TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 20.435/2024

3.378ª Sessão Ordinária – 13.08.2025

Relator Conselheiro João Antonio

Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP

Interessada: SGM / SEDP

Objeto: Edital - Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa para a reformulação do Terminal Parque Dom Pedro II, recuperação e implantação de áreas verdes e realização de melhoramentos viários no entorno, com execução de serviços de ativação, zeladoria e manejo ambiental - Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP

CAUTELAR. EDITAL. CONCORRÊNCIA. PPP. SGM. SEDP. SP REGULA. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. REFORMULAÇÃO DE TERMINAL DE ÔNIBUS. PARQUE DOM PEDRO II. 1. A Administração tem o dever de anular atos ilegais bem como subsiste a este Tribunal a competência para fiscalizar o processo licitatório até a sua decisão final. 2. No presente caso, o exame do projeto revela que a execução das obras é apenas a etapa inicial de um ciclo muito mais amplo de obrigações contratuais, encontrando-se preenchidos os elementos essenciais de uma PPP, vez que o objeto envolve, de forma indissociável, a prestação de serviços continuados de ativação, zeladoria e manejo ambiental por um período extenso, estimado em 30 anos, com mecanismos de remuneração atrelados a indicadores de desempenho, típicos da concessão administrativa. Princípios do Interesse Público. Princípio da Eficiência. Princípio da Sustentabilidade Econômica. Art. 37 e art. 70, CRFB/1988. Lei 11.079/2004. LINDB. 3. A atribuição da SP Regula como poder concedente se mostra adequada, pois entidades da Administração Indireta dotadas de Personalidade Jurídica própria tem competência legal para celebrar e gerir contratos de concessão. Lei 17.433/2020. Cabe à Administração, suprir eventuais deficiências de gestão e funcionamento do Poder Concedente, no caso, a SP Regula. 4. A realização da sessão pública demonstra que os documentos editalícios foram suficientes para assegurar a competitividade e a formulação de propostas, que, por sua vez, apresentaram deságios. 5. O projeto de requalificação do Terminal Parque Dom Pedro possui um viés de requalificação da área, o que tornou justificável os quantitativos dos postos de limpeza para o período diurno e noturno, e dos vigilantes. 6. Reconhecido e modificado pela Administração que não há justificativas para constar que a instituição depositária fosse privada. 7. Houve significativa modificação do cálculo relativo aos bens reversíveis que comprometia a veracidade do VFM - *Value For Money,* após alterada a metodologia para a fórmula da perpetuidade, aplicando os princípios da matemática financeira. CONDICIONANTES. 1. Para a segurança da efetividade dos serviços contratados e equilíbrio na disputa licitatória, somente sejam aceitos atestados

de empresa controlada, controladora ou coligadas que não façam parte do consórcio, na hipótese de apresentação de compromisso formal de atuação conjunta. Art. 15, III, L 14.133/2021. 2. Realizar com afinco a gestão contratual, inclusive com uma abordagem dinâmica para a aprovação das ferramentas que ensejarão a ordem de implantação, evitando prejuízo operacional ao contrato. 3. As intervenções nos Terminais Preexistentes, no Parque e Mercado devem estar previstas de maneira clara e suficiente no instrumento contratual, inclusive no que tange ao tipo de intervenções, prazo, valores e impactos sociais. RETOMADA. Votação unânime.

Processo TC/020435/2024 REVOG-UTR-24/2025

(3.378ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator deu conhecimento ao Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "Trago a este Egrégio Plenário proposta de retomada da **Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP**, deflagrada pela Secretaria de Governo Municipal (SGM) e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula), tendo por objeto a Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa para a reformulação do Terminal Parque Dom Pedro II, recuperação e implantação de áreas verdes e realização de melhoramentos viários no entorno, com execução de serviços de ativação, zeladoria e manejo ambiental. Em 28/05/2025, na 3367ª Sessão Ordinária, foi referendado no Plenário deste TCMSP, o despacho de suspensão da Concorrência Eletrônica 003/2024/SGM-SEDP, na fase que se encontrava. (Peça 175). Com os devidos encaminhamentos da referida determinação, a Pasta apresentou suas razões apensadas às Peças 192 a 197. Em seguida os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo (SCE) para análise e manifestação, ensejando relatório (Peça 204) que superando alguns apontamentos e mantendo os itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.14, 3.16, 3.20, 3.21, 3.24, 3.31, 3.33, 3.34, 3.35, 3.36, 3.37, 3.38, 3.39, 3.40, 3.41, 3.43, 3.44, 3.45 e 3.46. Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica deste Tribunal emitiu parecer opinando pela irregularidade do Edital de Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP, tendo em vista os apontamentos feitos pela auditoria. Passo a analisar o conteúdo do quanto produzido, utilizando para tanto a numeração dos itens empregados nos relatórios de

auditoria. Destarte, conforme consignado no despacho de Peça 166 e na linha de posicionamentos anteriores desta Relatoria e de manifestação de auditoria, alguns itens apresentam conteúdo de superação ou/e recomendação ou/e revisão no momento oportuno, tais como aqueles abordados nos achados 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.21, 3.22, 3.23, 3.25, 3.26, 3.27, 3.28, 3.29, 3.30, 3.31, 3.32, 3.38 e 3.42. No que tange a argumentação trazida pela Pasta no sentido de que **não seria juridicamente possível alterar o edital após a abertura das propostas**, encampo integralmente como razão de decidir o parecer da Assessoria Jurídica deste E. Tribunal, que trouxe argumentos consolidados sobre a questão, registrando o dever da Administração de anular atos ilegais, bem como a possibilidade do controle sobre a licitação até decisão final do Tribunal de Contas. Seguindo a numeração utilizada no relatório de auditoria: **3.1 Inadequação da composição do projeto ao modelo de Parceria Público-Privada em infringência ao § 2º e ao inciso III, do § 4º, ambos do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/04. 3.2 Inadequação da atribuição da SP Regula como Poder Concedente.** O objeto da Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa tratada nestes autos é a reformulação do Terminal Parque Dom Pedro II, recuperação e implantação de áreas verdes e realização de melhoramentos viários no entorno, com execução de serviços de ativação, zeladoria e manejo ambiental. A questão do impasse da escolha da modelagem é matéria que foi objeto de extensa argumentação produzida durante a instrução processual tanto pela equipe técnica desta Corte quanto por parte da Origem em sua defesa, o que demanda o detido exame por parte desta Relatoria, considerando não apenas as disposições legais sobre a matéria, mas também os princípios aplicáveis ao regime jurídico-administrativo, que devem ter por balizamento o interesse público e a realidade municipal. A evolução institucional e normativa inaugurada com a Constituição de 1988 impulsionou uma profunda reconfiguração do papel dos Tribunais de Contas, aproximando-os de um modelo de controle mais dinâmico, **orientado por resultados** e

comprometido com a promoção da boa governança. Essa transformação insere-se em um movimento internacional, liderado por organismos como a INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores), que propugna por um controle externo mais proativo, efetivo e alinhado às expectativas da sociedade por transparência, integridade e eficiência na gestão pública. Essa reconfiguração do papel das Cortes de Contas, contudo, não se apresenta isenta de tensões e obstáculos. A ampliação de sua atuação para além do exame da conformidade formal das contas públicas exige a revisão de conceitos tradicionais do papel do controle externo da Administração Pública, desafiando a dogmática do Direito Administrativo a reconhecer, com maior clareza, os contornos e os efeitos da jurisdição administrativa exercida por esses órgãos de controle, em especial, com o fortalecimento de sua atuação preventiva. Nesse sentido, como tenho exaustivamente defendido, o controle preventivo, gênero que, sob o aspecto temporal, se subdivide em duas espécies - o controle prévio e controle concomitante-, evidencia a mudança do enfoque da atuação dos Tribunais de Contas em seu sentido contemporâneo, que segue tendência de afirmação que tem como essência da sua atuação o propósito de alcançar a finalidade do Estado, qual seja, a preservação do bem comum, que no direito público se expressa na preservação da Supremacia do Interesse Público. O ordenamento jurídico brasileiro na atualidade, tanto na sua Lei Maior, quanto em sua legislação infraconstitucional, notadamente a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/2021, indicam uma atuação do controle administrativo trabalhando em sintonia com a Administração Pública, no sentido de preservar a boa gestão pública, no interesse da coletividade. Respeitando-se a competência própria de cada ente, a ordem jurídica estimula a cooperação entre as entidades da administração. Nesse diapasão, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas como mediador entre as tensões e interesses entre a Administração e particulares. É nesse cenário que se insere o exame da opção da Administração quanto à modelagem adotada para o

projeto examinado nestes autos. Ou seja, sem descurar do exame da conformidade da escolha feita pela Origem à luz da legislação posta, a atuação desta Corte de Contas nessa fase processual deve também considerar aspectos relacionados à finalidade e aos resultados que serão alcançados com a concretização do presente certame, tendo em conta, em especial, os princípios que regem a Administração, notadamente a economicidade, eficiência e supremacia do interesse público. É do conhecimento da sociedade paulistana que a área objeto da PPP em análise é parte da região central da Cidade que, ao longo das últimas décadas, tem sofrido uma profunda deterioração urbanística. Requalificá-la para devolver seu uso à população é mais que uma exigência: trata-se de uma necessidade urgente. Ademais, recuperar aquele espaço urbano significa potencializar toda a região central da cidade para a reativação das atividades econômicas e de convívio social na localidade. Diante dessa urgência de reverter a degradação da área, aliada a uma necessidade premente de maior segurança do entorno com a consequente ocupação do centro da cidade pela população, bem como do regresso do equipamento como área verde e recuperação urbanística da região, é que foi concebida a proposta em exame. O breve histórico - que evidencia o enorme impacto social e urbanístico do projeto - conduz a uma reflexão sobre a possibilidade ou não de dissociar o conjunto de obras necessárias à integração da área da futura gestão e operação da infraestrutura. As sucessivas manifestações da Pasta, bem como as notas técnicas juntadas na instrução processual, trazem importantes argumentos balizadores da escolha administrativa. Considerando o cenário até aqui delineado, o apontamento quanto à suposta inadequação da composição do projeto ao modelo de Parceria Público-Privada exige, antes de qualquer conclusão, uma análise conceitual e normativa. A Lei Federal nº 11.079/2004 define a PPP como contrato de concessão, patrocinada ou administrativa, cujo objeto pode envolver a execução de obras ou serviços, isoladamente ou combinados, mas sempre com compartilhamento de riscos entre poder público e parceiro privado, com contraprestações públicas vinculadas a desempenho e prazos

contratuais de médio ou longo prazo. O § 2º e o inciso III do § 4º do art. 2º da referida lei estabelecem limites, notadamente quanto à não utilização para contratos de valor reduzido ou de duração inferior a 5 anos, e quanto à vedação de contratos que tenham como único objeto a execução de obra pública. Em que pese a força da norma legal, uma matéria com essa complexidade exige da Administração Pública e dos órgãos de controle, para o bem da segurança jurídica, uma interpretação sistemática. No presente caso, o objeto não se esgota na execução física da reformulação do Terminal Parque Dom Pedro II e no reordenamento do entorno urbano. Ele envolve, de forma indissociável, a prestação de serviços continuados de ativação, zeladoria e manejo ambiental por um período extenso, estimado em 30 anos, com mecanismos de remuneração atrelados a indicadores de desempenho, elementos típicos da concessão administrativa. A hermenêutica contemporânea, reforçada pelos artigos 20 a 22 da LINDB, introduzidos pela Lei 13.655/2018, impõe às esferas administrativa, controladora e judicial, que na atividade de interpretação da legislação sejam avaliadas as consequências práticas de cada decisão, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. Sob essa perspectiva, classificar o presente projeto como mera obra pública implicaria desconsiderar a complexidade e a finalidade última da intervenção, que não se resume à entrega de infraestrutura, mas à sua gestão, manutenção e integração urbanística ao longo de décadas. Diante dessa urgência de reverter a degradação da área, aliada a uma necessidade premente de maior segurança do entorno com a consequente ocupação daquele espaço urbano pela população no centro da cidade, bem como do regresso do equipamento como área verde e recuperação urbanística da região, foi concebido o referido projeto. Robert Alexy, ao tratar da ponderação de princípios, ensina que a decisão jurídica deve buscar a otimização dos valores constitucionais em jogo, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. No caso, há de se ponderar, de um lado, o princípio da legalidade estrita na modelagem da PPP; de outro, os princípios da supremacia do interesse público, da eficiência e da

economicidade, que ensejam a celebração de ajuste que concentre em um único parceiro a execução integrada de obra e serviços, mitigando riscos de fragmentação contratual, além do interesse do parceiro privado na qualidade da execução das obras, já que serão eles os responsáveis pela operação do equipamento público nos próximos 30 anos. O exame do projeto revela que a execução das obras é apenas a etapa inicial de um ciclo muito mais amplo de obrigações contratuais. A zeladoria permanente, o manejo ambiental e a ativação dos espaços exigem investimentos contínuos, presença operacional ininterrupta e *expertise* técnico-especializada. Esses requisitos configuram atividade típica de concessão administrativa, em que o parceiro privado assume riscos operacionais e de demanda, recebendo contraprestações condicionadas a resultados. Se o contrato fosse estruturado como simples empreitada de obra pública, a Administração teria que, após a entrega da infraestrutura, deflagrar novos certames para contratar serviços de manutenção, segurança, limpeza e gestão do espaço, gerando possível sobreposição de gastos, riscos de descontinuidade e perda de sinergia operacional. Ao adotar o modelo de PPP, busca-se internalizar tais serviços na mesma equação econômico-financeira que viabilizou a execução da obra, assegurando desempenho e qualidade ao longo de todo o período de concessão. A própria LINDB, com as alterações introduzidas pela Lei 13.655/2018, recomenda que o controle administrativo ou judicial sobre atos e contratos observe as consequências práticas da decisão e não invalide atos administrativos sem considerar o interesse público envolvido. Nessa linha, reconhecer a natureza de PPP neste caso evita a desarticulação de uma modelagem pensada para reverter um processo histórico de degradação da área urbana decorrente da inação do Poder Público. Além disso, a Lei 11.079/04 não exige que o objeto da PPP seja predominantemente serviço ou obra; exige, sim, que não se limite, exclusivamente, à obra pública. No presente caso, há um pacote integrado que vai muito além da realização da obra em si, englobando gestão operacional, manutenção e ativação socioeconômica do espaço, com metas contratuais e indicadores de

desempenho que condicionam o pagamento das contraprestações públicas, o que caracteriza de forma clara a concessão administrativa. A ponderação alexyana também indica que, diante de um conflito entre a interpretação literal restritiva e a realização efetiva do interesse público urbanístico e ambiental, deve-se escolher a solução que maximize a realização conjunta desses valores, ainda que um deles sofra restrição proporcional. Aqui, interpretar a modelagem escolhida pela administração como compatível com o modelo de PPP – e não como mera obra pública – está em perfeita sintonia com uma interpretação sistemática pró interesse público do ordenamento jurídico, assegurando o princípio da eficiência, o interesse público perseguido pela administração e sustentabilidade econômica do empreendimento. O art. 37, *caput*, da Constituição Federal que consagrou o princípio da eficiência como norteador da Administração Pública, combinado com o princípio da economicidade, indicam que a adoção da PPP atende diretamente ao interesse público tutelado, pois concentra em um único instrumento contratual a execução integrada de obras e serviços, permitindo, a depender da capacidade de controle da Administração Pública, ganho de escala, redução de custos administrativos, continuidade operacional e maior controle de qualidade na execução contratual. Outrossim, interromper o certame neste momento, quando já estruturado e em fase adiantada, poderia gerar retrabalho, dispersão de recursos e atrasos que comprometeriam o atendimento das necessidades públicas, contrariando o dever de eficiência e economicidade. Ainda sob essa ótica, a eficiência não se limita a aspectos econômicos, mas abrange a melhor utilização possível dos recursos públicos e organizacionais. No caso, a escolha da modelagem da PPP foi precedida de estudos técnicos, audiências públicas e articulação entre diversas secretarias da Administração Municipal, visando garantir que o contrato, uma vez celebrado, responda de forma eficaz às demandas urbanísticas, ambientais e sociais da região central. A substituição por um modelo fracionado em contratos distintos aumentaria a complexidade gerencial e reduziria a capacidade de resposta do Poder Público, representando solução menos eficiente. Do ponto de vista

econômico, o contrato de PPP, com 30 anos de duração, permite diluir o aporte inicial e as despesas operacionais ao longo do tempo, conferindo previsibilidade orçamentária ao Município e segurança ao parceiro privado para mobilizar capital e tecnologia. Esse arranjo atende ao critério de economicidade, também consagrado no art. 70 da Constituição, e reforça a viabilidade de investimentos de maior vulto sem comprometer o equilíbrio fiscal imediato. Do ponto de vista jurídico, a escolha pela PPP está amparada, também, na discricionariedade administrativa, conceito que, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, significa liberdade dentro da lei para escolher, entre alternativas legítimas, a mais adequada ao atendimento do interesse público. O controle exercido por esta Corte de Contas deve, assim, respeitar esse espaço de conformação, intervindo apenas quando a escolha se revelar manifestamente ilegal ou destituída de razoabilidade, o que não se verifica no caso. Portanto, considerando as disposições contidas na Lei nº 11.079/04 e nos princípios hermenêuticos delineados na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB, bem como da ponderação dos princípios que compõem o regime jurídico-administrativo, à luz da doutrina de Robert Alexy, entendo como justificada a opção da Administração quanto à adoção de Parceria Público-Privada, eis que preenchidos os elementos essenciais de uma PPP, já que o núcleo da contratação é a prestação de serviços continuados de gestão e manutenção, em estrutura de risco compartilhado e remuneração por desempenho, tendo a execução da obra como etapa instrumental. Quanto ao apontamento relativo à suposta inadequação da atribuição da SP Regula como Poder Concedente, verifico que essa figura jurídica abrange não apenas os entes federativos em suas respectivas Administrações diretas, mas também entidades da Administração indireta dotadas de personalidade jurídica própria e competência legal para celebrar e gerir contratos de concessão. Nesse contexto, a opção do Chefe do Poder Executivo em designar a SP Regula para atuar na qualidade de Poder Concedente em nada contraria a ordem jurídica municipal, tendo em vista as disposições contidas na Lei Municipal nº 17.433/2020. Em relação aos questionamentos da capacidade de gestão e

funcionamento da São Paulo Regula, cabe à Administração Municipal suprir as eventuais deficiências daquela autarquia. Assim, a manutenção da SP Regula como Poder Concedente no presente contrato de PPP revela-se juridicamente possível e normativamente respaldada, cabendo à Administração Municipal dotá-la de condições plenas para o exercício das suas atribuições. Pelo exposto, entendo justificada a opção da Administração quanto à utilização do modelo de Parceria Público-Privada para o presente caso, bem como entendo adequada a atribuição da SP Regula como Poder Concedente, pelo que afasto os apontamentos 3.1 e 3.2 do Relatório de Auditoria. **3.10 A aceitação, para efeito de comprovação da qualificação técnica, de atestados emitidos por controlada, controladora ou coligada que não faça parte do consórcio contraria o art. 15, inciso III da LF 14.133/2021. Ressalta-se, também, que nessa situação não haverá a comprovação, por parte das empresas não participantes do consórcio, das demais exigências de habilitação do art. 62 da LF 14.133/2021.** Em relação ao presente apontamento, a Secretaria do Governo Municipal aduz que a adoção do modelo é discricionária e não contraria dispositivo legal vigente, conforme precedentes do TCE/SP que consideraram inoportuna a vedação de atestados de empresas do mesmo grupo econômico, por limitar injustificadamente a competitividade e que Sociedades de Propósito Específico (SPE), comuns em projetos de concessão e PPP, têm objeto limitado, e sua experiência técnica costuma estar vinculada à controladora ou ao grupo econômico, tornando irrazoável negar a comprovação técnica por meio dos atestados destas empresas. Em que pesem os argumentos trazidos na defesa da Pasta, os pareceres de Auditoria e da Assessoria Jurídica apontam violação ao artigo 15, III da LF n.º 14.133/2021 que admite o somatório dos quantitativos de cada consorciado, sem indicar a possibilidade de aceitação de Controlada, Controladora ou Coligada que não integre o

Consórcio.[1] Como registrado pela área jurídica, os critérios de habilitação técnica devem comprovar a efetiva capacidade da futura contratada para a execução do objeto licitado, especialmente em concessões complexas e de longa duração. De fato, a habilitação técnica possui o condão justamente de verificar se determinada licitante reúne condições efetivas de capacidade operacional, e a aceitação de atestados de empresa que não faça parte do consórcio não demonstrará sua qualificação jurídica, fiscal, social, trabalhista, e econômico-financeira para assumir as obrigações contratuais de uma concessão longa com prazo previsto de 30 (trinta) anos. As consequências de tais previsões foram descritas de maneira objetiva pela Assessoria Jurídica desta Corte: '*é juridicamente inadequada a aceitação de atestados emitidos por sociedades coligadas ou controladoras sem que se comprove, de forma objetiva, a existência de compromisso formal de atuação conjunta e de comunhão de esforços. Se não houver a mínima formalização desse vínculo, não se pode sequer configurar a existência de grupo econômico com capacidade técnica compartilhável, razão pela qual não se admite a utilização recíproca de atestados entre tais sociedades. A ausência desse comprometimento invalida qualquer presunção de responsabilidade solidária na execução do contrato, o que compromete a aferição da qualificação técnica das empresas efetivamente contratadas'.* Trata-se de um apontamento cujo objetivo é evitar a utilização de artimanhas com a apresentação de atestados de terceiras que objetivamente não participarão da estrutura jurídica do contrato, obtendo uma vantagem indevida em relação a outros concorrentes. Nada impede que atestados de empresas do mesmo grupo econômico sejam utilizados, desde que efetivamente tal expertise seja empregada na execução dos serviços contratados. Assim, recomendo, para a segurança da efetividade dos serviços contratados e equilíbrio na disputa

[1] Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

licitatória, que somente sejam aceitos atestados de empresa controlada, controladora ou coligadas que não façam parte do consórcio na hipótese de apresentação de compromisso formal de atuação conjunta. **3.20 Reputa-se necessária a delimitação de um prazo para a emissão da Ordem de Implantação, termo que define o início do Programa de Implantação (execução das obras e intervenções), ou alternativamente, a limitação do prazo máximo para conclusão do Programa de Implantação, a partir da Ordem de Início, em atendimento ao princípio da segurança jurídica**. A Pasta justifica que a ausência de prazo fixo para emissão da Ordem de Implantação não pode ser identificada como omissão, mas como uma estratégia de mitigação de riscos, pois estará condicionada à aprovação do cronograma executivo, projetos e licenças, e a fixação de prazo arbitrário geraria insegurança jurídica e aditivos em caso de atrasos no licenciamento. A São Paulo Parcerias argumenta ainda que o modelo concebido estimula economicamente o início das obras para aferir receitas, parcelas do aporte e contraprestação e que o contrato prevê mecanismos de penalidades progressivas por atrasos. As razões trazidas pela Pasta merecem sopesamento diante da escolha discricionária da Administração Pública em função da estruturação do projeto de PPP e da modelagem contratual, observando as especificidades do objeto contratual. Não obstante a existência de penalidades a serem aplicadas no caso de atrasos, bem como de estímulos econômicos para início das obras - importantes mecanismos de segurança do programa de implantação, mas não garantidores por si só da estimativa dos prazos - **recomendo** à Pasta realizar com afinco a gestão contratual, inclusive com uma abordagem dinâmica para a aprovação das ferramentas que ensejarão a ordem de implantação, evitando prejuízo operacional ao contrato. **3.24 Há impropriedades relacionadas às intervenções nos Terminais Preexistentes, Parque D. Pedro II e Mercado, em descumprimento ao art. 23, I da LF nº 8.987/95, sendo necessário que os dispositivos do Caderno de Encargos da Concessionária - CEC e especificações do objeto sejam corrigidos.** Em relação ao item, a Pasta em sua manifestação traz breves

informações das obrigações e responsabilidades de cada parte tanto no Contrato da PPP dos terminais – Bloco Leste, como na PPP do Parque D. Pedro II, notadamente em relação à manutenção ou eventual ampliação da Área Bruta Locável (ABL) no terminal Reformulado e implantação de mobiliário e sinalização visual do Novo Terminal Parque D. Pedro II, indicando inclusive as ferramentas contratuais para eventuais mitigações das variáveis da intervenção. Não se deve olvidar, ainda, o registro da Pasta de que '*embora a PPP dos Terminais – Bloco Leste preveja intervenções mínimas de acessibilidade nos Terminais Preexistentes, que serão afetados pelas Obras de Reformulação, essas são de valor irrisório (0,05% dos investimentos obrigatórios) e de alto impacto social. [...] As adaptações previstas na PPP dos Terminais – Bloco Leste são intervenções de caráter provisório, pontual e de baixíssimo custo*'. Sendo assim, entendo que as razões arroladas são suficientes, nesse momento, para superar o apontamento. Sem prejuízo, para evitar desequilíbrios econômico-financeiros, disputas contratuais e ineficiência na prestação de serviços, recomendo que as intervenções nos Terminais Preexistentes, no Parque D. Pedro II e Mercado estejam previstas de maneira clara e suficiente no instrumento contratual, inclusive no que tange ao tipo de intervenções, prazo, valores e impactos sociais. **Quanto ao apontamento das projeções de receitas secundárias serem consideradas excessivamente otimistas, sem respaldo técnico adequado, resultando em sobreavaliação da atratividade econômica do projeto**, a Pasta se debruçou nas razões elencadas no relatório de Auditoria e detalhou na nota técnica apensada aos autos, os cálculos e fundamentos econômicos utilizados, o que conduz à superação dos apontamentos, sem afastar uma reflexão das alíquotas a serem utilizadas em futuras concessões. Outrossim, a realização da sessão pública com a participação de dois licitantes demonstra que os documentos editalícios foram suficientes para assegurar a competitividade e a formulação de propostas. **3.34 Falta de justificativa para a previsão de mesmo quantitativo de postos de limpeza para o período diurno e noturno; 3.35 quantitativos utilizados para os**

vigilantes, o que impacta diretamente nos custos por metro quadrado, superiores aos verificados em outras concessões; 3.36 Os valores estimados para serviços de limpeza de calçadas e áreas de alta circulação são provenientes do custo específico do Cadterc para o Metrô. A São Paulo Parcerias trouxe uma série de argumentos para justificar suas escolhas, com especial destaque para as especificidades próprias do objeto concedido, já que o Parque Dom Pedro II é uma região com elevado grau de vulnerabilidade social cuja manutenção, zeladoria e conservação representam um desafio significativo e não pode ser comparada a qualquer outro projeto, conforme trecho de sua manifestação que destaco a seguir: '*considerando que o projeto em questão opera em regime 24 horas, a demanda por serviços de limpeza se distribui ao longo de todo o dia, visando que a higienização ocorra de forma contínua e adequada para garantir a conservação das instalações. No período noturno, embora o fluxo de pessoas possa ser menor, não há eliminação dos encargos de limpeza, há uma razão lógica para que nesse turno sejam realizados serviços de ainda maior intensidade, com procedimentos técnicos que exigem menor interferência com o funcionamento pleno da estrutura, justamente porque ocorrem fora do horário de pico operacional'*. Ademais, a Pasta justifica a estimativa de seguranças do Projeto com antecipação de visitação no período da noite, em face de: a) Requalificação pretendida do território, onde espera-se atrair mais transeuntes e visitantes; b) Implantação do SESC Parque Dom Pedro II, atualmente em obras, que contará com programação cultural contínua durante diferentes períodos; e c) Estimativa de atração de mais moradores para a área após a reforma urbana proposta pelo Projeto e após a aplicação dos incentivos habitacionais previstos para o setor. Por seu turno, os valores estimados para serviços de limpeza de calçadas e áreas de alta circulação são provenientes do custo específico do Cadterc para o Metrô e encontram seu fundamento igualmente na dimensão e particularidade no objeto a ser concedido. As justificativas arroladas pela Pasta me parecem razoáveis para justificar as opções contratuais em comento. Isto porque o projeto da reformulação do

Terminal Parque Dom Pedro possui um viés de requalificação da área, com exigências específicas que devem ter como premissa a natureza do projeto, com adequação funcional e coerência com o uso efetivo do espaço. No que tange aos apontamentos contidos nos itens 3.37, 3.39, 3.40, 3.45 e 3.46, observo que a Pasta se debruçou sobre eles no momento da concepção do projeto e da escolha da modelagem, trazendo argumentos e fundamentos que merecem o devido sopesamento diante da relevância do objeto para o contexto urbanístico. Sem embargo, as ponderações de Auditoria em relação a esses aspectos merecem a devida atenção da Pasta, não sendo suficientes, contudo, para eivar de vícios o procedimento licitatório. Quanto aos itens **3.43 e 3.44 - não resta justificada a indicação, na Minuta de Contrato de Instrumento de Operacionalização da Conta Aporte e de Agentes de Garantia e de Administração de Contas, de que a Instituição Depositária deverá ser uma instituição financeira privada** – o relatório conclusivo de Auditoria (Peça 131) já havia reconhecido a alteração do apontamento com a retirada da palavra "privada" dos referidos anexos, nesse sentido e tendo em conta os argumentos apresentados pela Origem, entendo pela superação destes itens. Por fim, destaco significativa modificação pela Pasta do cálculo relativo aos bens reversíveis, que comprometia a veracidade do VFM (*Value For Money*). A falha na avaliação do VPL (Valor Presente Líquido), especialmente na precificação inadequada de bens reversíveis, desconsiderava sua efetiva depreciação e capacidade de geração de receita, comprometendo a veracidade do VFM (*Value For Money*). Assim, a metodologia foi alterada para a fórmula da perpetuidade, adotando os princípios da matemática financeira, sendo os bens reversíveis calculados em R$ 12 milhões a Valor Presente Líquido - VPL, o que resultou em R$ 160 milhões de VFM (*Value For Money*), apontamento que restou, assim, superado por Auditoria. CONCLUSÃO: Diante de todo o panorama apresentado, considero que em razão dos elementos que constam dos autos, em especial a manifestação apresentada pela Pasta, inclusive com a informação de que foi realizada a sessão de licitação, com a participação de

dois licitantes, cujas propostas comerciais apresentaram deságios de 3,02% e 0,9%, **proponho a autorização da continuidade do procedimento licitatório relativo ao Edital de Concorrência n.º 003/2024/SGM-SEDP, condicionada à observância das recomendações exaradas no presente despacho**. Oficie-se ao Exmo. Senhor Prefeito, aos Senhores Secretários do Governo Municipal, de Desestatização e Parceria, à SP Regula, com a urgência que o caso requer.

Publique-se."

Certifico, afinal, que o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator.

13 – agosto – 2025

Ramon Dumont Ramos – Coordenador Chefe Processual

/hc

Assinado digitalmente por RAMON DUMONT RAMOS
Data: 13/08/2025 14:04:44 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 20.435/2024

3.367ª Sessão Ordinária – 28.05.2025

Relator Conselheiro João Antonio

Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP

Interessada: SGM / SEDP

Objeto: Edital - Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa para a reformulação do Terminal Parque Dom Pedro II, recuperação e implantação de áreas verdes e realização de melhoramentos viários no entorno, com execução de serviços de ativação, zeladoria e manejo ambiental - Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP

CAUTELAR. EDITAL. CONCORRÊNCIA. PPP. SGM. SEDP. SP REGULA. REFORMULAÇÃO DE TERMINAL DE ÔNIBUS. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. SOBREPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES. PRECIFICAÇÃO. 1. O projeto deve atender aos requisitos legais para que seja devidamente caracterizada a concessão administrativa. O vultoso aporte público e os principais investimentos em infraestrutura, neste caso, não serão operados pelo parceiro privado, mas transferidos a terceiros, o que caracteriza a operação como mera contratação de obra pública, vedada pela legislação que institui normas gerais para a licitação e contratação via PPP. Art. 2º, § 4º, III, L 11.079/2004. 2. A modelagem deve fixar prazo para emissão da Ordem de Implantação, além de limite para conclusão do Programa de Implantação, a fim de garantir a segurança jurídica e a previsibilidade da execução contratual. 3. A duplicidade de encargos pode gerar desequilíbrios econômico-financeiros, disputas contratuais e ineficiência na prestação dos serviços, impondo a necessidade de revisão e harmonização das obrigações contratuais. No caso presente há sobreposição de obrigações entre esta PPP e a do Bloco Leste, especialmente quanto à execução de mobiliário e sinalização em terminais preexistentes. Art. 23, I, L 8.987/1995. 4. A avaliação do VPL (Valor Presente Líquido), especialmente a precificação de bens reversíveis, deve desconsiderar sua efetiva depreciação e capacidade de geração de receita, a fim de não comprometer a veracidade do VFM (Value For Money). 5. Não devem existir divergências entre os parâmetros utilizados para cálculo do Beta e da relação dívida/capital próprio e aqueles disponíveis na fonte de referência. A escolha dos dados compromete a robustez da modelagem econômico-financeira e a fidedignidade do cálculo do WACC (Custo Médio Ponderado de Capital), elemento central para avaliação da atratividade e sustentabilidade do projeto. 6. As projeções de receitas secundárias devem ser objetivas, fundamentadas em respaldo técnico adequado, a fim de refletir a realidade da atratividade econômica do projeto. 7. A matriz de riscos deve apresentar alocação adequada, evitando a transferência de riscos indevidos ao Poder Público e aos que deveriam ser suportados pelo parceiro

privado. SUSPENSÃO. DETERMINAÇÃO. 1. Abstenha-se de homologar a Concorrência até que seja analisada a resposta a ser encaminhada pela Origem acerca das conclusões de Auditoria elencadas à Peça 165. Art. 101, § 1º, XVII, d. Votação unânime.

REFERE-UTR-22/2025

Processo TC/020435/2024

(3.367ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator deu conhecimento ao Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "Cuida o presente de Acompanhamento do **Edital de Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP**, deflagrado pela Secretaria de Governo Municipal (SGM) e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula), tendo por objeto a Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa para a reformulação do Terminal Parque Dom Pedro II, recuperação e implantação de áreas verdes e realização de melhoramentos viários no entorno, com execução de serviços de ativação, zeladoria e manejo ambiental. A abertura do certame estava marcada inicialmente para o dia 24/09/2024, no entanto, após sucessivas prorrogações, a sessão foi assinalada para 27/05/2025, conforme publicação no DOC de 24/04/2025. Nesse ínterim foi realizada extensa instrução processual, com a produção de relatório preliminar (Peça 76) e relatório conclusivo (Peça 131) pela Secretaria de Controle Externo e posteriores manifestações da Origem, inclusive com o aperfeiçoamento do instrumento convocatório, culminando, contudo com o relatório final (Peça 165) de auditoria no sentido de que o edital em análise não possui condições de prosseguimento, em razão dos apontamentos elencados na conclusão daquela manifestação (item 3, peça 165). Diante da iminente abertura do certame, esta Relatoria proferiu despacho abordando alguns aspectos trazidos no relatório de auditoria e **recomendando** uma análise mais detida por parte da Origem dos apontamentos da especializada – notadamente aqueles contidos no relatório final sintetizado à Peça 165 –, bem como das considerações daquele despacho, sem prejuízo de atuação deste Tribunal até a assinatura do instrumento contratual. Todavia, em que pese o despacho prolatado na última

segunda-feira, dia 26/05/2025, e diante da notícia quanto à concretização da primeira fase do certame, passo a me manifestar tendo por fundamento o relatório último emitido pela Secretaria de Controle Externo. Dessa forma, **considerando** os apontamentos abaixo relacionados elaborado pela Auditoria, segundo os quais: - O projeto não atende aos requisitos legais para configuração como concessão administrativa, em possível violação ao art. 2º, § 4º, III, da Lei 11.079/2004. E que o vultoso aporte público (R$ 435 milhões) e os principais investimentos em infraestrutura (terminal e vias) não serão operados pelo parceiro privado, mas transferidos a terceiros o que caracteriza a operação como mera contratação de obra pública, vedada como objeto único de PPP; - A modelagem não fixa prazo para emissão da Ordem de Implantação nem limite para conclusão do Programa de Implantação, o que compromete a segurança jurídica e a previsibilidade da execução contratual. - A sobreposição de obrigações entre esta PPP e a PPP do Bloco Leste, especialmente quanto à execução de mobiliário e sinalização em terminais preexistentes, afrontando o art. 23, I, da Lei 8.987/1995. A duplicidade de encargos pode gerar desequilíbrios econômico-financeiros, disputas contratuais e ineficiência na prestação dos serviços, impondo a necessidade de revisão e harmonização das obrigações contratuais. - A falha na avaliação do VPL (Valor Presente Líquido), especialmente na precificação inadequada de bens reversíveis, que desconsiderou sua efetiva depreciação e capacidade de geração de receita, comprometendo a veracidade do VFM (*Value For Money*). - Existência de divergências significativas entre os parâmetros utilizados para cálculo do Beta e da relação dívida/capital próprio e aqueles disponíveis na fonte de referência. A falta de clareza e precisão na escolha dos dados compromete a robustez da modelagem econômico-financeira e a fidedignidade do cálculo do WACC (Custo Médio Ponderado de Capital), elemento central para avaliação da atratividade e sustentabilidade do projeto. - As projeções de receitas secundárias foram consideradas excessivamente otimistas, sem respaldo técnico adequado, resultando em sobreavaliação da atratividade econômica do projeto; - A matriz de riscos apresenta alocação

inadequada, transferindo indevidamente riscos ao Poder Público e atenuando os que deveriam ser suportados pelo parceiro privado. **Considerando** ainda os demais apontamentos identificados no referido relatório de Auditoria (Peça 165), especialmente os itens 3.10, 3.35, 3.36, 3.37, 3.38, 3.40, 3.41, 3.43, 3.44, 3.45 e 3.46; **Submeto ao E. Plenário proposta de DETERMINAÇÃO,** com fundamento no art. 101, § 1º, inciso XVII, alínea "d" para que a Administração **se abstenha de homologar** a **Concorrência EC/003/2024/SGM-SEDP** até que seja analisada a resposta a ser encaminhada pela Origem acerca das conclusões de Auditoria elencadas à Peça 165. Em razão da urgência, fixo o **prazo de 5 (cinco) dias** para apresentação de manifestação por parte da Origem. **Oficie-se** aos interessados com a urgência que o caso requer com cópia do presente despacho, bem como do relatório de Peça 165."

Certifico, ainda, que o Conselheiro EDUARDO TUMA formulou proposta ao Relator nos seguintes termos: "**1**. Os relatórios preliminar e conclusivo da SCE, somados à última manifestação do Órgão Técnico, apontam para a existência de um número considerável de irregularidades (30 das 46 inicialmente constatadas), que merecem a devida correção ou mesmo esclarecimentos da Origem antes do prosseguimento do certame. **2**. Ademais, trata-se de uma licitação complexa e de valor expressivo, envolvendo não só a reformulação do terminal Parque Dom Pedro II, mas também uma série de intervenções (recuperação e implantação de áreas verdes, melhoramentos viários, zeladoria e manejo ambiental), por longo período (30 anos), sendo prudente, diante dos relevantes achados da Auditoria, a suspensão da Concorrência. **3**. Contudo, proponho que seja determinada a suspensão da Concorrência na fase em que se encontra, colimando obstar, de forma precisa, a prática de eventuais outros atos administrativos relacionados com a condução do certame até que seja analisada a resposta da origem acerca das conclusões de Auditoria enumeradas à peça 165. **4**. Observo, a propósito, que conforme Ata constante do processo SEI respectivo -6011.2023/0002546-2, doc. 126475412 – em 27 de maio (ontem) foi realizada sessão de licitação, com o credenciamento de

proponentes e abertura de propostas, restando consignado, ao final, o interesse de um dos licitantes em interpor recurso a respeito da garantia da proposta vencedora, bem como determinada a suspensão da alvitrada sessão para a análise dos documentos de habilitação, cenário que reflete a existência de providências administrativas que poderiam ser adotadas anteriormente à respectiva homologação. **5. Diante do exposto, acompanho a decisão do Relator que determina a suspensão da Concorrência Eletrônica 003/2024/SGM-SEDP**, **até que sejam adotadas as medidas necessárias para correção do edital e posterior autorização de retomada pelo Plenário deste Tribunal de Contas. 6. Inobstante, diante do acima aduzido e com a devida *venia*, entendo que a suspensão da licitação deve se dar na fase em que se encontra o certame."**

Certifico, afinal, que o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator, com o acréscimo do quanto formulado pelo Conselheiro EDUARDO TUMA, a fim de que a suspensão da licitação se dê na fase em que se encontra o certame.

28 – maio – 2025

Ramon Dumont Ramos – Coordenador Chefe Processual

/lsr

Assinado digitalmente por RAMON DUMONT RAMOS
Data: 28/05/2025 16:16:15 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo