

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.956/2022-8

Natureza: Desestatização

Entidades: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente; e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO, REVITALIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS NO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES (PNCG). AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de fiscalização do processo de desestatização relativo à concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (PNCG), incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do parque, localizado no estado do Mato Grosso.

2. O aludido processo está sendo conduzido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 1º, incisos I e V, da Lei 11.516/2007.

3. A presente fiscalização analisou os documentos encaminhados pelo ICMBio, os quais cumpriram as exigências estabelecidas no art. 3º da IN-TCU 81/2018.

4. Além disso, foram realizadas reuniões prévias com representantes do referido órgão, bem como do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

5. Outrossim, os auditores da SecexAgroAmbiental acompanharam presencialmente as audiências públicas realizadas nos municípios de Chapada dos Guimarães e Cuiabá e assistiram aos vídeos de reuniões realizadas entre representantes do poder concedente e potenciais investidores interessados em participar do processo licitatório.

6. O escopo dos trabalhos foi aprovado pelo supervisor da fiscalização, tendo abrangido os seguintes procedimentos:

- a) exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a concessão em tela;
- b) análise da consistência técnica e jurídica da documentação gerada no presente processo de desestatização, principalmente do estudo de viabilidade econômico-financeira, da minuta do edital e da minuta de contrato, incluindo a verificação das atividades operacionais e investimentos planejados;
- c) verificação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasa a concessão, abrangendo as estimativas de demanda, receita, despesas e investimentos, bem como a

definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor da outorga, valor do contrato, valor da garantia da proposta e valor do capital social exigido;

- d) análise da sistemática de mensuração de desempenho, de gestão dos riscos, além dos aspectos de transparência e **accountability**;
- e) verificação do cumprimento de determinações aplicáveis à concessão em tela de acórdãos anteriores referentes à concessão de uso público de unidades de conservação (Acórdãos 2.472/2020, 498/2021-Plenário e 2.804/2021, todos do Plenário); e
- f) situação fundiária da área da concessão.

7. Ao final dos trabalhos, a equipe de fiscalização elaborou o relatório transcrito parcialmente a seguir com os ajustes de forma que entendi pertinentes:

“II. VISÃO GERAL

II.1. Unidades de Conservação e o uso público

6. *A Lei 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), define unidade de conservação (UC) como o espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público sob regime especial de administração, com objetivos de conservação e limites definidos, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Lei 9.985/2000, art. 2º, inciso I). Essas áreas fazem parte da estratégia brasileira de conservação da biodiversidade (TCU, 2013).*

7. *As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. Cada grupo possui objetivos específicos e é composto por categorias de UCs, conforme quadro a seguir.*

Quadro 1: Grupos, objetivos e categorias de unidades de conservação

| Grupos, objetivos básicos e categorias de UCs | |
|--|---|
| Grupo: Unidades de Proteção Integral | |
| Objetivo básico: preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais da UC, exceto nos casos legais (Lei 9.985/2000, art. 7º, § 1º). | <i>Parque nacional</i> |
| | <i>Monumento natural</i> |
| | <i>Estação ecológica</i> |
| | <i>Reserva biológica</i> |
| | <i>Refúgio de vida silvestre</i> |
| Grupo: Unidades de Uso Sustentável | |
| Objetivo básico: compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais da UC (Lei 9.985/2000, art. 7º, § 2º). | <i>Área de proteção ambiental</i> |
| | <i>Área de relevante interesse ecológico</i> |
| | <i>Floresta nacional</i> |
| | <i>Reserva extrativista</i> |
| | <i>Reserva de desenvolvimento sustentável</i> |
| | <i>Reserva de fauna</i> |
| <i>Reserva particular do patrimônio natural</i> | |

Fonte: Lei 9.985/2000.

8. *É importante destacar que as UCs não são espaços intocáveis, e que cada categoria tem seu regime jurídico próprio quanto aos objetivos, permissões e restrições. Assim, embora a finalidade primordial das UCs seja a conservação da biodiversidade, elas podem ter outros objetivos, tais como*

o uso público (visitação, educação ambiental e recreação) e a exploração sustentável de madeira e produtos florestais não madeireiros, entre outros (TCU, 2021).

9. *As unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo (Lei 9.985/2000, art. 27). O plano de manejo (PM) é um documento técnico, aprovado por meio de portaria do ICMBio, mediante o qual, com base nos objetivos da UC, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Lei 9.985/2000, art. 2º, inciso XVII c/c Decreto 4.340/2002, art. 12, inciso I).*

10. *Cada unidade de conservação do grupo de proteção integral, a exemplo dos parques nacionais, dispõe de um conselho gestor consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua gestão e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil, entre outros (Lei 9.985/2000, art. 29).*

11. *Os parques nacionais têm como objetivo a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Lei 9.985/2000, art. 11).*

12. *A visitação pública em parques nacionais está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade (Lei 9.985/2000, art. 11, § 2º). Adicionalmente, para complementar as normas e restrições do plano de manejo, a unidade pode elaborar um plano de uso público (PUP), que é um documento técnico não-normativo e que contempla as estratégias, diretrizes e prioridades de gestão com o objetivo de estimular o uso público, orientar o manejo, aprimorar as experiências e diversificar as oportunidades de visitação na unidade de conservação (ICMBio, 2019).*

13. *O parque nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas (Lei 9.985/2000, art. 11, § 1º).*

14. *A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às UCs é possível desde que esteja de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade, dependendo de prévia autorização e sujeitando o explorador a pagamento (Lei 9.985/2000, art. 33 c/c Decreto 4.340/2002, art. 25).*

15. *Entre os produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação estão incluídas as atividades de visitação, recreação e turismo (Decreto 4.340/2002, art. 25, § único, inciso I). A autorização para exploração de bens e serviços em UCs de domínio público, que é o caso dos parques nacionais, só é permitida se prevista no plano de manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da UC (Decreto 4.340/2002, art. 26). O processo de autorização para essa exploração comercial deverá observar os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas (Decreto 4.340/2002, art. 28) e deve estar fundamentado em estudos de viabilidade econômica e investimentos, ouvido o conselho da unidade (Decreto 4.340/2002, art. 29). É proibida a construção e ampliação de benfeitoria sem autorização do órgão gestor da UC (Decreto 4.340/2002, art. 30).*

16. *Cumprir destacar que somente com a edição da Lei 13.668/2018, que alterou a Lei 11.516/2007, é que foi legalmente prevista a possibilidade de serem concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei 8.987/1995. O § 1º do art. 14-C da Lei 11.516/2007 estabelece que o edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da UC, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao ICMBio e de encargos acessórios, desde que*

os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido.

II.2 Parque Nacional de Chapada dos Guimarães

17. O Parque Nacional de Chapada dos Guimarães (PNCG) é uma unidade de conservação de proteção integral da categoria parque nacional, localizado no estado do Mato Grosso. Sua área total é de 32.630 hectares pertencentes ao Bioma Cerrado, sendo que 61,2% da área situa-se no Município de Cuiabá e o restante do Município de Chapada dos Guimarães (peça 17, p. 2).

18. O parque foi criado por meio do Decreto 97.656, de 12/4/1989. Além das belezas naturais, o PNCG se destaca por conter em seu interior algumas nascentes de rios formadores do Pantanal, contribuindo para grande parte do abastecimento humano de água para a população da região, inclusive da capital do estado, Cuiabá. Abrange também uma grande diversidade de espécies de vegetais, peixes, aves e mamíferos e diferentes formações geológicas. Dada sua significância, o Parque insere-se na “Reserva da Biosfera do Pantanal”, conforme declarado pelo Unesco em 2000.

19. O plano de manejo (PM) do PNCG foi aprovado pela Portaria ICMBio 45, de 4/6/2009, com revisão pontual realizada pela Portaria ICMBio 1.031, de 20/10/2020, atendendo o disposto no art. 27 da Lei 9.985/2000 c/c inciso I, art. 12, do Decreto 4.340/2002 (peças 17 e 18).

20. O zoneamento do parque foi estabelecido em seu plano de manejo. O zoneamento consiste em um instrumento de ordenamento territorial, que visa facilitar a consecução dos objetivos da UC, por meio do qual a área da unidade é dividida por zonas com características naturais similares, sendo estabelecidas normas específicas para o uso dessas áreas e o manejo dos seus recursos naturais. O PNCG possui oito zonas, conforme consta no quadro a seguir.

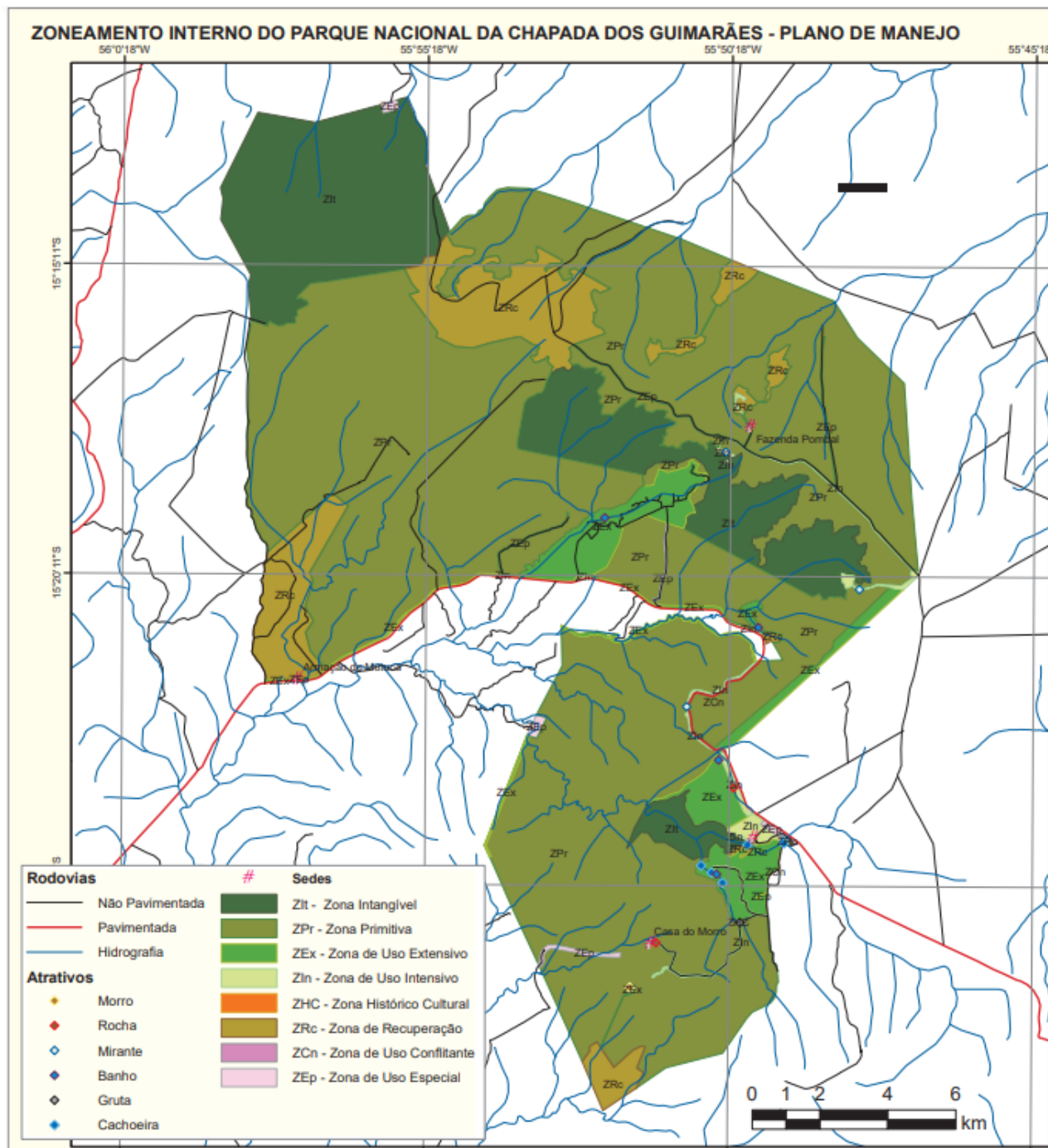
Quadro 2: Zoneamento do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães

| Zoneamento do PNCG | | | |
|-----------------------|--|-----------|---------|
| Zona | Características | Área (ha) | % da UC |
| Zona Intangível | Zona de proteção máxima. Os recursos naturais permanecem o mais preservados possível, não se tolerando quaisquer alterações humanas. Funciona como matriz de repovoamento de outras zonas. Não é permitida a visitação a qualquer título. Não é permitida instalação de qualquer infraestrutura. | 5.390 | 16,52 |
| Zona primitiva | Zona de proteção máxima, com características intermediárias entre a Zona Intangível e aquelas de proteção média. Deve ter sofrido pouca ou nenhuma intervenção humana e conter espécies da flora e da fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico. Permite formas primitivas de recreação e visitação, sendo que as atividades permitidas não poderão comprometer a integridade dos recursos naturais. Não é permitida instalação de qualquer infraestrutura. | 22.256,80 | 68,21 |
| Zona de Uso Extensivo | Zona de proteção média, constituída em sua maior parte por áreas não degradadas, mas podendo apresentar algumas alterações antrópicas. Visa manutenção dos recursos e processos naturais conciliada a atividades educativas e recreativas com mínimo impacto humano. Poderão ser instalados equipamentos simples de controle e apoio à visitação, sempre em harmonia com a paisagem, e mediante aprovação do ICMBio. | 1.442,30 | 4,42 |
| Zona de Uso Intensivo | Zona de proteção mínima. São áreas parcialmente alteradas, de fácil acesso, onde se localizam as estruturas e serviços de apoio à | 918,90 | 2,82 |

| <i>Zoneamento do PNCG</i> | | | |
|--------------------------------|---|-----------------|-------------|
| | <i>visitação. Permite a visitação para todos os tipos de público. A infraestrutura a ser construída nessa zona deve seguir as normas previstas nesse Plano de Manejo, respeitadas as limitações ambientais e de segurança, a serem avaliadas em cada projeto específico.</i> | | |
| <i>Zona Histórico-cultural</i> | <i>Zona de médio grau de proteção. Nela, são encontradas amostras do patrimônio histórico-cultural ou arqueopaleontológico a serem preservadas, estudadas, restauradas e interpretadas pelo público. Tem como objetivo preservar as manifestações históricas e culturais para pesquisas, estudos, sensibilização ambiental e interpretação e proteger sítios históricos ou arqueológicos. Poderão ser instalados equipamentos simples de controle e apoio à visitação, sempre em harmonia com a paisagem. Fica vedado qualquer tipo de comércio nessa zona.</i> | <i>0,50</i> | <i>0,01</i> |
| <i>Zona de Uso Conflitante</i> | <i>Zona de proteção mínima. São áreas da UC ocupadas por empreendimentos de utilidade pública, como linhas de transmissão, antenas, estradas e outros, cujos usos e finalidades, estabelecidos antes da criação da Unidade, conflitam com os objetivos desta. O objetivo do manejo é minimizar o impacto causado pelos empreendimentos no ambiente natural ou cultural da UC. Qualquer intervenção para manutenção das estradas ou linhas de transmissão deverá ser previamente autorizada pela administração do Parque Nacional.</i> | <i>25,50</i> | <i>0,07</i> |
| <i>Zona de Uso Especial</i> | <i>Zona de baixo grau de proteção que contém áreas e estruturas necessárias à administração da UC. O objetivo do manejo é minimizar o impacto da implantação das estruturas no ambiente da UC. Somente serão permitidas infraestruturas provisórias indispensáveis aos trabalhos de recuperação.</i> | <i>113</i> | <i>0,35</i> |
| <i>Zona de Recuperação</i> | <i>Zona provisória com áreas consideravelmente antropizadas que, uma vez restaurada, será incorporada a uma das categorias de zonas permanentes. O objetivo do manejo é deter a degradação dos recursos da UC e recuperar a área. É permitida a visitação de médio grau de intervenção, desde que não interfira no processo de recuperação ambiental. Somente serão permitidas infraestruturas provisórias indispensáveis aos trabalhos de recuperação.</i> | <i>2.483,40</i> | <i>7,60</i> |

Fonte: Plano de Manejo do PNCG (peça 17, p. 162-168) e Roteiro Metodológico de Planejamento – Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, Ibama 2002 (disponível em <https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/roteiroplanomanejo.pdf>).

Figura 1: Zoneamento do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães



Fonte: Plano de Manejo - Anexo A da minuta de contrato (peça 17)

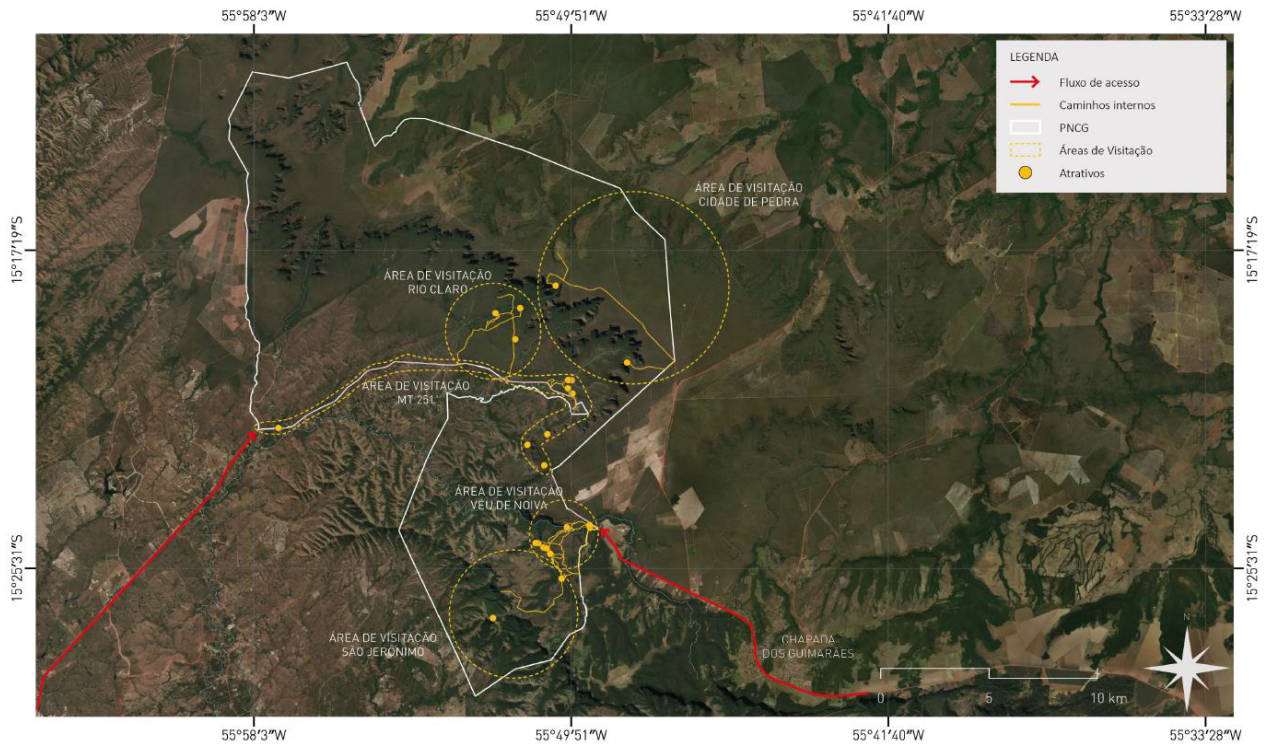
21. O PCNG possui conselho consultivo, instituído por meio da Portaria ICMBio 6/2008 e atualmente, de acordo com a Portaria ICMBio 786, de 18/12/2019, é composto por representantes dos seguintes setores: Poder Público; Usuários do Território e Sociedade Civil Organizada e Ensino, Pesquisa e Extensão (peças 27 e 28), atendendo o disposto no art. 29 da Lei 9.985/2000.

22. Conforme o Relatório de Monitoramento da Visitação em Unidades de Conservação Federais (ICMBio, 2020 – disponível em https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio_de_monitoramento_da_visitacao_2020.pdf, acesso em 19/8/2022), o PCNG recebeu 183.592 visitantes em 2019.

II.3. Processo de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (PCNG)

23. Seguindo os requisitos legais, o Parque Nacional de Chapada dos Guimarães foi qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) e incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto 10.673/2021, após manifestação favorável do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos (Resolução CPPI 157, de 2/12/2020).
24. A documentação exigida pelo art. 3º da IN-TCU 81/2018 foi encaminhada pelo ICMBio, por meio do Ofício SEI nº 702/2022-GABIN/ICMBio, de 11 de julho de 2022 (peça 4). A unidade técnica da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) avaliou a documentação encaminhada e constatou a sua completude (peça 23).
25. O edital da concessão, em atendimento ao disposto no art. 13-A da Lei 13.334/2016, foi submetido à consulta pública entre 28/4/2022 e 27/5/2022. Também foram realizadas audiências públicas presenciais no município de Cuiabá, em 12/5/2022, e no município de Chapada dos Guimarães, em 13/5/2022. Adicionalmente, foram realizadas reuniões presenciais e virtuais com sete potenciais investidores interessados em participar do processo licitatório para a apresentação do projeto, nos dias 19 e 20/5/2022 (peça 16). Os relatórios das contribuições recebidas mediante consulta pública e audiências públicas, além das respostas do poder concedente, encontram-se às peças 13-15. Os respectivos documentos estão disponíveis em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/aviso-de-consulta-e-audiencia-publica-no-5-2022>, acesso em 9/8/2022.
26. O projeto da nova concessão foi apresentado aos representantes do Conselho Consultivo do PNCG, conforme consta na ata da reunião do conselho de 19/4/2022 (peça 36), em conformidade com o Decreto 4.340/2002, artigos 26 e 29.
27. O projeto da concessão dividiu o parque em cinco grandes áreas de visitação, sendo que atualmente uma delas concentra grande parte dos visitantes, a chamada Área de Visitação “Véu da Noiva”, que recebeu cerca de 170 mil pessoas em 2019. As demais são as áreas denominadas “MT-251”, “Rio Claro”, “São Jerônimo” e “Cidade de Pedra” (peça 8, p. 9-10).

Figura 2: Áreas de Visitação do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães



Fonte: Documento “Caracterização do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães” - Anexo A da minuta de contrato (peça 8)

28. A área da concessão está limitada às áreas de uso público do PNCG, definidas nos termos do plano de manejo do parque, não estando incluídas as áreas pertencentes à zona intangível (peça 8, p. 3).

29. Os estudos econômico-financeiros elaborados para o projeto estimam investimentos obrigatórios de quase R\$ 18,5 milhões durante os trinta anos de concessão (veja seção III.1 desta instrução).

30. Com fundamento no art. 14-C, §1º, da Lei 11.516/2007 (incluído pela Lei 13.668/2018), consta como obrigação contratual da futura concessionária o pagamento de encargos acessórios, que consiste no direcionamento anual de um valor correspondente a 4,5% da receita operacional bruta (ROB) da concessão, durante o período de trinta anos, para o custeio das chamadas obrigações socioambientais (cláusula 12 da minuta de contrato, peça 6; e planilha com modelo econômico-financeiro do PNCG, peça 4 - item não digitalizável, Aba “Resultados”). Este valor deve ser utilizado para custear ações e serviços nos seguintes macrotemas:

- i) apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental;
- ii) apoio a projetos de integração com o entorno;
- iii) apoio ao plano e a projetos de pesquisa;
- iv) apoio às ações de manejo de espécies;
- v) apoio às ações de monitoramento;
- vi) apoio ao programa de voluntariado;
- vii) apoio às ações de capacitação técnica e apoio à gestão; e
- viii) apoio às ações de divulgação institucional do PNCG.

31. A futura concessionária também deverá pagar uma parcela de outorga fixa, que constitui o critério para julgamento da licitação, e parcelas mensais ao longo da concessão, referentes à

outorga variável (cláusula 11.1 da minuta de contrato, peça 6). O percentual mensal a ser pago pela concessionária a título de outorga variável corresponde a 4,5% da ROB (peça 37 - item não digitalizável, Aba “Resultados”) e poderá ser afetado e variar de acordo com o desempenho dos indicadores auferidos pelo poder concedente, podendo ser acrescido em até 5%, nos termos do Anexo C da minuta de contrato (peça 10). A outorga variável apenas será devida a partir do 49º mês a partir da data de eficácia do contrato (cláusula 11.1.2 da minuta de contrato, peça 6).

32. De acordo com as cláusulas 21 e 25 da minuta contratual (peça 6), os investimentos e serviços obrigatórios a serem desenvolvidos pela concessionária estão previstos no caderno de encargos - anexo B da minuta de contrato (peça 9). A concessionária também deverá realizar uma série de atividades relacionadas a planejamento e suporte gerencial. Todas essas obrigações envolvem as atividades listadas nos quadros a seguir.

Quadro 3: Investimentos obrigatórios descritos no caderno de encargos

| Investimentos obrigatórios | | |
|----------------------------|--|---|
| Item | Descrição | Prazo |
| 6.2 | Readequação do sistema de trilhas e mobilidade ativa | Até 24 meses |
| 6.3 | Requalificação de edifícios existentes | Até 24 meses |
| 6.4 | Implantação do sistema de transporte interno | Até 36 meses |
| 6.5 | Demolição de edifícios existentes | Até 24 meses |
| 6.6 | Ordenamento de estacionamentos | Até 24 meses |
| 6.7 a 6.11 | Requalificação das áreas de visitação | Até 24 meses |
| 6.12 | Sinalização | A partir da aprovação do plano de comunicação e identidade visual |
| 6.13 | Implementação de equipamentos de lazer, apoio e mobiliário urbano | |
| 6.14 | Equipamentos de segurança eletrônica | Até 18 meses |
| 6.15 | Recursos sistêmicos (Sistemas de Gestão de Segurança, de Controle e Gestão, de Gestão de Ativos, de Controle de Rondas e Presenças e de Pesquisa de Satisfação do Visitante) | |
| 6.16 | Ordenamento, delimitação e adequação da infraestrutura viária da unidade de conservação | |

Fonte: Anexo B da minuta de contrato – Caderno de Encargos (peça 9)

Quadro 4: Serviços obrigatórios descritos no caderno de encargos

| Serviços obrigatórios | | |
|-----------------------|--|--|
|-----------------------|--|--|

| Serviços obrigatórios | |
|-----------------------|--|
| Item | Descrição |
| 4.1 | Serviços de controle de acesso e recepção de usuários |
| 4.2 | Implantação e gestão de estacionamentos de veículos |
| 4.3 | Implantação de gestão de instalações, espaços e serviços de receptivos |
| 4.4 | Serviços de alimentação |
| 4.5 | Serviços de comércio |
| 4.6 | Serviços de transporte interno |
| 5.1 | Serviços de vigilância e segurança patrimonial |
| 5.2 | Serviços de prevenção e combate a incêndios |
| 5.3 | Serviços de conservação e limpeza |
| 5.4 | Serviços de manutenção |
| 5.5 | Serviços de conservação de áreas verdes |
| 5.6 | Serviços de utilidades |
| 5.7 | Serviços de atendimento ao usuário |
| 5.8 | Treinamento e capacitação da equipe da concessionária |

Fonte: Anexo B da minuta de contrato – Caderno de Encargos (peça 5)

Quadro 5: Atividades de planejamento e suporte gerencial obrigatórios descritos no caderno de encargos

| Atividades de planejamento e suporte gerencial obrigatórios | | |
|---|--|-------------|
| Item | Descrição | Prazo |
| 7.1 | Plano de implantação | Até 6 meses |
| 7.2 | Plano de comunicação e identidade visual | Até 6 meses |

| Atividades de planejamento e suporte gerencial obrigatórios | | |
|---|--|--------------|
| 7.3 | Número balizador de visitação | Até 6 meses |
| 7.4 | Sistema de gestão ambiental ABNT NBR ISO 14001 | Até 37 meses |
| 7.5 | Sistema de Gestão de Segurança em Turismo de Aventura ABNT NBR ISO 21101 | Até 37 meses |
| 7.6 | Planos de Gestão e Operação | Até 6 meses |
| 7.7 | Pesquisa de Satisfação dos Usuários | Até 6 meses |

Fonte: Anexo B da minuta de contrato – Caderno de Encargos (peça 9)

33. O valor estimado do contrato é de R\$ 57.939.568,42, que corresponde à projeção do somatório dos investimentos obrigatórios, da outorga fixa, outorga variável e encargos acessórios (veja seção III.1 desta instrução). Destaca-se que os encargos acessórios, que são os gastos com os chamados macrotemas, foram incluídos no valor total do contrato atendendo ao disposto na recomendação 9.1.2 do Acórdão 2.472/2020-TCU-Plenário (TC 011.535/2020-2, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

34. A licitação será conduzida, nos termos da minuta de edital (peça 5, p. 4), em três fases distintas e sucessivas para julgamento: 1ª das garantias de proposta; 2ª das propostas econômicas, podendo ser seguida de lances à viva-voz; e 3ª dos documentos de habilitação.

35. O critério de julgamento da licitação para a concessão do PNCG é o de maior oferta de outorga fixa a ser paga ao poder concedente (cláusula 4.1 da minuta de edital, peça 5). O valor da outorga fixa ofertada não poderá ser inferior a R\$ 925,81 mil (veja itens 65 e 71 da seção III.1 desta instrução).

36. Consta, entre as condições precedentes à assinatura do contrato (item 21.1 da minuta de edital; peça 5), que o vencedor da licitação realize pagamento ao BNDES, referente à realização dos estudos necessários à modelagem da concessão (item 21.1.10), e o pagamento de remuneração da B3 (Bolsa do Brasil), referente à realização do leilão (item 21.1.11). Esses valores totalizam R\$ 2.303.157,00 (peça 37, item não-digitalizável, Aba “Controle”, linha 547). O ressarcimento pelo vencedor da licitação dos dispêndios com estudos e despesas realizados pelo poder concedente, ou com a sua autorização, vinculados à concessão, está previsto no art. 21 da Lei 8.987/1995.

III. EXAME TÉCNICO

37. Este capítulo apresenta os resultados do exame técnico da documentação referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação do PNCG, notadamente: o modelo econômico-financeiro; a minuta do edital do processo licitatório; as minutas do contrato e de seus anexos (seções III.1 à III.5). As avaliações previstas no escopo dos trabalhos – exame da aderência do processo aos requisitos legais, da consistência técnica e jurídica da documentação, do cumprimento de deliberações anteriores do TCU e da situação fundiária da área da concessão – são demonstradas nas seções que tratam de cada um dos documentos analisados. A seção III.6 analisa aspectos de transparência e accountability da concessão. Por fim, a seção III.7 verifica o cumprimento das demais deliberações do TCU aplicáveis à concessão em tela que não foram objeto de análise nas seções anteriores.

III.1. Do modelo econômico-financeiro

38. O documento à peça 20 consiste no “Plano de Negócio e Modelo Econômico e Financeiro” referente ao estudo para a concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães com base no cenário mínimo de intervenções e atividades propostas no relatório de Avaliação Comercial e Estudo de Demanda (peça 19). O documento apresenta a avaliação econômico-financeira do projeto e fornece o cenário-base da concessão em tela.

39. O plano de negócios incorpora as principais premissas, desenvolvimento e conclusões apresentadas na “Avaliação Comercial e Estudo de Demanda” (peça 19) e no “Diagnóstico e projeto conceitual de engenharia, arquitetura e transporte” (peças 21 e 22). Ele analisa a rentabilidade do projeto pela ótica de processos ordinários de concessão, em que o ente privado realiza todos os investimentos necessários e o projeto é viabilizado pela prestação de serviços que serão pagos pelo usuário do parque. A metodologia utilizada para valoração do plano de negócios foi o fluxo de caixa descontado. A avaliação utilizou como principais inputs: estudos de demanda; estimativas de receitas, incluindo as acessórias; custos e despesas de operação; investimentos; premissas tributárias e macroeconômicas.

40. O plano de negócios é um documento elaborado pela consultoria contratada pelo projeto. Ele é avaliado pela equipe do BNDES responsável pela modelagem da concessão e eventualmente determinados parâmetros utilizados no plano de negócios são ajustados. Esses ajustes também podem vir a ser feitos em decorrência de contribuições apresentadas nas audiências públicas e no processo de consulta pública.

41. Os parâmetros efetivamente considerados para fins de concessão e os cálculos realizados estão apresentados em planilha eletrônica que faz parte do modelo, denominada Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF). Cabe destacar que foi inicialmente encaminhada a planilha que consta à peça 4, item não-digitalizável. Após alguns questionamentos feitos por esta unidade técnica, em reunião com a equipe responsável pelo projeto de concessão, alguns ajustes foram realizados e uma nova planilha foi encaminhada, acompanhada da Nota Técnica APS/DEPS1 07/2022 (peça 37), que esclarece as mudanças realizadas no projeto. Destaca-se que a nova planilha encaminhada é a versão do EVEF efetivamente considerada nesta instrução (peça 37, item não-digitalizável). Considerando que os esclarecimentos apresentados na referida nota técnica consolidam as mudanças realizadas nos parâmetros que haviam sido considerados no plano de negócios e facilitam a sua identificação no EVEF efetivamente adotado, constituindo subsídios à elaboração das propostas pelos licitantes, propõe-se recomendar ao ICMBio, ao MMA e à SPPI que disponibilizem aos licitantes tal documento.

42. Ressalta-se, por fim, que os estudos, projetos e planilhas relacionados à concessão e disponibilizados pelo poder concedente têm caráter meramente indicativo e não vinculante, cabendo aos interessados o exame de todas as instruções, condições, exigências, normas, especificações técnicas e regulamentações aplicáveis à concessão, nos termos do subitem 2.3 da minuta de edital (peça 5).

Projeção da demanda

43. De acordo com o relatório de Avaliação Comercial e Estudo da Demanda, o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães recebeu, em 2019, o total de 183.529 visitantes, tendo-se observado uma tendência geral de aumento do número de visitantes desde 2010 até 2019 (peça 19, p.60-61). Evidentemente, por causa da pandemia de Covid-19, houve redução significativa a partir de 2020, tendência que deve ser revertida nos próximos anos.

44. Entre os visitantes, cerca de 91,13% são domésticos e 8,87% estrangeiros. Entre os visitantes brasileiros, 34,01% provêm do Estado de Mato Grosso e 65,99% de outros estados (peça 19, p. 61-62).

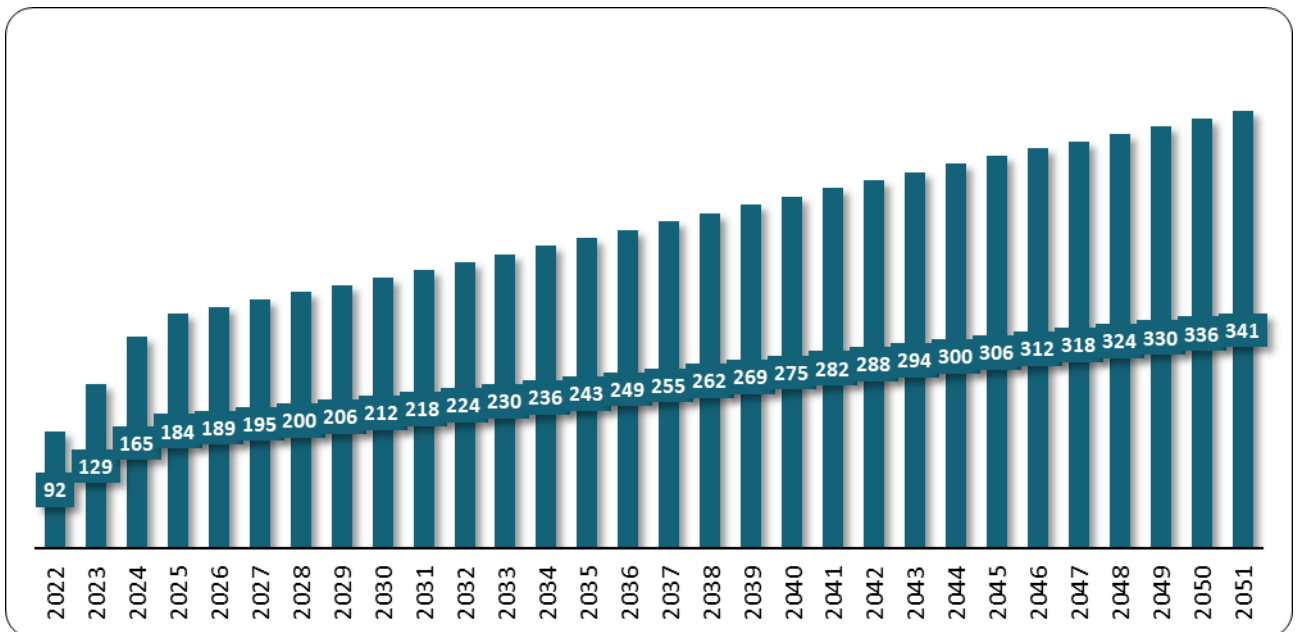
45. Em geral, o parque é avaliado de forma positiva pelos visitantes. Entre 2009 e 2020, mais de 95% dos visitantes afirmaram que a visita atendeu às expectativas, sendo que 97,48% voltariam ou recomendariam a visita para outras pessoas. Além disso, mais de 65% dos visitantes consideraram a infraestrutura do parque como em boa ou ótima condição (peça 19, p. 66).

46. O estudo de demanda realizado teve como principais insumos os dados históricos de visitação, como volume de visitantes, perfil e demanda por atrativo. Entre 2010 e 2019, observou-se uma tendência de crescimento de visitação em cerca de 8,13% ao ano. A projeção da curva de demanda partiu do modelo de regressão baseado nos dados de visitação do Parque Nacional do Iguaçu (PNI), que já estava sob concessão desde 2000. Adotou-se o ano de 2022 como o primeiro ano de projeção e implementou-se um horizonte de projeção de 30 anos, tendo-se construído três cenários: pessimista, otimista e moderado (peça 20, p. 17-18).

47. O período de 2022 a 2025 foi definido como um período de recuperação após o impacto da pandemia do Covid-19, projetando-se nesse período um número de visitantes idêntico em todos os cenários, até que em 2025 foi projetado um número de visitantes idêntico ao de 2019 (183.592). A partir de 2026, esse número varia a cada ano em cada um dos cenários.

48. Foi adotado no EVEF, para o cálculo dos demais parâmetros relevantes, o cenário pessimista de projeção de demanda (peça 37, p. 1). O gráfico abaixo apresenta esses números.

Figura 3: Demanda projetada do PNCG (em milhares)



Fonte: Estudo de viabilidade econômico-financeiro, Aba “UGC_Resultados” – peça 37, item não-digitalizável

49. Cabe consignar que a minuta de contrato deixa claro que a não efetivação da demanda projetada, ou sua redução por qualquer motivo, salvo no caso de eventual descumprimento das obrigações assumidas pelo poder concedente ou na hipótese prevista na subcláusula 34.2, é um risco assumido pela concessionária (minuta de contrato – peça 6, subcláusula 30.2, alínea “cc”). A referida subcláusula 34.2 trata da ocorrência de caso fortuito ou força maior, nos seguintes termos:

‘34.2. Na ocorrência de CASO FORTUITO ou FORÇA MAIOR, cujas consequências não sejam cobertas por seguro, na forma descrita na subcláusula 30.2, (z), a parte afetada por onerosidade excessiva poderá requerer a extinção, ou a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.’

50. *Ou seja, a concessionária assume os riscos de, em condições normais, a demanda projetada não ser efetivada. No entanto, na hipótese de ocorrência de caso fortuito ou força maior que afete negativamente suas operações, e cujas consequências não sejam cobertas por seguro, a concessionária teria o direito de pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

Projeção das receitas da concessão

51. *O plano de negócios estabelece as chamadas unidades geradoras de caixa (UGCs), que são as atividades que irão rentabilizar a operação do parque durante o período da concessão. As UGCs previstas foram: bilheteria, estacionamento, alimentação, lojas, ecoturismo, passeio de balão e hospedagem (peça 20, p. 19-22). Na modelagem adotada, no entanto, optou-se por não adotar todas elas como investimentos obrigatórios da concessão, e as receitas a eles vinculadas não foram consideradas no EVEF. Ressaltou-se, na Nota Técnica 7/2022, produzida no âmbito do BNDES, que “o modelo leva em consideração apenas investimentos básicos e necessários em infraestruturas de visitação e apoio ao visitante” (peça 37, p. 1). Foram incluídas como receitas no EVEF as unidades geradoras de caixa referentes a estacionamento, lojas, bilheteria e transporte interno (peça 37, planilha inserida como “item não digitalizável” – aba “FM”).*

52. *A bilheteria é a principal fonte de receita estimada para a concessão. Atualmente a entrada no parque é gratuita e prevê-se a cobrança de ingressos a partir do momento em que a concessão tiver início. Para efeitos de estimativa de geração de receitas, previu-se a cobrança dos valores abaixo (peça 37, planilha inserida como “item não digitalizável” – aba “UGC Bilheteria”):*

Quadro 6: Valores de referência para cobrança de ingressos

| Fase | Inicial | Marco I | Marco II |
|------------------------------|----------------|----------------|-----------------|
| Data de referência | Jul/22 | Jul/24 | Jul/26 |
| Ingresso Entorno (R\$) * | 7,50 | 11,25 | 15,75 |
| Ingresso Público Geral (R\$) | 30,00 | 45,00 | 63,00 |

** Considera-se como moradores do entorno os residentes nos Municípios de Cuiabá, Chapada dos Guimarães e Várzea Grande*

Fonte: Estudo de viabilidade econômico-financeiro, Aba “UGC_Bilheteria” – peça 37, item não-digitalizável

53. *Cabe destacar que, para fins de vinculação jurídica do poder concedente, o valor máximo do ingresso a ser cobrado dos visitantes está estabelecido na subcláusula 9.2 da minuta de contrato de concessão (peça 6):*

- a) do 1º ao 12º mês contado da data de eficácia: R\$ 30,00 (trinta reais);*
- b) do 13º ao 24º mês contado da data de eficácia: R\$ 35,00 (trinta e cinco reais);*
- c) do 25º ao 36º mês contado da data de eficácia: R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais);*
- d) do 37º ao 48º mês contado da data de eficácia: R\$ 50,00 (cinquenta reais);*
- e) do 49º mês contado da data de eficácia até o final da vigência do contrato: R\$ 100,00 (cem reais).*

Investimentos obrigatórios

54. *Conforme dispõe a subcláusula 21.1 da minuta de contrato (peça 6), a concessionária deverá realizar os investimentos obrigatórios previstos no Anexo B (caderno de encargos da concessionária, peça 9), apresentados no item 32 desta instrução.*

55. *Verificou-se que, para os itens de investimento obrigatório 6.12, 6.13, 6.15 e 6.16 do caderno de encargos (ver quadro 3 do item 32 desta instrução), não há prazo estabelecido na minuta de contrato para a realização de investimentos. Esse aspecto foi questionado em reunião com a equipe responsável pela modelagem do processo de concessão. Na Nota Técnica APS/DEPS1 7/2022, o BNDES informou que o caderno de encargo será ajustado com a inserção dos prazos limites de 24, 24, 12 e 24 meses para os mencionados itens, respectivamente (peça 37, p. 3).*

56. *Constata-se que o BNDES reconheceu a omissão no caderno de encargos com relação ao prazo de execução de alguns investimentos. De todo modo, a fim de formalizar a necessidade de ajuste no caderno de encargos, propõe-se recomendar ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que, previamente à publicação do edital da concessão do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães, ajustem o caderno de encargos de forma a prever prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos itens 6.12, 6.13, 6.15 e 6.16 do caderno.*

57. *Com base nos estudos realizados, estimou-se o total de investimentos obrigatórios (também denominados Capital Expenditure – CAPEX) durante o período da concessão, no valor de aproximadamente R\$ 18,5 milhões, concentrados nos dois anos iniciais da concessão (peça 37, planilha inserida como “item não digitalizável” – aba “Resultados”).*

58. *Com relação à orçamentação das obras, o relatório “Projeto Conceitual de Engenharia, Arquitetura e Transporte” (peça 22, p. 77) informa que:*

‘A partir do anteprojeto será oportuno realizar uma primeira avaliação expedita do custo da obra, em geral valendo-se de alguma técnica de ordem de grandeza ou de correlação. Tal exame permitirá que o ESTUDO possua informações preliminares sobre o montante dos recursos envolvidos para a revitalização, modernização e implementação de novos serviços no PARQUE.

...

Os valores de investimentos serão calculados a partir de índices de custo por metro quadrado estabelecidos pelo Sindicato de Construção Civil. Desde a criação do Custo Unitário Básico (CUB/m²), em dezembro/64, através da Lei Federal 4.591, o mercado da construção se utiliza desse parâmetro de custo para a precificação inicial de uma obra ou atividade no âmbito da construção civil.’

59. *No caso de obras novas, a referência é o valor integral do CUB/m². Já para os demais tipos de intervenção (reforma, manutenção, trilhas, decks, estacionamento), adota-se um percentual do valor total do CUB/m² (peça 22, p. 78).*

60. *O TCU, no Acórdão 2.262/2015-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, pronunciou-se no sentido de que o CUB, instituído pela Lei 4.591/1964, é aplicável apenas a obras de edificações e somente deve ser utilizado para a realização de estimativas expeditas nas fases iniciais de estudo do empreendimento.*

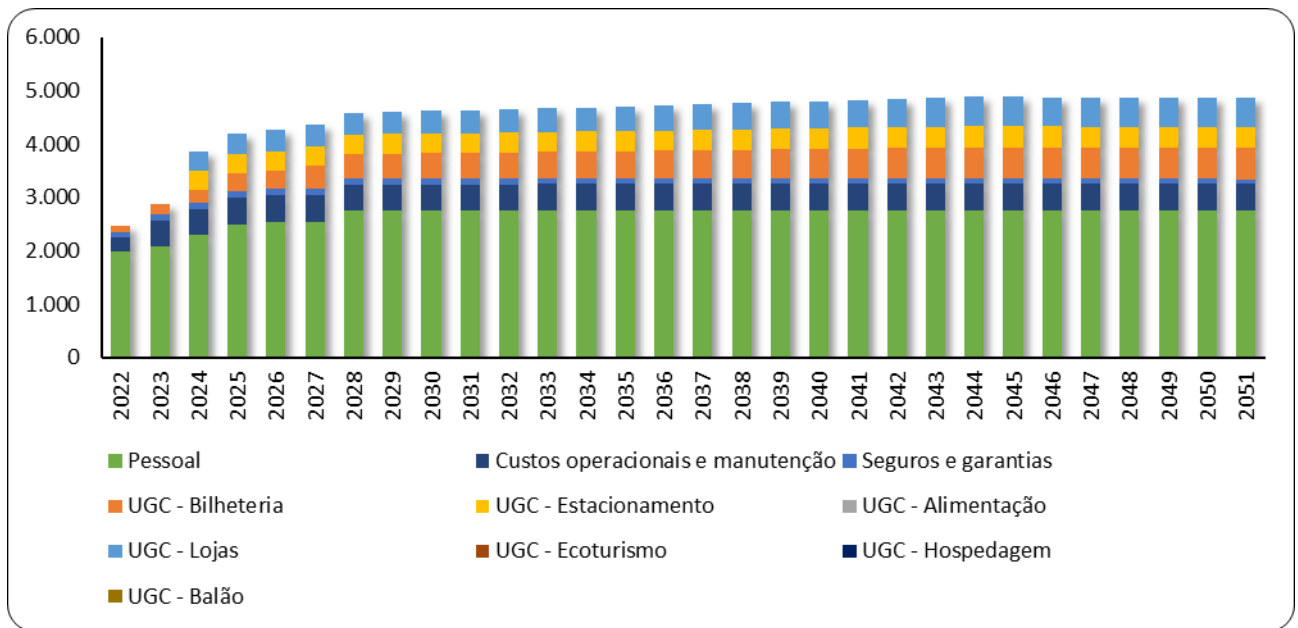
61. *No caso em questão, as obras a serem realizadas são simples - a construção e reforma de pequenas edificações, além da revitalização de trilhas e preparação de áreas de estacionamento. Há que se considerar, ainda, que tais custos são meramente estimativos, até porque a minuta de contrato atribui exclusivamente à concessionária os riscos relacionados a erros nas estimativas de custos e cronograma dos investimentos obrigatórios e investimentos adicionais (alínea ‘g’ da subcláusula 30.2, peça 6).*

62. Dessa forma, conclui-se que não há problemas de que as estimativas de custos das obras tenham sido realizadas com base no Custo Unitário Básico por m² e que o tratamento dado contratualmente a eventuais riscos econômico-financeiros associados a obras e demais investimentos obrigatórios atende ao disposto no art. 2º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e é aderente às boas práticas de alocação objetiva de risco.

Custos e despesas operacionais

63. O valor dos custos e despesas operacionais da concessionária (Operational Expenditure – OPEX) ao longo do projeto totaliza cerca de R\$ 200 milhões, segmentados conforme gráfico abaixo.

Figura 5: Custos e despesas operacionais (OPEX)



Fonte: Estudo de viabilidade econômico-financeiro, Aba “UGC_ Resultados” – peça 37, item não-digitalizável

* Apesar de constar a legenda de valores referentes a ecoturismo, hospedagem, alimentação e balão, eles não aparecem no gráfico porque não foram considerados investimentos obrigatórios. Com relação à alimentação, ela incluía serviços de alimentação por meio de restaurantes e em outras lojas. Como o investimento em restaurante não consta como obrigatório, o poder concedente optou por incluir a alimentação no item lojas.

Outorga e encargos acessórios

64. A concessionária pagará ao poder concedente, a título de direito de exploração da concessão, uma parcela de outorga fixa e parcelas mensais subsequentes durante os trinta anos de operação, referentes a outorga variável.

65. A licitação adota, como critério de julgamento, o maior valor de outorga fixa, e o edital estabelece que o lance ofertado não poderá ser inferior a R\$ 925,81 mil (peça 37, item não digitalizáveis; aba “Resultados”).

66. A outorga variável correspondente a 4,5% da receita operacional bruta obtida pela concessionária, e deve ser recolhida mensalmente, a partir do 49º mês contado da data de eficácia da concessão (subcláusula 11.1.2 da minuta de contrato, peça 6).

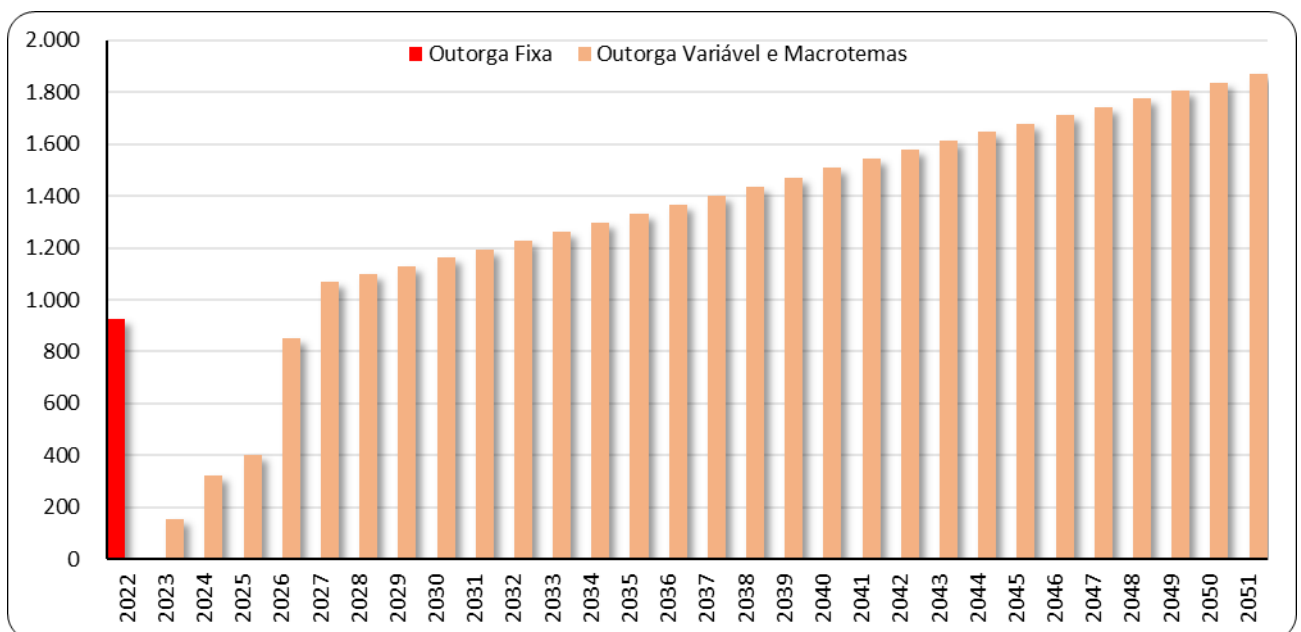
67. Os encargos acessórios são aqueles destinados a custear os chamados macrotemas (apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental; apoio a projetos de integração com o entorno; apoio ao plano e a projetos de pesquisa; apoio às ações de manejo de espécies; apoio às

ações de monitoramento; apoio ao programa de voluntariado; apoio às ações de capacitação técnica e apoio à gestão e apoio às ações de divulgação institucional do PNCG). Os encargos acessórios devem ser apurados e segregados a cada período de 12 meses e correspondem a 4,5% da receita operacional bruta auferida pela concessionária (subcláusula 12.2 da minuta de contrato – peça 6 e peça 37, item não-digitalizável, aba “Resultados”).

68. Cabe destacar que, nas minutas submetidas à consulta pública e às audiências públicas, o percentual de encargos acessórios era de 2% da receita operacional bruta. Vários questionamentos foram feitos a respeito desse percentual, considerado reduzido pelos manifestantes. Houve uma reavaliação a esse aspecto por parte dos órgãos encarregados da modelagem da concessão e esse percentual foi aumentado.

69. A projeção dos valores de outorga fixa, variável e encargos acessórios pode ser observada no gráfico a seguir (peça 37, item não-digitalizável, aba “UGC Resultados”)

Figura 6: Outorga fixa, outorga variável e encargos acessórios



Fonte: Estudo de viabilidade econômico-financeiro, Aba “UGC_ Resultados” – peça 37, item não-digitalizável

Parâmetros do contrato

70. O valor estimado do contrato é de R\$ 57.939.568,42, que corresponde à projeção do somatório:

- a) dos investimentos obrigatórios previstos ao longo da concessão;
- b) da outorga fixa;
- c) da projeção da outorga variável devida ao longo de toda a concessão; e
- d) dos encargos acessórios.

71. De acordo com o modelo econômico-financeiro elaborado, esses valores são discriminados na tabela abaixo, totalizando R\$ 57.939.568,42. Cabe destacar que o valor estimado do contrato tem efeito meramente indicativo, não podendo ser utilizado por nenhuma das partes para pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (item 5.2 da minuta do edital, peça 5 e subcláusula 8.2 da minuta de contrato, peça 6).

Quadro 7: Valores estimados do contrato

| Item | Valor (R\$) |
|--|----------------------|
| Investimentos obrigatórios | 18.534.782,00 |
| Outorga fixa mínima | 925.809,42 |
| Outorga variável e encargos acessórios | 38.478.977,00 |
| Total | 57.939.568,42 |

FFonte: *Elaborado pela unidade técnica a partir de dados contidos no Estudo de viabilidade econômico-financeiro, Aba “UGC_Resultados” – peça 37, item não-digitalizável)*

Retorno do investimento

72. *De acordo com o modelo econômico-financeiro utilizado (peça 37, item não digitalizável, aba “Painel”), o payback do projeto (tempo necessário para se recuperar o investimento realizado) é de 18,9 anos, a uma taxa de desconto (Custo Médio Ponderado de Capital, ou Weighted Average Cost of Capital – WACC) de 9,38%.*

73. *Diante das análises efetuadas no âmbito do plano de negócios e do estudo de viabilidade econômico-financeiro, os referidos documentos concluem pela viabilidade econômico-financeira do projeto (peça 9, p. 38; peça 37, item não digitalizável).*

III.2. Do edital

74. *De acordo com a minuta do edital, a licitação para concessão do PNCG com vistas à seleção da proposta mais vantajosa ocorrerá na modalidade concorrência, sob o critério de julgamento do maior valor de outorga fixa (Subcláusula 4.1, peça 5), atendendo o disposto no art. 2º, inciso III, e no art. 15, inciso II, da Lei 8.987/1995.*

75. *As licitantes deverão apresentar garantia de proposta, correspondente a 1% do valor estimado do contrato (item 13.10 da minuta de edital, peça 2, p. 20), na forma do art. 31, inciso III, da Lei 8.666/1993, e em conformidade com a determinação 9.2.2 do Acórdão 498/2021-TCU-Plenário (TC 038.019/2020-5; relator Ministro Vital do Rêgo).*

III.2.1 – Qualificação econômico-financeira

76. *Quanto à documentação relativa à qualificação econômico-financeira, o art. 31 da Lei 8.666/1993 prevê:*

[...]

77. *Na minuta do edital, consta, em relação à qualificação econômico-financeira, que as licitantes e cada um dos integrantes do consórcio, conforme aplicável, deverão apresentar documentação que se resume em certidões e declarações (itens 15.8 a 15.14 da minuta de edital; peça 5), que estão em conformidade ao disposto na Lei 8.666/1993, art. 31, inciso II.*

78. *O item 15.15 da minuta do edital estabelece como requisito para qualificação econômico-financeira a apresentação do balanço patrimonial e dos demonstrativos de resultado, já exigíveis na forma da lei, em consonância ao disposto na Lei 8.666/1993, art. 31, inciso I, e em atendimento à determinação feita pelo TCU no caso de processos licitatórios anteriores relativos à concessão de uso público das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula, (item 9.2.1 do Acórdão*

498/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo) e do Parque Nacional do Iguaçu (item 9.2.1 do Acórdão 2.804/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo).

III.3. Da minuta de contrato

79. A licitação em tela sujeita-se às Leis 8.987/1995 e 8.666/1993, conforme expresso na cláusula 3.1 da minuta de contrato (peça 6), atendendo ao previsto no art. 191 da Lei 14.133/2021.

80. As cláusulas essenciais do contrato de concessão exigidas pela Lei 8.987/1995, em seu art. 23, constam na minuta de contrato (peça 6) e seus anexos, conforme apresentado no quadro a seguir.

| Cláusulas essenciais (Lei 8.987/1995, art. 23) | Cláusula/item da minuta de contrato e seus anexos |
|---|--|
| Objeto, área e prazo da concessão (inciso I) | Cláusulas 5ª e 6ª da minuta de contrato Item 1 do Anexo A da minuta de contrato – Caracterização do PNCG (peça 8) |
| Modo, forma e condições de prestação do serviço (inciso II) | Cláusula 25 da minuta de contrato Itens 4 e 5 do Anexo B da minuta de contrato – Caderno de encargos (peça 9) |
| Critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço (inciso III) | Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 10) |
| Preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas (inciso IV) | Cláusulas 9.2, 9.3.2, 9.4, 9.5 e 9.6 da minuta de contrato |
| Direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária (inciso V) | Cláusulas 16, 17, 18 e 19 da minuta de contrato |
| Direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço (inciso VI) | Cláusula 20 da minuta de contrato |
| Forma de fiscalização, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la (inciso VII) | Cláusulas 28 e 29 da minuta de contrato |
| Penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação (inciso VIII) | Cláusulas 39 e 40 da minuta de contrato |
| Casos de extinção da concessão (inciso IX) | Cláusulas 45 a 51 da minuta de contrato |
| Bens reversíveis (inciso X) | Cláusula 7.1 da minuta de contrato |
| Critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso (inciso XI) | Cláusulas 31.1(r), 32.4.1, 46.3, 47.1.1, 47.1.2, 48.6, 48.8, 48.9, 49.3, 50.2, 51.1 da minuta de contrato |
| Condições para prorrogação do contrato (inciso XII) | Cláusulas 6.4.3 e 32.4(a) da minuta de contrato |
| Obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente (inciso XIII) | Cláusulas 12.6, 16.2(o), 16.2(p), 16.2(q) e 28.6 da minuta de contrato |
| Exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária (inciso XIV) | Cláusulas 16.2(p.ii) e 16.2(q) da minuta de contrato |
| Foro e modo amigável de solução das divergências contratuais (inciso XV) | Cláusulas 42, 43 e 44 da minuta de contrato |

Fonte: Elaborado pela unidade técnica a partir da minuta de contrato (peça 6)

81. Destaca-se que a política tarifária da concessão do PNCG ficará a critério da concessionária (cláusula 9.2.2 da minuta de contrato), por meio da cobrança de ingresso para o acesso à área da concessão. A cláusula 9.2 da minuta de contrato estabelece um valor máximo do ingresso a ser cobrado pela concessionária, escalonado nos primeiros cinco anos (peça 6, p. 7), conforme quadro a seguir.

Quadro 9: Valor máximo do ingresso a ser cobrado pela concessionária no período da concessão

| Período da concessão | 1º ano da concessão | 2º ano da concessão | 3º ano da concessão | 4º ano da concessão | 5º ano até final da concessão |
|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------|
| Valor máximo | R\$ 30,00 | R\$ 35,00 | R\$ 45,00 | R\$ 50,00 | R\$ 100,00 |

Fonte: Cláusula 9.2 da minuta de contrato (peça 6)

82. *Para os moradores dos municípios lindeiros ao parque de Cuiabá, Chapada dos Guimarães e Várzea Grande, o valor máximo do ingresso será equivalente a 25% daqueles estabelecidos na tabela acima (cláusula 9.2.1 da minuta de contrato).*

83. *A definição do preço a ser cobrados dos usuários do PNCG relativos à prestação de outros serviços (tais como estacionamento, alimentação, transporte interno) ficará exclusivamente à cargo da concessionária (cláusulas 9.3.2, 24.1 e 24.6 da minuta de contrato).*

III.3.1 – Avaliação de impactos ambientais

84. *O Parque Nacional de Chapada dos Guimarães é uma unidade de conservação de proteção integral, cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica (Lei 9.985/2000, art. 11). Conforme o §2º desse dispositivo, a visitação pública nos parques nacionais está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.*

85. *O próprio plano de manejo do PNCG destaca que uma das atividades conflitantes é o uso público inadequado, que acarreta danos ao parque e aos seus usuários, tais como compactação do solo, erosão de trilhas, incêndios, etc. (peça 17, p. 129). Espera-se que a concessão consiga trazer um maior ordenamento e controle da visitação do parque.*

86. *Com relação a esse aspecto, consta, no caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato), diretrizes gerais para as intervenções no PNCG, sendo que o item 8.1.2 deste anexo determina que as intervenções no PNCG devem gerar um baixo impacto no meio ambiente (peça 9). Além disso, nos termos da subcláusula 16.2(l) da minuta contratual (peça 6), é obrigação da concessionária:*

'l) cumprir e observar todas as normas e exigências legais ambientais e obter, quando aplicável, todas as licenças, permissões e autorizações exigidas para a plena execução do objeto do CONTRATO, notadamente para a realização dos INVESTIMENTOS OBRIGATORIOS, devendo se responsabilizar por todas as providências necessárias para sua obtenção junto aos órgãos competentes, arcando com todas as despesas e os custos envolvidos;'

87. *Outros dispositivos que têm relação com os impactos ambientais decorrentes da visitação são os seguintes:*

- subcláusula 12.1.5 – estabelece como um dos encargos acessórios a serem custeados pela concessionária o apoio a ações de monitoramento, que inclui o monitoramento de impactos relacionados à visitação;

- subcláusula 12.1.7.1 - estabelece como um dos encargos acessórios a serem custeados pela concessionária ações de capacitação técnica, que deverá ter como uma de suas diretrizes a contratação de consultorias para condução de estudos e avaliações de monitoramento dos impactos do uso público;

- subcláusula 29.3 (e) – estabelece que poderão constituir obrigações do verificador de conformidade (ver seção III.3.4 desta instrução) validar os resultados do número balizador de

visitação, cuja verificação será realizada por empresa especializada em monitoramento de impactos de visitação no PNCG.

88. Nos casos em que a implantação de empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais sejam considerados significativos ou ultrapassem os limites territoriais da zona de amortecimento, a concessionária deverá requerer a licença ambiental, nos termos do § 4º do art. 14-C da Lei 11.516/2007, com redação dada pela Lei 13.668/2018:

§ 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o caput deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento.”

89. Para esses casos, o licenciamento ambiental deverá seguir o rito previsto da legislação vigente que trata da matéria, com a realização de estudos de impacto ambiental, quando for o caso. Ademais, as licenças ambientais emitidas podem estabelecer condicionantes que a concessionária deverá atender para evitar, mitigar ou compensar possíveis impactos ao meio ambiente.

90. Destaque-se que o aspecto dos impactos ambientais decorrentes de uso público de unidades de conservação foi objeto de atenção deste Tribunal em processos de concessão anteriormente apreciados.

91. No TC 038.019/2020-5, que tratou da concessão de uso público das Florestas Nacionais (Flonas) de Canela e de São Francisco de Paula, foi proferido o Acórdão 498/2021-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), cujo subitem 9.2.9 determinou aos proponentes que:

‘9.2.9. adotem as medidas necessárias a fim de fazer constar, das minutas de contrato de concessão da Floresta Nacional de Canela/RS (Anexo V do edital) e da Floresta Nacional de São Francisco de Paula/RS (Anexo VI do edital), cláusula que preveja a avaliação do impacto sobre o meio ambiente advindo da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas durante a execução contratual;’

92. O monitoramento do referido acórdão verificou que foi incluída, na minuta dos contratos das concessões das Flonas de Canela e São Francisco de Paula, cláusula obrigacional para a concessionária avaliar e apresentar relatório semestralmente com os impactos sobre o meio ambiente advindos da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas durante a execução contratual. Ademais, a cláusula que trata das obrigações do poder concedente foi ajustada, de modo que o ICMBio deverá analisar o relatório com os impactos sobre o meio ambiente advindos da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas pela concessionária. Desse modo, o Acórdão 2172/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, considerou cumprida a referida determinação.

93. No âmbito do processo referente à concessão do Parque Nacional do Iguaçu (TC-024.127/2021-3), realizou-se diligência a esse respeito, cuja análise foi realizada por esta unidade técnica nos seguintes termos:

‘Em resposta, o ICMBio informou que a visitação em áreas naturais protegidas pode gerar impactos negativos aos ambientes naturais, os quais podem ser agravados pela falta de planejamento, ordenamento e infraestruturas adequadas para suportar o uso dos atrativos. Para identificar e manejar os impactos decorrentes da visitação, o ICMBio desenvolveu e vem adotando a metodologia do Número Balizador da Visitação (NBV) (peça 37, p. 6).

De acordo com o ICMBio (peça 37, p. 6):

A teoria [na qual se baseia o NBV] já é amplamente utilizada nas ferramentas de zoneamento ambiental ao estabelecer que, dadas as características e objetivos de manejo, determinadas áreas podem suportar diferentes intensidades de usos. No caso da visitação pública em áreas protegidas,

cabe aos gestores, além de promover o zoneamento estabelecendo áreas com diferentes intensidades de usos, identificar os limites de alterações aceitáveis pela presença do visitante e manejá-los para que a conservação ambiental seja mantida.

Tendo em vista que o projeto de concessão do PNI estabelece o NBV como um dos indicadores de desempenho da concessão, com previsão de relatórios semestrais de monitoramento, o ICMBio entende que a metodologia é suficiente para atender a necessidade de avaliação e manejo dos impactos da visitação (peça 37, p. 6).

De acordo com o Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação (ICMBio, 2011), o Número Balizador da Visitação (NBV) é o número estimado de visitantes que uma área específica da UC tem capacidade de receber por dia, para realização de determinada atividade, em função das condições de manejo da visitação existentes. Com base nesse roteiro e no Manual de Métodos para o Monitoramento do Número de Visitas em Unidades de Conservação Federais (ICMBIO, 2020), a concessionária deverá identificar o NBV dos atrativos da área da concessão e elaborar um sistema de indicadores e ações para monitoramento dos impactos da visitação nas áreas de uso público. Deverá, ainda, executar ações de mitigação de impacto e apresentar registros de resultados com periodicidade semestral, com o foco no monitoramento dos impactos da visitação no parque (peças 8, p. 16-17, e 5, p. 58-59).

De fato, o NBV é um importante instrumento para monitoramento e controle dos impactos da visitação. Nesse sentido, este Tribunal recomendou, no âmbito do Acórdão 2.472/2020-Plenário, decorrente dos trabalhos de fiscalização da concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, que os proponentes atribuíssem “um peso maior ao componente de ajuste do monitoramento denominado Número Balizador de Visitação (NBV) na ponderação e definição do resultado do indicador Manutenção/Conservação de Infraestruturas”. Naquela concessão, o NBV era um entre dez componentes do indicador de Manutenção/Conservação de Infraestruturas. Já na concessão do PNI, há um indicador exclusivo para o NBV, que responde por 16,25% da nota final da concessionária. Percebe-se, assim, que seu peso e importância foram substancialmente majorados no presente processo.’

94. *No processo de concessão em tela, o sistema de mensuração do desempenho da concessão prevê como um dos itens específicos para avaliação o número balizador de visitantes, e o peso desse item inclusive aumentou em relação ao que foi utilizado no Parque Nacional do Iguaçu, de 16,25% para 18.75% (peça 10).*

95. *Dessa forma, considerando o exposto neste trecho da instrução, entende-se que a questão dos impactos ambientais foi adequadamente tratada no processo de concessão em análise.*

III.3.2 – Projetos de engenharia e arquitetura

96. *Todas as intervenções propostas pela concessionária, que englobam as obras civis, reformas, construções, atividades de restauro, infraestrutura, montagem de estruturas ou qualquer outra forma de intervenção física permanente na área da concessão do PNCG, deverão ser apresentadas ao poder concedente em forma de projetos de engenharia e arquitetura, cuja elaboração é de caráter obrigatório (subcláusula 22.1 da minuta de contrato, peça 6; item 9.4.1 do Anexo B da minuta de contrato - caderno de encargos, peça 9; item 1.35 do Anexo II da minuta de edital, peça 10).*

97. *No caso dos anteprojetos e projetos básicos de engenharia e arquitetura apresentados pela concessionária ao poder concedente, a subcláusula 22.2 da minuta de contrato estabelece que o poder concedente poderá apresentar comentários, no prazo de 30 dias, que deverão ser incorporados nos projetos, conforme o caso.*

98. *No caso dos projetos executivos de engenharia e arquitetura, a concessionária é responsável por apresentar tais projetos ao poder concedente em tempo hábil para a execução das intervenções, devendo, então, o poder concedente se pronunciar acerca da totalidade do projeto executivo apresentado, conforme prescrito nas subcláusulas 22.3 e 22.4 da minuta de contrato, transcritas a seguir:*

‘22.3. A CONCESSIONÁRIA será responsável pela apresentação dos projetos executivos de engenharia e arquitetura ao PODER CONCEDENTE em tempo hábil para a execução das INTERVENÇÕES, considerando-se os prazos constantes desta cláusula para aprovação do projeto.

22.4. O PODER CONCEDENTE pronunciar-se-á acerca da totalidade do projeto executivo apresentado, apontando detalhadamente as irregularidades ou incorreções constatadas, formalizando por escrito sua objeção ou não.’

99. *Havendo objeção pelo poder concedente ao projeto executivo apresentado, a concessionária deverá efetuar as correções necessárias, devendo o poder concedente se pronunciar novamente sobre as correções realizadas no prazo máximo de trinta dias, conforme disposto nas subcláusulas 22.6 e 22.7 da minuta de contrato:*

‘22.6. Havendo objeção pelo PODER CONCEDENTE ao projeto executivo apresentado, caberá à CONCESSIONÁRIA efetuar as correções necessárias e reapresentar o projeto executivo no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período a pedido da CONCESSIONÁRIA.

22.7. O PODER CONCEDENTE se pronunciará detalhadamente acerca das irregularidades ou incorreções constatadas na versão dos projetos executivos, de que trata as subcláusulas 22.4 e 22.6, encaminhados à sua análise, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, formalizando por escrito sua objeção ou não.’

100. *Destaca-se que foi promovida uma mudança nessa sistemática, em relação à que foi definida no processo de concessão do Parque Nacional do Iguaçu (TC 024.127/2021-3). Naquele processo, o poder concedente tinha 30 dias, improrrogáveis, para se manifestar sobre a totalidade do projeto executivo, sob pena de haver a anuência tácita aos projetos apresentados. Na instrução realizada pela unidade técnica naquele processo, apontou-se o risco de esse prazo poder ser insuficiente para uma análise detalhada e levar a um exame não tão minucioso dos projetos ou a aprovações tácitas.*

101. *No presente processo, a subcláusula 22.7.1 da minuta de contrato possibilita ao poder concedente solicitar a prorrogação do prazo por mais trinta dias para fazer o exame do projeto. A aprovação tácita dos projetos só ocorrerá caso não haja manifestação do poder concedente, conforme disciplinado na subcláusula 22.7.2. Tais dispositivos são a seguir reproduzidos:*

‘22.7.1. Os prazos indicados na subcláusula 22.7 poderão ser prorrogados por igual período, mediante manifestação do PODER CONCEDENTE.

22.7.2. Na ausência de pronunciamento do PODER CONCEDENTE, no prazo indicado na subcláusula 22.7, observado o disposto na subcláusula 22.7.1, os projetos executivos apresentados pela CONCESSIONÁRIA serão automaticamente considerados como não tendo sofrido qualquer objeção.’

102. *Outra mudança observada em relação à concessão do Parque Nacional do Iguaçu é que, no presente processo, permite-se ao poder concedente a apresentação de sugestões de melhoria aos projetos executivos, ao contrário da concessão do Iguaçu em que os apontamentos só poderiam ser feitos no caso da constatação de irregularidades nos projetos.*

103. *Constata-se, portanto, que a sistemática definida no processo de concessão do PNCG possibilita que o poder concedente tenha mais condições de examinar adequadamente os projetos apresentados e fornecer as contribuições necessárias para seu aperfeiçoamento, em comparação com a sistemática que foi definida para o Parque Nacional do Iguaçu.*

III.3.3 – Riscos relacionados à concessão

104. As cláusulas 30 e 31 da minuta contratual (peça 6) estabelecem a alocação dos riscos relacionados à concessão. O quadro a seguir detalha, especificamente, a alocação dos riscos de natureza ambiental previstos na minuta de contrato.

Quadro 10: Alocação dos riscos de natureza ambiental na minuta contratual do PNCG (peça 6)

| Item (peça 6) | Risco | Definição | Alocação |
|---------------|--|--|------------------|
| 30.2(d) | Situação geológica | Custos relacionados a situação geológica no âmbito do PNCG relativos à(s): i) implantação de novas estruturas e equipamentos; e ii) intervenções de reparos, melhorias, consertos ou manutenção de estruturas e equipamentos | Concessionária |
| 30.2(p) | Danos ambientais | Responsabilidade civil, administrativa e/ou criminal por prejuízos ao meio ambiente | Concessionária |
| 30.2(r) | Acidentes com elementos da fauna | Atropelamento de animais ou mortes destes causados por interferência no meio ambiente como desmatamento, poluição ou ruídos | Concessionária |
| 30.2(t) | Áreas degradadas | Degradação da área da concessão em função das atividades da concessionária | Concessionária |
| 30.2(u) | Passivos ambientais | Passivo ambiental relacionado à concessão, cujo fato gerador tenha ocorrido posteriormente à data de eficácia do contrato | Concessionária |
| 31.1(r) | Passivos/danos ambientais | Prejuízos causados ao meio ambiente ocorridos antes da data de eficácia | Poder Concedente |
| 31.1(t) | Contaminação solo e águas subterrâneas | Custos relacionados à confirmação de existência de contaminação do solo e águas subterrâneas na área do PNCG que decorram de atos ou fatos anteriores à data de eficácia do contrato | Poder Concedente |
| 31.1(ff) | Situação geológica | Custos relacionados a situação geológica no âmbito do PNCG, excetuado o previsto na subcláusula 30.2(d) | Poder Concedente |

Fonte: Minuta de contrato (peça 6)

105. Quanto aos riscos residuais, ou seja, aqueles não expressamente previstos no contrato, a subcláusula 30.1 estabelece que a “concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à presente concessão, salvo àqueles alocados ao poder concedente na subcláusula 31.1, ou por disposição expressa em contrário no presente contrato”. [grifo nosso]

106. Essa questão dos riscos residuais foi analisada anteriormente por este Tribunal, no âmbito do TC 24.127/2021-3, que tratou da concessão de uso público do Parque Nacional do Iguaçu. Por meio do Acórdão 2.804/2021-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), decorrente daquele trabalho, o TCU recomendou aos proponentes que:

‘9.3.2. ajustem a redação da subcláusula 17.1, alínea “d”, da minuta de contrato de concessão, a fim de esclarecer que a responsabilidade do poder concedente pelos atos ou fatos posteriores à data de eficácia do contrato se refere a riscos alocados ao poder concedente;

107. No âmbito da presente concessão, a redação contida na minuta contratual que trata da questão objeto da referida recomendação é a seguinte (peça 6):

‘17.1. São obrigações do PODER CONCEDENTE, sem prejuízo de outras obrigações previstas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

[...]

d) responsabilizar-se pelos ônus, danos, despesas, pagamentos, indenizações e eventuais medidas judiciais decorrentes de atos ou fatos, inclusive de natureza ambiental, anteriores à DATA DA

EFICÁCIA do CONTRATO, bem como de atos ou fatos que, embora posteriores à DATA DE EFICÁCIA do CONTRATO, se refiram a riscos a ele alocados;'

108. *Observa-se que a redação da subcláusula 17.1(d) da minuta de contrato deixa claro que a responsabilidade do poder concedente pelos atos ou fatos posteriores à data de eficácia do contrato se refere a riscos expressamente a ele alocados, atendendo, assim, ao disposto na referida recomendação na concessão do Parque Nacional do Iguaçu.*

III.3.4 – Verificador de conformidade

109. *O ICMBio propôs a inclusão da figura do “verificador de conformidade” no projeto de desestatização referente à concessão de uso público do PNCG (Cláusula 29 da minuta de contrato, peça 6). Trata-se de pessoa jurídica de direito privado ou consórcio selecionado pelo poder concedente e contratado pela concessionária para suporte ao acompanhamento e à fiscalização da execução do contrato de concessão.*

110. *O ponto crucial do uso de tal figura para auxiliar a fiscalização do contrato de concessão pelo poder concedente é o fato de sua contratação e remuneração ser realizada pela concessionária, o que poderia gerar possível conflito de interesses, ante o fato de esta entidade depender economicamente do parceiro privado que deverá fiscalizar. Esta questão já foi objeto de análise por este Tribunal em vários processos de desestatização.*

111. *No processo analisado por este Tribunal referente à concessão de exploração de serviços nas Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula (TC 038.019/2020-5; Acórdão 498/2021-Plenário, Relator do Ministro Vital do Rêgo), o Tribunal entendeu não cabível a previsão desse verificador (chamado de verificador independente naquele processo), justamente em função desse potencial conflito de interesses.*

112. *Em 28/7/2021, o Tribunal apreciou os processos de desestatização do sistema rodoviário compreendido pela BR-116/SP/RJ e BR-101/SP/RJ (TC 039.400/2020-4; Acórdão 1.766/2021-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e de trecho das rodovias federais BR-381/MG e BR-262/MG/ES (TC 028.116/2020-8; Acórdão 1.769/2021-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro), conduzidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em que constava a previsão do “Organismo de Avaliação de Conformidade” (OAC), entidade com atribuições semelhantes às do verificador de conformidade, a ser contratado e remunerado pela concessionária.*

113. *Por meio dos Acórdãos 1.766/2021 e 1.769/2021, ambos do Plenário, o Tribunal admitiu o uso do OAC naquelas concessões, desde que observadas algumas condicionantes, a serem previstas nos documentos jurídicos que regem a licitação e no contrato.*

114. *No processo de concessão do Parque Nacional do Iguaçu, o ICMBio previu a adoção do verificador de conformidade. O Tribunal analisou se os requisitos estabelecidos nos acórdãos acima mencionados foram obedecidos naquela concessão, tendo concluído que as alterações propostas nas minutas de contrato e seus anexos para a inclusão da figura do verificador de conformidade na concessão do PNI buscaram reduzir o possível conflito de interesses na atuação de tal figura e estavam, em geral, alinhadas com o teor das determinações prolatadas pelo TCU no âmbito dos Acórdãos 1.766/2021 e 1.769/2021.*

115. *Cabe, neste momento, avaliar se isso também ocorreu no caso da concessão do PNCG, ora examinada.*

Determinação 9.1.5 do Acórdão 1.766/2021

116. *O item 9.1.5 do Acórdão 1.766/2021-Plenário determinou que fossem estabelecidos “mecanismos para redução dos conflitos de interesse na contratação do OAC que deverá atuar na concessão objeto destes autos, a exemplo da sistemática definida no Acórdão 2.472/2020-TCU-Plenário”.*

117. *Tal como na concessão do PNI, a sistemática adotada na presente concessão, com vistas a mitigar um possível conflito de interesses, foi a indicação pela licitante vencedora de três empresas passíveis de serem verificador independente, cabendo ao poder concedente a escolha da empresa vencedora entre essas três. Além disso, uma mesma empresa poderia atuar, no máximo, por cinco anos, sem possibilidade de recontração para além de tal prazo. Nesse sentido, a minuta de contrato prevê as seguintes cláusulas (peça 6):*

‘16.2. São obrigações da CONCESSIONÁRIA [...]: cc) apresentação, ao PODER CONCEDENTE, de lista tríplice de pessoas jurídicas e/ou consórcios com comprovada capacidade técnica para o desempenho das atividades de VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, nos termos da Cláusula 29.

17.1. São obrigações do PODER CONCEDENTE [...]: n) selecionar uma pessoa jurídica ou consórcio dentre aqueles apresentados pela CONCESSIONÁRIA em lista tríplice, para desempenho das atividades de VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, resguardada a faculdade prevista na subcláusula 29.2.4.3 deste CONTRATO.

Subcláusula 29.2.5: O VERIFICADOR DE CONFORMIDADE selecionado pelo PODER CONCEDENTE e contratado pela CONCESSIONÁRIA terá prazo de atuação máximo de 5 (cinco) anos, não sendo possível a recontração para o período subsequente.’

118. *Adicionalmente, também foi prevista possibilidade de rescisão do contrato com o verificador de conformidade, por decisão da concessionária ou do poder concedente, conforme nova redação proposta para as subcláusulas 29.9 e 29.10 (peça 6):*

‘29.9. Eventual interesse da CONCESSIONÁRIA em rescindir o contrato celebrado com o VERIFICADOR DE CONFORMIDADE deverá ser submetido previamente à manifestação do PODER CONCEDENTE, com a apresentação dos respectivos fundamentos e indicação de lista tríplice para aprovação de novo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, conforme subcláusula 29.2.4.

29.10. A CONCESSIONÁRIA, mediante deliberação devidamente motivada do PODER CONCEDENTE, deverá rescindir o contrato celebrado com o VERIFICADOR DE CONFORMIDADE em razão da emissão de informações não fidedignas, do não atendimento às demandas, e de inoperância.’

Determinações 9.1.6 do Acórdão 1.766/2021 e 9.1.4 do Acórdão 1.769/2021

119. *Os itens 9.1.6 do Acórdão 1.766/2021-Plenário e 9.1.4 do Acórdão 1.769/2021-Plenário possuem o mesmo teor, determinando à ANTT que adote medidas efetivas para que:*

‘os documentos e pareceres elaborados pelo OAC, para serem utilizados nas tomadas de decisão acerca do cumprimento das obrigações da concessionária, sejam validados pelo órgão técnico do poder concedente, que não deverá estar vinculado às conclusões do OAC e responderá solidariamente por eventuais irregularidades [...].’

120. *Na concessão do PNCG, assim como feito no PNI, a proposta de redação da subcláusula 29.7 atende a tal determinação:*

‘29.7. A opinião do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE não vincula quaisquer uma das PARTES.

29.7.1. Os documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE deverão ser validados por órgão técnico do PODER CONCEDENTE, que não está vinculado às conclusões do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE.

29.7.1.1. Uma vez devidamente validados os documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, o PODER CONCEDENTE e o VERIFICADOR DE CONFORMIDADE responderão solidariamente por eventuais irregularidades constantes nos documentos.’

Determinações 9.1.6.1 do Acórdão 1.766/2021 e 9.1.4.1 do Acórdão 1.769/2021

121. Os itens 9.1.6.1 do Acórdão 1.766/2021-Plenário e 9.1.4.1 do Acórdão 1.769/2021-Plenário determinam a supressão da denominação “independente” quando tratar do OAC. No caso da concessão do PNCG, assim como no PNI, foi adotada a nomenclatura “Verificador de Conformidade”, suprimindo a denominação “independente”.

Determinações 9.1.6.2 do Acórdão 1.766/2021 e 9.1.4.2 do Acórdão 1.769/2021

122. Os itens 9.1.6.2 do Acórdão 1.766/2021-Plenário e 9.1.4.2 do Acórdão 1.769/2021-Plenário determinam à ANTT que:

‘preveja ampla transparência aos pareceres emitidos pelo OAC, oportunizando às associações de usuários das rodovias concedidas apresentarem contestações, dentro de prazo preestabelecido, de maneira a facilitar o acesso às informações relevantes e fortalecer o controle social na concessão rodoviária.’

123. A subcláusula 29.8 da minuta de contrato estabelece que “O PODER CONCEDENTE promoverá a ampla divulgação, aos USUÁRIOS e demais interessados, dos documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, publicando-os em sítio na internet”.

124. Além disso, a subcláusula 20.1.5 da minuta de contrato traz, como um dos direitos dos usuários, o de “contar com canais de comunicação físicos e eletrônicos efetivos (sítio na internet, endereço de correio eletrônico) para fazer reclamações, sugestões e elogios à CONCESSÃO”.

125. Entende-se que a combinação dessas subcláusulas 29.7 e 20.1.5 da minuta contratual atende o previsto nos itens 9.1.6.2 do Acórdão 1.766/2021-Plenário e 9.1.4.2 do Acórdão 1.769/2021-Plenário.

Determinações 9.1.6.3 do Acórdão 1.766/2021 e 9.1.4.3 do Acórdão 1.769/2021

126. Os itens 9.1.6.3 do Acórdão 1.766/2021-Plenário e 9.1.4.3 do Acórdão 1.769/2021-Plenário determinam à ANTT que “estabeleça com clareza as condições de habilitação para atuação como OAC, atentando para o princípio da isonomia e para a obediência a normas de compliance”.

127. As condições de habilitação para a atuação do verificador de conformidade constam na subcláusula 29.2. As exigências para comprovação técnica constam na subcláusula 29.2.1.1. Os requisitos a serem atendidos pelo verificador de conformidade constam na subcláusula 29.2.2 e as vedações de contratação constam da subcláusulas 29.2.3.

128. Constata-se, portanto, que a referida determinação foi atendida no presente processo de concessão.

Determinações 9.1.6.4 do Acórdão 1.766/2021 e 9.1.4.4 do Acórdão 1.769/2021

129. Os itens 9.1.6.4 do Acórdão 1.766/2021-Plenário e 9.1.4.4 do Acórdão 1.769/2021-Plenário determinam à ANTT que:

‘preveja expressamente que eventual comprovação de conluio para atuação fraudulenta do OAC importará em sanções administrativas para a concessionária e para o Organismo, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial e da comunicação obrigatória à entidade credenciadora.’

130. A determinação foi atendida pela subcláusula 29.11 da minuta de contrato:

‘29.11. Eventual comprovação de conluio para atuação fraudulenta do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE importará na aplicação de sanções administrativas à CONCESSIONÁRIA e ao

VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial.’

Determinação 9.1.7 do Acórdão 1.766/2021

131. *No caso específico do Acórdão 1.766/2021-Plenário, consta o item 9.1.7 que determina à ANTT que:*

‘estabeleça norma no sentido de que apenas os OAC credenciados pela agência reguladora possam ser contratados pelas concessionárias, fixando requisitos rígidos de formação e capacidade, vedada a participação de entidades que já receberam punição pelo Poder Público, ou que, a qualquer tempo, percam a condição de credenciada pela agência reguladora;’

132. *Apesar de não ocorrer o credenciamento pelo ICMBio dos verificadores de conformidade, considera-se que o conteúdo da determinação foi atendida, tendo em vista a previsão dos requisitos de capacitação técnica para a sua contratação (subcláusula 29.2), além de vedação de participação de entidades que já receberam punição do Poder Público, conforme disposto nas subcláusulas 29.2.3(a), que estabelece que não poderão ser contratadas como verificador de conformidade pessoas jurídicas e/ou consórcios “impedidas ou suspensas de contratar com a Administração Pública”.*

133. *Ainda com relação à previsão de contratação do verificador de conformidade, cabe destacar que não se trata de substituição nas atribuições do poder concedente ou dos seus deveres na condição de parte do contrato. Conforme subcláusula 17.1(h) da minuta contratual, constitui obrigação do poder concedente:*

‘acompanhar, fiscalizar permanentemente e atestar o cumprimento deste CONTRATO, bem como analisar as informações prestadas pela CONCESSIONÁRIA, incluindo-se os relatórios auditados da sua situação contábil, contemplando, entre outros, o balanço patrimonial e a demonstração de resultados.’

134. *As atividades a serem desempenhadas pelo verificador de conformidade têm por objetivo apoiar a fiscalização do contrato, conforme assinalado em diversos subitens da subcláusula 29.3:*

‘29.3. No exercício de suporte ao acompanhamento e fiscalização da execução deste CONTRATO, poderão constituir obrigações do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE:

a. auxiliar no cálculo do valor a ser repassado para o PODER CONCEDENTE a título de OUTORGA VARIÁVEL;

b. auxiliar o PODER CONCEDENTE na avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO e revisar o fluxo de caixa marginal;

g. auxiliar o PODER CONCEDENTE nos processos de REVISÕES ORDINÁRIAS, nos termos da CLÁUSULA 35;

h. auxiliar o PODER CONCEDENTE na fiscalização do cumprimento das obrigações relativas aos ENCARGOS ACESSÓRIOS;

i. auxiliar o PODER CONCEDENTE no processo de revisão das metas e INDICADORES DE DESEMPENHO, sugerindo melhorias nos processos de aferição, que poderão ser incluídas nas revisões ordinárias, na forma da CLÁUSULA 35 -, ou em razão de pleito da CONCESSIONÁRIA na forma da CLÁUSULA 36 -;

j. apoiar as PARTES na resolução de conflitos na forma da CLÁUSULA 42 - ou da CLÁUSULA 43 -;

l. auxiliar o PODER CONCEDENTE no cálculo de valor de indenizações porventura devidas à CONCESSIONÁRIA.’

135. *Deste modo, a responsabilidade pela fiscalização da execução do contrato da concessão do PNCG continua sendo primariamente do ICMBio, que poderá ter o auxílio do verificador de conformidade (VC) como forma complementar para o cumprimento de seu dever fiscalizatório. Além disso, os documentos e pareceres elaborados pelo VC para auxiliar na tomada de decisão acerca do cumprimento das obrigações da concessionária devem ser validados pelo ICMBio, que não deverá estar vinculado às conclusões do VC e poderá responder de forma solidária, em caso de eventuais irregularidades.*

136. *No processo de concessão dos serviços de visitação no PNI, de modo a contribuir para que a atuação do verificador de conformidade na concessão do parque ocorra em consonância com o que espera o ICMBio, visto que a relação contratual entre o VC e a concessionária ocorre entre dois entes privados, sendo regida pelo direito privado, sem que os órgãos do poder concedente tenham jurisdição sobre ela, recomendou-se ao MMA, ao ICMBio e à SPPI, no item 9.3.3 do Acórdão 2.804/2021-Plenário, que previssessem “na minuta de contrato de concessão a necessidade de o ICMBio validar o teor da minuta contratual relativa à contratação pela concessionária das atividades a serem desempenhadas pelo verificador de conformidade”.*

137. *A recomendação foi atendida na Subcláusula 29.2.4.1, ao estabelecer que a concessionária deverá apresentar ao poder concedente “a minuta do contrato a ser celebrado com o VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, para aprovação” (peça 6).*

138. *Diante do que foi apontado nesta subseção da instrução, constata-se que foram cumpridas todas as recomendações exaradas pelo Tribunal em processos de concessão anteriores, no que se refere ao verificador de conformidade.*

III.3.5 – Fiscalização da execução do contrato

139. *A Lei 8.987/1995, nos termos do art. 29, inciso I, incumbe ao poder concedente o encargo de fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido. Na concessão em tela, consta na cláusula 17.1(h) da minuta de contrato (peça 6) a obrigação do poder concedente de:*

acompanhar, fiscalizar permanentemente e atestar o cumprimento deste contrato, bem como analisar as informações prestadas pela concessionária, incluindo-se os relatórios auditados da sua situação contábil, contemplando, entre outros, o balanço patrimonial e a demonstração de resultados.

140. *A mesma Lei 8.987/1995, em seu art. 23, cita como uma das cláusulas essenciais do contrato: “VII - forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la”.*

141. *Na minuta de contrato de concessão do PNCG, o capítulo VII trata da fiscalização e gerenciamento da execução do contrato, estando dividido em duas cláusulas contratuais: cláusula 28 – da fiscalização e cláusula 29 – do verificador de conformidade (peça 6).*

142. *A cláusula 28 da minuta contratual, que trata especificamente do tema fiscalização, atribui ao poder concedente a responsabilidade da fiscalização da concessão, abrangendo todas as atividades da concessionária (subcláusula 28.1, peça 6).*

143. *Por sua vez, a redação da cláusula 29 trata especificamente do papel do verificador de conformidade. A subcláusula 29.1 (peça 6) prevê que o poder concedente se valerá do serviço técnico de verificação de conformidade para suporte ao acompanhamento e à fiscalização da execução do contrato.*

144. *Importante destacar que a subcláusula 28.1.1 da minuta de contrato deixa claro que a atribuição primária de fiscalização de todas as atividades de fiscalização do contrato é do poder concedente, contando com o apoio do verificador de conformidade.*

III.3.6 – Arbitragem

145. *A minuta de contrato de concessão do PNCG estabelece, na cláusula 44.1 (peça 6), que as controvérsias na aplicação das normas contratuais que envolvam direitos patrimoniais disponíveis serão dirimidas por arbitragem, em conformidade com a Lei 9.307/1996.*

146. *A Lei 9.307/1996, art. 1º, § 1º (incluído pela Lei 13.129/2015), possibilita à administração pública direta e indireta utilizar-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.*

147. *Já a Lei 13.448/2017, art. 31, § 4º, incisos I, II e III, incluiu no rol das controvérsias de direitos patrimoniais disponíveis que podem ser submetidas a arbitragem:*

‘I - as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

II - o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de concessão; e

III - o inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer das partes.’

148. *O Decreto 10.025/2019, em seu art. 2º, parágrafo único, manteve o rol dos direitos patrimoniais constante da Lei 13.448/2017:*

‘I - as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

II - o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de parceria; e

III - o inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes, incluídas a incidência das suas penalidades e o seu cálculo.’

149. *A minuta contratual do PNCG, em sua cláusula 44.1, lista algumas questões de divergência envolvendo direitos patrimoniais disponíveis que serão dirimidas por arbitragem (peça 6, p. 46):*

‘a) reconhecimento do direito e determinação do montante respectivo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, em favor de qualquer das partes;

b) reconhecimento de hipóteses de inadimplemento contratual por quaisquer das partes;

c) valor da indenização, no caso de extinção antecipada do contrato; e [...]’

150. *Com relação à alínea “c” acima, ela tem redação idêntica à que havia sido utilizada na minuta de contrato de concessão do Parque Nacional do Iguaçu. Ao analisar a redação dessa alínea, o Relator daquele processo assinalou em seu voto que ela “não corresponde na íntegra ao previsto no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017 c/c o art. 31, parágrafo único, inciso II, do Decreto 10.025/2019” (houve um equívoco ao se mencionar o art. 31 do Decreto 10.025/2019, normativo que sequer possui artigo com esse número – o correto é art. 2º do Decreto 10.025/2019).*

151. *Assim, propõe-se determinar ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que, previamente à publicação do edital da concessão do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães, ajuste a redação da Subcláusula 44.1 (c) da minuta de contrato, de forma que ela reflita plenamente a hipótese prevista no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017, c/c o art. 2º, parágrafo único, inciso II do Decreto 10.025/2019.*

III.3.7 – Regularização fundiária

152. *O Parque Nacional de Chapada dos Guimarães, por se tratar de parque nacional, deve ser de posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, conforme estabelece a Lei 9.985/2000, art. 11, § 1º.*

153. *O Anexo A da minuta de contrato – “Caracterização do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães” estabelece que a área de concessão compreende 18.334,86 hectares, inseridos nos 32.630 hectares de superfície total do parque. Prevê que não estão incluídas na área da concessão aquelas pertinentes à zona intangível (conforme definido no plano de manejo) e também as áreas privadas nas*

zonas de manejo relacionadas a seguir (peça 8, p. 3): “Zona Primitiva (6.676,35 hectares), Zona de Uso Extensivo (158,90 hectares), Zona de Uso Intensivo (83,67 hectares), Zona Histórico-Cultural (0,58 hectares), Zona de Recuperação (1.947,89 hectares) e Zona de Uso Especial (12,73 hectares)”.

154. A subcláusula 5.1.2 estabelece que as obrigações da concessionária estão limitadas à área da concessão, e a subcláusula 5.1.3 prevê que se houver a regularização fundiária de novas áreas, que passem a ser de uso público, elas poderão ser integradas à área da concessão, observada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (peça 6)

155. Destaque-se, em particular, a previsão da Subcláusula 5.1.3.2, que estabelece que a eventual incorporação do Restaurante Vêu da Noiva não ensejará pedido de reequilíbrio do contrato. Trata-se de restaurante que se situa na entrada na área de visitação Vêu da Noiva e sobre o qual há um processo de reintegração de posse, segundo informação do ICMBio.

156. Em relação à regularização fundiária da área da concessão, a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão da prestação de serviços públicos, estabelece em seu art. 18, inciso XII, que o edital de licitação deverá conter “a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa”.

157. A minuta de contrato da concessão do PNCG estabelece, nas subcláusula 31.1(u), (v) e (cc), como sendo riscos assumidos pelo poder concedente (peça 6):

‘u) investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes de eventuais desapropriações e instituição de servidões administrativas determinadas, na forma da lei, pelo poder concedente;

v) atrasos nos procedimentos de desapropriação e de instituição de servidões administrativas, gerando custos adicionais à concessionária, salvo se tais atrasos ocorrerem por fato imputável à concessionária;

[...]

cc) desocupações de áreas localizadas na área da concessão, que, na data de data de eficácia do contrato, estejam em posse ou detenção de terceiros, a qualquer título;’

158. Na concessão em tela, a responsabilidade pelo ônus das desapropriações ficou a cargo do poder concedente, estando expressamente indicado na minuta de contrato, atendendo o disposto na Lei 8.987/1995, art. 18, inciso XII.

159. Foi informado pelo ICMBio que as infraestruturas e os serviços propostos nos estudos da concessão não incidem sobre os imóveis ainda sob domínio privado que terão que ser desapropriados pelo Instituto. Assim, a princípio, não se vislumbram problemas na execução do contrato de concessão em decorrência da desapropriação dessas áreas.

III.3.8 – Reequilíbrio econômico-financeiro

160. O tema é tratado nas Cláusulas 32 e 33 da minuta de contrato, que contêm dispositivos semelhantes aos que foram previstos na minuta de contrato referente ao Parque Nacional do Iguaçu. Quando da apreciação daquele processo de concessão, o TCU apontou a necessidade de aprimoramento de alguns desses dispositivos contratuais.

161. Na minuta de contrato submetida ao Tribunal naquele processo, a subcláusula 32.4, alínea “e”, estabelecia o “pagamento de indenização em dinheiro, em uma ou mais parcelas” como uma das modalidades para efetivar, de comum acordo entre as partes, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. De fato, há casos de concessões de serviços públicos que adotam, como meio de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o pagamento à concessionária pelo poder concedente. Entretanto, como observou o voto do ministro relator do Acórdão 2.804/2021-Plenário, são situações específicas, regulamentadas por atos normativos. Em seu

voto, o ministro Vital do Rêgo citou exemplos de concessões recentes de trechos de rodovias federais em que o pagamento à concessionária pelo poder concedente está expressamente associado a valor decorrente de efeitos calculados dentro de fluxo de caixa marginal, além da necessária observação ao disposto na Constituição Federal/1988 e na Lei Complementar 101/2000, em especial em seus artigos 15 e 16, dependendo ainda de manifestação expressa do órgão ministerial competente.

162. O ministro-relator chamou a atenção, ainda, à menção que as subcláusulas 33.6 a 33.8 fazem a diferentes fluxos de caixa – fluxo de caixa estimado, fluxo de caixa projetado, fluxo de caixa observado e fluxos dos dispêndios marginais –, sem deixar claro a modalidade adotada no procedimento para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro regulamentado pela cláusula 33 da minuta contratual.

163. Em função dessas constatações, o Acórdão 2.804/2021-Plenário determinou ao poder concedente que:

‘9.2.4. ajustem a redação da Subcláusula 32.4, alínea “e”, para que não haja dúvida sobre a aplicação da modalidade nela prevista, ante as diferentes menções a fluxos de caixa sobre o procedimento para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro regulamentado pela Cláusula 33, todas da minuta do contrato de concessão, observando, ainda, que o pagamento de indenização à concessionária pelo poder concedente tem previsão específica na Lei 8.987/1995, nos termos dos arts. 33, § 1º, 35, § 4º, 36, 37, 38, §§ 4º e 5º, e 42, § 3º, incisos I e II, §§ 4º, 5º e 6º;

9.2.5. incluam na Subcláusula 32.4 da minuta de contrato de concessão a previsão de que o pagamento de indenização à concessionária pelo poder concedente deverá observar o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil/1988 (CRFB/88), na Lei Complementar 101/2000, em especial em seus arts. 15 e 16, dependendo ainda de manifestação expressa do Ministério do Meio Ambiente, atual órgão ministerial competente;’

164. No presente processo, o ICMBio fez algumas modificações na redação das cláusulas 32 e 33, em relação ao que constava da minuta contratual do processo do Parque Nacional do Iguaçu, nos seguintes termos (peça 6 – grifos nossos):

‘32.4. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será efetivada, de comum acordo entre as PARTES, mediante as seguintes modalidades:

...

e) pagamento de indenização em dinheiro, em uma ou mais parcelas, observado o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil/1988, na Lei Complementar 101/2000, em especial em seus arts. 15 e 16, e mediante manifestação favorável expressa do Ministério do Meio Ambiente;

...

32.4.2 A adoção da modalidade referida na alínea (e) da subcláusula 32.4 somente será admitida nas hipóteses previstas no art.33, §1º, e nos arts. 35, §4º, 36, 37, 38, §§ 4º e 5º da Lei Federal nº 8.987/1995.

33.6. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será realizada através do fluxo de caixa marginal, de forma que seja nulo o valor presente líquido da diferença entre: (i) o fluxo de caixa estimado do projeto sem se considerar o impacto do evento; e (ii) o fluxo de caixa projetado, para o caso de eventos futuros, e/ou o fluxo de caixa observado, para o caso de eventos passados, tomando-se em conta o acontecimento que ensejou o desequilíbrio e a aplicação das modalidades de recomposição previstas neste CONTRATO.’

165. Constata-se que as modificações promovidas nas subcláusulas acima identificadas atendem ao conteúdo das determinações feitas nos itens 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 2.804/2021-Plenário (ver itens 104 a 109 do voto). Desse modo, considera-se que as determinações foram cumpridas, não

havendo observações adicionais relacionadas aos dispositivos contratuais referentes à reequilíbrio econômico-financeiro.

III.4. Caderno de encargos (Anexo B da minuta de contrato)

III.4.1 – Diretrizes ambientais

166. O caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato, peça 9) define as diretrizes, os requisitos, os encargos e os prazos relacionados aos serviços concedidos e aos investimentos obrigatórios a serem cumpridos pela concessionária na área da concessão. Como o objeto a ser concedido está em uma unidade de conservação de proteção integral, cujo objetivo primordial é a preservação de recursos naturais, a implantação de intervenções, a exploração de serviços e a visitação no parque podem ocorrer desde que haja um controle para minimizar os impactos negativos que tais atividades podem causar nos recursos naturais.

167. Uma diretriz essencial em uma unidade de conservação é o respeito pela concessionária no curso da concessão às determinações do plano de manejo da unidade. O item 1.5 das disposições gerais do caderno de encargos (peça 9) estabelece tal diretriz, destacando que esse plano é o principal instrumento responsável por estabelecer e definir as normas que orientam o manejo dos recursos naturais e o uso público da área da concessão do PNCG.

168. Assim, todo e qualquer serviço, atividade e intervenção a ser realizado pela concessionária deverá respeitar as normas do zoneamento do plano de manejo do PNCG para aquela zona específica (ver quadro 2 da presente instrução) em que ocorrerá tal serviço, atividade ou intervenção.

169. O subitem 1.5.1 (peça 9, p. 4) do caderno de encargos estabelece que a concessionária deverá priorizar a implantação de intervenções, atividades, serviços, programas e ações com premissas sustentáveis, buscando contribuir para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

170. No caso de execução de obras no PNCG, os itens 9.1(e) e 9.4.2(a) do caderno de encargos estabelecem que os projetos de arquitetura e engenharia deverão conter plano de mitigação de impactos ambientais provocados pelas obras, bem como respeitar as diretrizes do Plano de Manejo do PNCG. Por sua vez, o item 9.6.2 do caderno de encargos (peça 9, p. 75) estabelece que a execução de obras deverá ser planejada de modo a causar o menor impacto possível à fauna e flora locais. Observa-se, dessa forma, a presença de diretrizes específicas que buscam minimizar os impactos ambientais decorrentes da execução de obras no PNCG.

171. Em relação aos impactos da visitação no parque, consta no item 7.3 do caderno de encargos, a obrigação de a concessionária elaborar e apresentar o plano de monitoramento do Número Balizador de Visitação (NBV) (veja seção III.3.1 desta instrução). Está prevista a elaboração de um sistema de indicadores e ações para monitoramento dos impactos da visitação nas áreas de uso público, com enfoque na experiência do usuário e na proteção dos recursos naturais e culturais (item 7.3.3 do caderno de encargos – peça 9).

172. Um dos encargos da concessionária que poderá auxiliar no controle e acompanhamento de aspectos ambientais da concessão é a obrigação de obtenção da certificação ABNT ISO 14001 - Sistema de Gestão Ambiental e da certificação ABNT NBR ISO 21101 - Turismo de Aventura - Sistema de Gestão de Segurança. Tais certificações deverão ser obtidas no prazo máximo de 37 meses da data de eficácia do contrato, e a concessionária deverá mantê-las renovadas ao longo de todo o período da concessão (itens 7.4 e 7.5 do caderno de encargos).

III.5. Sistema de mensuração de desempenho (Anexo C da minuta de contrato – peça 10)

173. O sistema de mensuração de desempenho da concessionária será baseado em cinco indicadores de desempenho, com pesos específicos e periodicidade de apuração, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 11: Resumo dos indicadores de desempenho

| Sigla | Indicador | Apuração | Peso |
|-------------------|--|----------|-------------|
| I1 | Satisfação do usuário | Anual | 25% |
| I2 | Limpeza e conservação das áreas verdes | Anual | 18,75% |
| I3 | Gestão de resíduos | Anual | 18,75% |
| I4 | Manutenção e conservação de ativos | Anual | 18,75% |
| I5 | Número balizador da visitação | Anual | 18,75% |
| Nota final | | | 100% |

Fonte: Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 10)

174. A nota final da avaliação de desempenho impactará a arrecadação da outorga variável a ser paga pela concessionária, podendo ser acrescida em até 5% (item 1.5 do sistema de mensuração de desempenho – peça 10). A lógica é que quanto menor a nota da avaliação maior é o valor a ser pago pelo concessionário a título de outorga variável, conforme tabela abaixo, constante do referido item 1.5:

Quadro 12: Impacto da avaliação de desempenho na outorga variável

| Escala | Acréscimo sobre a Outorga Variável |
|-------------|------------------------------------|
| 100% - 90% | 0% |
| 89,9% - 70% | 0,5% |
| 69,9% - 60% | 1,0% |
| 59,9% - 40% | 2,0% |
| 39,9% - 20% | 3,0% |
| 19,9% - 10% | 4,0% |
| 9,9% - 0% | 5,0% |

Fonte: Anexo C da minuta de contrato - Sistema de mensuração de desempenho (peça 10)

175. A verificação do desempenho da concessionária será iniciada no quarto ano da concessão, sendo que o primeiro período de pagamento da outorga variável será somente a partir do quinto ano da concessão (item 1.9 do sistema de mensuração de desempenho; peça 10).

176. A forma de medição dos indicadores I1 e I2 é por meio de aplicação de questionários de satisfação dos usuários, a serem aplicados pela concessionária e avaliados pelo poder concedente (peça 10, itens 2 e 3). Já a medição dos indicadores I3 e I4 será com base no percentual de cumprimento das metas definidas nos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e de Manutenção, respectivamente (peça 10, p. 4 e 5). Tais planos deverão ser elaborados pela concessionária e apresentados ao poder concedente para aprovação, contendo as atividades necessárias para a execução das obrigações contratuais e metas próprias para auxiliar o monitoramento e avaliação de desempenho (item 7.6.2 do caderno de encargos – peça 9).

III.5.1 Número balizador da visitação (NBV)

177. O indicador 15, número balizador da visitação (NBV), tem como objetivo garantir o cumprimento do NBV dos atrativos do PNCG por meio do monitoramento da visitação a ser realizada pela concessionária com o apoio e aprovação do poder concedente (item 6.1.1 do sistema de mensuração de desempenho). O NBV visa estimar o número de visitantes que uma área específica da UC tem capacidade de receber por dia, para realização de determinada atividade, em função das condições de manejo da visitação existentes (conforme item 1.40 do glossário – peça 7).

178. O mecanismo de pontuação deste indicador é baseado em dois quesitos. O primeiro é o percentual de ocorrências de não conformidade no atendimento do NBV, e o segundo é a avaliação da gravidade da não conformidade do NBV no período, considerando quando o NBV foi ultrapassado na ocorrência de maior percentual acima do estabelecido.

179. Em relação ao primeiro quesito, com o aumento do percentual de ocorrências acima do NBV, a pontuação vai diminuindo conforme tabela abaixo (peça 10, item 6.3.2):

Quadro 13: Pontuação em função da gravidade da não conformidade do NBV no período

| Quesito | Fórmula | Condição (percentual de ocorrências acima do NBV) | Pontuação |
|-----------------------------------|---|---|-----------|
| Percentual de não conformidade de | Média aritmética das medições dos relatórios do NBV realizadas no período | até 10% | 4 |
| | | até 20% | 3 |
| | | até 35% | 2 |
| | | até 50% | 1 |
| | | mais que 50% | 0 |

Fonte: Anexo C da minuta de contrato - Sistema de mensuração de desempenho (peça 10, item 6.3.2)

180. No que tange ao segundo quesito, a pontuação diminui quanto maior for o percentual observado acima do NBV, para a ocorrência de maior percentual, conforme tabela abaixo:

Quadro 14: Pontuação em função percentual de ocorrências de não conformidade no atendimento do NBV

| Quesito | Fórmula | Condição (percentual de ocorrências acima do NBV) | Pontuação |
|--------------------------------------|---|---|-----------|
| Gravidade de não conformidade do NBV | Percentual do quanto o NBV foi ultrapassado na ocorrência de maior percentual acima do estabelecido | até 20% | 4 |
| | | até 30% | 3 |
| | | até 50% | 2 |
| | | até 70% | 1 |
| | | mais que 70% | 0 |

Fonte: Anexo C da minuta de contrato - Sistema de mensuração de desempenho (peça 10, item 6.3.2)

181. A pontuação final para o item “Número Balizador de Visitação” é calculada pela média aritmética dos dois quesitos (peça 10, item 6.3.3).

182. Importante destacar que o segundo quesito foi incluído neste processo de concessão em função da recomendação realizada por meio do subitem 9.3.5 do Acórdão 2.804/2021-Plenário, que analisou a concessão do Parque Nacional do Iguaçu, no sentido de incluir “no mecanismo de

pontuação do indicador de desempenho NBV, além do percentual de ocorrências de não conformidade, um fator para mensurar a gravidade de cada ocorrência de não conformidade”.

183. *Constata-se, assim, que foi que foi implementada a referida recomendação no processo de concessão do PNCG.*

III.6. Transparência e accountability

184. *A transparência e a prestação de contas são princípios da governança pública, conforme disposto nos incisos V e VI, art. 3º do Decreto 9.203/2017. Entre as diretrizes da governança pública estabelecidas no referido decreto, destaca-se a de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso XI). Assim, um aspecto essencial para a promoção da accountability é a divulgação adequada e periódica de informações sobre operações e resultados alcançados, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do desempenho do ator governamental por parte da sociedade e seus representantes (TCU, 2014a).*

185. *Para as concessões de serviços públicos, de acordo com o inciso III, art. 31, da Lei 8.987/1995, incumbe à concessionária prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato. Por sua vez, a Lei 9.074/1995, em seu art. 33, prevê:*

‘Em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente, observado o disposto nos arts. 3o e 30 da Lei no 8.987, de 1995, estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados.’

186. *Quando do exame do processo de concessão do PNI, constatou-se que, na minuta de contrato enviada ao Tribunal, não havia dispositivo relacionado à prestação de contas ao usuário e à divulgação ao público, de forma periódica, dos relatórios sobre os serviços prestados e resultados alcançados pela concessão. Entendeu-se que a ausência de comunicação aberta e transparente das atividades e dos resultados da concessão ao público impossibilitaria o acesso da população à informação e prejudicaria o escrutínio e controle social. Diante disso, por meio do item 9.2.3 do Acórdão 2.804/2021-Plenário, determinou-se ao MMA, ICMBio e PPI que previssessem:*

‘na minuta de contrato de concessão, a obrigatoriedade de a concessionária tornar disponível ao público, periodicamente, relatórios sobre os serviços prestados pela concessionária, em consonância com o previsto no art. 33 da Lei 9.074/1995, art. 31, inciso III, da Lei 8.987/1995 e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017’

187. *Destaque-se que na presente concessão esse aspecto foi observado, tendo sido incluído como obrigação do poder concedente “disponibilizar aos USUÁRIOS e à sociedade civil em geral, com periodicidade bianual, relatórios sobre os serviços prestados pela CONCESSIONÁRIA e os resultados alcançados pela CONCESSÃO, em observância à legislação aplicável” (subcláusula 17.1 (o) da minuta de contrato, peça 6).*

188. *Além disso, uma das diretrizes da governança pública estabelecidas no Decreto 9.203/2017 é a de realizar consultas públicas, sempre que conveniente, quando da edição e revisão de atos normativos (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IX).*

189. *No âmbito do processo em tela, com o objetivo de discutir e aprimorar o projeto de concessão em conjunto com as partes interessadas e com a sociedade brasileira, foram realizadas consulta e audiências públicas, como citado na seção II.3 desta instrução. Foram recebidas e analisadas diversas contribuições e sugestões para o aperfeiçoamento do projeto, conforme consta às peças 13-15.*

190. *Citam-se, a título ilustrativo, alguns exemplos de alterações realizadas a partir de sugestões apresentadas:*

191. *No modelo econômico-financeiro submetido inicialmente, os encargos acessórios foram previstos em 2% da receita operacional bruta. Esse percentual foi considerado reduzido por diversos participantes das audiências públicas. Em função disso, reviu-se a modelagem que passou a prever encargos acessórios de 4,5% da receita operacional bruta (ver itens 67-68 desta instrução).*

192. *Inicialmente, a isenção da cobrança de ingressos para estudantes e professores estava limitada para visitas realizadas durante o período letivo, limitação excluída após manifestações realizadas nas audiências e na consulta públicas (item 10.1 da minuta de contrato – peça 6).*

193. *As atividades de guia de turismo foram incluídas dentre aquelas não-exclusivas para serem prestadas por contratados pela concessionária, conforme pleito realizado por representantes desse setor nas audiências públicas (item 24.11.1 da minuta de contrato – peça 6).*

194. *O projeto da nova concessão também foi apresentado aos representantes do Conselho Consultivo do PNCG (peça 36), em conformidade com o previsto nos artigos 26 e 29 do Decreto 4.340/2002. O conselho tem um papel relevante no arranjo institucional do parque, visto a representatividade de sua composição, com membros de órgãos públicos, da sociedade civil e de vários segmentos setoriais com atuação na região (peças 27 e 28). Nesse sentido, a apresentação do projeto ao conselho contribui para a transparência e controle social da concessão.*

195. *Finalmente, uma boa prática de governança pública relacionada à transparência e accountability é a avaliação da satisfação das partes interessadas com os serviços e produtos sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário (TCU, 2014b). Na concessão do PNCG, consta no caderno de encargos, anexo B da minuta de contrato, que a concessionária deverá prover serviços de atendimento ao usuário para receber, processar e responder as críticas e sugestões dos visitantes e terceiros, e apurar reclamações relativas à execução do contrato (item 5.7, peça 9). Além disso, a concessionária deverá elaborar e aplicar questionários de pesquisa de satisfação dos usuários, que deverá capturar a percepção dos usuários sobre os serviços, atividades e atrativos sob responsabilidade da concessionária (item 7.7, peça 9). Ressalta-se, contudo, que essas atividades sob responsabilidade da concessionária não devem restringir-se a meramente avaliar a satisfação dos usuários, mas contemplar também ações de melhoria, sempre que necessário.*

III.7. Deliberações de acórdãos anteriores

196. *Atendendo o previsto no escopo dos trabalhos (peça 24), foi realizada a verificação do cumprimento de determinações e recomendações aplicáveis à concessão em tela de acórdãos anteriores referentes à concessão de uso público de unidades de conservação (Acórdãos 2.472/2020, 498/2021 e 2.804/2021, todos do Plenário).*

197. *Durante a análise técnica realizada nas seções precedentes, fez-se, quando pertinente, a verificação do cumprimento daquelas deliberações de acórdãos anteriores aplicáveis ao tema tratado na respectiva seção (ver itens 33, 75, 78, 91-94, 108, 115-138, 163-165, 182-183, 186-187 da presente instrução).*

198. *Já em relação ao cumprimento das demais deliberações aplicáveis à concessão em tela, mas que não foram objeto de análise prévia nesta instrução, o quadro a seguir apresenta a verificação de seu cumprimento.*

Quadro 3: Cumprimento de deliberações de Acórdãos anteriores

[...]

Fonte: Elaborado pela unidade técnica.

199. *Observa-se, assim, que houve o cumprimento das deliberações de acórdãos anteriores aplicáveis à concessão do PNCG.*

IV. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

200. *Em cumprimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e ao § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, a instrução preliminar foi encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), dando-lhes oportunidade para apresentação de comentários sobre as propostas de deliberação formuladas.*

201. *O ICMBio, o MMA e a SPPI manifestaram-se, respectivamente, por meio dos ofícios 924/2022- GABIN/ICMBio e anexo (peças 51 e 52), 5010/2022/MMA e seus anexos (peças 53, 54, 55, 56 e 57), e 241052/2022/ME (peça 58).*

202. *Os gestores concordaram com todas as deliberações propostas e com o conteúdo das análises realizadas.*

V. CONCLUSÃO

203. *Ao longo do presente trabalho, esta unidade técnica avaliou a documentação referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (PNCG), composta, basicamente, dos estudos de viabilidade, da minuta de edital, da minuta de contrato e de seus anexos. A documentação recebida já consolida os resultados decorrentes das consultas e audiências públicas realizadas, em conformidade com o art. 3º, caput, da IN-TCU 81/2018.*

204. *Os trabalhos envolveram a realização de reuniões com representantes do ICMBio, MMA, SPPI e BNDES, o acompanhamento das audiências públicas e de reuniões com potenciais investidores, além do exame técnico da documentação recebida. Seu escopo contemplou o exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a concessão em tela; a análise da consistência técnica e jurídica da documentação gerada; a avaliação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro elaborado; o exame da adequação da governança proposta; e a verificação do cumprimento de deliberações anteriores do TCU aplicáveis à concessão em tela.*

205. *Recentemente, este Tribunal avaliou os processos de concessão de serviços de apoio à visitação dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, das Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula e do Parque Nacional do Iguaçu (TC 011.535/2020-2, TC 038.019/2020-5 e TC 024.127/2021-3, respectivamente). Em grande medida, as melhorias promovidas naqueles processos foram replicadas no projeto do PNCG, com exceção do atendimento de deliberação pontual, objeto de proposta de determinação (seção III.3.6 desta instrução).*

206. *Ressalta-se que o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães é uma unidade de conservação de proteção integral, cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Seu uso público é permitido e pode ser fomentado, buscando-se oferecer ao visitante um serviço de qualidade, que minimize os impactos ambientais da atividade.*

207. *A concessão de serviços de apoio à visitação do PNCG visa oferecer um serviço de qualidade aos usuários do parque. A fim de identificar e manejar os impactos decorrentes da visitação, visando à conservação ambiental da unidade, o ICMBio vem adotando a metodologia do número balizador da visitação (NBV) (seção III.3.1).*

208. *No âmbito do Acórdão 2.472/2020-Plenário, decorrente dos trabalhos de fiscalização da concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, o Tribunal havia recomendado que o poder concedente atribuísse um peso maior ao NBV na ponderação e definição do resultado do indicador de desempenho Manutenção/Conservação de Infraestruturas. Essa deliberação foi atendida na concessão do PNCG, na medida em que a minuta contratual estabelece um indicador*

de desempenho exclusivo para o número balizador da visitação, que responde por 18,75% da nota final da concessionária (seção III.3.1).

209. *Outro ponto de destaque está relacionado à previsão na minuta contratual de cláusula possibilitando a prorrogação de prazo para o pronunciamento do poder concedente acerca da totalidade do projeto executivo de engenharia e arquitetura apresentado pela concessionária, evitando análises não detalhadas dos projetos ou anuências tácitas, além da possibilidade de o poder concedente apontar sugestões de melhoria aos projetos executivos apresentados pela concessionária, em consonância com análise realizada pela unidade técnica no processo de concessão do Parque Nacional do Iguaçu (seção III.3.2).*

210. *Quanto à fiscalização do contrato, o ICMBio incluiu a figura do “verificador de conformidade” (VC) na concessão do PNCG. Trata-se de pessoa jurídica ou consórcio selecionado pelo poder concedente e contratado pela concessionária para suporte ao acompanhamento e à fiscalização da execução do contrato de concessão. A seção III.3.4 desta instrução analisou os dispositivos da minuta de contrato que tratam do “verificador de conformidade” e verificou que eles estão alinhados com o teor das condicionantes para contratação de uma entidade remunerada pela concessionária para aferição dos parâmetros de desempenho nos projetos de desestatização, determinadas por meio dos Acórdãos 1.766/2021, 1.769/2021 e 2.804/2021, todos do Plenário.*

211. *No que se refere à situação fundiária da área da concessão, segundo o que estabelece a Lei 9.985/2000, art. 11, § 1º, os parques nacionais devem ser de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. No caso do PNCG existem imóveis particulares inseridos em seus limites. No entanto, esses imóveis ainda sob domínio privado não estão incluídos na área da concessão (seção III.3.7).*

212. *Com relação aos aspectos de transparência e accountability, relativos à governança da concessão, verificou-se que houve a inclusão na minuta de contrato de cláusula que torna disponível ao público, periodicamente, relatórios sobre os serviços prestados pela concessionária e os resultados alcançados pela concessão, em atendimento à determinação do item 9.2.3 do Acórdão 2.804/2021-Plenário (seção III.6).*

213. *A instrução contempla, ainda, propostas de recomendação para previsão de prazos máximos de execução de investimentos previstos nos itens 6.12, 6.13, 6.15 e 6.16 do caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato), além de disponibilização, aos interessados em participar do processo licitatório, da documentação que contém esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no Plano de Negócios no âmbito do projeto de concessão dos serviços turísticos do PNCG (seção III.1).*

214. *Como benefício de controle, espera-se que as propostas de encaminhamento previstas nesta instrução contribuam para que o certame licitatório ocorra de forma que os licitantes tenham todas as informações necessárias para subsidiar a elaboração de suas propostas. Espera-se, ainda, que o contrato da concessão estabeleça as bases para uma gestão contratual adequada e transparente, na qual o ICMBio e a concessionária tenham condições de exercer suas responsabilidades contratuais a contento. Em particular, espera-se que a autarquia seja capaz de acompanhar as ações da concessionária para garantir um serviço de qualidade aos usuários, ao mesmo tempo mitigando a ocorrência de impactos ambientais decorrentes da visitação pública. Busca-se, ainda, o aproveitamento sustentável do potencial de uso público do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, de forma a atender um dos objetivos para os quais ele foi criado.*

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

215. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior do Ministro Relator Benjamin Zymler, propondo:*

Determinação ao MMA, ICMBio e SPPI

I. *Determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, ajustem a redação da Subcláusula 44.1 (c) da minuta de contrato, de forma que ela reflita plenamente a hipótese prevista no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017, c/c o art. 2º, parágrafo único, inciso II do Decreto 10.025/2019 (seção III.3.6 desta instrução);*

Recomendações ao MMA, ICMBio e SPPI

II. *Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães:*

a) ajustem o caderno de encargos de forma a prever prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos itens 6.12, 6.13, 6.15 e 6.16 do caderno (seção III.1 desta instrução);

b) disponibilizem, aos interessados, a Nota Técnica APS/DEPS1 07/2022 e seus anexos, contendo esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no Plano de Negócios do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães no âmbito do projeto de concessão dos serviços turísticos da unidade (seção III.1 desta instrução);

Providências Internas

IV. *Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:*

a) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI);

b) restituir os autos à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente e autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas.”

8. O corpo diretivo da SecexAgroAmbiental concordou com a análise e com o encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de fiscalização do processo de desestatização relativo à concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (PNCG), incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do parque, localizado no estado do Mato Grosso.

2. O aludido processo está sendo conduzido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 1º, incisos I e V, da Lei 11.516/2007.

3. A presente fiscalização analisou os documentos encaminhados pelo ICMBio, os quais cumpriram as exigências estabelecidas no art. 3º da IN-TCU 81/2018.

4. Além disso, foram realizadas reuniões prévias com representantes do referido órgão, bem como do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

5. Outrossim, os auditores da SecexAgroAmbiental acompanharam presencialmente as audiências públicas realizadas nos municípios de Chapada dos Guimarães e Cuiabá e assistiram aos vídeos de reuniões realizadas entre representantes do poder concedente e potenciais investidores interessados em participar do processo licitatório.

6. O escopo dos trabalhos foi aprovado pelo supervisor da fiscalização, tendo abrangido os seguintes procedimentos:

a) exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a concessão em tela;

b) análise da consistência técnica e jurídica da documentação gerada no presente processo de desestatização, principalmente do estudo de viabilidade econômico-financeira, da minuta do edital e da minuta de contrato, incluindo a verificação das atividades operacionais e investimentos planejados;

c) verificação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasa a concessão, abrangendo as estimativas de demanda, receita, despesas e investimentos, bem como a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor da outorga, valor do contrato, valor da garantia da proposta e valor do capital social exigido;

d) análise da sistemática de mensuração de desempenho, de gestão dos riscos, além dos aspectos de transparência e **accountability**;

e) verificação do cumprimento de determinações aplicáveis à concessão em tela de acórdãos anteriores referentes à concessão de uso público de unidades de conservação (Acórdãos 2.472/2020, 498/2021-Plenário e 2.804/2021, todos do Plenário); e

f) situação fundiária da área da concessão.

7. Ao final dos trabalhos, a equipe de fiscalização não encontrou irregularidades no processo de desestatização, tendo proposto a efetivação de determinações e recomendações ao MMA, ICMBio e SPPI, visando à realização de ajustes na minuta do contrato e em documentos anexos.

8. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

II – Arcabouço normativo

9. A Lei 9.985/2000 define unidade de conservação (UC) como “*o espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público sob regime especial de administração, com objetivos de*

conservação e limites definidos, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, inciso I).

10. As UC integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) dividem-se em dois grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. As primeiras têm como objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, exceto nos casos legais (art. 7º, § 1º). Já as segundas possuem como finalidade compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.985/2000.

11. Dessa forma, é possível afirmar que as UC não são espaços intocáveis, de sorte que cada categoria tem seu regime jurídico próprio quanto aos objetivos, permissões e restrições.

12. Segundo o art. 8º, inciso III, da Lei 9.985/2000, os parques nacionais constituem unidades de proteção integral. Eles têm como objetivo a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, nos termos do art. 11 da aludida lei.

13. O art. 27 da Lei 9.985/2000 exige que as UC possuam um plano de manejo (PM). Este pode ser conceituado como um documento técnico aprovado por meio de portaria do ICMBio, mediante o qual são estabelecidos, de acordo com os objetivos da UC, o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Lei 9.985/2000, art. 2º, inciso XVII c/c Decreto 4.340/2002, art. 12, inciso I).

14. Cada UC do grupo de proteção integral, a exemplo dos parques nacionais, dispõe de um conselho gestor consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua gestão e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil, entre outros (Lei 9.985/2000, art. 29).

15. Os parques nacionais são de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas (Lei 9.985/2000, art. 11, § 1º).

16. A autorização para exploração de bens e serviços em UC de domínio público, que é o caso dos parques nacionais, depende de previsão no plano de manejo, ocorrendo mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da UC (Decreto 4.340/2002, art. 26). O processo de autorização deverá observar os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e deve estar fundamentado em estudos de viabilidade econômica e investimentos, ouvido o conselho da unidade (Decreto 4.340/2002, arts. 28 e 29).

17. Somente com a edição da Lei 13.668/2018, foi legalmente admitida a possibilidade de serem concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais. Conforme o novel art. 14-C da Lei 11.516/2007, incluído por aquela norma, essa delegação ocorrerá para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei 8.987/1995.

III – Visão Geral do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães

18. O Parque Nacional de Chapada dos Guimarães (PNCG) é uma UC de proteção integral da categoria parque nacional, localizado no estado do Mato Grosso. Sua área total é de 32.630 hectares pertinentes ao bioma cerrado, sendo que 61,2% da área situa-se no município de Cuiabá e o restante do Município de Chapada dos Guimarães.

19. O parque foi criado por meio do Decreto 97.656, de 12/4/1989. Além das belezas naturais, o PNCG se destaca por conter em seu interior algumas nascentes de rios formadores do Pantanal, contribuindo para grande parte do abastecimento humano de água para a população da região, inclusive da capital do estado. Abrange também uma grande diversidade de espécies de vegetais, peixes, aves e mamíferos e diferentes formações geológicas. Dada sua significância, o parque insere-se na “Reserva da Biosfera do Pantanal”, conforme declarado pelo Unesco em 2000.

20. Conforme o Relatório de Monitoramento da Visitação em Unidades de Conservação Federais (ICMBio, 2020 – disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio_de_monitoramento_da_visitacao_2020.pdf>, acesso em 19/8/2022), o PCNG recebeu 183.592 visitantes em 2019.

IV – Processo de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães

21. Seguindo os requisitos legais, o Parque Nacional de Chapada dos Guimarães foi qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) e incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto 10.673/2021, após manifestação favorável do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos (Resolução CPPI 157, de 2/12/2020).

22. O edital da concessão foi submetido à consulta pública entre 28/4/2022 e 27/5/2022, em atendimento ao disposto no art. 13-A da Lei 13.334/2016. Também foram realizadas audiências públicas presenciais no município de Cuiabá, em 12/5/2022, e no município de Chapada dos Guimarães, em 13/5/2022.

23. O projeto da concessão dividiu o parque em cinco grandes áreas de visitação, sendo que atualmente uma delas concentra grande parte dos visitantes, a chamada Área de Visitação “Véu da Noiva”, que recebeu cerca de 170 mil pessoas em 2019. As demais são as áreas denominadas “MT-251”, “Rio Claro”, “São Jerônimo” e “Cidade de Pedra”.

24. A área da concessão está limitada às áreas de uso público do PNCG, definidas nos termos do plano de manejo do parque, não estando incluídas as áreas pertencentes à zona intangível.

25. De acordo com as cláusulas 21 e 25 da minuta contratual, os investimentos e serviços obrigatórios a serem desenvolvidos pela concessionária estão previstos no caderno de encargos – anexo B da minuta de contrato. A concessionária também deverá realizar uma série de atividades relacionadas a planejamento e suporte gerencial.

26. O valor estimado do contrato é de R\$ 57.939.568,42, que corresponde à projeção do somatório dos investimentos obrigatórios, da outorga fixa, da outorga variável e dos encargos acessórios. Estes últimos têm o propósito de custear obrigações socioambientais, tendo sido fixado no percentual de 4,5% da receita operacional bruta (ROB) da concessão, durante o período de 30 anos. A inclusão dessa rubrica no valor total do contrato buscou atender à recomendação consignada no subitem 9.1.2 do Acórdão 2.472/2020-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), que avaliou o processo de desestatização dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral.

27. A licitação será conduzida em três fases distintas e sucessivas: 1ª) das garantias de proposta; 2ª) das propostas econômicas, podendo ser seguida de lances à viva-voz; e 3ª) dos documentos de habilitação.

28. O critério de julgamento da licitação para a concessão do PNCG é o de maior oferta de outorga fixa a ser paga ao poder concedente (cláusula 4.1 da minuta de edital). O valor da outorga fixa ofertada não poderá ser inferior a R\$ 925,81 mil.

29. O edital previu que o vencedor da licitação efetuasse, antes da assinatura do contrato, o pagamento dos estudos necessários à modelagem da concessão, ao BNDES, e dos serviços relativos à realização do leilão, à B3 (Bolsa do Brasil). Esses valores totalizam R\$ 2.303.157,00. Cabe destacar que o ressarcimento pelo vencedor da licitação dos dispêndios com estudos e das despesas realizadas

pelo poder concedente, ou com a sua autorização, vinculados à concessão, está previsto no art. 21 da Lei 8.987/1995.

V - Modelo econômico-financeiro

30. Os estudos econômicos para a concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães constam do documento intitulado “Plano de Negócio e Modelo Econômico e Financeiro”.

31. O plano de negócios incorporou as principais premissas, desenvolvimento e conclusões apresentadas na “Avaliação Comercial e Estudo de Demanda” (peça 19) e no “Diagnóstico e projeto conceitual de engenharia, arquitetura e transporte” (peças 21 e 22).

32. A referida peça promoveu a análise da rentabilidade do projeto pela ótica de processos ordinários de concessão, em que o ente privado realiza todos os investimentos necessários e o projeto é viabilizado pela prestação de serviços que será paga pelo usuário do parque. A metodologia utilizada para valoração do plano de negócios foi o fluxo de caixa descontado. A avaliação utilizou como principais **inputs**: estudos de demanda; estimativas de receitas, incluindo as acessórias; custos e despesas de operação; investimentos; e premissas tributárias e macroeconômicas.

33. O aludido documento foi avaliado pela equipe do BNDES responsável pela modelagem da concessão. Os parâmetros efetivamente considerados para fins de concessão e os cálculos realizados estão apresentados na planilha eletrônica denominada Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF). A última versão do documento, alterada após questionamentos feitos pela equipe de fiscalização deste Tribunal, veio acompanhada da Nota Técnica APS/DEPS1 07/2022, que esclareceu as mudanças realizadas no projeto

34. Diante da utilidade das informações contidas na aludida nota técnica, acolho a proposta de recomendação trazida pela equipe de fiscalização, no sentido de que tal documento seja disponibilizado aos licitantes, a fim de subsidiar a elaboração de suas propostas.

35. Passemos aos parâmetros da modelagem econômica.

36. O estudo de demanda realizado teve como principais insumos os dados históricos de visitação, como volume de visitantes, perfil e demanda por atrativo. Entre 2010 e 2019, observou-se uma tendência de crescimento de visitação em cerca de 8,13% ao ano. Evidentemente, essa tendência foi impactada pela pandemia da covid-19, de sorte que houve redução significativa na quantidade de visitantes a partir de 2020.

37. A projeção da curva de demanda partiu do modelo de regressão baseado nos dados de visitação do Parque Nacional do Iguaçu (PNI), que já estava sob concessão desde 2000. Adotou-se o ano de 2022 como o primeiro ano de projeção e implementou-se um horizonte de 30 anos, tendo-se construído três cenários: pessimista, otimista e moderado.

38. A análise considerou o período de 2022 a 2025 como de recuperação após o impacto da pandemia da covid-19, projetando-se nesse período um número de visitantes idêntico em todos os cenários. Em 2025 foi projetado um número de visitantes idêntico ao de 2019 (183.592).

39. Ao final, foi adotado no EVEF, para o cálculo dos demais parâmetros relevantes, o cenário pessimista de projeção de demanda. A evolução desses dados consta do gráfico exposto na figura 3 do relatório que antecede este voto.

40. O plano de negócios estabeleceu as chamadas unidades geradoras de caixa (UGCs), que são as atividades que irão rentabilizar a operação do parque durante o período da concessão. Ressaltou-se, na Nota Técnica 7/2022, produzida no âmbito do BNDES, que “*o modelo leva em consideração apenas investimentos básicos e necessários em infraestruturas de visitação e apoio ao visitante*”. Foram incluídas como receitas no EVEF as unidades geradoras de caixa referentes a estacionamento, lojas, bilheteria e transporte interno.

41. Foram estabelecidos valores de referência para a cobrança de ingressos, divididos em duas categorias: população do entorno e público em geral. Os preços vão aumentando gradualmente até o 49º mês da concessão, a partir do qual permanecem fixos.
42. Com relação aos investimentos obrigatórios, a unidade técnica verificou que não havia prazo estabelecido na minuta de contrato para a realização de investimentos. Esse aspecto foi questionado em reunião com a equipe responsável pela modelagem do processo de concessão. Na Nota Técnica APS/DEPS1 7/2022, o BNDES informou que o caderno de encargo seria ajustado com a inserção dos prazos limites de 24, 24, 12 e 24 meses para os mencionados itens, respectivamente.
43. Nada obstante, julgo adequada a proposta da equipe de fiscalização de *“recomendar ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que, previamente à publicação do edital da concessão do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães, ajustem o caderno de encargos de forma a prever prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos itens 6.12, 6.13, 6.15 e 6.16 do caderno”*.
44. Com base nos estudos realizados, estimou-se o total de investimentos obrigatórios (também denominados **Capital Expenditure** – CAPEX) durante o período da concessão, no valor de aproximadamente R\$ 18,5 milhões, concentrados nos dois anos iniciais da concessão.
45. O valor dos custos e despesas operacionais da concessionária (**Operational Expenditure** – OPEX) ao longo do projeto foi estimado em aproximadamente R\$ 200 milhões.
46. A concessionária pagará ao poder concedente, a título de direito de exploração da concessão, uma parcela de outorga fixa e parcelas mensais subsequentes durante os trinta anos de operação, referentes a outorga variável.
47. A licitação adota, como critério de julgamento, o maior valor de outorga fixa, e o edital estabelece que o lance ofertado não poderá ser inferior a R\$ 925,81 mil. A outorga variável correspondente a 4,5% da receita operacional bruta obtida pela concessionária, e deve ser recolhida mensalmente, a partir do 49º mês contado da data de eficácia da concessão.
48. Conforme já ressaltado, foi previsto o pagamento de encargos acessórios, destinados ao custeio dos chamados macrotemas. Eles devem ser apurados e segregados a cada período de 12 meses e correspondem a 4,5% da receita operacional bruta auferida pela concessionária.
49. O valor estimado do contrato é de R\$ 57.939.568,42, que corresponde à projeção do somatório:
- a) dos investimentos obrigatórios previstos ao longo da concessão;
 - b) da outorga fixa;
 - c) da projeção da outorga variável devida ao longo de toda a concessão; e
 - d) dos encargos acessórios.
50. Cabe destacar que o aludido montante tem efeito meramente indicativo, não podendo ser utilizado por nenhuma das partes para pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
51. De acordo com o modelo econômico-financeiro utilizado, o **payback** do projeto (tempo necessário para se recuperar o investimento realizado) é de 18,9 anos, a uma taxa de desconto (Custo Médio Ponderado de Capital, ou **Weighted Average Cost of Capital** – WACC) de 9,38%.
52. Ao final, os estudos realizados concluíram pela viabilidade econômico-financeira do projeto.

VI- Minutas do edital e do contrato

53. Com relação ao assunto, verifico, em linha de consonância com a unidade técnica, que as minutas do edital e do contrato seguiram as Leis 8.987/1995 e 8.666/1993, não havendo medidas processuais a serem adotadas. Não obstante, cabe destacar alguns aspectos e aperfeiçoamentos nos documentos do certame, em cumprimento a decisões anteriores do TCU a respeito da desestatização de outros parques nacionais.

54. No caso, observo que a minuta do contrato levou em consideração a preocupação externada no Acórdão 498/2021-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo) quanto à necessidade de ser promovida a avaliação do impacto sobre o meio ambiente advindo da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas durante a execução contratual.

55. No processo de concessão em tela, o sistema de mensuração do desempenho da concessão previu como um dos itens específicos para avaliação o número balizador de visitantes, o qual teve o seu peso aumentado de 16,25% para 18,75%, comparativamente à minuta do contrato da concessão do Parque Nacional do Iguaçu.

56. O Número Balizador da Visitação (NBV) corresponde ao número de visitantes que uma área específica da UC tem capacidade de receber por dia, para realização de determinada atividade, em função das condições de manejo da visitação existentes.

57. Para aferir o desempenho da concessionária no cumprimento desse limite, foi previsto um indicador denominado Número Balizador da Visitação (I5), destinado a avaliar a quantidade de vezes em que o NBV foi superado no período e a gravidade (extensão) desse excesso. Com base nos relatórios com os registros e resultados semestrais de monitoramento, o poder concedente calcula o I5 por meio de dois quesitos:

“(i) avaliação do percentual de ocorrências de não conformidade ao atendimento do NBV, analisando quantas vezes no período o número de visitantes foi superado;

“(ii) avaliação da gravidade de não conformidade do NBV no período, considerando quanto o NBV foi ultrapassado na ocorrência de maior percentual acima do estabelecido.”

58. Quanto mais vezes o NBV tiver sido superado no período e quanto maior o excesso em termos percentuais, menor é a pontuação do I5, afetando negativamente a nota final de desempenho (NF), conforme o peso indicado no item 57 **supra**. A NF impacta inversamente no valor da outorga variável a ser paga pela concessionária, que varia de 0 a 5% da receita operacional bruta. Quanto maior a NF, menor o valor desta, conforme o anexo C da minuta do contrato.

59. Sendo assim, concluo que o processo de concessão em análise estabeleceu uma estrutura de incentivos adequada para minimizar a ocorrência de situações de excesso de visitantes nas atrações da UC, o que se mostra importante para a preservação de ecossistemas naturais desta. A propósito, este vem a ser um dos objetivos da criação de unidades de proteção integral, como é o caso do PNCG.

60. Quanto à alocação dos riscos de natureza ambiental, verifico que a minuta do contrato atendeu ao disposto no Acórdão 2.804/2021-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), que tratou da concessão de uso público do Parque Nacional do Iguaçu.

61. No caso, a redação da subcláusula 17.1(d) do referido documento deixou claro que a responsabilidade do poder concedente pelos atos ou fatos posteriores à data de eficácia do contrato se refere a riscos expressamente a ele alocados, atendendo, assim, ao disposto na recomendação do aludido **decisum**.

62. Uma interessante iniciativa do ICMBio no processo de desestatização do PNCG diz respeito à previsão da figura do Verificador de Conformidade. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado ou consórcio, selecionado pelo poder concedente e contratado pela concessionária para suporte ao acompanhamento e à fiscalização da execução do contrato de concessão.

63. Conforme bem pontuado pela SecexAgroAmbiental, o ponto crucial do uso de tal figura é o fato de sua contratação e remuneração ser realizada pela concessionária, o que pode eventualmente gerar conflito de interesses. Essa questão já foi objeto de análise em vários processos de desestatização, de sorte que o Tribunal evoluiu o seu entendimento inicial, que era pela impossibilidade do Verificador de Conformidade.
64. Em verdade, o tema foi tratado nos processos de desestatização do sistema rodoviário compreendido pela BR-116/SP/RJ e BR-101/SP/RJ, os quais previam figura similar à que ora se examina, denominada Organismo de Avaliação de Conformidade (OAC).
65. Por meio dos Acórdãos 1.766/2021 e 1.769/2021, ambos do Plenário, o Tribunal admitiu o uso do OAC naquelas concessões, desde que observadas algumas condicionantes, a serem previstas nos documentos jurídicos que regem a licitação e no contrato.
66. No supramencionado Acórdão 2.804/2021-Plenário, esta Corte de Contas admitiu o uso do Verificador de Conformidade no processo de concessão do Parque Nacional do Iguaçu, uma vez cumpridas as condições externadas nas deliberações mencionadas no item anterior.
67. No presente caso, foi reproduzida a sistemática indicada no subitem 9.1.5 do Acórdão 1.766/2021-Plenário, voltada à mitigação de possível conflito de interesses, que é escolhida pelo poder concedente do Verificador de Conformidade dentre três empresas indicadas pela concessionária. Além disso, a minuta do contrato previu que uma mesma empresa poderia atuar, no máximo, por cinco anos, sem possibilidade de recontração para além de tal prazo.
68. Adicionalmente, também foi prevista possibilidade de rescisão do contrato com o Verificador de Conformidade, por decisão da concessionária ou do poder concedente.
69. Ademais, há cláusula na minuta do contrato indicando que os documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo Verificador de Conformidade deverão ser validados por órgão técnico do poder concedente, que não está vinculado às conclusões daquele.
70. O referido instrumento também contém disposição favorável à transparência na relação entre o concessionário e o Verificador de Conformidade. Conforme a cláusula 29.8 da minuta do contrato, foi estabelecido que o *“O PODER CONCEDENTE promoverá a ampla divulgação, aos USUÁRIOS e demais interessados, dos documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, publicando-os em sítio na internet”*.
71. Além disso, a subcláusula 20.1.5 da minuta de contrato traz, como um dos direitos dos usuários, o de *“contar com canais de comunicação físicos e eletrônicos efetivos (sítio na internet, endereço de correio eletrônico) para fazer reclamações, sugestões e elogios à CONCESSÃO”*.
72. A SecexAgroAmbiental fez um rigoroso escrutínio quanto ao cumprimento das condições especificadas por esta Corte de Contas para a aceitação da figura do Verificador de Conformidade. Sendo assim, acompanho a análise da unidade técnica, no sentido de que foram atendidas as condições preceituadas nos Acórdãos 1.766/2021-Plenário e 1.769/2021-Plenário.
73. Continuando a análise da minuta do contrato, a equipe de fiscalização verificou a necessidade de pequeno ajuste na cláusula que trata do uso da arbitragem para dirimir controvérsias na aplicação das normas contratuais que envolvam direitos patrimoniais disponíveis.
74. Para o bem da maior segurança jurídica, acompanho a proposta de determinação ao MMA, ao ICMBio e à SPPI, a fim de que, previamente à publicação do edital da concessão do PNCG, *“ajuste a redação da Subcláusula 44.1 (c) da minuta de contrato, de forma que ela reflita plenamente a hipótese prevista no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017, c/c o art. 2º, parágrafo único, inciso II do Decreto 10.025/2019”*.

75. A SecexAgroAmbiental examinou as cláusulas referentes ao reequilíbrio econômico-financeiro, o caderno de encargos e as disposições sobre o sistema de mensuração de desempenho e sobre a transparência e **accountability**, e concluiu que as disposições cumpriram as normas de regência e as orientações advindas de decisões anteriores do TCU.

76. Dessa forma, acolho o exame empreendido pela equipe de fiscalização, sendo adequados os encaminhamentos alvitrados.

77. Diante de todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de setembro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2147/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.956/2022-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Fiscalização de Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente; e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização do processo de desestatização relativo à concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (PNCG), incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do parque, localizado no estado do Mato Grosso,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 1º da Instrução Normativa TCU 81/2018, dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atendeu aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à desestatização do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães;

9.2. Determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fulcro no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, ajustem a redação da subcláusula 44.1 (c) da minuta de contrato, de forma que ela reflita plenamente a hipótese prevista no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017, c/c o art. 2º, parágrafo único, inciso II do Decreto 10.025/2019;

9.3. Recomendar ao MMA, ao ICMBio e à SPPI, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães:

9.3.1. ajustem o caderno de encargos de forma a prever prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos subitens 6.12, 6.13, 6.15 e 6.16 do caderno (seção III.1 desta instrução); e

9.3.2. disponibilizem, aos interessados, a Nota Técnica APS/DEPS1 7/2022 e seus anexos, contendo esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no Plano de Negócios do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães no âmbito do projeto de concessão dos serviços turísticos da unidade (seção III.1 desta instrução);

9.4. Dar ciência desta deliberação, assim como do relatório e do voto que a subsidiam, ao MMA, ao ICMBio e à SPPI; e

9.5. restituir os autos à SecexAgroAmbiental a fim de que promova o monitoramento da presente decisão e acompanhe a etapa pós publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos, nos termos da IN-TCU 81/2018.

10. Ata nº 37/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/9/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2147-37/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes e Aroldo Cedraz.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral