, frustrando, em certa medida, as expectativas originais desses contratos. Tais informações foram apuradas no âmbito dos Acompanhamentos de Execução Contratual – Lotes 5 e 12 (TCs 019731/2024 e 019732/2024, ambos em fase de instrução).

negócios das licitantes, reduzindo, desse modo, o risco de pleitos de reequilíbrio relacionados a problemas nessa seara da execução do futuro ajuste.

Não se vislumbra, no caso em exame, prejuízo quanto à alocação, ao poder concedente, do risco de atrasos superiores a 12 meses na obtenção de licenças pela concessionária (subcláusula 35.7.d do Contrato); mas, sim, na não indicação dos parâmetros de impacto ambiental das intervenções obrigatórias com os respectivos riscos e medidas mitigadoras, seja por meio da adequação da matriz de risco, como proposto pela Relatoria, seja por meio do Apêndice III do CEC.

Em suma, dada a sensibilidade ambiental do território que será afetado pelo projeto de concessão desses parques, reitera-se o presente apontamento, para que a Origem aperfeiçoe a documentação editalícia no sentido de atender as exigências da Lei e ofereça informações aos licitantes que comprovem a viabilidade ambiental desse projeto, permitindo a estimativa dos custos relacionados a possíveis providências de remediação de danos ou mitigação de riscos ambientais.

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.

Nota Técnica da SPP (peça 112, fls. 10/12) e Resposta da SGM (peça 114, fls. 03/04):

Os documentos informam que foram alteradas as cláusulas e itens dos documentos editalícios que continham expressões imprecisas em relação aos prazos.

Ademais, que em função de tais ajustes, as subcláusulas 13.5 e 13.6, que tratam sobre pedidos de providências sobre o resultado das obras, restaram com a seguinte redação (peça 112, fls. 10/11):

13.4. A emissão do TERMO PROVISÓRIO DE ACEITAÇÃO DAS OBRAS pode apresentar providências a serem arcadas pela CONCESSIONÁRIA quando verificar-se, em sede de vistoria, que o resultado das obras estiver em desacordo com o PROJETO BÁSICO e/ou com as especificações técnicas definidas neste CONTRATO e seus ANEXOS, especialmente o ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.

13.5. Na hipótese da subcláusula anterior, a CONCESSIONÁRIA deverá realizar as correções e complementações necessárias no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

13.5.1. Nos casos em que o prazo inicial de 1 (um) mês for insuficiente, a CONCESSIONÁRIA poderá solicitar ao PODER CONCEDENTE a prorrogação do prazo por até mais 45 (quarenta e cinco) dias, devendo justificar a necessidade de extensão do prazo e indicar o período adicional necessário para o atendimento.

13.5.2. A prorrogação de prazo de que trata a subcláusula anterior será concedida a critério exclusivo do PODER CONCEDENTE, mediante comunicação formal.

13.6. A CONCESSIONÁRIA deverá implementar as correções e/ou complementações apontadas no Termo Provisório de Aceitação de Obras no prazo da subcláusula 13.5, sob pena da aplicação das penalidades correspondentes.

Ressalta que as cláusulas 31.5 e 31.7 também tiveram a redação ajustada:

31.5. A CONCESSIONÁRIA facultará ao PODER CONCEDENTE, ou a qualquer outra pessoa por ele credenciada, o livre acesso, em qualquer época, às áreas, instalações e locais, documentos e dados referentes à CONCESSÃO e à CONCESSIONÁRIA, incluindo estatísticas, registros administrativos e contábeis e contratos com terceiros, prestando os esclarecimentos que forem formalmente solicitados, conforme subcláusula 31.7.

(...)

31.7. O PODER CONCEDENTE poderá demandar à CONCESSIONÁRIA, a qualquer tempo e sob qualquer circunstância, informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil, bem como medições e prestações de contas, conferindo o prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis para o atendimento das solicitações que fizer.

31.7.1. Nos casos em que o prazo inicial de 5 (cinco) dias úteis for insuficiente, a CONCESSIONÁRIA poderá solicitar ao PODER CONCEDENTE a prorrogação do prazo por até mais 10 (dez) dias úteis, devendo justificar a necessidade de extensão do prazo e indicar o período adicional necessário para o atendimento.

31.7.2. A prorrogação de prazo de que trata a subcláusula anterior será concedida a critério exclusivo do PODER CONCEDENTE, mediante comunicação formal.

Acrescenta que, em atenção às alterações nos prazos para fornecimento de informações, o subitem 38.1, “d)”, do Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária também foi alterado:

38.1. A CONCESSIONÁRIA deverá manter um relacionamento colaborativo e

harmonioso com os USUÁRIOS, o PODER CONCEDENTE, os Conselhos Gestores dos PARQUES e a comunidade do seu entorno, devendo:

(..)

d) responder, dentro dos prazos previstos no CONTRATO, a todas as solicitações de informação pelo PODER CONCEDENTE;

Análise da Coordenadoria:

A Origem informa que foram alteradas as cláusulas e itens dos documentos editalícios que continham expressões imprecisas em relação aos prazos para cumprimento das disposições relacionadas (indicadas nas análises de peças 29 e 74), que contrariavam a segurança jurídica, além do potencial de comprometimento da regular execução do contrato.

De fato, observa-se na nova minuta do contrato (peça 111, fls. 129/130), que a subcláusula 13.5 passou a prever o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, para que a concessionária realize as correções e complementações necessárias indicadas no Termo Provisório de Aceitação das Obras, em substituição à expressão “prazo razoável a ser acordado com o PODER CONCEDENTE, nunca inferior a 3 (três) meses, considerando o volume e complexidade das providências necessárias”; e que a subcláusula 13.6 passou a fazer referência ao referido prazo, não mais prevendo “no prazo acordado com o PODER CONCEDENTE...”. Em complementação, foram inseridas as disposições 13.5.1 e 13.5.2, como anunciado pela Origem, contemplando a possibilidade de prorrogação do referido prazo, mediante solicitação devidamente justificada e a critério do poder concedente, por até mais 2 (dois) meses.

Houve também a definição de prazo para as subcláusulas 31.5 e 31.7, fixando-se o prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis para o atendimento das solicitações do poder concedente, em substituição ao termo “em tempo razoável”. Como informado pela Origem, foram acrescidas as subcláusulas 31.7.1 e 31.7.2, prevendo-se a possibilidade de prorrogação desse prazo por até mais 10 (dez) dias úteis, mediante justificativa da necessidade e a critério do poder concedente.

No CEC, subitem 38.1-d, verifica-se que a expressão “em prazo adequado” foi substituída por “dentro dos prazos previstos no CONTRATO”.

Em razão das alterações promovidas, resta superado 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 114, fl. 04) e Nota Técnica da SPP (peça 112, fl. 12):

Os documentos informam que visando atender a presente determinação foi inserida no contrato a previsão de exploração de *naming rights* no mesmo formato do dispositivo previsto na Concorrência nº EC/001/2024/SGM-SEDP (“Campo de Marte”), referendada pelo Exmo. Conselheiro Relator João Antônio no âmbito do processo TC 9651/2024.

Assim, destaca a inclusão da alínea “m)” à subcláusula 16.1, que autoriza a exploração do direito à nomeação dos Parques (*naming rights*):

16.1. A CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo e adicionalmente a outros direitos previstos na legislação aplicável e neste CONTRATO, terá direito a:

(...)

m) a utilizar o nome dos PARQUES, podendo acrescê-los de sufixo após suas denominações originais para **a exploração da cessão do direito à denominação**, após autorização prévia do PODER CONCEDENTE, nos termos da legislação municipal que regulamenta a matéria ou outras que vierem a alterá-la, devendo **compartilhar o percentual de 20% (vinte por cento) da receita operacional bruta** auferida por meio da exploração do direito à denominação com o PODER CONCEDENTE.

Expõe que a previsão de um percentual de compartilhamento de 20% da receita operacional bruta garante um equilíbrio entre a viabilidade econômica da Concessionária e a justa participação do Poder Público nos resultados financeiros obtidos.

Análise da Coordenadoria:

Na análise preliminar (peça 29) destacou-se a necessidade do contrato prever mecanismos de compartilhamento diferenciados para a exploração de outras fontes de receitas, diversas das estimadas no PNR, que poderiam mostrar-se significativas, citando-se a título de exemplo, a receita advinda da exploração de *naming rights*. Na ocasião, a vigência da LM 18.040/2023 encontrava-se suspensa por liminar do TJSP, no entanto, considerou-se que disposição nesse sentido asseguraria o Poder Concedente, dado o caráter precário da decisão judicial, podendo

haver alteração no quadro normativo durante o prazo da concessão. De fato, a respectiva ADI nº 2347139-35.2023.8.26.0000 restou julgada improcedente².

Ressaltou-se também que os percentuais de compartilhamento então previstos para a outorga variável mostravam-se aquém dos que vêm sendo adotados nas concessões do Município de São Paulo, como a Concessão de uso do Edifício Martinelli e dos Terminais de ônibus, que contemplaram a previsão do percentual de compartilhamento da ordem de 50%.

No relatório conclusivo (peça 74) foi analisada a reformulação da sistemática de compartilhamento de receitas então proposta pela Origem, prevendo alíquotas escalonadas para a outorga variável, segundo os valores de receita bruta anual da concessionária, ocasião em o apontamento foi reiterado, com as seguintes considerações:

Na nova sistemática de compartilhamento de receitas com o poder concedente ora apresentada, as alíquotas variam de 0,5% a 5%, conforme faixas dos valores de receita bruta anual (RBA), que variam de R\$ 60.000.000,00 a R\$ 105.000.000,00, enquanto anteriormente as alíquotas variavam de 1% a 2%, e as faixas de RBA de R\$ 60.000.000,00 a R\$ 70.000.000,00 (vide item 3.2 da peça 22).

Mesmo diante da proposta de revisão das disposições relacionadas ao compartilhamento de receitas com o poder público, verifica-se que o escalonamento contempla em seu maior nível, a alíquota de 5% (para a receita bruta anual superior a R\$ 105.000.000,00), ou seja, esse seria o percentual máximo a ser compartilhado com o poder público. Ademais, trata-se ainda de uma regra geral aplicável à outorga variável.

Em outras palavras, **permanece não abarcada pela disposição contratual as situações excepcionais, como a hipótese de eventual exploração de naming rights (no caso de a liminar expedida no âmbito da ADI nº 2347139-35.2023.8.26.0000 não se confirmar no julgamento da referida ação). Nesse sentido, considerando que receitas dessa natureza não exigem investimento ou atividade específica da concessionária para serem auferidas, na possibilidade de serem exploradas pela concessionária, entende-se pertinente que o contrato preveja tratamento diferenciado e autônomo acerca do compartilhamento da receita devido com o Poder Público, em percentuais mais representativos como os exemplos trazidos na análise preliminar (da ordem de 50%), em complementação à disposição quanto à prévia autorização ora acrescida à minuta do contrato (subcláusula 17.2 da minuta do contrato – peça 58). (Destaque nosso)**

² ADI nº 2347139-35.2023.8.26.0000, julgada improcedente em 07.02.2025 - Acórdão registrado sob nº 20250000108848, publicado em 11.02.2025.

Em nossa última análise (peça 93), o apontamento foi reiterado, considerando que a resposta da Origem não apresentou novidades em relação aos mecanismos de compartilhamento e a possibilidade futura de exploração de receita por “*naming rights*”.

Destaque-se que o Conselheiro Relator ao apreciar o ponto, conclusivamente expôs (peça 94, fl. 24):

Sendo assim, determino que a Origem inclua no instrumento convocatório a possibilidade de exploração de receitas de *naming rights*, inclusive com a indicação de percentual, com a viabilidade de rediscussão – a depender dos valores efetivamente alcançados no mercado por ocasião da negociação dos *naming rights*.

Nesta oportunidade, diante do atual quadro normativo e do determinado pelo relator, a SGM informa a inclusão no contrato da autorização para exploração do direito à nomeação dos Parques (*naming rights*), bem como define o compartilhamento com o poder concedente de 20% (vinte por cento) da receita operacional bruta específica (subcláusula 16.1, alínea ‘m’) da minuta do contrato, peça 111, fl. 150/151).

A alteração efetuada na minuta contratual pela SGM atende ao desiderato do apontamento, na medida em que dá tratamento diferenciado à receita de exploração do direito à nomeação dos Parques (*naming rights*), definindo percentual maior e específico para o compartilhamento de receitas dessa natureza, restando portanto superado o achado. Porém, como ressaltado pelo relator à peça 94, considera-se que tal percentual poderá eventualmente ser revisto, caso sobrevenham circunstâncias em que a realização dessas receitas se revele muito vantajosa à concessionária em detrimento do interesse público.

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

Em seu despacho, o Conselheiro Relator determinou à Origem que fossem observadas as considerações da Auditoria sobre o cálculo de investimentos constantes no CAPEX do projeto, como a adoção de preços de referência da Tabela de SIURB para estimativa de investimento em enriquecimento arbóreo, bem como a indicação clara das premissas e critérios selecionados pela Origem para compor outras parcelas do CAPEX (peça 94, fls. 24/25):

Sendo assim, **determino** que os apontamentos indicados acima e que se encontram pormenorizadamente explicitados no relatório conclusivo de auditoria (Peça 93) sejam observados pela Origem, salvo se demonstrado que os parâmetros adotados pela Pasta se apresentam mais vantajosos à Administração.

Resposta da SGM (peça 114, fls. 04/05) e Nota Técnica da SPP (peça 112, fls. 13/14):

A Origem apresentou planilha com o novo cálculo do investimento de enriquecimento arbóreo baseado nos preços de referência fornecidos por SIURB para edificações (data base: janeiro/2024 – sem desoneração, peça 112, fls. 13/14) com as adaptações que julgou necessárias.

Ainda segundo a resposta, o valor estimado foi muito próximo do previsto originalmente, quando a Origem adotou como referência um edital de licitação publicado pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Análise da Coordenadoria:

A resposta encaminhada não possui o condão de esclarecer todas as questões pontuadas. Por exemplo, a Auditoria considera indevida a incidência de BDI sobre o fornecimento de mudas, e a Origem não informou se aplicou ou não o BDI sobre a parcela de investimento arbóreo.

De acordo com a Origem (peça 112), as alterações promovidas teriam sido “contempladas nas versões atualizadas da Nota Técnica Consolidada e na planilha da modelagem econômico-financeira”.

Em consulta ao SEI 6011.2021/0003165-5 que instrui o certame, não foi encontrada a “Nota Técnica Consolidada” citada pela Origem com as modificações efetivadas. De fato, a única menção às alterações de cálculo sobre os investimentos está na resposta oferecida pela SPP ao TCM, que não indica claramente as demais premissas e critérios eleitos pela Origem na composição das parcelas do CAPEX (falha apontada pela Auditoria no Relatório Conclusivo motivada pela ausência de detalhamento da metodologia orçamentária adotada e problemas de sobrepreço apurados em outros itens de investimento).

Ainda que a Origem afirme ter corrigido as distorções de preços apuradas pela Auditoria, entende-se necessário que haja complementação da instrução da licitação com a explicação

clara e inequívoca dos métodos, premissas e demais justificativas técnicas que fundamentam o cálculo das parcelas que compõem o CAPEX, dispondo no processo administrativo documentos hábeis ao completo escrutínio da sociedade em geral, inclusive de potenciais interessados no projeto³.

De todo modo, neste momento processual, com base na fidedignidade que merecem as comunicações oficiais apresentadas pela Origem sobre as modificações realizadas para sanar os problemas de sobrepreço identificados neste Acompanhamento, pode-se considerar o presente achado como superado; porém, recomenda-se que futuros certames disponham de explicações pormenorizadas acerca de metodologias e premissas que fundamentam os cálculos de cada parcela de investimento que compõe o CAPEX dos projetos concessórios concebidos pela Municipalidade.

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

Resposta da SGM (peça 114, fl. 5) e Nota Técnica da SPP (peça 112, fls. 14/15)

Afirma a SPP em nota técnica que:

Esclarece-se que o valor citado de R\$ 0,72/m² para “limpeza e manejo” não foi utilizado anteriormente. Este valor, conforme determinado pelo CADTERC Limpeza Predial 23 é para varrição de passeios e arruamentos. O valor observado na planilha para “Limpeza Geral” é de R\$ 0,90/m², que representa os valores referenciais dos serviços de limpeza de parques estaduais do CADTERC Limpeza Predial 23, para “áreas externas – varrição de passeios e arruamentos – 2ª feira a domingo”.

A premissa adotada é a mais adequada ao projeto, pois reflete os valores de limpeza para áreas externas de parques, conforme o CADTERC Limpeza Predial 23, diferenciando-se da varrição de passeios e arruamentos comuns, que não se aplicam precisamente ao contexto de um parque.

[...] Já para as áreas verdes, utilizou-se o CADTERC de Manutenção e Conservação de Jardins⁷, conforme a linha “Manutenção”, sendo R\$ 1,00/m². Este valor engloba custo com mão-de-obra de jardineiro, ajudante de jardinagem, encarregado, operador de roçadeira ou microtrator e responsável técnico, além do custo com ferramentas, custo com equipamentos, custo com insumos, custo com EPC's e BDI.

³ 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

Portanto, a fim de esclarecer a questão da Auditoria sobre qual item e qual CADTERC foi utilizado, a partir das fontes indicadas na Planilha, a linha “Manutenção de áreas verdes” teve sua fonte alterada de “CADTERC Limpeza” para “CADTERC de Manutenção e Conservação de Jardins”. Neste caso, a alteração foi feita apenas na nomenclatura, mantendo-se o valor de R\$ 1,00/m², conforme especificado no VOL.18 do CADTERC de Manutenção e Conservação de Jardins de março de 2023 [...]

A SGM repete os esclarecimentos à fls. 5 da peça 114.

Análise da Coordenadoria

Ao analisar o CADTERC Limpeza Predial 23, observa-se que o valor de R\$ 0,72/m² é destinado às despesas com varrição de passeios e arruamentos em terminais da SPTrans, o que não é adequado para a projeção de receitas do Complexo de Parques da Represa Guarapiranga.

De fato, a premissa que considera o valor de R\$ 0,90/m² é mais apropriada, pois está classificada como “áreas externas – varrição de passeios e arruamentos - de segunda a domingo” no capítulo 2 do CADTERC Limpeza Predial 23⁴, servindo como referência para parques.

Além disso, em relação ao valor da despesa na conta “Manutenção”, que é de R\$ 1,00/m², a SGM esclareceu a origem desse valor, que provém do Volume 18 do CADTERC, referente à Manutenção e Conservação de Jardins, publicado em março de 2023. Adicionalmente, a nomenclatura da fonte foi alterada de “CADTERC Limpeza” para “CADTERC de Manutenção e Conservação de Jardins⁵”, a fim de evitar possíveis confusões sobre a conta em questão.

Pelo exposto, supera-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 a serem contratadas como verificador independente e instituto de pesquisa.”

Quanto ao achado 3.7.3., o Relator em despacho (peça 94., fls. 25) declarou que o Plenário do TCMSp já havia se manifestado anteriormente no sentido de que o papel do Verificador

⁴ https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/CadTerc/UI_sVolumeltemRelaciona.aspx?chave=&volume=3&tble%20=Limpeza%20Predial%20target=

⁵ https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/CadTerc/UI_sVolumeltemRelaciona.aspx?chave=&volume=18&tble%20=Manuten%C3%A7%C3%A3o%20e%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20de%20Jardins%20target=

Independente é fundamental para a boa governança e gestão eficaz de recursos públicos. Desse modo, entende que a escolha deve recair sobre um personagem fora do sistema e diretamente relacionado à Administração, ou seja, selecionado por contratação pública e gerido pelo Poder Concedente.

Assim, determinou-se que a Origem altere o instrumento convocatório, a fim de se transferir a competência na contratação do Verificador Independente do Concessionário para o Poder Concedente.

Resposta da SGM (peça 114, fl. 6/7) e Nota Técnica da SPP (peça 112, fls. 15/20)

A SPP declara que a auditoria aponta que a contratação do Verificador Independente pela Concessionária é a posição majoritária do Plenário do Tribunal de Contas da União (...) reconhecendo-se que o tema seja de sua responsabilidade, o Conselheiro Relator posicionou-se em sentido diverso”, assumindo que a competência em contratar o Verificador Independente é do Poder Concedente, em função dos motivos expostos no despacho.

Em suma, considera que a contratação do verificador pelo particular é prática consolidada de mercado e que “o atual arranjo contratual permite que o Verificador Independente seja escolhido pelo Poder Concedente a partir de uma lista tríplice apresentada pela Concessionária e observados os requisitos descritos no Anexo IV do Contrato” (peça 112, fl. 18).

Análise da Coordenadoria

Verifica-se que a determinação do relator não está sendo cumprida, reforçando a necessidade de modificação no instrumento convocatório, alterando as regras de contratação do Verificador Independente. Assim, cumprir reiterar o apontamento.

3. CONCLUSÃO

A presente manifestação se deu em atenção à determinação da Relatoria para verificar o cumprimento de recomendações e determinações arroladas no despacho de peças 105 e 116.

Após análise dos apontamentos para os quais foram apresentados esclarecimentos pela Nota Técnica de peça 112 e pela Coordenadoria de Desestatização e Parcerias da SGM à peça 114, itens: **3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3**, restaram mantidos os achados 3.1.6 e 3.7.3.

Cumprе ressaltar que não foram apresentadas considerações por parte da Origem acerca dos demais apontamentos para os quais constaram determinação e/ou recomendação específica no despacho do Conselheiro Relator de peça 94, elencados no item 1 - Introdução da presente manifestação.

Por fim, cumpre observar que a nova data de abertura do certame foi agendada para **09.04.2025**, às 10h, conforme Comunicado publicado no DOC de 26.02.2025.

Em 21.03.2025

GUILHERME C. MONTICELLI
Auditor de Controle Externo

LUCAS KENJI ISHII
Auditor de Controle Externo

FERNANDA C. B. GONÇALO
Auditora de Controle Externo

De acordo,

TARCILA DE ARRUDA MIRANDA
Supervisora de Controle Externo

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Coordenador de Controle Externo