

KARINA DOMINICI ALVES

**PARCERIAS EM PARQUES URBANOS: ANÁLISE DE RISCOS DO  
INVESTIMENTO EM PROJETOS DE CONCESSÃO**

São Paulo

2024

KARINA DOMINICI ALVES

**PARCERIAS EM PARQUES URBANOS: ANÁLISE DE RISCOS DO  
INVESTIMENTO EM PROJETOS DE CONCESSÃO**

Monografia apresentada à Escola Politécnica da  
Universidade de São Paulo, para obtenção do título  
de Especialista em Real Estate – Economia  
Setorial e Mercados MBA-USP

Orientador:

Prof. Dr. Fernando Bontorim Amato

São Paulo

2024

### Catálogo-na-publicação

Alves, Karina

Parcerias em parques urbanos: Análise de riscos do investimento em projetos de concessão / K. Alves -- São Paulo, 2024.

165 p.

Monografia (MBA em Economia setorial e mercados, com ênfase em Real Estate) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Poli-Integra.

1.Parques Urbanos 2.Concessão 3.Analise de risco I.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Poli-Integra II.t.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao meu companheiro Gabriel, pelo apoio e encorajamento para concluir esta jornada apesar das adversidades. E a minha filha Maria Luisa que nasceu no meio desse processo e que me motivou a seguir em frente.

## AGRADECIMENTOS

À comunidade acadêmica do Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica, cujo comprometimento e expertise foram fundamentais para a viabilização deste curso. Expresso minha gratidão aos professores e colaboradores por sua dedicação incessante em agregar conhecimento e contribuir significativamente para o desenvolvimento do setor de Real Estate.

Em especial, desejo manifestar meu agradecimento ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Bontorim Amato, cujas diretrizes e orientações ao longo do processo de elaboração deste trabalho foram de inestimável importância.

À banca examinadora, composta pela Prof. Dra. Paola Porto e o Prof. Dr. Claudio Alencar, agradeço a valiosa contribuição no direcionamento das etapas finais deste trabalho, essencial para sua conclusão bem-sucedida.

Aos colegas de curso, cuja participação ativa, troca de experiências e conhecimentos ao longo dos últimos três anos foram vitais para o meu crescimento profissional. Agradeço a rica colaboração em atividades, discussões e trabalhos.

À minha família, verdadeiro alicerce, expresso meu profundo reconhecimento pelo incentivo inabalável. Especialmente a meu companheiro Gabriel, minha mãe Ana Maria e meus sogros Maristela e Marivaldo, cujo apoio tornou possível a conclusão deste trabalho, permitindo que eu realizasse meus estudos mantendo os cuidados necessários com minha filha, que nasceu durante o processo.

Aos colegas de trabalho, agradeço pelas valiosas trocas de informações relacionadas ao tema deste trabalho, ainda não tão explorado pelo mercado e academia.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, expresso minha sincera gratidão. Seu apoio foi fundamental para que este projeto se tornasse uma realidade.

## RESUMO

O desenvolvimento de projetos de infraestrutura por meio de contratos de concessão é amplamente discutido pela literatura acadêmica, exatamente por ser realizado há décadas. Assim, é possível avaliar seu desempenho, aprimoramentos possíveis e como tem sido a aplicação dessas melhorias, à luz da experiência. No entanto, a concessão pública de Parques ainda não é um tema muito discutido, sobretudo a de Parques Urbanos. Considerada uma infraestrutura social, esse modelo de parceria começou a ser aplicado nos últimos anos e tem se demonstrado uma opção viável de negócio capaz de desonerar os governos, melhorar o serviço prestado à população e atrair novos investidores.

Nessa linha, a proposta do trabalho é apresentar os principais aspectos relacionados aos projetos de concessão de parques urbanos, que permeiam os Editais, o contexto regulatório e o mercado, que devem ser analisados para avaliar a atratividade desses projetos, e construir um modelo de análise da qualidade do investimento capaz de subsidiar a análise dos riscos associados.

Por meio de um projeto de concessão de parque urbano, utilizando o Parque Ibirapuera como estudo de caso, é possível analisar de forma descritiva como esses aspectos se relacionam em um caso real. Além disso, replica-se um modelo econômico-financeiro referencial se valendo das premissas trazidas no Edital, Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e dados de demonstrativos financeiros para avaliar os indicadores de qualidade do investimento desse tipo de empreendimento, considerando a metodologia trazida por Rocha Lima (2011).

A partir dessas análises, elucida-se o potencial e os riscos envolvidos nesse tipo de concessão e se demonstra sua atratividade para interessados nesse modelo.

**Palavras chaves:** Concessão, Parques Urbanos, Análise de Risco

## ABSTRACT

The development of infrastructure projects under concession agreements is widely discussed in academic literature, precisely because they have been carried out for decades. As such, it is possible to evaluate its performance, possible improvements and these improvements are applied, considering the experience. However, the concession of Parks is still not a much-discussed topic, particularly Urban Parks. Considered as a social infrastructure, this partnership model began to be applied in recent years and has proven to be a viable business possibility capable of relieving governments, improving the service provided to the population and attracting new investors.

The proposal of the work is to present the main aspects related to projects of concession of urban parks, as presented in the relevant Bid Notices and in the regulatory and market context that must be considered in order to evaluate the attractiveness of these projects, and to build an economic-financial model that is able to subsidize the analysis of the investment quality and the associated risks.

After this first analysis, the idea is to create a reference model of a project of concession park, using Ibirapuera Park as a case study, allowing a descriptive analysis on how these aspects relate to the real case. Furthermore, a reference model is replicated considering premises brought from the Bid Notice and the Expression of Interest Procedure (PMI) to evaluate the Investment Quality indicators of this type of undertaking, considering the methodology brought by Rocha Lima (2011).

Based on these analyses, the purpose is to elucidate the potential and risks involved in this type of concession and demonstrate its attractiveness to those interested in this model.

**Key words:** Concession, Urban Parks, Risk Assessment.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo do Processo de Concessão .....	29
Figura 2 - Estudos necessários à estruturação de uma Concessão.....	32
Figura 3 - Número de contratos assinados para concessão de parques urbanos .....	60
Figura 4 - Mapa de Uso Predominante do Solo no entorno do parque Ibirapuera .....	66
Figura 5 - Mapa dos Equipamentos no entorno do Parque Ibirapuera .....	67
Figura 6 – Implantação do Parque Ibirapuera .....	68
Figura 7 - Mapa dos Estacionamentos do Parque Ibirapuera.....	70
Figura 8 - Linha do Tempo Estruturação do Projeto 1º Lote de Parques .....	73
Figura 9 - Gráfico CAGR projetado .....	75
Figura 10 - Mapa da Setorização do Parque Ibirapuera.....	102
Figura 11 - Sub-setorização do Parque Ibirapuera .....	103
Figura 12- Estimativa de custo de obras ao longo do prazo da concessão (R\$ milhão em janeiro de 2024 pelo INCC) .....	118
Figura 13 – Estimativa de crescimento de receita com Publicidade, patrocínio, eventos e atividades.....	123
Figura 14 – Projeção do número total de visitantes anualmente ao longo do prazo do contrato .....	124
Figura 15- Estimativa de receitas ao longo do prazo da concessão (R\$ milhões na data base pelo IPCA).....	124
Figura 16 - Movimentos financeiros do modelo protótipo, de acordo com as expectativas de comportamento do cenário referencial.....	128
Figura 17 – Fluxograma dos cenários de risco mapeados para cada uma das áreas de estudos e fatores-chave.....	130
Figura 18 – Comportamento da Taxa de Retorno frente a variação do CAGR .....	133
Figura 19 – Gráfico com os cenários de crescimento da visitação anual de acordo com a variação do CAGR.....	134
Figura 20 - Amostra de laboratório construída para análise de impactos de desvios de comportamento na taxa de captura das receitas e intervalo da taxa de retorno - 90% de confiabilidade .....	137
Figura 21 – Gráfico da amostra de laboratório construída para análise de impactos de desvios de comportamento e intervalo da taxa de retorno - 90% de confiabilidade.....	142

Figura 22 – Gráfico dos indicadores de qualidade do investimento em diferentes cenários de ágio da outorga fixa .....	148
--	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais Ritos da Estruturação de Projetos de Concessão .....	30
Tabela 2 – Estudos necessários na estruturação e elaboração de proposta e os fatores que serão abordados nesta pesquisa .....	34
Tabela 3 – Principais documentos que compõe um Edital de Concessão de Parques Urbanos .....	53
Tabela 4 - Projetos de Concessão de Parques Urbanos e Critérios de Julgamento .....	57
Tabela 5 - Projetos de Concessão assinados .....	60
Tabela 6 – Área das Edificações do Parque Ibirapuera (inclusas na área da concessão) .....	69
Tabela 7 - Área das Edificações do Parque Ibirapuera7 - Pavil (fora da área da concessão) ..	70
Tabela 8 – Taxa de Captura das principais UGCs no Parque Ibirapuera no Modelo Referencial .....	75
Tabela 9 - OPEX dos encargos.....	76
Tabela 10 - OPEX dos outros Parques.....	76
Tabela 11 - Cronograma de assunção dos 5 parques .....	77
Tabela 12 – Peso dos indicadores por tipo de aferição de desempenho .....	81
Tabela 13 – Fator de ponderação do FDEp.....	83
Tabela 14 – Programa de Intervenções do Parque Ibirapuera.....	87
Tabela 15 - Programa de Intervenções dos Parques Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade.....	89
Tabela 16 – Prazos do Programa de Intervenções dos Parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade .....	90
Tabela 17 – Infrações e aplicações das sanções relacionadas ao Programa de Intervenções ..	91
Tabela 18 - Principais parâmetros do UGCs do Parque Ibirapuera no Modelo Referencial ...	92
Tabela 19 - Cronograma de investimentos do Parque Ibirapuera .....	95
Tabela 20 - Fluxo de Caixa dos Investimentos do Parque Ibirapuera .....	95
Tabela 21 – Lista de bens reversíveis e não reversíveis .....	96
Tabela 22 – Estimativa do custo do financiamento do Plano de Negócios Referencial.....	98
Tabela 23 - Resoluções de Tombamento Parque Ibirapuera.....	104
Tabela 24 – Alocação de riscos da concessionária .....	106
Tabela 25 – Sumário das principais premissas e obrigações previstas no Edital conforme os fatores analisados na pesquisa .....	112

Tabela 26 – Custos de Obra estimados para o projeto.....	116
Tabela 27 - Custos da operação estimados para o Parque Ibirapuera.....	119
Tabela 28 – Custos com encargos de operação dos Parques Lajeado, Eucaliptos, Jardim Felicidade, Tem. Brig. Faria Lima e Jacintho Alberto .....	120
Tabela 29 – Valores estimados com as fontes de receitas previstas para o Parque Ibirapuera .....	121
Tabela 30 – Receitas Líquidas com Publicidade, patrocínio, eventos e atividades (R\$ mil).	123
Tabela 31 – Premissas de impostos .....	125
Tabela 32 – Empréstimos e Financiamentos com base nas demonstrações contábeis .....	126
Tabela 33 – Premissas dos empréstimos e financiamentos utilizados no modelo protótipo (R\$ mil na data base pelo IPCA).....	127
Tabela 34 – Resultados obtidos no modelo protótipo.....	129
Tabela 35 – Sumário dos cenários de risco que serão abordados.....	131
Tabela 36 – Taxa de Retorno dentro dos cenários apresentados.....	134
Tabela 37 – Taxa de captura e receita acumulada do projeto para Unidades Geradoras de Caixa (UGCs) com dependência direta com a visitação .....	136
Tabela 38 – Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de não atingimento da taxa de captura por UGC .....	138
Tabela 39 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do custo com despesas de operação superior ao estimado .....	139
Tabela 40 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco das Notas dos Indicadores de Desempenho e o Impacto na Outorga Variável 2 .....	141
Tabela 41 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do Custo com obras superior ao estimado .....	143
Tabela 42 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do aumento do custo da obra por distorções nas áreas fornecidas no Edital .....	144
Tabela 43 – Área das edificações tombadas do Parque Ibirapuera .....	144
Tabela 44 – Ponderação do custo da obra por m <sup>2</sup> no cenário referencial do Edital .....	145
Tabela 45 – Exemplos de obras em edifícios modernistas .....	145
Tabela 46 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do aumento do custo da obra por distorções nas áreas fornecidas no Edital .....	146
Tabela 47 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco da diminuição da receita em fontes que independem da visitação (Estacionamento).....	147

Tabela 48 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do limite da Outorga Fixa que pode ser ofertada garantindo a taxa de atratividade do projeto.....	149
Tabela 49 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de Caducidade do Contrato .....	150
Tabela 50 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de possibilidade de aumento nas alíquotas dos impostos ao longo da execução contratual .....	151
Tabela 51 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de possibilidade de aumento do custo da dívida .....	153
Tabela 52 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de restrições ao número de eventos realizados por mudanças legislativas/normativas .....	154
Tabela 53 - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco restrição à exposição de marcas e publicidade.....	155
Tabela 54 – Resumo dos resultados dos impactos aferidos em cada um dos cenários de risco .....	156

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AQI	Análise da Qualidade do Investimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGR	Compound Annual Growth Rate (Taxa de Crescimento Anual Composta)
CAPEX	Capital Expenditure (Despesas de Capital ou Investimentos em Bens de Capital)
CCO	Centro de Controle Operacional
CDI	Certificado de Depósito Interbancário
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção, calculado pela Fundação Getúlio Vargas
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LPUOS	Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo
NIG	Necessidade de Investimento em Giro
OPEX	Operational Expenditure (capital utilizado para manter ou melhorar os bens físicos de uma empresa, tais como equipamentos, propriedades e imóveis)
PDE	Plano Diretor Estratégico
PMD	Plano Municipal de Desestatização
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNR	Plano de Negócios Referencial
PPP	Parceria Público Privada
SAPAVEL	Sistema de Áreas Protegidas, Áreas verdes e Espaços Livres
SVMA	Secretaria do Verde e Meio Ambiente

UGC            Unidade Geradora de Caixa

ZEPAM        Zona Especial de Proteção Ambiental

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	17
1.2 OBJETIVOS.....	19
1.2.1 OBJETIVO PRINCIPAL .....	19
1.2.2 OBJETIVOS SECUNDÁRIOS .....	20
1.3 MÉTODOS DE PESQUISA .....	20
1.4 ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO .....	22
2. PANORAMA GERAL DO MERCADO DE CONCESSÃO EM PARQUES URBANOS NO BRASIL .....	24
2.1 A FIGURA JURÍDICA DA CONCESSÃO COMUM E SUA APLICABILIDADE NA CONCESSÃO DE PARQUES URBANOS .....	27
2.2 COMPOSIÇÃO DA MATRIZ DE RISCO DA PESQUISA: FATORES-CHAVE QUE IMPACTAM A MODELAGEM DE UMA PROPOSTA PARA PARQUES URBANOS .....	33
2.2.1 ÁREA TÉCNICA .....	35
2.2.2 ÁREA MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA (ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO).....	43
2.2.3 ÁREA JURÍDICA .....	50
2.3 O CONTEXTO DA CONCESSÃO DE PARQUES.....	59
3. ESTUDO DE CASO: O PARQUE IBIRAPUERA - CONTEXTO DO ESPAÇO PÚBLICO E A VISÃO DE NEGÓCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO EDITAL DE CONCESSÃO .....	63
3.1 O PARQUE IBIRAPUERA: CONDICIONANTE E POTENCIALIDADES .....	63
3.1.1 DINÂMICA URBANA E DEMOGRÁFICA DO ENTORNO.....	64
3.1.2 ESTRUTURA DO PARQUE E ÁREAS DE VERDES .....	68

3.1.3	PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DO 1º LOTE DE PARQUES URBANOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....	71
3.2	APLICAÇÃO DOS FATORES-CHAVE PARA O CASO DO PARQUE IBIRAPUERA COM BASE NAS OBRIGAÇÕES E ESTIMATIVAS DO EDITAL DE CONCESSÃO.....	74
3.2.1	FATORES-CHAVE DA ÁREA TÉCNICA-OPERACIONAL .....	74
3.2.2	FATORES-CHAVE RELACIONADOS À ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO.....	92
3.2.3	FATORES-CHAVE DA ÁREA JURÍDICA.....	99
3.2.4	QUADRO RESUMO DA MATRIZ DE RISCO APLICADA AO CASO DO CONTRATO DO 1º LOTE DE PARQUES.....	111
4.	ANÁLISE DE RISCOS EM PARQUES URBANOS: O CASO DO CONTRATO DO PARQUE IBIRAPUERA E MAIS 5 PARQUES.....	115
4.1	PREMISSAS UTILIZADAS NO MODELO PROTÓTIPO PARA ANÁLISE DOS CENÁRIOS DE RISCO.....	116
4.1.1	ESTIMATIVA DE CUSTOS DE OBRAS .....	116
4.1.2	ESTIMATIVA DE CUSTOS DA OPERAÇÃO DOS 6 PARQUES.....	118
4.1.3	RECEITAS ESTIMADAS PARA O PARQUE IBIRAPUERA .....	120
4.1.4	IMPOSTOS, TRIBUTOS E OUTRAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS ....	125
4.1.5	ESTRUTURA DE FUNDING DO PROJETO .....	125
4.2	COMPORTAMENTO DO MODELO PROTÓTIPO AOS CENÁRIOS DE RISCO E LIMITES DE PERTURBAÇÃO.....	129
4.2.1	RISCO DE NÃO ATINGIR A PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO DA VISITAÇÃO ESTIMADA (TEC01) .....	132
4.2.2	RISCO DE ATINGIR LIMITE DA VISITAÇÃO COM BASE NA ESTRUTURA DO PARQUE (TEC02) .....	133
4.2.3	RISCO DE NÃO ATINGIR A TAXA DE CAPTURA POR UGC (TEC03) .	135
4.2.4	RISCO DO CUSTO COM DESPESAS DE OPERAÇÃO SUPERIOR AO ESTIMADO (TEC04).....	138

4.2.5	NOTAS DOS INDICADORES DE DESEMPENHO E O IMPACTO NA OUTORGA VARIÁVEL 2 (TEC05).....	140
4.2.6	RISCO DE CUSTO COM OBRAS SUPERIOR AO ESTIMADO (TEC06) .	141
4.2.7	AUMENTO DO CUSTO DA OBRA POR DISTORÇÕES NAS ÁREAS FORNECIDAS NO EDITAL (TEC07) .....	143
4.2.8	DISTORÇÃO NO CUSTO DAS OBRAS POR SUBDIMENSIONAMENTO NA ESTIMATIVA DE REFORMA EM EDIFICAÇÕES TOMBADAS (TEC08) .....	144
4.2.9	DIMINUIÇÃO DA RECEITA EM FONTES QUE INDEPENDEM DA VISITAÇÃO (ESTACIONAMENTO) (VEF01) .....	146
4.2.10	LIMITE DA OUTORGA FIXA QUE PODE SER OFERTADA GARANTINDO A TAXA DE ATRATIVIDADE DO PROJETO (VEF02) .....	147
4.2.11	CADUCIDADE DO CONTRATO (VEF03).....	149
4.2.12	POSSIBILIDADE DE AUMENTO NAS ALÍQUOTAS DOS IMPOSTOS AO LONGO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL (VEF04) .....	151
4.2.13	AUMENTO DO CUSTO DA DÍVIDA (VEF05) .....	152
4.2.14	RESTRICÇÕES AO NÚMERO DE EVENTOS REALIZADOS POR MUDANÇAS LEGISLATIVAS/NORMATIVAS (JUR01) .....	153
4.2.15	RESTRICÇÃO À EXPOSIÇÃO DE MARCAS E PUBLICIDADE (JUR02) ..	154
4.3	RESUMO DOS RESULTADOS DOS IMPACTOS AFERIDOS DE CADA UM DOS CENÁRIOS.....	155
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	159
	REFERÊNCIAS .....	162

## 1. INTRODUÇÃO

O tema explorado nesta Monografia é a análise de riscos relacionados a operação e gestão dos projetos de parcerias de Parques Urbanos, com foco em contratos de concessão. Nesse capítulo é apresentada a contextualização, justificativa, metodologia e objetivos do trabalho.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Nos últimos anos houve um aumento considerável na publicação de Editais de Concessão de Parques Naturais e Urbanos no Brasil, sendo que, em abril de 2022, havia 72 projetos em fase de estruturação<sup>1</sup>. Esse movimento vem ao encontro da necessidade do Poder Público de oferecer melhores serviços de gestão, operação e turismo dentro dos Parques, bem como da necessidade de aliviar restrições orçamentárias. Os editais de parcerias avançaram e se tornaram mais atrativos para os investidores privados, uma vez que a prática tem levado os contratos a serem aprimorados, o que inclui a previsão da concessão de serviços turísticos de forma unificada a uma só concessionária.

“Os bens públicos, em sentido econômico, têm por característica serem não excludentes e não rivais. A não-excludência refere-se à característica pela qual o uso do bem por determinado indivíduo não afasta a possibilidade de outros consumirem o mesmo bem. A ausência de rivalidade significa que, por mais que um indivíduo consuma determinado bem, todos os demais conseguem igualmente consumir o quanto desejem” (SAMPAIO, SAMPAIO, MAGALHÃES, 2016).

Em princípio, parques urbanos abertos a uso gratuito são típicos bens públicos: toda a sociedade deles frui indistintamente, e por mais que cada indivíduo frua, não logra afastar os demais, a menos que comecem a se verificar hipóteses de superlotação (SAMPAIO; SAMPAIO; MAGALHÃES, 2016).

Atualmente, o caso de maior destaque entre esses projetos é a concessão dos serviços turísticos do Parque Nacional do Iguaçu, iniciada em 1998 e renovada em 2022. Com dois interessados,

---

<sup>1</sup> O Globo. País estuda 72 projetos de concessão de parques à iniciativa privada, mas tendência divide opiniões. O Globo, 2022. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2022/04/pais-estuda-72-projetos-de-concessao-de-parques-iniciativa-privada-mas-tendencia-divide-opinioes-25457624.ghtml>>. Acesso em: 10.jul.2022.

o projeto teve o maior lance, de R\$ 375 milhões, um ágio de 349,45% acima do valor mínimo definido no certame.

Ainda que a publicação de editais de concessão de parques naturais já aconteça há mais de duas décadas, este tipo de projeto voltado para os parques urbanos ainda é recente. Dado o número relevante de editais que vêm sendo lançados e as complexidades inerentes a esses projetos, particularmente a concessão de parques urbanos, a pesquisa explora os principais aspectos a serem observados nesses certames para compreender se seriam opções de investimentos alinhadas com os interesses de empresas que tem a intenção de participar destes projetos.

Cada parque urbano apresenta uma particularidade que faz com que sua vocação seja única: enquanto uns apresentam uma vocação mais voltada à preservação ambiental, outros são mais inclinados ao oferecimento de cultura e lazer e alguns conseguem aliar as duas vocações. Esse último caso, considerado mais complexo, porém que pode ser mais atrativo ao investidor, é onde pode ser enquadrada a vocação do Parque Ibirapuera, que será objeto de análise neste estudo. Essa característica acaba por definir bem a diferença entre Parques Naturais e Urbanos, como definido por Oliveira e Bitar (2006):

Enquanto os parques urbanos são construídos para atender as necessidades de lazer e recreação do cidadão, os parques (enquanto categoria de unidade de conservação) têm, em geral, como objetivo principal a preservação dos recursos naturais e, em especial, a biodiversidade *in situ*. (OLIVEIRA; BITAR, 2006, p. 14).

Por ser um modelo relativamente novo de serviço concedido, nem todos os riscos e potencialidades estão claros para os empreendedores no momento da tomada de decisão. Por isso, a pesquisa irá avaliar os principais aspectos destes projetos, tanto do ponto de vista da complexidade do contexto no qual estão inseridos, bem como seus modelos de negócios referenciais apresentados pelo Poder Concedente. A partir da fundamentação do que se considera os principais aspectos a serem analisados em um projeto de concessão em parques, estrutura-se um modelo referencial para avaliar os principais indicadores de qualidade do investimento.

Para realizar a análise do objeto escolhido, considera-se que a escolha do Parque Ibirapuera como Estudo de Caso seja adequada, uma vez que é um projeto que já está em execução contratual desde o final de 2019 e possui uma interface complexa entre os usos, gestão do

espaço e preservação do ambiente, além de ser uma referência dentre os espaços públicos da cidade de São Paulo.

O processo de tomada de decisão do investimento no modelo de concessões em Parques Urbanos, especificamente, ainda não é um tema muito explorado dentro do referencial teórico. Dessa forma, muito da doutrina utilizada como referência trata o tema da concessão ou Parcerias Público-Privadas (PPP) dos serviços públicos, de ativos de infraestrutura ou de Parques Naturais, tendo menos enfoque nos parques urbanos, cujas particularidades precisam ser melhor analisadas. Vale ressaltar que o que se sobressai na assimetria dos modelos de concessão de Parques Naturais e Urbanos é a questão de não poder contar com a receita de venda de ingressos para a entrada no parque, haja vista que nos Parques Urbanos o ingresso no equipamento é gratuito.

Assim sendo, é necessário compreender o potencial de obtenção de receitas dos Parques Urbanos através dos serviços prestados ao usuário, sempre em consonância com as normas ambientais e urbanísticas vigentes, o que torna o modelo complexo e com riscos adicionais.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 OBJETIVO PRINCIPAL**

Através desta pesquisa, busca-se explorar a formulação de uma análise de riscos relacionando os fatores-chave da operação, gestão e governança de projetos de concessão de parques urbanos. Para tanto, entende-se que essa análise parte de uma visão generalista dos projetos para aspectos específicos de vocação do parque, suas potencialidades e legislações específicas que afetam diretamente o desenvolvimento de atividades dentro deste e são pouco replicáveis entre projetos com diferentes contextos regionais. Cabe ressaltar que o objetivo da pesquisa não pretende abordar uma avaliação dos projetos de concessão pelo viés da qualidade da política pública, apenas dos riscos atrelados a operação por parte dos investidores, no papel de concessionários.

O Estudo de Caso foca no Parque Ibirapuera, que é um marco na cidade de São Paulo e possui uma série de potencialidades que não foram abordadas no modelo de negócios referencial trazido pela Prefeitura, mas que têm sido exploradas pela concessionária. Através deste caso, em conjunto com referencial teórico trazido, é possível vislumbrar a análise de riscos para esse tipo de projeto, com a premissa deste servir de referência para outros projetos, considerando suas especificidades como a fase em que o projeto está e as complexidades nele envolvidas.

### **1.2.2 OBJETIVOS SECUNDÁRIOS**

Os seguintes objetivos secundários devem ser alcançados para contemplar o principal:

- Definir um conjunto de fatores norteadores da análise de riscos deste tipo de empreendimento;
- Analisar os impactos nos indicadores da qualidade do investimento através do modelo referencial desenvolvido neste trabalho, considerando a junção das premissas trazidas no Plano de Negócios Referencial do Edital de Concessão, dos estudos do Procedimento de Manifestação de Interesse e nas Demonstrações Financeiras disponibilizadas pela Concessionária; e
- Analisar o contraponto entre modelo referencial e o modelo em operação após assinatura do contrato, dentro dos limites possíveis tendo em vista que o Edital foi publicado há cerca de 3 anos.

### **1.3 MÉTODOS DE PESQUISA**

Para alcançar o objetivo e conclusão esperados, a partir da análise de riscos em projetos de concessão em parques urbanos, é necessário passar por algumas etapas de análise. A construção desta análise demanda visão ampla do processo de estruturação de um projeto de concessão, a estrutura do projeto em si e, por fim, a respeito da infraestrutura e contexto do parque a ser estudado. Por isso, a análise deve abarcar uma vasta quantidade de fatores para guiar a decisão de investimento de empreendedores, ainda que consideradas as limitações de obtenção de dados relativos a custos e receitas desse tipo de projeto.

Dessa forma, o primeiro passo é compreender como esses projetos são estruturados. Por isso, o referencial teórico que embasa a pesquisa, trata em linhas gerais os aspectos da Concessão Comum, mas também específicos dos parques naturais e concessões de infraestrutura. Esta bibliografia é pertinente para compreender as formas de estruturação de financiamentos e atratividade dos projetos de concessão. Resguardadas as especificidades do modelo de parques urbanos, entende-se que é relevante compreender de forma geral a conjuntura dos projetos de concessão para delimitar a especificidade do objeto escolhido.

Então optou-se por utilizar para esse referencial materiais que tratam da:

- (i) estruturação de projetos para compreender as melhores práticas, assim sendo capaz de mapear tipos de indicativo de risco para empreendedor;
- (ii) pesquisas e relatórios que tratam da questão do potencial dos parques como atrativos e vetores de desenvolvimento do turismo nacional, o que dá um panorama da potencialidade dos parques como objeto de investimento para empreendedores; e
- (iii) o Marco Regulatório, desde a compreensão mais ampla das concessões comuns, até as suas aplicabilidades na concessão de parques urbanos.

A partir da relação entre essas matérias, pretende-se alcançar um indicativo dos principais riscos atrelados a estes projetos e como podem ser seus impactos nos resultados do investimento.

Após a elucidação nesses fatores-chave, torna-se pertinente a leitura do projeto de concessão a partir do estudo de caso, avaliando desde a tomada de decisão do Poder Concedente pela estruturação do projeto de concessão, passando pelo processo de consulta e debate público, a relação com os órgãos de controle, assinatura do contrato, a sua ordem de início pela concessionária e, por fim, como vem se estabelecido a gestão do parque pela Concessionária. A partir disso é possível vislumbrar como é apresentado um caso real de desenvolvimento de um empreendimento privado de gestão, operação e exploração de um parque urbano, fundamentado em um contrato de concessão.

Assim, para delimitar quais são os principais fatores de risco a serem observados nos projetos concessões de parques, é necessário também avaliar os casos existentes, sobretudo aqueles já em execução. No caso desta pesquisa, o edital de concessão dos Parques Municipais Ibirapuera, Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado, Tenente Brigadeiro Faria Lima será utilizado como Estudo de Caso e junto com o referencial teórico permite a construção de uma modelo protótipo desse tipo de ativo. Para a construção desse protótipo foram premissas de (i) Modelo Referencial do Edital de Concessão e (ii) Demonstrativo contábil da Concessionária de 2021 e 2022. Por meio desse protótipo, foi possível avaliar 15 cenários de risco, que se relacionam diretamente com os fatores-chave trazidos no capítulo 2 e 3, com cenários hipotéticos que buscam atrelar a distorções de casos concretos, e, quando não é possível, através de arbitragens mais próximas à realidade. A depender do cenário, foram criadas análises em 50 cenários randômicos, ou utilizando as premissas trazidas em exemplos.

## 1.4 ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

O primeiro capítulo desta monografia trata dos aspectos gerais da pesquisa, sua estrutura, metodologia, justificativa e objetivos.

O segundo capítulo trata da introdução aos principais aspectos das Concessões em Parques no Brasil. Para tanto, irá apresentar de forma organizada o marco regulatório por trás das concessões, as diferentes modalidades de serviços concedidos em parques até então, além dos desafios e aprimoramentos que o modelo de negócios foi desenvolvendo. Subdivide-se em:

- **2.1 A figura jurídica da Concessão Comum e sua aplicabilidade na Concessão de Parques:** Apresentar o instrumento jurídico da Concessão Comum e como vem sendo aplicado em diferentes concessões de parques e serviços turísticos por eles concessionado.
- **2.2 Composição da matriz de risco da pesquisa: fatores-chave que impactam a modelagem de uma proposta para parques urbanos:** Identificar os principais riscos que podem impactar a execução de concessões de parques urbanos e, conseqüentemente, a capacidade de geração de caixa do projeto, cobrindo desde riscos de natureza técnico-operacional e econômico-financeiro, até riscos propriamente jurídicos.
- **2.3 O Contexto da Concessão de Parques:** Uma linha do tempo das concessões em parques já realizadas. Apresenta-se um quadro geral com 22 concessões, da primeira concessão do Parque Nacional do Iguaçu às recentes dos Parques Municipais Trianon e Mário Covas na cidade de São Paulo, valores de contrato e os objetos concessionados. A partir disso, traçar quais foram os avanços ao longo da agenda de concessões em parques e os melhoramentos que vem sendo replicados nos demais projetos de concessão em estruturação pelo país atualmente. A ideia é centralizar as discussões na questão da concessão em parques urbanos, ainda que seja necessária uma contextualização que abarque a de parques naturais e seus serviços de visitação.

O terceiro capítulo apresenta o Estudo de Caso, o Parque Ibirapuera. Busca-se demonstrar a relevância deste para a agenda de concessões de parques e a nova perspectiva de investimentos que acabou desdobrada para outros projetos de estruturação de concessão de parques. Neste capítulo, também é testada a aplicabilidade dos fatores-chave apresentados no capítulo 2, que ensejaram a análise de risco que será realizada no capítulo 4. Subdivide-se em:

- **3.1 O Parque Ibirapuera: condicionantes e potencialidades:** Antes de apresentar o trabalho realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo na estruturação do projeto, aqui a ideia central é sintetizar as principais características do parque, como espaço público de grande relevância da capital paulista, e porque se tornou o parque de maior prioridade dentro do Programa Municipal de Desestatização (PMD).
- **3.2 Aplicação da matriz de risco para o caso do parque Ibirapuera com base nas determinações e estimativas do edital de concessão:** Localizar as principais premissas e obrigações trazidas no edital para os fatores-chave levantados no capítulo 2.

No quarto capítulo será aplicada a metodologia para destacar quais aspectos devem ser avaliados no processo de tomada de decisão do investimento dos parques urbanos, sob o prisma do Parque Ibirapuera. Por meio da construção de um modelo protótipo que utilizou as premissas fornecidas no Edital e nos Demonstrativos financeiros da concessionária, todos os valores foram passados para a moeda base de janeiro de 2024. Esse modelo protótipo permitiu a avaliação de 15 cenários de risco, que se relacionam aos fatores-chave apresentados no capítulo 2, em seus conceitos, e no capítulo 3, na sua aplicabilidade em um estudo de caso que seria o do contrato de concessão dos parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade. O capítulo divide-se em:

- **4.1 Premissas utilizadas no modelo protótipo para análise dos cenários de risco:** elucidação das fontes das premissas utilizadas, bem como a atualização dos valores para moeda da base. Aqui também são apresentados os indicadores de qualidade do investimento e taxa de atratividade do modelo referencial do protótipo.
- **4.2 Comportamento do modelo protótipo aos cenários de risco e limites de perturbação:** Aqui são apresentados os 15 cenários de risco levantados através dos fatores-chave aplicados ao Estudo de Caso, demonstrando o seu grau de criticidade na distorção dos resultados do modelo.
- **4.3 Resumo dos resultados dos impactos aferidos de cada um dos cenários:** Quadro resumo dos riscos, destacando quais riscos são primordiais para esse tipo de projeto e podem ser considerados para casos semelhantes.

## 2. PANORAMA GERAL DO MERCADO DE CONCESSÃO EM PARQUES URBANOS NO BRASIL

Ainda é muito recente no Brasil a aplicação modelo de parceria na qual a gestão dos parques urbanos é transferida da administração pública ao setor privado por meio da Concessão Comum. O primeiro caso se deu com o Parque Ibirapuera em 2019<sup>2</sup>, objeto de estudo nesta monografia.

Antes do aprofundamento das questões jurídicas e a aplicabilidade em projetos já implantados, cabe introduzir porque a Administração Pública passou a vislumbrar de uma maneira vantajosa o estabelecimento de parcerias através das concessões em parques urbanos.

Diante de sucessivos cenários de constrição fiscal desde a década de 1980, os recursos do Estado para o investimento em infraestrutura no Brasil ficam cada vez mais escassos. Por isso, os modelos de concessão passaram a ser amplamente aplicados para suprir a necessidade da sua expansão, sobretudo em obras grande porte, tais quais rodovias, aeroportos, setor elétrico, etc., uma vez que viabilizam que os recursos necessários para implementar esses projetos intensivos em capital sejam provenientes, em grande parte, de investimentos privados, em detrimento da dependência do erário como fonte única.

Projetos ditos como de infraestrutura social<sup>3</sup> também dependem de grandes montantes de recursos para sua implantação e desenvolvimento, como indica a publicação do IPEA (2010) no trecho a seguir:

“Os investimentos em infraestrutura, no entanto, são investimentos de grande porte – que demandam elevados montantes de poupança e/ou financiamento públicos e/ou privados – que se transformam em capital imobilizado, envolvendo custos também elevados de operação e manutenção. Ou seja, não apenas o investimento inicial tende a ser vultoso, como ele implica no comprometimento de recursos para que o mesmo cumpra efetivamente sua função, de forma adequada e com a devida qualidade.” (IPEA, p. 20)

---

<sup>2</sup> Aqui cabe uma ressalva. Em 2017, foi firmada uma parceria, por meio de Concessão, para o Parque Aldeia do Imigrante no município de Nova Petrópolis (RS). Como neste parque é permitida a cobrança de ingresso para acesso dos visitantes, não é equiparável as parcerias em parques urbanos que são tratadas nesta monografia, nos quais a cobrança de ingresso não é permitida.

<sup>3</sup> Como define Oliveira (2020), “o conceito de Infraestrutura Social tem sido empregado como um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades”. Dentro dessa lógica, compreende-se que Parques Urbanos estão enquadrados como Infraestrutura Social, dada sua característica essencial como equipamento comunitário.

Do ponto de vista de política pública, o modelo de concessões está alinhado com um modelo gerencial<sup>4</sup>, que pressupõe uma otimização do serviço público. Assim, modelos de parcerias que considerem a delegação de serviços a uma empresa privada, que não precisem ser desempenhados diretamente pelo Estado, permitem que a utilização dos recursos deste sejam revertidos para ações que são estritamente relacionadas a suas funções (como os serviços de saúde, educação, segurança pública e preservação do meio ambiente). NIEBUHR (2019) descreve esse movimento na passagem a seguir:

“Nesse contexto, as parcerias, em geral, e a concessão, em específico, dizem respeito a um projeto político cuja justificativa tem residido na escassez de recursos públicos e na tese de que a exploração de um bem ou de uma atividade, segundo a lógica empresarial, seria mais eficiente do que a gestão praticada pela Administração pública.” (NIEBUHR, 2019, p. 110)

Seguindo a lógica na melhoria da eficiência na prestação do serviço, os projetos de Concessão estão alinhados não só na redução dos recursos financeiros dispendidos para implantar e gerir esses espaços públicos, mas também na redução das atividades atribuídas aos seus recursos humanos. Isso porque, os contratos para a prestação de serviços relacionados a operação e gestão dos parques urbanos, acontecem com empresas terceirizadas, de forma separada pelo tipo de serviço. Normalmente contrata-se para um conjunto de parques para a realização de limpeza, manutenção, segurança e manejo do espaço. Isso gera maior na complexidade na gestão desses espaços, como descreve NIEBUHR (2019) abaixo:

A complexidade das tarefas envolvidas na gestão de um parque pode conduzir a uma situação peculiar: se a gestão permanecer pública, os serviços de limpeza, conservação e segurança deverão ser preferencialmente terceirizados. Significa dizer que a Administração terá de planejar os serviços, elaborar um edital de licitação, conduzir o certame e gerir o contrato ou os contratos administrativos correspondentes. Se houver servidores públicos desempenhando essas funções, também haverá necessidade de fazer frente a essa outra interface, mediada através dos superiores hierárquicos e do departamento de gestão de pessoal. As lanchonetes e os restaurantes, por sua vez, serão, cada qual ou em lotes, objeto de outra espécie de contrato, usualmente a concessão ou a permissão de uso de bem público para os fins designados. Da mesma forma, existindo auditório ou museu, seu

---

<sup>4</sup> Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados ao modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p. 21)

aproveitamento poderá se dar por outra forma de parceria. (NIEBUHR, 2019, p. 111)

Dessa forma, delegar os serviços essenciais a esses espaços por meio de um único contrato, mantendo a responsabilidade do manejo e planejamento para o Estado, em tese torna mais eficiente a atuação da Administração Pública no seu trabalho direto, que não pode ser delegado.

Do ponto de vista do investidor, esse tipo de projeto também é interessante pois é uma forma de operar áreas da cidade amplamente frequentadas pela população, muitas vezes com infraestruturas para geração de receitas com eventos, publicidade e alimentação e bebidas e que já são uma referência como opção de lazer nas cidades.

“Esses objetivos podem dizer respeito à adequada prestação de serviços públicos, ao uso eficiente dos bens públicos, à execução satisfatória de obras públicas e, mesmo, à prestação de serviços ao próprio Estado. O concessionário desenvolve essas atividades sob a forma de empresa, obtendo sua remuneração, usualmente, da própria exploração do empreendimento.” (NIEBUHR, 2019, p. 109)

Além disso, o modelo concessório permite ao investidor capturar ganhos de eficiência implementados na operação do ativo, com vistas a incrementar a sua remuneração vis-à-vis custos e despesas assumidos.

Vale reforçar que o modelo de concessão em parques urbanos depende de uma equação econômico-financeira sustentável do empreendimento, o que é, às vezes, difícil de ser alcançado e, portanto, não permite que o modelo de concessão seja aplicado a todos os parques urbanos. Afinal, nem todos carregam os aspectos que tornam atrativos para esse modelo de parceria, e isso vai ser mais bem tratado no terceiro capítulo.

Assim, para que um bom projeto de concessão seja estruturado, é necessário que a Administração se debruce na realização de estudos qualificados para avaliar sua viabilidade econômica, mas também reparta os riscos da operação de forma adequada com o concessionário, alocando conforme a capacidade de cada parte de gerenciar o respectivo risco ao menor custo possível. Como comenta Moreira (2007), “se for para a Administração Pública, o empresário privado e o projeto de investimentos ficarem à deriva dos riscos, em plena crise de identidade, melhor que cada um permaneça na sua posição anterior.” (MOREIRA, p. 7)

Para que posteriormente seja possível apresentar uma análise sobre investimentos em concessão de parques urbanos, é necessário definir e apresentar os principais aspectos dessa modalidade de contratação pública, ao menos os que afetam diretamente a modelagem econômico-

financeira e a atratividade do projeto. A ideia não é se aprofundar e ser exaustiva nos aspectos jurídicos, porém é necessário apresentar ao menos alguns dos pontos que se julgam essenciais para a análise do Estudo de Caso.

No subcapítulo 2.1, será definida a figura jurídica da Concessão Comum e as principais fases que compõe a estruturação desses projetos de parceria, que acontecem sob responsabilidade do governo, na figura do Poder Concedente nos contratos de concessão. Posteriormente, no subcapítulo 2.2, serão abordados os principais fatores que norteiam os projetos de concessão em parques urbanos. Estes fatores são de essencial compreensão para que seja possível fazer uma análise de riscos destes projetos de conforma concisa e objetiva. Por fim, no subcapítulo 2.3 são apresentados o panorama dos projetos de concessão em parques urbanos atualmente, demonstrando a expansão das oportunidades neste tipo de projeto.

## **2.1 A FIGURA JURÍDICA DA CONCESSÃO COMUM E SUA APLICABILIDADE NA CONCESSÃO DE PARQUES URBANOS**

Parques urbanos são espaços que compõem o patrimônio público, normalmente do Município ou Estado, e que tem uma série de funções, nas quais destacam-se o papel de preservar espaços livres verdes aliado a ser opção de lazer e contemplação para a população. Como patrimônio público, a delegação dos serviços prestados em parques urbanos a um parceiro privado demanda a formalização de um acordo com o poder concedente. Como indicado por Sundfeld (2014, p. 58), “o principal modo de estabelecer parcerias entre o Estado e empresas do setor privado para realização de empreendimentos é a celebração de contratos”. A Lei de Concessão (Lei Federal nº 8.987/1995) e a Lei de Parceria Público Privada (Lei Federal nº 11.079/2004) regulamentam três tipos de contratos de parcerias:

- a) Concessão Comum (Lei Federal nº 8.987/1995): o Estado delega a implantação e operação do bem público a concessionária. Os recursos para o investimento ficam a cargo da concessionária e sua remuneração para recuperação do investimento são obtidos através da exploração do ativo por determinado período determinado previamente em contrato, tipicamente na forma de cobrança de tarifas dos usuários.
- b) Concessão Administrativa (Lei Federal nº 11.079/2004): o Estado delega o serviço (pode ser a implantação e gestão) e remunera a concessionária, na forma de uma contraprestação pública (aplicada sobretudo quando não é possível remunerar por meio de tarifas, nem outras formas de exploração do ativo).

- c) Concessão Patrocinada (Lei Federal nº 11.079/2004): nesse caso, a concessionária é remunerada pela tarifa cobrada dos usuários e também pelo Estado, na forma de uma contraprestação pública (aplicada tipicamente quando a remuneração exclusivamente oriunda de tarifas não é capaz de conferir atratividade econômico-financeira).

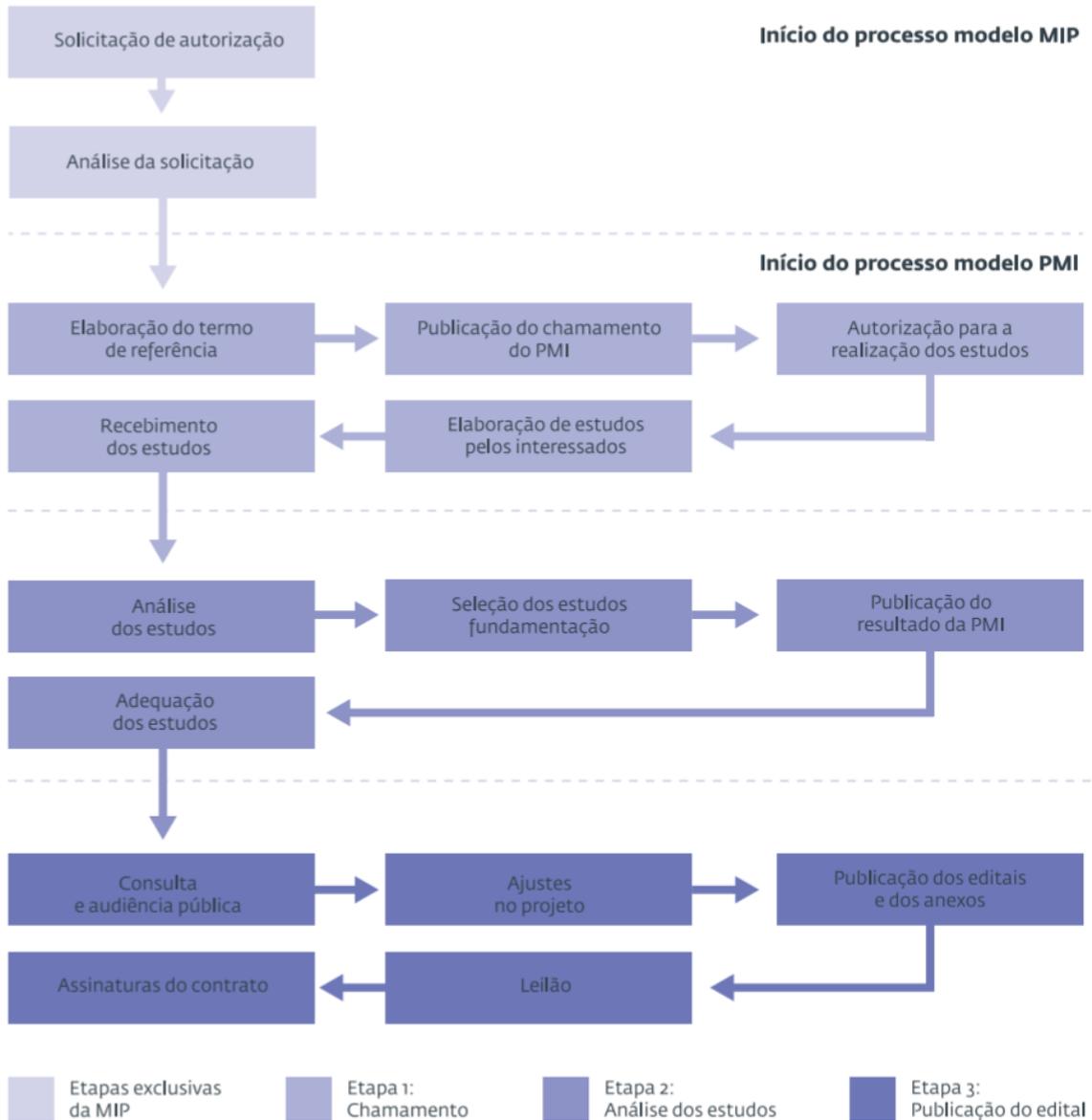
Ainda que seja possível sua aplicação nesse tipo de empreendimento, não há exemplos de concessão de parques urbanos que tenham sido estruturados no formato de PPP (parceria público-privada, seja por meio de concessão administrativa ou de concessão patrocinada). Por conta disso, e do ponto de vista da pesquisa que está sendo desenvolvida, não cabe ser exaustiva na análise de todas as modalidades de parcerias indicadas. Sem prejuízo, não é demais notar que a diferença principal entre esses módulos concessórios é a estrutura remuneratória (conforme exposto acima) e as nuances de dela decorrem, de modo que diversas considerações acerca das Concessões Comuns se aplicam *mutatis mutandis* às concessões patrocinadas e administrativas. Nesse sentido, o modelo utilizado para o caso do Parque Ibirapuera foi o da Concessão Comum, sendo necessário tratar de alguns de seus aspectos jurídicos que afetam diretamente a atratividade do investimento em parques urbanos.

Os contratos de concessão de parques urbanos consideram, em sua maioria, um montante de investimento inicial para implantação de novos atrativos e melhoria da infraestrutura existente, para o aprimoramento da experiência de visitação do usuário. Esses investimentos são amortizados ao longo do contrato, que costumam ter duração maior de 20 anos. Para tanto, considerando projetos de longo prazo e com montantes de investimento iniciais altos, “o regime jurídico comum a todos esses contratos têm a ver com a necessidade de assegurar segurança ao investidor no decorrer de um período dilatado; do contrário, ele não faria investimento algum”. (SUNDFELD, 2014, p. 59).

De nenhuma maneira os contratos de concessão podem ser confundidos com aliena o ou privatiza o do empreendimento público; o espaço continua sendo público, e, por isso, a concessionária não pode restringir o acesso dos visitantes, ainda que possa cobrar tarifas para o acesso a alguns atrativos que venha a implantar, respeitando as limita es impostas no contrato e legisla o aplicável para tal. Mais do que isso: a atribui o da atividade concedida permanece sendo pública, sendo a presta o direta delegada a um particular por prazo determinado, durante o qual este estará obrigado a desempenhar tal presta o (sujeito  

regulação e fiscalização pelo concedente), tendo, como contrapartida, o legítimo direito de explorar o ativo e ser remunerado por isso.

Figura 1 - Fluxo do Processo de Concessão



Fonte: Vieira (2014). In: IFC, 2015.

Um aspecto essencial que distingue contratos de concessão de demais relações contratuais é que, para além de disciplinar direitos e obrigações entre as partes, os contratos de concessões são instrumentos para tratamento dos riscos do projeto concedido. Note-se que concessões são longevas e cobrem um plexo bem amplo de encargos. Então, em vez de pormenorizar esses encargos (uma tarefa impossível), o contrato deve se propor a identificar os riscos inerentes ao projeto e alocá-los entre as partes, com o propósito de balizar a longa relação contratual,

necessariamente sujeita a mutações com o decurso do tempo. Nesse sentido, a alocação de riscos eficiente (que pondera a melhor parte posicionada a mitigar o risco e tratá-lo ao menor custo) é essencial para assegurar a atratividade do projeto perante agentes do mercado.

Os projetos de concessão são elaborados pelo Estado e seguem um rito de estruturação. Para melhor elucidar esse processo entre estruturação e publicação dos documentos, a Figura 1 e Tabela 1 trazem os principais marcos e descrição de cada uma das etapas.<sup>5</sup>

**Tabela 1** - Principais Ritos da Estruturação de Projetos de Concessão

<b>Etapa - Processo</b>	<b>Descrição</b>
Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)	Não é uma etapa obrigatória, mas pode ser interessante para obter insumos técnicos para elaboração dos projetos. Através do PMI, o Estado determina quais tipos de informação querem colher para auxiliar na estruturação do projeto de concessão. É comum que sejam solicitados estudos Econômico-financeiros, jurídicos, operacional e arquitetônico. O interessado que apresenta estudos é tipicamente remunerado por isso, normalmente pelo vencedor do leilão, e de acordo com os critérios (inclusive atinentes à qualidade dos estudos) fixados no edital do PMI.
Estruturação	Nessa etapa, é avaliada a viabilidade da concessão por meio das modelagens econômicas, com subsídio das áreas jurídicas, operacionais e arquitetônicas. O produto dessa fase são as minutas dos documentos do Edital que serão publicados para consulta pública. Muitas vezes é feita por técnicos da Administração Pública, porém é bastante comum que conte com assessoria especializada contratada para esse fim.
Consulta e Audiência Pública	O Estado publica uma versão preliminar do Edital e seus anexos para colher contribuições da população e dos interessados. Tais contribuições podem ser feitas por meio escrito (consulta pública) e/ou em evento específico e de forma oral (audiência pública). Essa etapa é essencial para colher a percepção da população e dos agentes do mercado a respeito da maneira como foi desenhada a parceria, colher propostas de melhorias e solicitações de informação. Vale destacar que em muitos casos a legislação determina a realização de consultas e audiências públicas como requisito de validade da licitação.
Publicação do Edital e dos Anexos	A publicação do Edital conta com os ajustes pós consulta pública e o Edital permanece aberto em tempo para que os interessados possam estudar a

<sup>5</sup> Note-se que essas etapas são meramente ilustrativas, podendo variar conforme as necessidades de cada projeto, bem como de acordo com a legislação de regência e estrutura de governança do ente estruturante.

<b>Etapa - Processo</b>	<b>Descrição</b>
	modelagem final da concessão, bem como realizar visitas técnicas nas áreas a serem concedidas e, assim, elaborar suas respectivas propostas para a licitação.
Leilão (Recebimento das Propostas)	Os interessados, após a realização dos Estudos de viabilidade, fazem suas propostas. Nos casos nos quais há mais de um interessado, a concorrência pode ser um determinante para estabelecer o valor a ser desembolsado no Leilão. Entregue as propostas pelos interessados, uma comissão do Poder Concedente é responsável por avaliar se o interessado cumpriu com todas as determinações dispostas pelo Edital, quanto sua qualificação e na proposta. Vale ressaltar que essa competição pode se dar em leilão em viva-voz ou por escrito em meio virtual, ou apenas com única rodada de entrega de envelopes, o que pode variar conforme cada licitação.
Assinatura do Contrato	Determinado o vencedor do certame e avaliado se está apto para assumir o projeto (esgotamento da fase recursal da licitação, homologação do certame, adjudicação do contrato e cumprimento de condições precedentes), há o rito de assinatura do contrato. Normalmente, é a contagem do início da concessão e das etapas de transição da operação e início das obras. Vale ressaltar que o deslinde de um processo licitatório muitas vezes é litigioso, podendo ocasionar um longo lapso temporal entre a data do leilão e a data de assinatura do contrato.
- Gestão Contratual -	
Transição da Operação	Normalmente há um primeiro estágio no qual o Poder Concedente acompanha a Concessionária na assunção dos encargos com serviços, para que a transição aconteça de forma mais coordenada.
Assunção da Operação e Gestão Contratual	Após determinado período a concessionária passa operar “sozinha” e o Poder Concedente passa a fiscalizar a seu serviço.

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez que os contratos de concessão pressupõem uma relação entre poder concedente, concessionária e usuário, é fundamental que todas as suas etapas e informações principais sobre o projeto sejam publicadas para todas as partes. A etapa de consultas e audiências públicas é essencial para receber contribuições, tanto dos usuários e representantes civis para ajustes nos encargos que serão delegados ao parceiro privado e como se dará a gestão desse serviço, quanto para os interessados privados, que podem solicitar mais informações ou ajustes nos termos do edital para a elaboração das propostas em tempo para apresentação delas.

Na fase de estruturação, o Poder Concedente elabora um Modelo de Negócios Referencial para que seja possível avaliar a atratividade do empreendimento através da intervenção. Esse Modelo de Negócios realizado pelo Poder Concedente acaba subsidiando os valores mais relevantes do

contrato, tanto nos valores de outorga, mas também nos encargos com serviços e obras que vão ser delegados ao parceiro privado. É também nessa fase que são elaborados documentos jurídicos (edital, contrato) e técnicos (memoriais descritivos, encargos operacionais específicos, quadro de indicadores de desempenho).

**Figura 2** - Estudos necessários à estruturação de uma Concessão

Estudos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeção de demanda</li> <li>• Projeto operacional e indicadores de desempenho</li> <li>• Projeto de engenharia e programas de investimento</li> <li>• Estudos ambientais</li> </ul>
Viabilidade Econômico-financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelagem econômico-financeira</li> <li>• Modelo de negócio</li> <li>• Estrutura de financiamento</li> <li>• Análise de risco</li> </ul>
Estudos Jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelagem jurídica</li> <li>• Edital</li> <li>• Contrato</li> <li>• Anexos</li> </ul>

Fonte: Vieira (2014). In: IFC, 2015.

Já na fase do Leilão (recebimento das propostas), é quando o Poder Concedente seleciona o concessionário, por meio da análise de propostas documentação comprobatória de qualificação técnica e econômico-financeira que foram exigidas no âmbito do Edital, para enfim determinar o vencedor do certame. Da parte do interessado, ou concessionária, o estudo da viabilidade do projeto costuma se iniciar na publicação da Consulta Pública, na qual os principais insumos para elaboração da sua proposta já são apresentados pelo poder concedente.

Estes projetos apresentam uma complexidade que não envolve apenas o campo jurídico, como pode parecer até então. Além de uma equipe jurídica, também são necessárias equipes para o desenvolvimento das modelagens econômico-financeiras, dos estudos técnicos e de engenharia e arquitetura com o propósito de ter um diagnóstico assertivo quanto aos encargos e investimentos exigidos para o projeto. Portanto, é necessária uma equipe multidisciplinar, tanto da parte do poder concedente para elaboração e estruturação do projeto como um todo, e da parte da concessionária para elaboração da proposta, e, posteriormente, para gestão dos encargos previstos para implantação, gestão e operação do parque. Os estudos necessários para

a estruturação de uma concessão estão destacados na Figura 2, e serão aprofundados no subcapítulo 2.2 desta monografia.

Compreendidos os principais aspectos de um projeto de concessão, bem como acontece sua estruturação, no item seguinte serão elencados quesitos que afetam diretamente a modelagem de um projeto de concessão de parques urbanos. Os pontos abordados serão analisados posteriormente no capítulo 4, sob a ótica do Estudo de Caso.

## **2.2 COMPOSIÇÃO DA MATRIZ DE RISCO DA PESQUISA: FATORES-CHAVE QUE IMPACTAM A MODELAGEM DE UMA PROPOSTA PARA PARQUES URBANOS**

Para além do Modelo de Negócios Referencial elaborado pelo Poder Concedente, é necessário que os futuros interessados realizem seus próprios estudos técnicos para avaliar o negócio, tanto do ponto de vista da tomada de decisão para entrar ou não nesse tipo de projeto, quanto do volume de recursos financeiros necessários para tal, bem como das oportunidades de geração de caixa que o projeto pode trazer. Por conta disso, é importante que os futuros licitantes compreendam os termos dispostos no Edital de Concessão, para que possam elaborar estudos aprofundados a respeito da sua viabilidade em investir no negócio de tal modo a poder fazer a melhor proposta, em virtude da concorrência.

Há uma dificuldade em acessar as modelagens de interessados nesses certames, pois, ainda que seja obrigação do Poder Concedente abrir a maior quantidade de informações aos interessados, esses estudos detalhados dos particulares não são tornados públicos, apenas suas propostas<sup>6</sup>. Como explicita Moreira (2007):

“(...) se existem riscos oriundos do Poder Público, há outros que são íntimos ao empresário, que só ele tem condições de avaliar e aferir. Existem várias informações que o mercado fornece e o investidor tem conhecimento mais apurado. Também tais dados vão compor os *trade-offs* que resultarão na proposta.” (MOREIRA, 2007, p.7)

O objetivo não é replicar um Modelo de Negócios desenvolvido pelo Poder Concedente, mas sim elencar os principais pontos estabelecidos no Edital que devem ser levados em conta para

---

<sup>6</sup> Alguns editais também costumam exigir que licitantes apresentem seus próprios planos de negócios. Todavia, os planos que venham a ser apresentados por licitantes muitas vezes não refletem efetivamente a forma que se pretende conduzir / que se conduz o empreendimento.

a construção de um Modelo de Negócio por parte dos interessados, e assim, avaliar os riscos oriundos da gestão e operação deste tipo de projetos. Dessa forma, a seguir são levantados fatores que seriam interessantes serem levados em conta para realizar a proposta para deter a concessão de parque urbano.

Estes fatores são organizados a partir da lógica trazida por Vieira (2014) representada na Figura 2, que reproduz a forma pela qual os governos, durante a estruturação, e os interessados, na elaboração de suas propostas, organizam os estudos que compõe estes projetos. A Tabela 2 organiza os principais fatores baseados em três principais estudos que estruturam os projetos de concessão, detalhados nos itens a seguir. Reforça-se que o objetivo não é ser exaustiva no levantamento de todos os fatores que compõe cada um dos estudos, mas sim destacar os principais pontos que podem afetar diretamente a análise de risco desse tipo de projeto.

**Tabela 2** – Estudos necessários na estruturação e elaboração de proposta e os fatores que serão abordados nesta pesquisa

Áreas de modelagem	Estudos necessários	Fatores-chave
Técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeção de demanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitação e Taxa de Captura</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto operacional e indicadores de desempenho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encargos de operação</li> <li>• Indicadores de desempenho</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de engenharia e programas de investimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encargos de obra</li> <li>• Programa de investimentos</li> <li>• Informações fornecidas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudos ambientais</li> </ul>	
Viabilidade econômico-financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelagem econômico-financeira<sup>7</sup></li> <li>• Modelo de Negócio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receitas estimadas</li> <li>• Investimentos estimados</li> <li>• Outorgas</li> <li>• Duração do Contrato</li> <li>• Impostos</li> </ul>

<sup>7</sup> A bibliografia utilizada que discorre a respeito de modelagens de concessões, utilizam o termo “modelagem econômico-financeira” no que tange o que é definido por Rocha Lima (p.40, 2011) como “Uma |AQI| deve conter informações na forma de indicadores da capacidade de fazer, dos resultados esperados, da segurança e dos riscos do investimento no empreendimento, que deem sustentação às avaliações do empreendedor destinadas a validar a oportunidade de investimento sob crítica (a ideia)”. Optou-se por manter o termo “modelagem econômico-financeira” neste capítulo de revisão teórica sobre o assunto, e, a partir do capítulo 3, adequar para “Análise da Qualidade do Investimento”.

Áreas de modelagem	Estudos necessários	Fatores-chave
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura de financiamento</li> <li>• Análise de Risco*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento</li> </ul>
Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelagem Jurídica</li> <li>• Edital</li> <li>• Contrato</li> <li>• Anexos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arcabouço Legal</li> <li>• Alocação de riscos</li> <li>• Critério de Julgamento</li> <li>• Qualificação Técnica</li> <li>• Matriz de Competências e Governança</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

A seguir, a ideia é se aprofundar em cada uma dessas áreas de modelagem que compõe um projeto de concessão de parques e elencar os principais fatores que serão abordados na pesquisa na forma de análise de risco ao longo do capítulo 4.

### 2.2.1 ÁREA TÉCNICA

Quando se fala de área técnica, ou técnica-operacional, em uma modelagem de projetos de concessão e PPPs, trata-se dos estudos que embasam a estrutura de custos do que vai ser dimensionado através do modelo econômico-financeiro, para averiguar a viabilidade do projeto, e a estrutura de riscos e regramentos que serão trazidos na modelagem jurídica.

Como exposto pelo Instituto Semeia (2023), tratando especificamente de projetos de concessão em parques, as equipes técnico-operacionais são compostas por profissionais da área de:

- i. Engenharia com experiência em infraestrutura, serviços relacionados a operação e orçamentação de obras;
- ii. Técnicos ambientais com experiência em gestão, manejo, análise ambiental, análise de instrumentos regulatórios, entendimento das dinâmicas de visitação e uso público em unidades de conservação; e
- iii. Arquitetura com experiência em uso, ocupação do solo e características presentes em parques, além de desenho arquitetônico de edificações.

Como exposto na Figura 1, os estudos necessários ligados a essa área são a projeção de demanda, o projeto operacional e indicadores de desempenho, o projeto de engenharia e programas de investimento, e, por fim, os estudos ambientais. A seguir, são abordados cada um

desses estudos, com os devidos destaques aos fatores que destaco em cada um deles, que embasarão a análise de risco que será desenvolvida mais a frente nesta monografia.

### **Projeção de demanda**

A projeção de demanda trata do cerne da análise de viabilidade financeira de projeto de concessões em parques, uma vez que põe a prova, através de estimativas, o potencial que o parque tem na geração de receitas com base na capacidade de visitação do espaço público. Aqui, não são estimados apenas a possibilidade de ampliação da visitação, mas também da capacidade de atração dos atrativos internos do parque, existentes ou propostos. Como descrito pelo Instituto Semeia (2023):

“Já o estudo de demanda leva ao modelo econômico-financeiro o perfil comercial dos negócios e, através de métodos econométricos e estatísticos ou pesquisas, apresenta o potencial de receber visitação do parque bem como a capacidade de geração de receita do projeto, considerando inclusive as melhorias projetadas.” (Instituto Semeia, p. 18)

A análise de demanda deve abranger o número de visitantes do parque, considerando tanto sua capacidade atual quanto o potencial de atração de novos usuários. O potencial de utilização dos serviços específicos, expresso pela taxa de captura nesta pesquisa, juntamente com a projeção de visitação ao longo de toda a concessão, deve ser apresentado através de<sup>8</sup>:

- Uma lista abrangente de premissas adotadas para projetar a demanda inicial;
- Explicação da metodologia utilizada para estimar essa demanda inicial;
- Identificação das variáveis utilizadas para projetar o crescimento da demanda durante o período contratual; e
- Descrição da metodologia empregada para projetar o crescimento da demanda com base nessas variáveis.

Para este estudo, destacam-se os fatores de visitação e taxa de captura dos atrativos que são abordados a seguir:

---

<sup>8</sup> Conforme premissas trazidas pelo Manual das Parcerias do Estado de São Paulo, página 90.

#### a) Visitação e Taxa de Captura

Ainda que os editais apresentem um estudo de demanda que considere o aumento da visitação ao longo da execução contratual, é de suma importância que o interessado faça suas próprias estimativas considerando os atrativos que serão previstos no seu modelo comercial, que não necessariamente serão os mesmos apresentados pela Administração Pública no âmbito do Modelo de Negócios Referencial apresentado no Edital.

Outro ponto que chama atenção nesse aspecto é que nem todo ente público monitora o número de visitantes dos parques urbanos. Existe uma complexidade na contagem de visitantes, uma vez que não há equipamento nem recursos humanos disponíveis para a contagem de visitantes de forma contínua, tampouco possuem equipamentos que possam fazer esse tipo de contagem de forma automatizada. As estimativas costumam considerar a percepção dos gestores dos parques a respeito da visitação, não sendo dados precisos.<sup>9</sup>

Considerando essa inconsistência de dados, as estimativas de visitação e os efeitos do consumo dos usuários nos serviços prestados não são tão assertivos. Assim como no modelo referencial previsto no Edital, os proponentes devem estimar o avanço da visitação e da taxa de captura de usuários nas unidades geradoras de caixa (UGCs) através de metodologias ancoradas nas premissas que tiverem disponíveis. Deve-se considerar também que mudanças de hábito da população, o oferecimento de atividades coletivas gratuitas e a boa infraestrutura são essenciais para que o parque mantenha sua qualidade para atender a população, e, conseqüentemente, o crescimento do número de visitantes.

Considerado isso, não se pode perder de vista que parques urbanos continuam sendo equipamentos que cumprem uma função ambiental fundamental nas cidades, e, por isso, a visitação e os atrativos previstos não podem comprometer a manutenção desta função. Portanto, há um limite do que pode ser previsto de atividades, sejam elas comerciais ou não, e há uma capacidade que o parque é capaz de atender em relação ao lazer da população sem comprometer a fauna e flora presente no ambiente.

---

<sup>9</sup> Há diversas formas para a realização da contagem de visitantes de parques. Ainda que com foco para parques naturais, o ICMBio (2020) trouxe uma série de possibilidades de tecnologias e metodologias para que a contabilização do número de visitantes seja feita, incluindo, mas não se limitando a: contagem manual, fotografias aéreas, gravações com câmeras, estimativas, auto registro, contadores mecânicos, entre outros.

## **Projeto operacional e indicadores de desempenho**

O projeto operacional, ou modelagem operacional, tem como premissa descrever os serviços previstos no projeto e que serão entregues à gestão da iniciativa privada pelo tempo do contrato. É crucial que este modelo seja detalhado o suficiente para permitir a verificação dos dados, garantindo que os recursos dimensionados sejam adequados para assegurar a prestação dos serviços conforme planejado, em termos de níveis, quantidade e qualidade (ESTADO DE SÃO PAULO). Os principais elementos a serem abordados e apresentados no modelo operacional incluem:

- Uma descrição detalhada da estrutura de prestação de serviços (diretrizes operacionais);
- Um perfil detalhado do pessoal operacional, de manutenção e administrativo;
- Uma lista detalhada dos recursos materiais necessários para a prestação dos serviços em cada área; e
- Estimativas do consumo de água, energia, telecomunicações e outros serviços públicos fornecidos à Concessionária.

Já os indicadores de desempenho são utilizados pelo Poder Concedente para avaliar a qualidade da prestação dos serviços da Concessionária. O edital de concessão deve indicar os mecanismos de fiscalização e avaliação da qualidade dos serviços que serão adotados, visando garantir a prestação adequada dos serviços concedidos.

Caso não desempenhe no nível de qualidade previsto pelos indicadores, a concessionária se sujeita a penalidades pecuniárias, conforme a gravidade da situação. Por isso, é necessário que esses indicadores sejam avaliados pelo interessado, uma vez que parte dos mecanismos de fiscalização do poder concedente normalmente consiste em prestação de contas pela concessionária por meio de relatórios de operação, que fornecerão os subsídios necessários para avaliação do seu desempenho.

### a) Encargos de operação

Os encargos operacionais desempenham um papel crucial na proposta do interessado, uma vez que abrangem os serviços pelos quais a concessionária será responsável ao longo de todo o contrato. Geralmente, esses encargos representam os maiores custos assumidos pela concessionária, destacando a importância de considerar a adoção de inovações tecnológicas

para otimizar esses serviços<sup>10</sup>. Isso não apenas promove a sustentabilidade, mas também busca minimizar o uso de recursos, contribuindo para uma gestão mais eficiente e econômica. As estimativas de custos com a operação, denominados OPEX, são levados ao modelo econômico-financeiro, e a partir disso é possível avaliar qual o montante de recursos que são necessários obter através de receitas para que o modelo seja sustentável.

Em linhas gerais, podemos tratar os encargos de operação em parques urbanos em 5 grupos que devem ter seu escopo detalhado nos anexos do contrato do edital de concessão:

- i. Administrativo: as ações diretamente relacionadas a gestão do parque, os profissionais necessários para compor o quadro técnico da concessionária para execução dos serviços.
- ii. Atendimento ao usuário: provisão de serviços de apoio aos visitantes, como informações do parque, serviços de apoio a visitação, centro de visitantes, alimentação, oferecimento de atividades culturais e de lazer abertas ao público, ações de inclusão, entre outros.
- iii. Manejo e conservação dos recursos naturais: manejo de áreas verdes, manejo da fauna, gestão de resíduos naturais, entre outros.
- iv. Segurança e Vigilância: para garantir a integridade dos visitantes e proteção do patrimônio do parque, deve ser prevista o dimensionamento de uma equipe de profissionais dedicados ao serviço de segurança, estrutura tecnológica de monitoramento (CFTV), procedimento de comunicação de casos ao poder concedente, entre outros.
- v. Zeladoria: manutenção das edificações e infraestrutura como sinalização, gestão de resíduos produzidos pelos visitantes, limpeza dos sanitários e edificações.

Não há como ser exaustivo na descrição desses encargos operacionais, porque cada caso, e cada edital, apresenta-os de maneira específica para determinado parque. Agregar nesses 5 grupos é uma maneira de elucidar de forma mais generalista como esses encargos acabam se organizando em muitos dos projetos.

---

<sup>10</sup> Essa afirmação refere-se ao caso da concessão de parques e outros projetos ditos *brownfield*, em outros projetos *greenfield*, é possível que a lógica se inverta e o CAPEX represente o encargo mais expressivo.

## b) Indicadores de desempenho

Para garantir a qualidade do serviço prestado, um dos anexos do Edital define indicadores de desempenho que servirão de insumo ao poder concedente para avaliar a qualidade do serviço prestado pela concessionária de acordo com o determinado em contrato.

Através da aferição desses indicadores, de acordo com o estabelecido no edital, uma penalidade pode ser imposta à concessionária, normalmente em forma de compartilhamento de uma porcentagem da receita operacional bruta de um determinado período. Se o desempenho for recorrentemente ruim, pode ser que o poder concedente opte pelo encerramento do contrato.

Normalmente, a forma de aferição desses indicadores acontece através de:

- Uma pesquisa de satisfação com os usuários, que deve ser feita pela concessionária em uma periodicidade indicada em contrato;
- Planos Operacionais que tem seus insumos descritos no edital, e com base neles o poder concedente ou o verificar independente poderá fazer uma avaliação mais criteriosa do atendimento da qualidade do serviço; e
- Fiscalização do poder concedente, ou do verificador independente.

Note que, a figura do Verificador Independente não é uma previsão comum a todos os contratos de concessão de parque urbanos. No entanto, quando aparece, normalmente esse ente é escolhido pela Concessionária e validado pelo Poder Concedente. A adoção do modelo do verificador independente tem sido bem recebida pelo mercado, tendo em vista que insere um terceiro imparcial no contexto da fiscalização do contrato, o que afastaria um potencial viés do poder concedente em seu próprio favor quando agindo diretamente como fiscalizador. Como destaca o Instituto Semeia (2023):

“De modo geral, para que o mecanismo de aferição de desempenho tenha efetividade, dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, a performance do privado deve estar atrelada à remuneração dos serviços, assim, quando o serviço for ruim, o parceiro deve automaticamente pagar a mais, ou receber a menos, conforme o tipo de contrato. O segundo quesito é a existência de uma entidade isenta para realizar a verificação do desempenho, de forma a assegurar que não haja nenhum viés na medição e os resultados sejam incontestes.” (SEMEIA, p. 36)

## **Projeto de engenharia e programas de investimento**

Um pouco diferente do que pode ocorrer em outros setores de infraestrutura, os projetos de concessão em parques urbanos normalmente não contam com projetos de construção civil já elaborados para execução. Dessa forma, os regramentos previstos em contrato estabelecem quais são os critérios mínimos para a elaboração desses projetos de intervenção por parte da concessionária, que será responsável desde a elaboração do projeto, sua aprovação, até sua construção. Assim como os encargos operacionais, os encargos de projeto e obras são descritos nos anexos do contrato, deixando claro os requisitos mínimos para os serviços a serem realizados. Como descreve o Instituto Semeia (2023) sobre a determinação dos encargos no anexo do contrato denominado Caderno de Encargos da Concessionária<sup>11</sup>:

“(…), é salutar que sejam pensados não somente em questões operacionais, como a descrição dos resultados esperados com obras e serviços, mas também em questões estratégicas que levem ao projeto direcionamentos para promover a melhor experiência do usuário, o desenvolvimento local e a conservação. Vale ressaltar que quanto melhor descritos os resultados esperados e os prazos para seu cumprimento, melhor será para que potenciais licitantes possam realizar suas análises, e para a concessionária elaborar os projetos, assim como o Poder Concedente fiscalizar o cumprimento contratual.” (SEMEIA, p. 34)

Já o Programa de Investimentos vem ao encontro a determinação desses encargos de obra, estabelecendo os prazos máximos para apresentação dos projetos e execução das obras, sobre pena de multa em caso de descumprimento dos prazos sem justificativas.

### a) Encargos de projeto e obra

Os encargos de obra são trazidos no Edital com a listagem das intervenções que devem ser realizadas e a descrição da qualidade mínima das infraestruturas a serem implantadas. Essas determinações podem vir ou não com projetos elaborados, no entanto, é comum que só conte com a indicação de quais obras são necessárias. Note-se que essa decisão de modelagem desloca do poder concedente ao concessionário não apenas riscos de obra, mas também riscos de

---

<sup>11</sup> O Caderno de Encargos da Concessionária é um documento anexo ao contrato, que conta recomendações, obrigações e boas práticas relacionadas aos encargos de operação e intervenção do projeto. A estrutura dos Editais de Concessão será mais bem discorrida no item 2.2.3 ÁREA JURÍDICA.

projeto, vez que o particular que será responsável por elaborar os projetos. Para além das estimativas trazidas no Plano de Negócios do Edital, é interessante que o proponente faça as suas próprias com base no material técnico fornecido pela Administração Pública com as áreas e a localização das intervenções, para apurar se os custos podem ser reduzidos ou se estão subestimados para o grau de complexidade e nível de qualidade solicitada no edital.

b) Programa de investimentos

Assim como edital determina as intervenções necessárias, normalmente também são estabelecidos os prazos para que essas obras sejam concluídas, com risco de penalidade caso não sejam entregues de acordo com o contrato. O cronograma físico financeiro do proponente deve considerar esses prazos para avaliar quais são as fontes dos recursos para realização dessas obras, bem como a necessidade de projetos e aprovação delas.

c) Informações fornecidas

As informações técnicas fornecidas pela Administração Pública devem oferecer a melhor correspondência com a realidade, para que os interessados possam fazer suas estimativas de custos com obras e serviços de forma mais apurada. Isso quer dizer que, os dados relacionados a dimensionamento de áreas construídas, áreas livres, estado das infraestruturas, estimativas ou contagem de visitantes, entre outros, devem corresponder com a realidade para evitar um reequilíbrio econômico-financeiro por conta de distorções com as informações. Ainda que seja comum que os Editais façam uma ressalva (*disclaimer*) atribuindo ao interessado o levantamento das informações, uma vez que alguns dados são apresentados pela Administração Públicas nos anexos eles podem se tornar vinculativos. Como Moreira discorre:

“Se o edital omitir ou errar algum dado que tenha impacto causal sobre o risco da concessão (por dolo, negligência ou ignorância — tanto faz), e caso isso não seja detectável *ictu oculi* pelos interessados (a quem se atribui o ônus de pedir esclarecimentos ou impugnar o edital), as conseqüências de sua futura instalação não poderão ser atribuídas ao concessionário.” (MOREIRA, p. 6)

“Quem ignora ou despreza um risco apenas o incrementa. E os riscos poderão ser conhecidos — e incluídos (ou não) nos custos — somente se for adotada uma prática preventiva de transparência que conduza ao mais próximo possível da simetria de informações. Como frisou Cintra do Amaral: "Não basta à Administração abrir a licitação. É indispensável atrair a iniciativa privada para o esquema da parceria. Para isso é necessário fornecer parâmetros confiáveis, que permitam ao interessado emitir um juízo empresarial quanto à viabilidade da concessão ao longo do prazo — necessariamente longo — a ser fixado no edital para a prestação do serviço" (MOREIRA, p. 6)

## **Estudos ambientais**

Por fim, os estudos ambientais são essenciais para definir a potencialidade da realização de atividades ao visitante, considerando todas as limitações inerentes a um equipamento cujo um dos objetivos é a preservação ambiental. Esses estudos são extremamente relevantes para fins de projetos de infraestrutura pesada, tendo em vista os extensos impactos ambientais que tipicamente são ocasionados e a sua relevância para a condução do processo de licenciamento ambiental, mas adquirem contornos diferenciados no caso de parques urbanos, tendo em vista justamente as características desses ativos. Sendo assim, para parques urbanos, é uma importante ferramenta para entender as características ambientais dos parques, em conjunto com os regramentos que disciplinam sua gestão e operação como Plano Diretor do parque ou Plano de Gestão (Semeia, 2023). Neste estudo, não será abordado nenhum fator de risco diretamente relacionado a esses estudos, no entanto, mais a frente, do ponto de vista da modelagem jurídica, entende-se que os riscos relacionados ao arcabouço legal poderão considerar esses aspectos.

### **2.2.2 ÁREA MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA (ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO)<sup>12</sup>**

Ao realizar a análise da qualidade do investimento para a concessão de parques urbanos, é essencial simular a atratividade do projeto, levando em conta vários aspectos, como receitas, custos, impostos, taxas, equipe técnica e requisitos contratuais (Semeia, 2023). Esses pontos são analisados na modelagem técnica e são inseridos no modelo econômico-financeiro.

Embora não seja obrigatório pela administração pública, é considerado uma boa prática tornar essas simulações públicas. Disponibilizar esses dados permite que interessados e potenciais licitantes examinem as bases que embasaram a elaboração dos documentos do edital.

---

<sup>12</sup> Como pode ser verificado na Figura 2, comumente é empregado o termo “viabilidade econômico-financeira” se referindo a Análise da Qualidade do Investimento (AQI), na literatura que trata de parcerias público privadas. No entanto, atendendo a doutrina utilizada ao longo da monografia, o termo empregado será “análise da qualidade do investimento”, como definido por Rocha Lima (2011).

Com base nas obrigações contratuais determinadas e nas simulações de receita estruturadas pelo poder concedente no modelo de negócio de referência, o poder concedente pode avaliar se o projeto é atrativo ou não e então publica este Edital.

### **Modelagem econômico-financeira e Modelo de Negócio**

A Modelagem econômico-financeira é a ferramenta utilizada para avaliar se os custos inerentes a operação e a implantação da infraestrutura demandada no projeto, frente o potencial de geração de receitas, torna o projeto sustentável.

Do outro ponto, o Modelo de Negócio é o rol de premissas utilizadas pelo poder concedente em um projeto referencial, que comprova que o projeto é sim viável financeiramente para os interessados. No entanto, essas premissas, são divididas entre os encargos que são considerados obrigatórios e que são estabelecidos no Edital, e as propostas de geração de receita, que muitas vezes levam em conta as estimativas levantadas pela administração pública no modelo referencial, que muitas vezes tende a ser conservador. Assim sendo, cabe ao interessado realizar a sua própria modelagem, considerando todos os potenciais que pode achar que seriam relevantes no seu modelo de negócios próprio, podendo assim estruturar a sua proposta no âmbito do certame, se julgar o projeto atrativo.

#### a) Receitas estimadas

As receitas no Edital de Concessão são estimadas com base na proposta referencial do modelo de negócios proposto pela Administração Pública. Essas receitas consideram as Unidades Geradoras de Caixa (UGCs) disponíveis no Parque Urbano, sobretudo através da sua estrutura de entretenimento, alimentação, estacionamento, eventos e publicidade. Normalmente, a proposta de Unidades Geradoras de Caixa não é vinculativa no Edital, ou seja, o interessado não precisa replicar exatamente as fontes de receita como proposto, a não ser que sejam obrigações expressas no Caderno de Encargos da Concessionária.

As estimativas feitas na estruturação, normalmente, utilizam como premissa valores paramétricos considerando os valores praticados no entorno ou que já são praticados no parque quando ainda administrados pela Administração Pública. Outra premissa chave para estimar as receitas é a projeção de demanda do parque ao longo dos anos do contrato, bem como as limitações de uso e ocupação estabelecidas em uma série de legislações e normas que regulamento o espaço dos parques.

Considerando todas as limitações apontadas anteriormente, do arcabouço legal e das especificações do Edital, as fontes de receita podem acabar sendo limitadas. Dependendo da dimensão do parque e da infraestrutura já implantada, há mais possibilidades para receita. Algumas das possibilidades de receitas e que já são praticadas nos projetos implantados são:

- i. Alimentação e bebidas: pode ser considerada um serviço mínimo de apoio ao usuário. É interessante que sejam oferecidas refeições com diferentes tickets médios para atender a maior parte da população que utiliza o parque;
- ii. Cultura e Lazer: pode estar relacionada a exposições permanentes ou não, planetário, espaço para eventos culturais, estruturas de entretenimento, etc. A disposição desses usos e ocupação está intimamente relacionada a legislação, normas e disposições do contrato de concessão;
- iii. Publicidade e Cessão de Espaços: normalmente há legislações específicas para a exposição de marcas em espaços públicos que devem ser respeitadas e aprovadas para a sua implantação. Dependendo da localização e da quantidade de visitantes que o parque recebe, as receitas com publicidade são capazes de subsidiar boa parte dos custos da operação do parque. Já a cessão de espaços também está ligada com a exposição de marcas, mas pode ser através de estruturas móveis itinerantes ou de espaços físicos construídos locados para o oferecimento de algum serviço.
- iv. Aluguel de Bicicletas: o serviço de aluguel de bicicleta é um atrativo interessante para atender uma demanda dos usuários.
- v. Estacionamento: uma facilidade para acesso a parques, sobretudo aos que não são facilmente acessíveis por transporte público. A sua implantação não é possível em todos os parques, mas a depender do número de vagas disponíveis, também pode ser considerada uma importante fonte de receita.
- vi. Eventos: a realização de eventos em espaços abertos está condicionada a restrições do ponto de vista ambiental e de uso e ocupação do espaço. Há limitações que tangenciam a capacidade do espaço de receber público sem afetar a fauna e flora do parque. Por isso, esse tipo de atividade deve ser criteriosamente aprovado e monitorado para compreender se não afeta de forma negativa o ambiente do parque para que possa ser realizada. Outra complexidade se relaciona com a cobrança de ingresso em área livre em parques; a regulamentação a respeito disso deve ser verificada caso a caso. No caso de haver espaços para eventos fechados, a operacionalização desse tipo de atividade fica

mais simples, uma vez que o dimensionamento da estrutura foi realizado para atender ao público com o menor dano possível ao ambiente do parque.

Um ponto já que foi mencionado anteriormente, e merece ser reiterado é que no caso de parques urbanos não há a possibilidade de cobrança de ingresso para o acesso das áreas livres, diferente de parques naturais. O parque mantém a sua essência de uso livre das áreas comuns sem a possibilidade de cobrança.

Uma última ressalva refere-se à possibilidade de haver atividades sendo desempenhadas nos parques, através de outras formas de parceria, como autorizações ou permissões, que podem impossibilitar a exclusividade ou o desempenho da mesma atividade pelo concessionário. Esse ponto não é comum a todos os parques e deve ser observado projeto a projeto, mas pode comprometer a geração de parte da receita do concessionário em projetos de concessão.

#### b) Investimentos estimados

Os investimentos estimados normalmente dividem-se em obrigatórios e opcionais. Os investimentos obrigatórios são aqueles considerados essenciais para garantir a prestação de um bom serviço ao visitante dos parques. Portanto, acaba considerando a readequação das estruturas do parque que necessitem de melhorias para melhor experiência do usuário. Já os investimentos opcionais acabam sendo relacionados as Unidades Geradoras de Caixa (UGCs) propostas no Plano de Negócios Referencial, e não são vinculativos ao concessionário para implantação. São “exemplos” do tipo de investimento que o interessado pode fazer para obter receitas, dentro das limitações estabelecidas no Edital e na legislação incidente no espaço.

Da mesma forma que as receitas estimadas, os custos com investimentos costumam considerar valores paramétricos e o levantamento de áreas descritos no Edital. Não é obrigação da Administração Pública realizar essas estimativas com projetos executivos realizados; em muitos dos casos, o encargo para realização dos projetos é da concessionária.

#### c) Outorgas

As outorgas se relacionam com o Critério de Julgamento, mais bem explorado no item posterior. No entanto, sua estimativa é essencial para proposta do interessado. Isso porque, em projetos com ampla concorrência, o valor da outorga é importante para garantir o contrato, no entanto, não devem ser superestimados com o risco de o investidor não conseguir arcar com o pagamento dos montantes nos prazos estabelecidos no Edital, ou não conseguir o retorno

adequado através das fontes de receita que mantenham o projeto atrativo. Dependendo do prazo, o investidor não conseguiria solicitar os recursos por financiamento e teria que arcar com capital próprio, que, logo no início da operação pode ser um fator de restrição da concorrência, uma vez que o fluxo de recebimento de receitas nos primeiros anos, quando ainda estão sendo feitos os investimentos, não costumam ser vultuosos nesses negócios.

Para além da dita Outorga Fixa, que em alguns Editais é solicitada para ser paga nos primeiros meses da concessão, pode haver solicitação da Outorga Variável, que normalmente refere-se a uma porcentagem da Receita Operacional Bruta a ser paga ao poder concedente periodicamente. Essa Outorga Variável tem uma porcentagem fixada que pode aumentar caso a concessionária não atinja os indicadores de desempenho previstos.

#### d) Duração do Contrato

A duração do contrato é importante para levar em conta o período de amortização dos investimentos obrigatórios a serem realizados pela concessionária, bem como os custos de operação frente a receita estimada. Como nos primeiros anos a concessionária terá que realizar grandes investimentos em intervenções e no pagamento de outorga, sem ainda poder contar plenamente com as fontes de receita, é essencial que no cálculo seja calculado o *payback* da operação, considerando que o Contrato tem um prazo estabelecido. Dessa forma, a duração do contrato leva em consideração as estimativas de Taxa de Retorno do Modelo Referencial do Edital como premissa para estabelecer o tempo da parceria. Cabe ao interessado avaliar a possibilidade de otimizar o *payback* em um plano de negócios mais arrojado do que o previsto pela administração pública.

#### e) Impostos

Os pagamentos dos impostos também devem ser estimados no Modelo de Negócios Operacional, e já é trazido no fluxo de caixa do modelo referencial do Edital. Como se trata de valores fixados, é interessante que o investidor preveja esses custos na sua proposta. Nota-se que, normalmente, prevê-se na matriz de risco do Edital que caso novos impostos comecem a incidir, isso é risco do investidor por se entender que se trata de um risco inerente ao negócio. Dessa forma, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro a concessionária neste caso.

#### f) Estrutura de Capital e Financiamento

Segundo o Manual de Parcerias do Estado de São Paulo, em projetos de grande volume e longo prazo, como as concessões comuns e as parcerias público-privadas (PPPs), a obtenção de financiamentos pela Concessionária é crucial para viabilizar os contratos. Como se verá adiante, os financiadores são *stakeholders* essenciais na viabilização de um projeto de concessão, tendo em vista que representam a maior fonte de recursos exigidos para implementação e operação dos ativos. Por esse motivo, a legislação estabelece diretrizes sobre o assunto e os contratos de concessão precisam ter disciplina adequada a respeito do tema e, sobretudo, financiabilidade (tratamento e alocação de riscos eficiente que consigam mitigar os principais riscos do projeto e reduzir a exposição dos financiadores a tais riscos).

No modelo econômico-financeiro, é necessário que as estimativas considerem uma estrutura de financiamento que seja factível com as condições disponíveis no mercado, para dar segurança ao parceiro privado que o projeto é viável. “As condições financeiras com que o parceiro privado aceitará trabalhar dependerão do tipo de financiamento que estiver disponível para o projeto” (IFC, p. 49).

Geralmente os projetos de concessão podem receber aporte por vias de i) capital próprio dos vencedores da licitação na SPE, ii) capital de terceiros, iii) bancos comerciais; iv) agências de desenvolvimento e; v) mercado de capitais. É comum que os controladores da SPE busquem obter recursos de terceiros a fim de utilizar a menor quantidade possível de capital próprio.

Como esclarecido por Ribeiro (2011):

“o custo da dívida para a SPE será tanto menor quanto menor forem os riscos do projeto para o financiador. Perceba-se que a remuneração da dívida é feita por meio da cobrança, pelos financiadores de (a) uma taxa pela estruturação do financiamento; (b) uma taxa básica de mercado, geralmente CDI, IPCA ou IGP-M, no mercado local, e Libor, no mercado internacional; e, de (c) uma taxa, geralmente chamada de “spread”, que remunera o risco do financiador de investir naquele projeto ou empresa específica.” (RIBEIRO, 2011, p.)

Assim, para que o projeto seja atrativo, é importante que o Edital seja estruturado considerando que o parceiro privado provavelmente terá que tomar financiamentos para arcar com os recursos necessários para realizar as obras e serviços obrigatórios da parceria. Afinal, projetos de concessão normalmente requerem investimentos pesados de capital, os quais não são assumidos

totalmente pelos acionistas da concessionária, pelo contrário: nas estruturas de *project finance*, os financiadores disponibilizam um volume de recursos substancialmente superior em comparação com o capital aportado pelos patrocinadores. A adoção desse modelo decorre basicamente de dois fatores: (i) busca por uma estrutura com o menor custo de capital; e (ii) aproveitamento da estabilidade de geração de caixa durante a vida do projeto.

Os financiamentos de projeto se distinguem financiamentos corporativos comuns, uma vez que estes tomam como principal fator de concessão de crédito a situação financeira do mutuário. Já no caso do *project finance*, o financiamento é concedido levando em conta os méritos técnicos e econômico-financeiros do projeto, ou seja, a sua capacidade de geração de caixa *vis-à-vis* seus riscos e custos de implantação e operação. Nesse sentido, os financiamentos de projeto preveem condições customizadas para atender às necessidades do projeto (vencimento e curva de amortização alongados, período de carência compatível com o prazo de *completion* do projeto).

Como contrapartida à ampla exposição dos financiadores ao projeto e seus riscos, a concessionária costuma oferecer um robusto pacote de garantias. Veja-se que, tanto nas concessões comuns quanto nos contratos de PPP, os artigos 28 e 28-A da Lei Federal nº 8.987/1995 autorizam que as Concessionárias ofereçam como garantia do financiamento os direitos emergentes da concessão, desde que isso não comprometa a operação e a continuidade da prestação do serviço. Tipicamente essas garantias cobrem os recebíveis da concessionária, bem como as ações (ou quotas) de sua emissão.

Uma outra camada de proteção conferida aos financiadores é a possibilidade de exercer os *step-in-rights* (o que é permitido pelo art. 27-A da Lei Federal nº 8.987/1995), que consistem no direito de assunção temporária do controle da SPE pelos financiadores, mediante ocorrência de um evento de inadimplemento no âmbito do financiamento, com o propósito justamente de remediar esse inadimplemento.

Não menos importante é a necessidade de amparos aos financiadores em caso de extinção antecipada do contrato de concessão comum (RIBEIRO, 2011). Nesse sentido, o art. 36 da Lei nº 8.987/1995 acertadamente prevê o dever de indenização das parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados quando da extinção do contrato, inclusive pela via da caducidade (decorrente de grave inadimplemento da concessionária). No caso da encampação (extinção por motivação política – "interesse público"), a indenização também deverá cobrir danos diretos e lucros cessantes.

Feitas essas considerações sobre a relevância do financiamento para projetos concessórios, entende-se que contratos de concessão bem estruturados e dotados de financiabilidade devem: (i) ter alocação objetiva e eficiente de riscos; (ii) ter regras claras sobre limites e possibilidades de concessão de garantias, sem dispositivos que dificultem sua execução; (iii) disciplinar e não dificultar a possibilidade do exercício de *step-in-rights* pelos financiadores; (iv) prever indicadores de desempenho e penalidades objetivos e claros para viabilizar o seu cumprimento; (v) exigir da SPE boas práticas de governança e permitir aos financiadores acesso à informações sobre a concessão e participação em discussões sobre o projeto; e (vi) ter regras claras a respeito das hipóteses de extinção antecipada do contrato da metodologia de cálculo dos valores de indenização em cada caso de extinção.

### **2.2.3 ÁREA JURÍDICA**

Nessa área, espera-se que os profissionais devam possuir experiência em Direito Regulatório e Administrativo, pois são os campos do conhecimento jurídico centrais em projetos de concessão e valiosos na estruturação de edital e contrato. Adicionalmente, alguma experiência em áreas como direito societário, seguros, direito ambiental, direito urbanístico, direito tributário e direito imobiliário também podem ser cruciais para que a modelagem jurídica seja adequada, pois esses temas costumam tangenciar projetos dessa natureza. Após determinar a equipe responsável pelo projeto, é essencial estabelecer uma estrutura mínima de governança em coordenação com outras instâncias do poder público e eventuais consultores externos. Isso visa facilitar a integração adequada das perspectivas técnicas e políticas que influenciam a concepção do projeto, além de prever instâncias para validar resultados e tomar decisões estratégicas. Sem essa governança, é altamente provável que ocorram desalinhamentos e retrocessos ao longo do processo, comprometendo o sucesso das iniciativas.

#### **Modelagem jurídica**

Como o Manual de Parcerias do Estado de São Paulo define:

“Os estudos de viabilidade jurídica devem compreender a análise entre as possíveis modalidades de contratação, a adequação do modelo proposto à legislação vigente e o levantamento do arcabouço regulatório incidente sobre o projeto (análise da legislação material associada ao serviço ou à infraestrutura, enfrentamento das questões tributárias, ambientais, urbanísticas, etc.). Deve, igualmente, exprimir juridicamente as relações que

regerão a licitação e o futuro contrato de concessão, contemplando, notadamente, as diretrizes para elaboração de edital e o contrato.” (SÃO PAULO, p. 116)

Para dar luz aos pontos que tangenciam mais diretamente o Estudo de Caso, nesta monografia, destacarei um breve relato do arcabouço regulatório que pode interferir diretamente nos projetos de concessão de parques urbanos no município de São Paulo.

a) Arcabouço legal

Em cada contexto de cada município ou Estado no qual se insere o parque urbano, haverá um rol de leis e normas que tangenciarão os limites da ocupação, uso e proteção deste ativo ambiental. Essa regulamentação é essencial para que esses equipamentos continuem exercendo sua função de proteção ambiental e disponibilidade de lazer para a população, independentemente de quem estiver na gestão desse espaço.

É essencial que os responsáveis pela modelagem jurídica da concessão e os seus interessados tenham total conhecimento e compreensão das leis e normas relacionadas ao ativo, porque elas devem ser respeitadas no exercício da operação do contrato, sob pena de ser responsabilizado por qualquer ônus ao patrimônio. A proposta deve considerar todas as normas vigentes, mas aqui, são enunciadas algumas que influenciam na proposta comercial da concessionária:

- Plano Diretor do Município e Lei de Uso e Ocupação do Solo: afetam diretamente no potencial construtivo na área do parque, a possibilidades de usos e atividades que podem ser realizadas em seu interior;
- Leis Ambientais municipais e estaduais: afetam o potencial construtivo, as áreas nas quais não podem ser construídas ou ocupadas para preservação de fauna e flora, bem dos recursos físicos (hídricos e solo);
- Normativas da Secretária responsável pelo equipamento;
- Regulamento do parque, Plano Diretor e Plano de Gestão do parque;
- Resolução de tombamento;
- Normativas para realização de eventos em espaços públicos; e
- Normativas da exposição de publicidade de espaços públicos.

As normativas ambientais relacionadas a parques urbanos, ainda não são tão consolidadas ao passo das unidades de conservação regulamentadas no âmbito federal. Isso é uma decorrência

natural do fato de parques urbanos estarem sujeito a competência local, ficando a critério da municipalidade a regulamentação da proteção, uso e ocupação destas áreas, de modo que não há um padrão nacional que possa ser aplicado a todas as situações. Por isso, a análise deve ser feita de forma criteriosa, caso a caso.

Além disso, há o risco que novas legislações e normativas venham a ser aplicadas nesses equipamentos afetando diretamente a operação de alguns serviços no parque e esse risco deve ser avaliado pelo interessado – o que é mitigado de forma relevante pelo direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ainda que o levantamento dessa regulamentação possa ser apresentado pelo poder concedente ao longo dos documentos editalícios, ainda é considerada responsabilidade da concessionária levantar e conhecer toda regulamentação que incide sobre o espaço do parque.

### **Edital, Contrato e Anexos**

O Edital, Contratos e seus anexos são os documentos que guiarão tanto a seleção do parceiro privado quanto o relacionamento entre as partes ao longo do contrato. Conforme esclarecido pelo Instituto Semeia (2023), neles são delineadas as estratégias de licitação que melhor se adequam às características específicas do projeto.

Como não há uma padronização nos anexos do contrato, na Tabela 3 faço apenas menção ao Caderno de Encargos da Concessionária e a Mensuração de Desempenho, documentos que já foram mencionados anteriormente na área operacional. Estes são de essencial compreensão para o interessado no momento de tomada de decisão de investimento, uma vez que são os documentos que regem quais serviços são de responsabilidade a concessionária, bem como será avaliada a prestação destes.

A fim de elucidar de forma mais clara a organização dos documentos editalícios de uma concessão, a tabela a seguir elenca quais são e sua descrição de forma objetiva<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Anexos a contrato e edital podem variar conforme a necessidade de cada caso. A Tabela 3 apenas sumariza os principais documentos comuns a concessões de variados tipos de ativos.

**Tabela 3** – Principais documentos que compõe um Edital de Concessão de Parques Urbanos

<b>Tipo</b>	<b>Documento</b>	<b>Descrição</b>
<b>Específico da parceria e de cumprimento obrigatório</b>	Edital	Regras do processo licitatório para seleção do parceiro privado (critérios de julgamento, qualificação, condições de participação, aspectos processuais da licitação).
	Contrato	Regras da relação contratual entre o público e privado durante a vigência da concessão (objeto, prazo remuneração, penalidades, regras de extinção). Alocação de riscos objetiva entre as partes.
	Caderno de Encargos da Concessionária	O que o parceiro privado deve fazer. Discorre sobre os encargos operacionais e de obra com maior riqueza de detalhes.
	Mensuração de Desempenho	Mensuração do cumprimento das obrigações e das metas de qualidade. Documento no qual estão regrados os indicadores de desempenho que impactam a remuneração.
<b>Informações complementares ou referenciais</b>	Informações da área e banco de dados	Regras e limites do objeto, plantas, inventários, plano diretor ou de gestão
	Plano de Negócios Referencial	Simulação de um caso que cumpra com as regras contratuais
<b>Arcabouço legal</b>	-	Normas legais e infralegais que regem a concessão Leis, decretos, portarias, regulamentos, entre outros Ex.: legislação ambiental, legislação de patrimônio histórico

Fonte: Elaborado pela autora com base em Semeia (2023).

Dentre inúmeros fatores que são trazidos no Edital e Contrato de um projeto de concessão de parques urbanos, destaco quatro que subsidiarão a análise de risco do estudo de caso.

#### a) Alocação de Riscos

Conforme já ponderado previamente, em um contrato de longo prazo, como o caso de um contrato de concessão de parques urbanos, e com um amplo plexo de obrigações e metas impostas à concessionária, é impossível antever com minúcia a totalidade dos encargos que a concessionária desempenhará. Dessa forma, é essencial que os contratos de concessão se dediquem a alocar os riscos, e que isso seja de forma eficiente e objetiva.

Não é uma tarefa simples: exige da modelagem que identifique da forma mais ampla possível os riscos que emanam do projeto e de diferentes naturezas. Isso significa um trabalho próximo com as equipes de modelagem técnica para entender os desafios técnico-operacionais e os eventos que podem perturbar a implantação e operação do ativo concedido (p.ex., riscos de projeto e construção, riscos de demanda, riscos geológicos e ambientais, riscos tecnológicos etc.). Também se requer atenção ao modelo econômico-financeiro para compreender riscos dessa natureza que podem impactar a capacidade de geração de caixa do projeto (p.ex., riscos cambiais, variação de custos de insumos e mão de obra, depreciação de ativos etc.). Em adição, é necessária considerar riscos propriamente jurídicos e regulatórios que emanam das normas incidentes sobre concessões e os ativos concedidos (p.ex., riscos de mudança legal, risco de caducidade do contrato, riscos de variação de tributos) e até mesmo riscos essencialmente políticos (p.ex., encampação do contrato), uma vez que a ação do poder concedente também é orientada por fatores e contextos políticos.

Superada a identificação desses riscos, cabe alocá-los entre as partes. Para que isso seja realizado de uma forma eficiente e que seja atrativo a agentes do mercado, essa alocação deve ser guiada pelo princípio do *best cost avoider*, ou seja, exige que seja identificada qual parte é mais apta e pelo menor custo a mitigar determinado risco. É dado que haverá situações que podem fugir do controle do Poder Concedente e da Concessionária, e que podem afetar o desempenho do negócio, e nesses casos podem ser adotadas técnicas de compartilhamento de riscos. Por outro lado, há riscos que são inerentes a atividade empresarial, e, por isso, não há razão que estes sejam alocados ao Poder Concedente, em contraposição aos riscos que só o Poder Concedente poderá controlar – e caso se concretizem, geram o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em proteção legítima da expectativa remuneratória da concessionária e da sustentabilidade da concessão.

Tendo isso em vista, é necessário que no Contrato estejam estabelecidos de forma mais exaustiva possível como se darão os compartilhamentos de riscos para ambas as partes, assegurando que a prestação do serviço ao usuário não seja afetada por essas intercorrências, obviamente considerando que riscos ligados a má gestão administrativa e de insucesso nos investimentos são de responsabilidade unicamente da concessionária. (MOREIRA, p. 6 e 7)

Veja-se que não é possível alocar todos os riscos à concessionária; pois tornaria o contrato muito ineficiente e não seria atrativo aos investidores. Justen Filho (2018) ressalta que a concessionária já assume mais riscos nesse tipo de contrato, comparado a contratos de execução de obra; isso porque, os riscos atrelados as escolhas dos investimentos para o modelo mais eficiente possível já são de sua responsabilidade. Assim sendo, é necessário que a matriz de riscos prevista no contrato seja a mais bem desenhada possível para evitar desperdício de recursos da concessionária e do poder concedente ao longo da execução contratual com possíveis reequilíbrios econômico-financeiros, e que mantenha o projeto atrativo aos parceiros privados.

É indispensável aperfeiçoar as avaliações econômicas quanto à partilha de riscos e aprofundar o desenvolvimento de modelos jurídicos que propiciem tratamento mais satisfatório para hipóteses anômalas. Nem se pode aceitar que os concessionários incorporem vantagens econômicas excessivas, nem é admissível que os serviços públicos concedidos sejam paralisados em casos de inviabilidade econômica superveniente. (JUSTEN FILHO, 2018, p. 189)

Assim, ainda que não afete diretamente o modelo econômico referencial a ser construído na proposta comercial do interessado, é necessária uma análise aperfeiçoada da matriz de risco, para que o proponente tenha pleno conhecimento de quais são os riscos que não são compartilhados com o poder concedente, para que se julgue a atratividade do projeto de concessão proposto. Alguns desses riscos podem até ser utilizados como premissa para cenários de perturbação do modelo referencial, para julgar a resiliência do projeto para a concessão ao longo de prazos que podem chegar aos 35 anos.

É muito trabalhoso construir a matriz de riscos ideal e houve uma evolução substancial a esse propósito nas últimas décadas da experiência brasileira com concessões e PPPs. É importante a disponibilidade de instrumentos de diálogo com o mercado (e.g., *roadshows*, PMIs, audiência e consulta públicas) para entender os níveis de tolerância de agentes do mercado com relação aos riscos de cada projeto concedido e permitir que a modelagem seja refinada para assegurar a atratividade da concessão.

## b) Critério de Julgamento

Os critérios de julgamento de um projeto de concessão referem-se aos parâmetros que são utilizados para determinar o vencedor do certame. Através destes critérios objetivos, o Poder Concedente é capaz de determinar qual proponente assumirá o contrato de concessão e o interessado pode melhor formular a sua proposta.

Os critérios de julgamento são estabelecidos pelo artigo 15º na Lei de Concessões<sup>14</sup>, sendo eles:

- I. o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II. a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III. a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;
- IV. melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V. melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI. melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; e
- VII. melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

Nos Editais de Concessão de Parques Urbanos assinados no município de São Paulo até a conclusão deste trabalho, o critério de julgamento escolhido foi o de “maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão”. Esse critério é comumente adotado em diversas concessões, uma vez que é objetivo o suficiente para reduzir a litigiosidade da licitação, prestigia a robustez financeira de licitantes em detrimento de aventureiros e atende a interesses (nem sempre legítimos) arrecadatórios do Estado. Nesse caso, a possibilidade era da maior oferta da chamada outorga fixa ou da outorga variável. A Outorga Fixa diz respeito a um lance a ser pago no início da concessão e a outorga variável pagamento em uma periodicidade determinada no Edital de uma porcentagem da Receita Operacional Bruta da concessionária no seu exercício.

---

<sup>14</sup> Lei Federal nº 8.987/1995 com alterações da Lei Federal nº 9.047/1995, nº 14.133/2021 e Lei nº 14.273/2021 em vigência.

**Tabela 4** - Projetos de Concessão de Parques Urbanos e Critérios de Julgamento

<b>Editais de Concessão de Parques Urbanos</b>	<b>Ano do Edital</b>	<b>Critério de Julgamento</b>
Parque Municipal Aldeia do Imigrante	2017	Outorga Variável
Parque Estadual Capivari	2018	Outorga Variável
Parque Municipal Ibirapuera, Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado, Ten. Brig. Faria Lima	2018	Outorga Fixa
Parque Urbano e Marina Beira-Mar	2019	Outorga Fixa
Parque Municipal de Lavras	2019	Outorga Fixa
Parque Harmonia e Orla do Guaíba	2020	Outorga Fixa
Parque Municipal Trianon e Mário Covas	2020	Outorga Fixa
Parque Estadual Candido Portinari, Água Branca e Villa Lobos	2021	Outorga Fixa
Parque Ecológico Rancho dos Bugres	2022	Outorga Variável

Fonte: Elaboração própria.

### c) Qualificação Técnica

Como dito anteriormente, a concessão em parques urbanos ainda é um modelo novo no Brasil e por isso a Administração Pública e o mercado ainda estão em um processo de aprendizado das melhores práticas e de visão do negócio. Dessa forma, é difícil solicitar que os participantes tenham algum atestado que comprove a operação de espaços públicos iguais ou semelhantes a parques urbanos, o que poderia até restringir a competitividade em licitações de forma indevida. Isso faz com o que normalmente os documentos para habilitação dos interessados nesses projetos sejam na operação de empreendimentos relacionados a recepção de visitantes.<sup>15</sup>

Como expõe Ribeiro (2011), “faz sentido requerer que os participantes da licitação apresentem prova de capacidade técnico-profissional, demonstrando que possui nos seus quadros, ou vinculado de alguma forma a empresa, profissional que tenha em seu nome atestado de

---

<sup>15</sup> “A Lei 8.666/93 permite que se peça atestados probatórios da capacidade técnico-profissional (art. 30, §1º, inc. I), que são atestados que comprovam que os profissionais vinculados a empresa possuem experiência compatível com o serviço a ser contratado, ou técnico-operacional (art. 30, inc. II), que são atestados que demonstram que a empresa já executou contratos semelhantes ao objeto da licitação.” (RIBEIRO. 2011)

responsabilidade técnica de obras e serviços semelhantes aos que são objeto do contrato de PPP ou concessão.”. (RIBEIRO, 2011)

d) Matriz de competências e governança

Como abordado brevemente na primeira parte do capítulo, projetos de concessão contam com um complexo arranjo de participação da Administração Pública, com potenciais parceiros e a sociedade. Desde sua fase de estruturação esse arranjo é construído e precisa ser mapeado pela futura concessionária. Isso porque, os fluxos de aprovações para cada um dos tipos de intervenções e serviços de responsabilidade do parceiro privado, bem como a fiscalização desses serviços, são de responsabilidade de órgãos diferentes.

Sendo parte do patrimônio público das cidades, equipamentos como parques urbanos têm relação com uma série de grupos sociais que utilizam o espaço para contemplação, recreação, esporte e saúde. Por conta disso, ainda que o serviço seja concedido a iniciativa privada, ele jamais perderá sua maior característica de atendimento a coletividade. Tendo isso em vista, é essencial que o parceiro privado considere a integração com esses grupos, estabelecendo espaços de escutas sérios e consolidados para atender as sugestões e demandas dos cidadãos.

Em algumas localidades, há a figura do Conselho Gestor que é composto de integrantes eleitos através de votação popular e que tem como papel ser o elo entre as demandas da coletividade a gestão do parque. O Conselho Gestor deve ser ouvido para apreciação de questões que, por vezes, não podem ser claras ao operador do parque, mas que tendem a melhor a experiência do visitante, e da proteção do meio ambiente do parque.

Para além disso, existem casos nos quais nem todos os equipamentos presentes no parque são concedidos ao parceiro privado. Dessa forma, é importante uma interlocução entre os diferentes operadores dos espaços, para que haja sinergia entre as ações empreendidas por todos.

Grande parte dos parques possui serviços sendo prestados por permissionários. A figura da permissão é um contrato mais simples realizado com o poder concedente, normalmente para o desempenho de uma atividade específica. Alguns desses operadores podem manter suas atividades paralelamente a operação da concessionária, e por isso, também devem ser escutados e contemplados no planejamento da operação desses espaços.

O poder concedente, responsável pelo contrato, também é um ator que permanece tendo um papel essencial na verificação do cumprimento das ações da concessionária de acordo com o estabelecido no Edital. Sua atuação pode se dar por diferentes atores (muitas vezes complementares), como agências reguladoras, órgãos da administração direta, apoio técnico de empresas estatais destacadas para apoio na modelagem desses projetos etc.

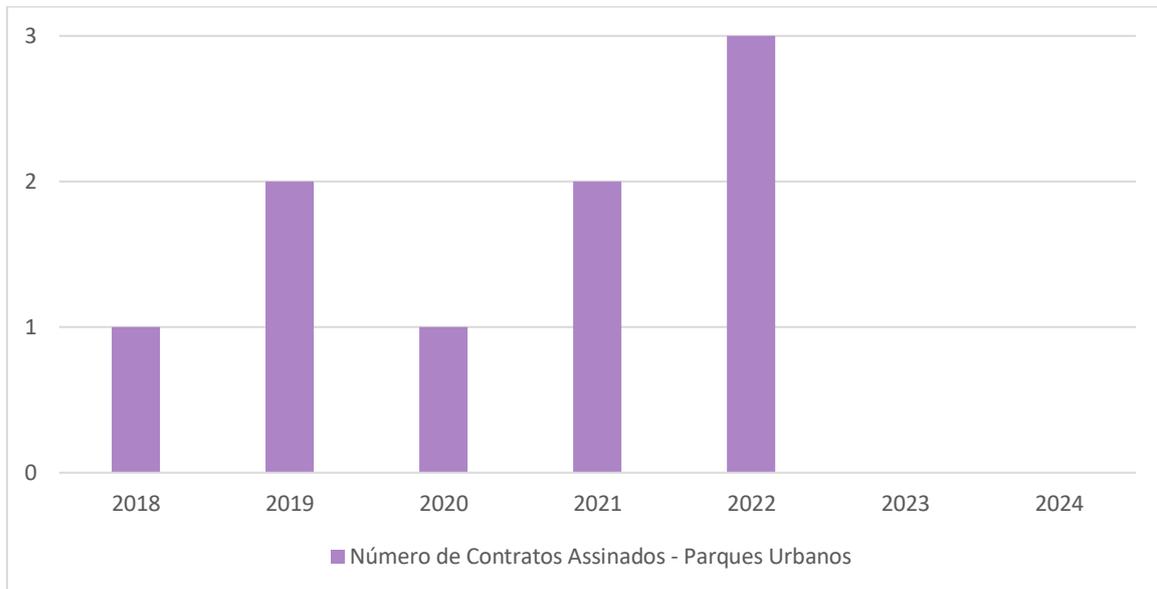
Como a figura da concessão em parques urbanos ainda é algo recente, e por vezes, pouco compreendido pela sociedade civil, é comum que haja movimentos contrários a agenda. Além disso, por mais que concessões não sejam algo tão recente, é comum que sejam abordadas no debate público de forma politizada e ideológica. Cabe ao interessado avaliar esse risco essencialmente político, comunicar muito bem como se dará a operação, e manter um espaço aberto para o diálogo com a população e lideranças da sociedade civil. A modelagem jurídica oferece apoio para lidar com todos esses *stakeholders*, na medida que destrincha as competências de cada uma das autoridades envolvidas com a concessão ou o ativo concedido em si e cria modelos de governança para organizar esses múltiplos atores e tratar seus respectivos direitos e deveres.

### **2.3 O CONTEXTO DA CONCESSÃO DE PARQUES**

Até o final de 2023, havia 28 contratos de concessões em parques firmados no Brasil, entre naturais e urbanos. Deles, apenas 9 eram de parques urbanos. Isso demonstra que, dentro dessa agenda, a concessão de parques urbanos ainda está se consolidando. O primeiro contrato assinado foi em 2018, mas não se pode afirmar ainda que houve um avanço significativo no segmento, uma vez que, não houve assinatura de contratos em 2023.

Assim como os parques naturais, os parques urbanos alvo de projetos para parceria, demonstram diferenças consideráveis em termos de vocação. No entanto, ambos se assemelham no aspecto de serem referência nas cidades onde estão implantados.

Uma consideração a respeito dos parques urbanos assinados é que estão geralmente nas capitais e são parques que são referências metropolitanas e regionais. Para além do Parque Ibirapuera, que é objeto de estudo dessa monografia, destaca-se em São Paulo o Parque Trianon, histórico na região da Avenida Paulista, e o Parque Orla do Guaíba em Porto Alegre, referência na realização de eventos de cultura gaúcha.

**Figura 3** - Número de contratos assinados para concessão de parques urbanos

Fonte: Elaboração própria.

Pode se considerar um indicativo que a proposição de projetos de concessão de parques urbanos pelo Estado está condicionada a sua capacidade de oferecer espaços para realização de eventos e estacionamentos. Como indicado na Tabela 5, dos projetos assinados até setembro de 2023, os projetos de concessão de parques urbanos são relativamente mais recentes, se considerada a experiência em parques naturais<sup>16</sup>.

**Tabela 5** - Projetos de Concessão assinados

Assinatura do Contrato	Projeto	Tipo	Poder Concedente	Critério do Julgamento
2010	Parque Nacional Mar. de Fernando de Noronha	Natural	ICMBio	Outorga variável - Maior porcentagem da receita com ingresso
2012	Parque Nacional da Tijuca	Natural	ICMBio	Outorga variável - Menor repassa do ingresso
2014	Parque Nacional da Tijuca	Natural	ICMBio	Outorga variável - Maior porcentagem do compartilhamento da receita bruta
2018	Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	Natural	ICMBio	Outorga variável - Maior porcentagem do

<sup>16</sup> Para além dos projetos vigentes apresentados na Tabela 5, reitera-se os contratos do Parque Nacional do Iguaçu de 1998 e 2002 e do Parque Estadual Serra dos Órgãos de 2010, ambos parques naturais e que já foram encerrados.

<b>Assinatura do Contrato</b>	<b>Projeto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Poder Concedente</b>	<b>Critério do Julgamento</b>
				compartilhamento da receita bruta
2018	Parque Municipal Aldeia do Imigrante	Urbano	Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio	Repasse
2019	Parque Nacional do Itatiaia	Natural	ICMBio	Outorga variável - Maior porcentagem do compartilhamento da receita bruta
2019	Parque Estadual de Campos do Jordão	Natural	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	Maior Outorga Fixa
2019	Parque Estadual Capivari	Urbano	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	Outorga variável - Maior porcentagem do compartilhamento da receita bruta
2019	Parque Municipal Ibirapuera, Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado e Tenente Brigadeiro Faria Lima	Urbano	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo	Maior Outorga Fixa
2020	Parque Municipal do Pinheiro Grosso	Natural	Secretaria Municipal de Turismo e Cultura	Maior Outorga Fixa
2020	Parque Estadual de Vila Velha	Natural	Instituto Água e Terra (IAT)	Outorga variável - Maior porcentagem do compartilhamento da receita bruta
2020	Parque Urbano e Marina Beira-Mar	Urbano	Secretaria de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico	Maior Outorga Fixa
2021	Parque Estadual da Serra do Mar	Natural	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	Maior Outorga Fixa
2021	Parque Nacional de Aparados da Serra e Serra Geral	Natural	ICMBio	Maior Outorga Fixa
2021	Parque Estadual do Sumidouro	Natural	Instituto Estadual de Florestas (IEF)	Maior Outorga Fixa
2021	Parque Municipal Parque Harmonia e Orla do Guaíba (trecho 1)	Urbano	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade	Maior Outorga Fixa
2021	Parque Municipal de Lavras	Urbano	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Maior Outorga Fixa

<b>Assinatura do Contrato</b>	<b>Projeto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Poder Concedente</b>	<b>Critério do Julgamento</b>
2022	Parque Estadual da Cantareira e Alberto Löfgren	Natural	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	Maior Outorga Fixa
2022	Parque Nacional do Iguaçu	Natural	ICMBio	Maior Outorga Fixa
2022	Parque Estadual do Caracol e Tainhas	Natural	Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA)	Maior Outorga Fixa
2022	Parque Estadual Água Branca, Villa Lobos e Candido Portinari	Urbano	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	Maior Outorga Fixa
2022	Parque Ecológico Rancho dos Bugres	Urbano	Secretaria Municipal de Turismo de Pedras Grandes	Maior Outorga Fixa
2022	Parque Municipal Trianon e Mário Covas	Urbano	Secretaria de Governo Municipal (SGM) e Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA)	Maior Outorga Fixa
2023	Parque Natural Municipal da Catacumba	Natural	Secretaria Municipal do Ambiente e Clima	Maior Outorga Fixa
2023	Parque Estadual Ilha Anchieta	Natural	Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística	Maior Outorga Fixa
2023	Parque Estadual do Ibitipóca e Itacolomi	Natural	Instituto Estadual de Florestas (IEF)	Maior Outorga Fixa
2023	Parque Estadual do Turvo	Natural	Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA)	Maior Outorga Fixa
2023	Parque Estadual da Serra do Conduru	Natural	Secretaria do Meio Ambiente	Maior Outorga Fixa

Fonte: Elaboração própria.

### **3. ESTUDO DE CASO: O PARQUE IBIRAPUERA - CONTEXTO DO ESPAÇO PÚBLICO E A VISÃO DE NEGÓCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO EDITAL DE CONCESSÃO**

Para aplicar os aspectos trazidos no capítulo 2, é necessário indicar um Estudo de Caso que tenha a maior quantidade de dados públicos e uma certa maturidade. Não é possível avaliar os impactos de projetos de concessões de parques por todo o período contratual, uma vez que são projetos relativamente recentes, se comparados aos de parques naturais; como apresentado na Tabela 4, o primeiro Edital lançado é de 2017. Dessa forma, optou-se por estudar o Parque Ibirapuera, uma vez que foi amplamente divulgado e possui documentos públicos que podem fornecer premissas para subsidiar um modelo protótipo para as análises de risco.

O Ibirapuera possui uma infraestrutura ampla e está em uma área valorizada de São Paulo, o que torna sua situação única. Dessa forma, é difícil comparar sua situação com outros casos por conta da sua representatividade como equipamento público e complexidade de gestão. Ainda assim, é possível compreender a dinâmica nos processos de estruturação de projetos de concessão, como se dá o planejamento do modelo referencial para obter indicadores de qualidade do investimento, bem como realizar uma análise de risco de projetos de concessão de parques urbanos utilizando-o como estudo de caso.

#### **3.1 O PARQUE IBIRAPUERA: CONDICIONANTE E POTENCIALIDADES**

O Parque Ibirapuera é considerado o parque urbano mais importante de São Paulo. Com cerca de 158 hectares, possui extensas áreas arborizadas e diversas atividades de lazer, esporte e cultura a disposição da população. Segundo informações vinculadas no portal Uol<sup>17</sup>, ao longo de 2022 o Ibirapuera foi o parque mais visitado em São Paulo, com 12.048.988 visitantes, seguido do Parque do Povo, com cerca de 3,8 milhões.

Inaugurado em 1954, durante as comemorações do IV Centenário de São Paulo, seu projeto foi desenvolvido pelos arquitetos Oscar Niemeyer, Ulhôa Cavalcanti, Zenon Lotufo, Eduardo Kneese de Mello e Ícaro de Castro Mello, além do paisagista Augusto Teixeira Mendes. Neste

---

<sup>17</sup> Orbi, Uol. Ibirapuera é o parque mais visitado de SP em 2022; Veja O Ranking. Uol. Disponível em: <<https://orbi.band.uol.com.br/sao-paulo/ibirapuera-e-o-parque-mais-visitado-de-sp-em-2022-veja-o-ranking-2707>>. Acesso: 07.abr.2023.

momento, a intenção era implantar um parque moderno, com caráter duradouro e que fosse um marco:

A proposta era dotar São Paulo de um centro permanente de cultura e progresso simbolizado pela fusão da Arte e da Técnica. O apogeu econômico alcançado pela cidade deveria ser apresentado nos Pavilhões pelas atividades produtivas da indústria, do comércio, da agricultura, e no Parque como local de recreação pública. (Plano Diretor do Parque Ibirapuera, 2019)

O Parque Ibirapuera é tombado pelas três esferas de proteção de patrimônio histórico e cultural, o que ressalva a importância do conjunto paisagístico e construído do parque. Além de espaços de estacionamento, eventos abertos e diversas opções de lazer e esporte, o Parque Ibirapuera consolidou-se como a principal opção para integrar o Plano Municipal de Desestatização (PMD) do município de São Paulo devido a sua atratividade. A seguir, são aprofundadas algumas das principais características do Ibirapuera, bem do contexto no qual está inserido.

### **3.1.1 DINÂMICA URBANA E DEMOGRÁFICA DO ENTORNO**

Para além da singularidade da sua estrutura e dimensões, o Parque está implantado em uma região do município muito valorizada, com ampla oferta de serviços, acessibilidade viária por meio de automóveis particulares e transporte público e com residências com alto valor. Esses pontos reforçam a posição de atratividade do ativo municipal para os investidores.

O Parque Ibirapuera está localizado na subprefeitura de Vila Mariana, que segundo levantamento da Prefeitura de São Paulo<sup>18</sup>, possui o segundo maior IDH do município, estando apenas atrás da subprefeitura de Pinheiros. Isso já denota a boa localização em que o Parque Ibirapuera está implantado, sendo o próprio equipamento um espaço de valorização do entorno.

Seu perímetro é composto pelo entroncamento de vias arteriais e coletoras<sup>19</sup> de grande importância para a circulação entre as regiões sul, oeste e central, que reforçam a acessibilidade do parque através de transporte particular, mas também através das 61 linhas de ônibus<sup>20</sup>. Além

---

<sup>18</sup> Série de Informes Urbanos da Prefeitura de São Paulo. A dinâmica do IDH-M e suas dimensões entre 2000 e 2010 no município de São Paulo. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes\\_Urbanos/29\\_Dimensoes\\_IDH-M.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/29_Dimensoes_IDH-M.pdf)>. Acesso em: 08.abr.2023.

<sup>19</sup> Segundo classificação viária da CET, disponibilizada no portal Geomsampa, as vias que fazem divisa com o Parque Ibirapuera estão classificadas como: vias arteriais, sendo i) Avenida República do Líbano, ii) Rua Manuel da Nobrega, iii) Avenida Pedro Álvares Cabral; e via coletora sendo a Avenida IV Centenário.

<sup>20</sup> Levantamento de 2019 trazido pelo Plano Diretor do Parque Ibirapuera.

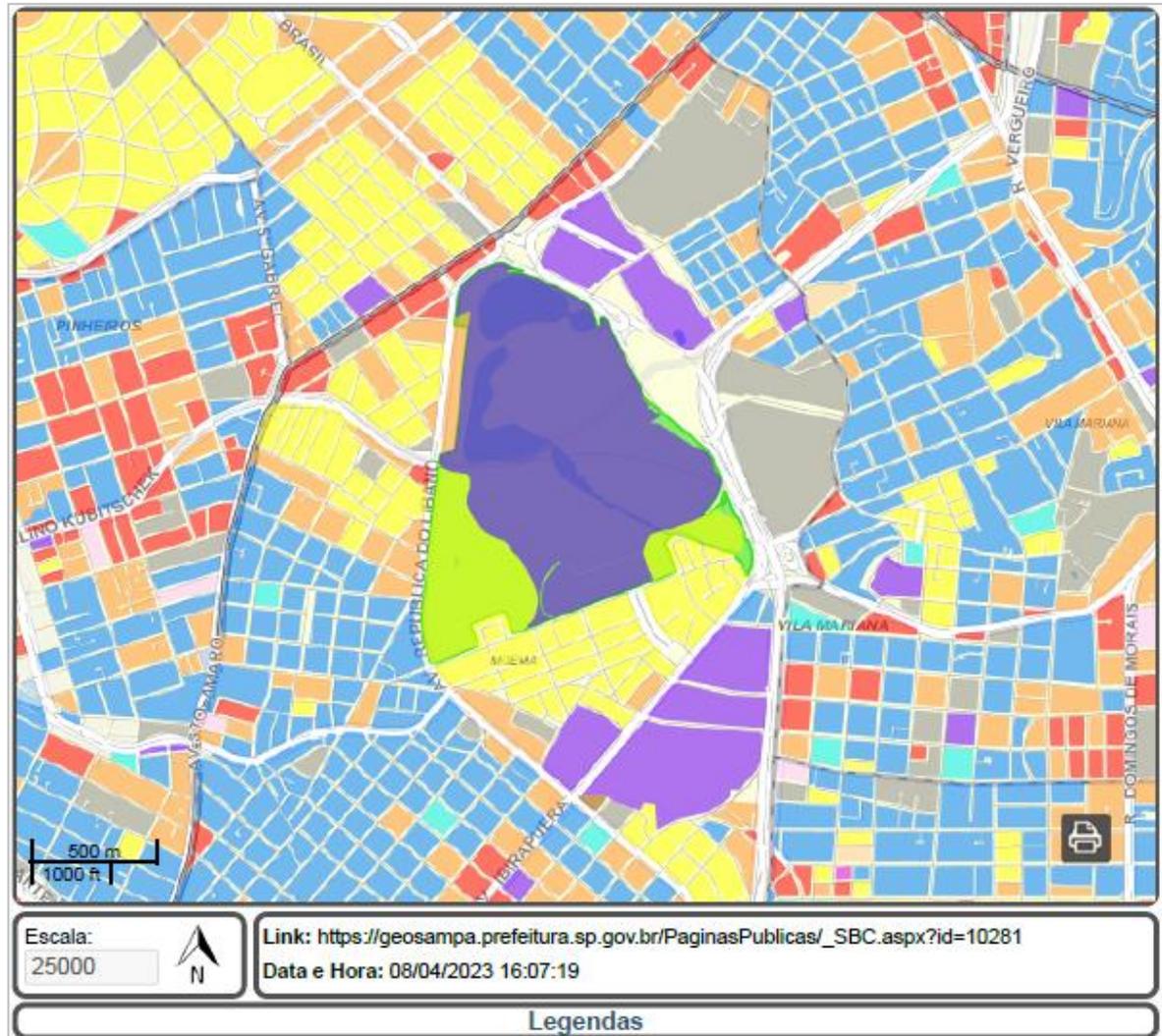
disso, o parque conta com a oferta do serviço de Metrô, por meio da estação AACD-Servidor da Linha 5-Lilás com distâncias de aproximadamente de 1,2 km dos portões mais próximos.

Observado o levantamento da prefeitura sobre o uso predominante do solo<sup>21</sup>, fica evidente a maior parte da área no entorno do Parque Ibirapuera é marcada por residências de médio e alto padrão. Porém, também apresenta serviços públicos, ressaltado pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Ginásio do Ibirapuera e o Museu de Arte Contemporânea.

---

<sup>21</sup> Dados obtidos pelo Geosampa, através de levantamento de uso pelo TPCL. “Tipo de uso do solo predominante (maior ou igual a 60%) por quadra fiscal. Com a finalidade de análise do espaço urbano, a Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla), hoje Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMUL) estabeleceu uma metodologia de agregação resultante do cruzamento entre os valores USO e PADRÃO atribuídos pelo TPCL, para cada imóvel cadastrado, gerando as 16 tipologias de uso H relacionadas na tabela Descrição de Tipologias de Uso do Solo – H.”.

Figura 4 - Mapa de Uso Predominante do Solo no entorno do parque Ibirapuera



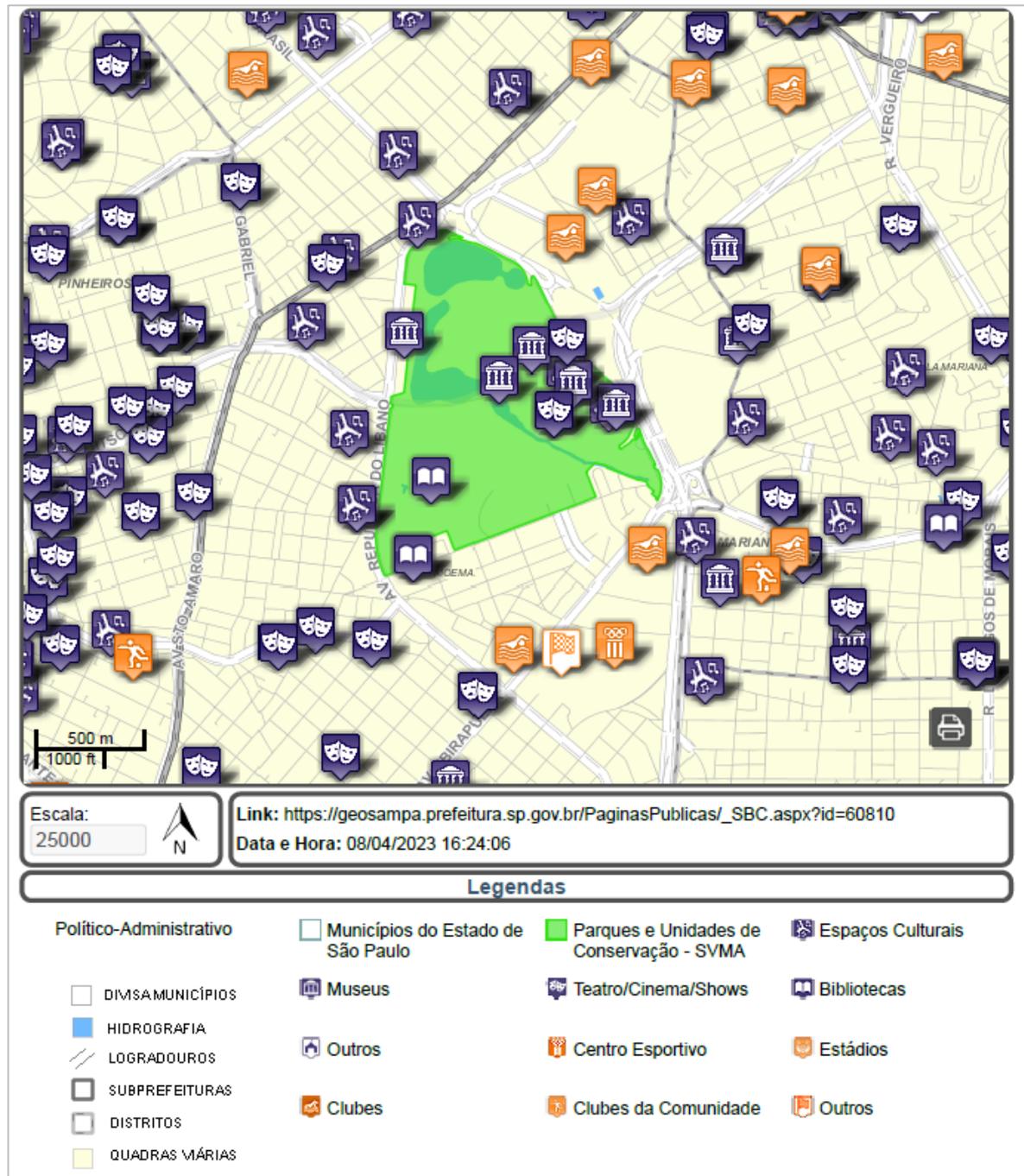
### Legendas

Político-Administrativo	Uso Predominante do Solo Fiscal	Municípios do Estado de São Paulo	Parques e Unidades de Conservação - SVMA
□ DIMSAMUNICÍPIOS	Resid. horiz. baixo padrão	□	■
■ HIDROGRAFIA	Resid. horiz. médio/alto padrão		
/// LOGRADOUROS	Resid. vertical baixo padrão		
□ SUBPREFEITURAS	Resid. vertical médio/alto padrão		
□ DISTRITOS	Comércio e serviços		
□ QUADRAS MÁRIAS	Indústria e armazéns		
	Residencial e Comércio/serviços		
	Residencial e Indústria/armazéns		
	Comércio/serviços e Ind./armazéns		
	Garagens		
	Equipamentos públicos		
	Escolas		
	Terrenos vagos		
	Outros		
	Sem predominâncias		
	Sem informação		

Fonte: Geosampa (2023).

Além disso, no entorno imediato do Ibirapuera, há uma série de equipamentos de cultura e esporte públicos de menor capacidade, como indicado no mapa a seguir.

**Figura 5** - Mapa dos Equipamentos no entorno do Parque Ibirapuera



Fonte: Geosampa (2023).

Por fim, a densidade demográfica do entorno é considerada baixa, mas é exatamente pela predominância de residências de médio e alto padrão no entorno imediato do parque. No

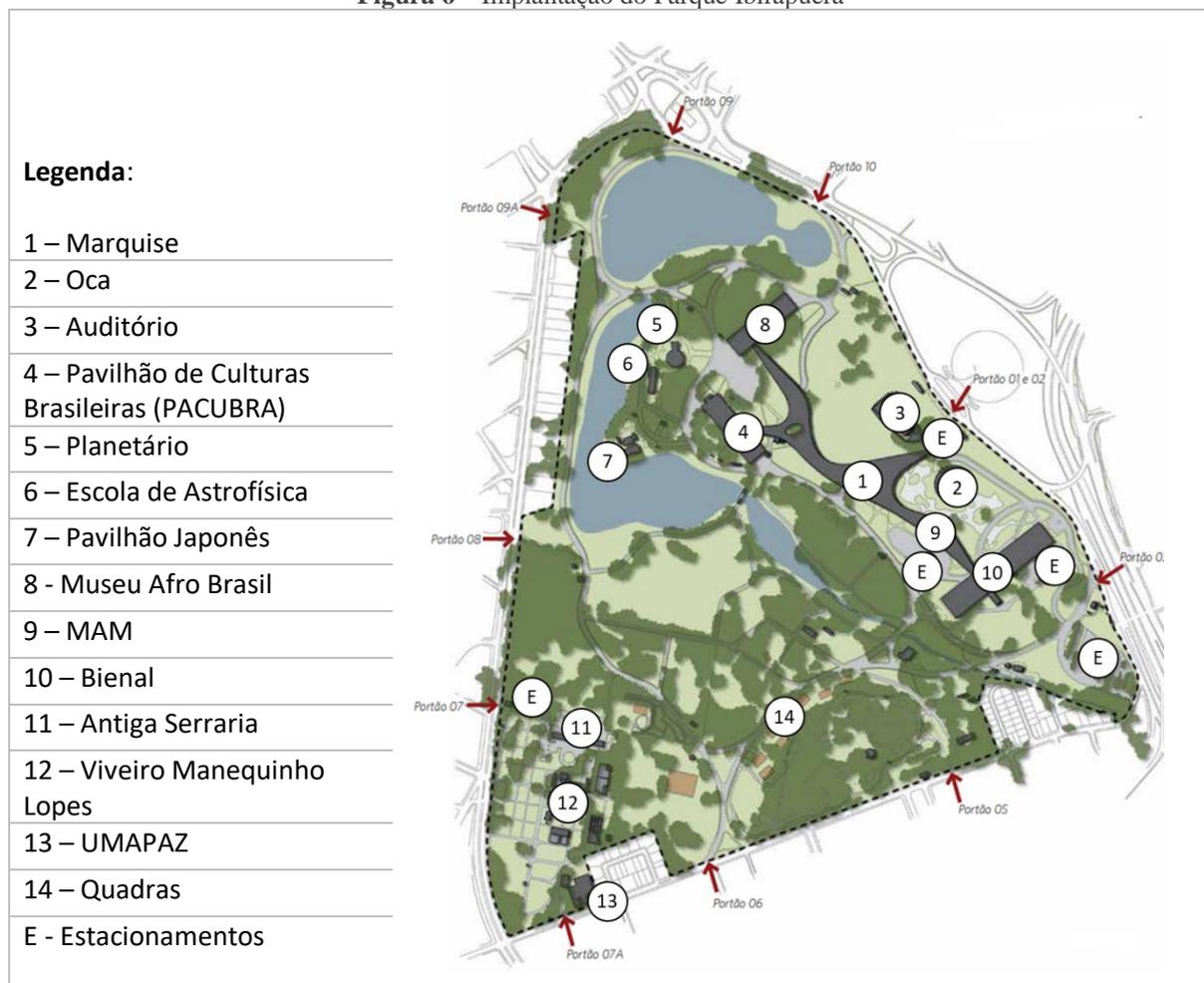
entanto, a atratividade de absorção de visitante do Parque Ibirapuera pode ser considerada de escala Metropolitana, uma vez que recebe mais de 1 milhão de visitantes por mês<sup>22</sup>.

### 3.1.2 ESTRUTURA DO PARQUE E ÁREAS DE VERDES

Uma vez demonstrados os principais aspectos do entorno do Parque Ibirapuera, cabe agora mapear cada um de seus espaços, uma vez que são eles que definem sua singularidade como parque urbano ícone de São Paulo. Para facilitar a leitura, são elencados também quais estruturas são de responsabilidade da concessionária a partir da assinatura do contrato de concessão.

A Figura 6 indica uma implantação do parque com seus elementos construídos e áreas livres:

**Figura 6** – Implantação do Parque Ibirapuera



Fonte: Projeto de Manifestação de Interesse. Natureza Urbana (2017).

<sup>22</sup> Informação do Anexo VI do Edital - Plano de Negócios Referencial.

O principal conjunto construído e de maior atratividade é o conjunto da marquise. A partir dele, as edificações se conectam, bem como a área externa do auditório que marca o espaço de maior capacidade para a realização de eventos em espaço aberto no parque.

Os equipamentos que estão dentro do escopo da concessão são indicados na Tabela 6.

Tabela 6 – Área das Edificações do Parque Ibirapuera (inclusas na área da concessão)

ITEM	EDIFICAÇÃO/INSTALAÇÃO	ÁREA (m <sup>2</sup> ) <sup>20</sup>
<b>Bens Protegidos</b>	Marquise	22.508
	PACUBRA <sup>21</sup>	10.891
	Planetário	2.193
	Escola de Astrofísica	833
	Oca	10.625
	Auditório	7.000
<b>Serviços ao Usuário</b>	Restaurante 01 - Marquise	500
	Lanchonete 01 - Planetário	51
	Lanchonete 02 – Portão 8	117
	Lanchonete 03 e Sanitário 03 - Praça de Serviços – Âncora 2	304
	Sanitário 01 - Marquise	180
	Sanitário 02 - Marquise	180
	Sanitário 04 - Autorama	66
	Sanitário 05 - Playground	68
	Sanitário 06 - Portão 8	66
	Sanitário 07 - Escola de Astrofísica	68
	Sanitário 08 - MAM	79
	Banca de jornal	53
<b>Apoio operacional e Viveiro</b>	Edifício Administração	540
	Escola de Jardinagem - Campo Experimental	172
	Edifício GCM	420
	Vigilância do Parque (Portaria 05)	160
	CECCO/Edifício de Apoio Operacional	404
	Portaria 01/02	137
	Portaria 01/02 - Marquise	153
	Portaria 07	134
	Portaria 10	196
Edifício Manutenção do Parque	72	
<b>Infraestrutura</b>	Estação de Tratamento de Esgoto	188
	Bomba para Tratamento de Esgoto	47
	Demais construções de apoio/infraestrutura	248
<b>Diversas Edificações</b>	Serraria	1.208
	Casa da Leitura	78

Fonte: Anexo III do Edital de Licitação nº 001/SVMA/2018 - Memorial Descritivo da Área. Página 10, 11. São Paulo, 2018.

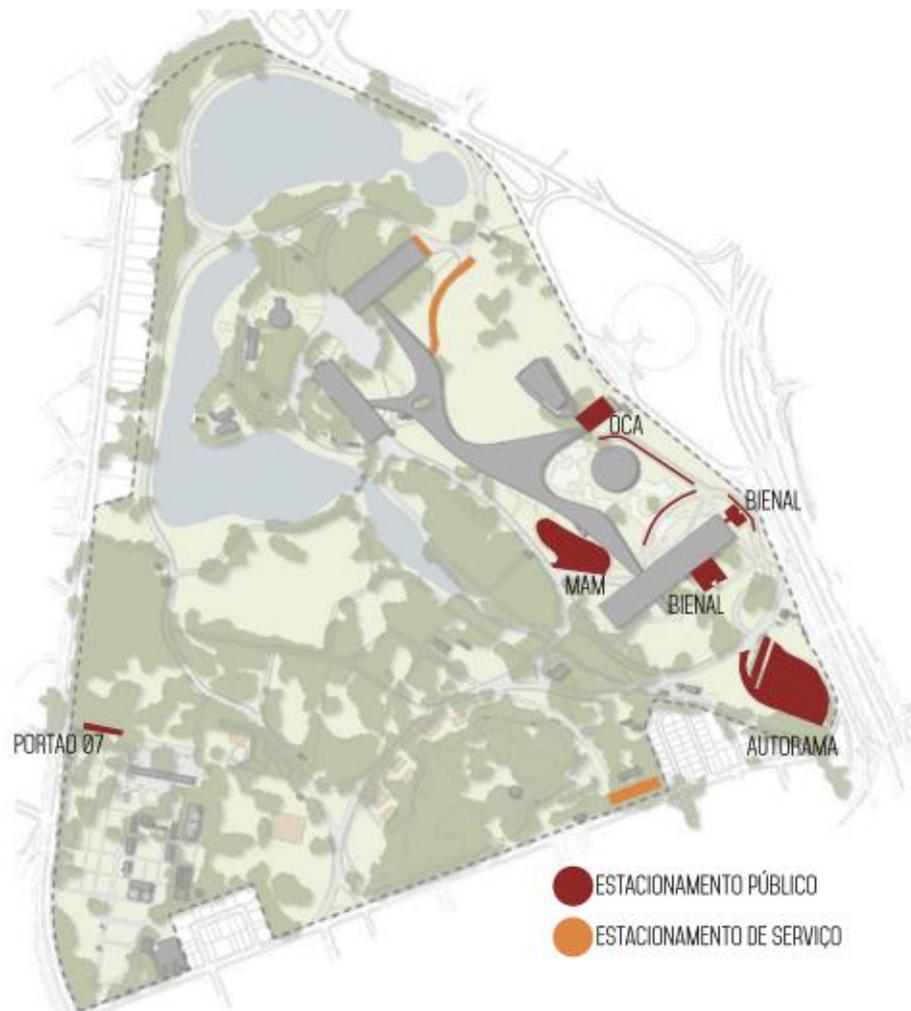
Fora as edificações e estruturas listadas na Tabela 6, o Parque conta com outros equipamentos e edificações que estão fora do escopo da concessão, sendo eles indicados na Tabela 7. A gestão desses edifícios acontece de forma autônoma pelas instituições específicas que já desempenham as atividades neles. No entanto, mesmo que os recursos advindos da operação desses equipamentos não sejam destinados diretamente a Concessionária, a presença deles no parque pode ser considerada mais um atrativo aos visitantes, que podem consumir ou fazer outras atividades que revertam receitas ao parceiro privado.

Tabela 7 - Área das Edificações do Parque Ibirapuera7 - Pavil (fora da área da concessão)

ITEM	EDIFICAÇÃO/INSTALAÇÃO	ÁREA (m <sup>2</sup> ) <sup>24</sup>
Bens Protegidos	Pavilhão Japonês	1.726
	Museu Afro Brasil	12.000
	MAM	3.600
	MAM (infraestrutura de apoio)	85
	Bienal	23.361
Apoio operacional e Viveiro	Outras coberturas	363
	Casa dos Agrônomos	194
	Estufa 01	259
	Estufa 02	142
	Estufa 03	346
	Estufa 04	80
	Estufa 05	178
	Estufa 06	266
	Estufa 07, 08, 09, 10	523
	Galpão de apoio	455
	Unidade veterinária/divisão de fauna	467
	Ripado	205
	Demais construções do Viveiro	72

Fonte: Anexo III do Edital de Licitação n° 001/SVMA/2018 - Memorial Descritivo da Área. Página 11. São Paulo, 2018.

Figura 7 - Mapa dos Estacionamentos do Parque Ibirapuera



Fonte: Minuta do Plano Diretor do Parque Ibirapuera (documento apresentado na consulta pública em 2019)

Além das estruturas listadas, o parque conta com bolsões de estacionamento, sendo o mais relevante denominado de “Autorama”. Segundo o Plano de Negócios Referencial, o parque conta com 990 vagas que podem ser contabilizadas como fonte de receita da concessionária.

Por fim, fora as edificações, estruturas e estacionamentos, a infraestrutura de lazer e esporte aos usuários são múltiplas: grandes espaços livres para realização de eventos e atividades, áreas verdes para contemplação, pistas de caminhada e de bicicleta, cachorródromo, quadras e playgrounds. Esses pontos também se tornam elementos de atratividade aos visitantes, que podem consumir nas unidades geradoras de caixa geridas pela concessionária, além da própria demanda por alimentação e bebidas dos usuários que permanecem mais tempo no parque. Assim, o Ibirapuera demonstra ter capacidade de atender os visitantes com a infraestrutura existente de apoio e apresenta potencial de ampliação dos serviços a serem oferecidos.

### **3.1.3 PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DO 1º LOTE DE PARQUES URBANOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

A autorização legal para concessão de parques municipais em São Paulo veio das disposições do Plano Municipal de Desestatização, regulamentado pela Lei Municipal nº 16.703/2017. O principal objetivo desse plano é “reordenar a posição estratégica da Administração Municipal, permitindo a concentração de recursos e esforços em atividades prioritárias e indispensáveis”.<sup>23</sup> No artigo 9º do PMD autoriza a outorga de concessões e permissões em parques, praças e planetários.

A partir dessa autorização do legislativo, a então Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias fez um chamamento de Procedimento de Manifestação de Interesse no qual recebeu 10 estudos para 10 parques, e desses, 5 estudos foram para o Parque Ibirapuera<sup>24</sup>. Esse foi um dos indicativos que corroboram o interesse do setor privado para a Concessão do Parque Ibirapuera. No ato da audiência pública, a municipalidade apresentou que os principais objetivos do projeto eram:

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/noticias/index.php?p=270727>>. Acesso: 13 abr. 2023.

<sup>24</sup> Apresentação da Audiência Pública, 14 de março de 2018. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/180314\\_apresentacao\\_audiencia\\_parques\\_v\\_final\\_2\\_1521051895.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/180314_apresentacao_audiencia_parques_v_final_2_1521051895.pdf)>. Acesso em: 13.abr.2023.

- Acesso livre e gratuito;
- Maior qualidade da infraestrutura e dos serviços oferecidos;
- Fiscalização rigorosa para preservação ambiental e prestação de serviços;
- Todo projeto de intervenção deverá ser aprovado pelos órgãos competentes;
- Viabilização de lote com parques com menor atratividade comercial;
- Contrato de longo prazo; e
- Desoneração dos gastos municipais.

Dessa forma, a concessão do Ibirapuera se traduziria como uma possibilidade de melhoria da gestão da operação do parque, com a otimização da gestão com apenas um contrato. Além disso, era prevista uma melhoria dos serviços, uma vez que a concessionária teria responsabilidade contratual, com penalidades, caso não dispusesse do melhor serviço. O acesso livre e gratuito continuaria sendo previsto no contrato de concessão, ainda que também estivesse previsto na Lei do PMD<sup>25</sup>. A alta potencialidade de negócio do Ibirapuera seria capaz de aportar o investimento e operação de outros parques que integrariam um lote a ser concessionado.

A escolha dos demais parques que integraram o lote do Ibirapuera considerou, dentre os 106 parques municipais implantados no município de São Paulo: (i) que estivessem localizados em regiões com menor IDH, (ii) que não tinham problemas de governança e (iii) que tivessem o custo de manutenção de até 1,5 milhão. Assim, foram escolhidos 5 parques: Jacintho Alberto e Jardim da Felicidade em Pirituba, Eucaliptos no Campo Limpo, Tenente Brigadeiro Faria Lima na Vila Maria e Lajeado em Guaianases. O projeto impactaria uma população de 1 milhão de moradores do entorno destes que representam uma área de 146 mil m<sup>2</sup>. Os custos anuais estimados para gestão destes seria de R\$ 6,8 milhões para a concessionária.

Por não ter grandes atrativos, serem pequenos e com atratividade de escala local, o Edital previu as intervenções e operações nesses parques quase como uma extensão dos custos que a concessionária teria com o Ibirapuera. Assim, esses parques de forma isolada, ainda que encontrada maneiras de viabilizar receitas, dificilmente seriam autossuficientes como negócio. Porém, tendo os encargos de operação e serviços unificados na concessão com o Ibirapuera,

---

<sup>25</sup> Inciso I do Parágrafo 3º do artigo 9º determina que “será vedada a cobrança de ingresso para acesso às áreas abertas dos parques públicos”.

como política pública é positivo, uma vez que garante uma melhor infraestrutura para os visitantes desses parques.

Cabe ressaltar que o tempo de estruturação do projeto do Ibirapuera pode ser considerado longo e passou por uma série de ajustes nesse período. Para além do pioneirismo, a movimentação popular ao redor do projeto foi grande, principalmente porque o Ibirapuera conta com a atuação de diversos grupos e interesses. A atuação ativa do Conselho Gestor do Parque contribuiu por ajustes pertinentes no modelo durante todo processo. Em linhas gerais, os principais marcos do processo estão dispostos na linha do tempo a seguir:

**Figura 8 - Linha do Tempo Estruturação do Projeto 1º Lote de Parques**



Fonte: Elaboração da autora.

Os principais entraves apresentados no processo de estruturação decorrem de uma Ação Civil Pública e Ação Popular<sup>26</sup> no qual a determinação foi alterações no contrato anexo do Edital e elaboração do Plano Diretor do Ibirapuera antes do início da operação pela vencedora do certame. Inicialmente, a previsão da elaboração do Plano Diretor era encargo da Concessionária. A partir dessa determinação do Ministério Público, para este e outros projetos de concessão de parques urbanos, a elaboração do Plano Diretor do Parque deve passar a ser realizada antes da publicação do edital de concessão – a despeito de exigência legislativa específica para tanto.

Cabe ressaltar que o processo de estruturação do projeto de concessão do Ibirapuera foi o primeiro realizado pelo Município de São Paulo. Dessa forma, foi um processo marcado por aprendizados e instrumentalização de novas ferramentas para estruturação e gestão desses parques. No entanto, cada processo tem suas especificidades e demandas e por isso podem ser

<sup>26</sup> “Em 08/03/2019 foi realizada audiência de conciliação com o Ministério Público Estadual, no âmbito da Ação Civil Pública nº 1009691-95.2019.8.26.0053 e da Ação Popular nº 1009691-95.2019.8.26.0053.” Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao\\_projetos/parques/lote\\_1/edital/index.php?p=271913](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/parques/lote_1/edital/index.php?p=271913)>. Acesso em 13/04/2023.

mais ou menos complexos. Então, o que se pode concluir é que o contexto social e de interesses em que o parque está inserido pode ser considerado também um elemento de risco não só para o processo de estruturação do projeto, mas posteriormente a gestão do contrato.

### **3.2 APLICAÇÃO DOS FATORES-CHAVE PARA O CASO DO PARQUE IBIRAPUERA COM BASE NAS OBRIGAÇÕES E ESTIMATIVAS DO EDITAL DE CONCESSÃO**

Para tornar mais objetiva e clara a apresentação dos principais aspectos trazidos no Edital do 1º Lote de Parques, a apresentação deles se restringirá aos principais fatores abordados ao longo do Capítulo 2. Dessa forma, a apresentação das informações virá em primeiro plano, organizado por área de estudo, assim como foi feito anteriormente. No fim do capítulo será apresentada uma tabela com o objetivo de organizar os aspectos chave que subsidiarão os cenários de risco e de distúrbio apresentados no próximo capítulo. Nem todos os fatores levantados resultarão na simulação de cenário de risco, mas isso será elucidado individualmente adiante.

O objetivo de apresentar como se comportam esses 15 fatores destacados num caso concreto é destacar que nem toda tomada de decisão se restringe a observação simplória dos recursos que são requisitados em outorgas, custos em obras e custos de operação. Sob essa ótica, um projeto como este contrato para gestão de 6 parques, incluindo o Parque Ibirapuera, não apresentava uma grande barreira de entrada para novos ingressantes: a outorga fixa mínima foi de R\$ 2,1 milhão e o compartilhamento de receita bruta é de 1,12% ao ano. No entanto, essa análise não considera todos os riscos e entraves atrelados a operação e gestão desse tipo de ativo.

#### **3.2.1 FATORES-CHAVE DA ÁREA TÉCNICA-OPERACIONAL**

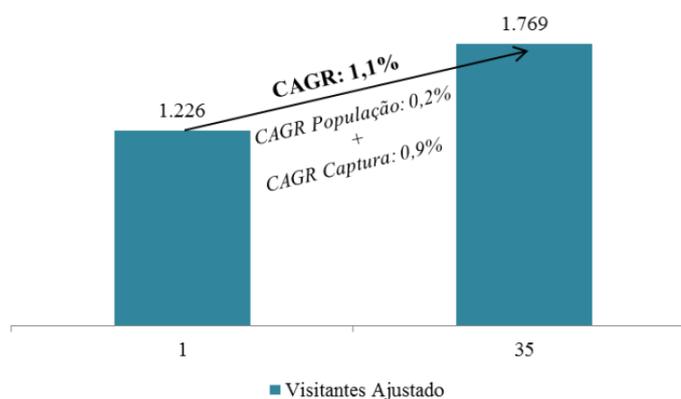
##### **I. Visitação e Taxa de Captura**

Como os dados relacionados a projeção do número de visitantes e a taxa de captura das Unidades Geradoras de Caixa (UGCs) são estimativas realizadas a partir de estudos técnicos pela prefeitura, eles não são vinculativos, ou seja, não tem como assegurar que o número de visitantes vai alcançar o que foi estimado. No entanto esse dado é essencial para entender o potencial de geração de receita do parque, considerando que a receita depende direta ou indiretamente da visitação para acontecer.

O Plano de Negócios Referencial (PNR) do Edital considerou uma pesquisa de 2007 realizada pelo Instituto Technikós Informação & Inteligência a Pesquisa sobre Acessibilidade ao Parque Ibirapuera. Os dados dessa pesquisa indicavam que o parque recebia uma visitação mensal de

1,1 milhão de pessoas. Foi feita uma atualização desse número com base ao crescimento populacional da cidade de São Paulo entre 2007 e 2017, chegando num valor de 1,226 milhão de visitantes ao mês. A partir desse dado, eles projetaram uma taxa de crescimento anual composta (CAGR) de 1,1%, que considera a projeção do aumento da população durante os 35 anos de execução do contrato e um aumento da taxa da captura de visitantes.

**Figura 9 - Gráfico CAGR projetado**



Fonte: Anexo VI do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 – Plano de Negócios Referencial (2018).

Já com relação a taxa de captação das UGCs previstas no modelo referencial do Edital, eles apontam a seguinte porcentagem de captura por equipamento:

**Tabela 8 – Taxa de Captura das principais UGCs no Parque Ibirapuera no Modelo Referencial**

Unidades Geradoras de Caixa (UGCs)	Taxa de Captura
Âncora 1: “novo atrativo”	11,6%
Âncora 2: “novo atrativo”	7,6%
Alimentação: dois restaurantes, 7 lanchonetes e carrinhos ambulantes	20,4%
Outros: aluguel de bicicletas, eventos e eventos na Oca, Planetário e Auditório.	4,1%

Fonte: Elaboração da autora com base no Anexo VI do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 – Plano de Negócios Referencial (2018)

Novamente, essas premissas foram trazidas pelos estudos empreendidos pela Administração Pública e no escopo do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), mas são estimativas e devem ser redimensionadas de acordo com o entendimento e proposta do interessado.

Não são apresentados dados a respeito da visitação e taxa de captura de eventuais UGCs nos outros 5 parques que compõe o contrato, porque não foram consideradas fontes de receitas

nesses outros parques. Dessa forma, a projeção de demanda não foi nem apresentada nos documentos editalícios.

## II. Encargos de operação

Em termos de custos com operação e manutenção (OPEX), estima-se que anualmente o Ibirapuera despenderia uma média R\$ 26,07 milhões, totalizando no período final da parceria um montante de R\$ 899,5 milhões. Mais da metade dos custos estão concentrados nos encargos com vigilância e limpeza, jardinagem e manutenção. Já os demais 5 parques teriam um OPEX anual de R\$ 6,8 milhões, totalizando R\$ 72,2 milhões durante toda parceria.

Tabela 9 - OPEX dos encargos

R\$ milhões		
Premissas dos Encargos Operacionais	R\$/Ano	R\$ Total
c.A.1-POSTOS DE VIGILÂNCIA (12X36)	10,2	352,8
c.B.1-LIMPEZA, JARDINAGEM E MANUTENÇÃO	8,5	292,6
c.C.2-DESPESAS ADMINISTRATIVAS E SEGUROS	3,6	123,3
c.C.3-EQUIPE ADMINISTRATIVA	2,1	71,1
c.A.2-CAMERAS	0,3	11,4
c.C.4-SERVIÇOS AO USUÁRIO	0,4	14,5
c.A.3-SERVIÇOS AMBULATORIAIS	0,5	17,1
c.A.4-AMBULÂNCIA	0,3	11,4
c.B.4-MONITORAMENTO DE FAUNA E FLORA	0,2	5,3
OUTROS	-	-
<b>OPEX Total</b>	<b>26,1</b>	<b>899,5</b>

Fonte: Anexo VI do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 – Plano de Negócios Referencial (2018)

Tabela 10 - OPEX dos outros Parques

R\$ milhões em termos reais													
ANO	0	1	2	3	4	5	10	15	20	25	30	34	TOTAL
<b>(-) Opex Outros Parques</b>	<b>(3,4)</b>	<b>(6,8)</b>	<b>(78,2)</b>										
Lajeado	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(15,6)
Eucaliptos	(0,6)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(12,7)
Jardim Felicidade	-	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(15,4)
Tenente Brigadeiro	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(18,0)
Jacinto Alberto	-	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)	(16,5)

Fonte: Anexo VI do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 – Plano de Negócios Referencial (2018)

Apesar da assunção dos encargos do Ibirapuera iniciar de acordo com o início do contrato, os outros 5 parques possuem prazos para assunção diferentes, o que impacta as contas dos primeiros três anos da concessão. O cronograma de cada um dos parques está a seguir:

**Tabela 11** - Cronograma de assunção dos 5 parques

<b>Parque</b>	<b>Mês da Assunção</b>
Lajeado	1º mês
Tenente Brigadeiro	1º mês
Eucaliptos	7º mês
Jardim Felicidade	13º mês
Jacinto Alberto	13º mês

Fonte: Nota Técnica de Modelagem (2018)

Segundo a Nota Técnica de modelagem o cronograma se justifica da seguinte maneira:

Estabeleceu-se tal cronograma pelo fato dos parques Jardim Felicidade e Jacinto Alberto possuírem o maior montante de investimento estimado, o que torna a assunção no segundo ano de contrato mais facilmente suportada financeiramente. Por sua vez, a ordem de assunção dos outros parques se deu de maneira a conciliar o custo de manutenção e investimento com a preservação da viabilidade econômico-financeira do projeto. (Nota Técnica, página 11, 2018)

Os custos com as UGCs totalizariam R\$ 4,3 bilhões, e, para as UGCs nas quais a taxa de captura de visitantes é um dos fatores para a estimativa da receita, os custos com a operação (OPEX) aumentam de acordo com o crescimento de visitação estimado. Assim, considerando a operação dos 6 parques que integram o contrato de concessão, o OPEX total projetado para os 35 anos seria de R\$ 5,3 bilhões.

Para melhor elucidar que tipo de encargos de operação e gestão foram previstos no Edital do 1 Lote de Parques, a seguir indico uma lista de 10 encargos por categoria definida no contrato:

#### I. Administrativo

- **Manutenção de Cadastro de Empregados:** Manter um registro atualizado de todos os empregados e prepostos.
- **Treinamento e Desenvolvimento:** Capacitar periodicamente os empregados nas melhores práticas de mercado.
- **Uniformes e Equipamentos de Segurança:** Fornecer uniformes e EPIs adequados para todas as atividades.
- **Gestão de Contratos Trabalhistas:** Cumprir todas as obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias.
- **Relacionamento com a Imprensa:** Facilitar a cobertura de eventos e atividades nos parques.
- **Representação em Conselhos Gestores:** Participar ativamente dos conselhos gestores dos parques.

- Auditorias e Inspeções: Realizar auditorias regulares para garantir a conformidade com normas e regulamentos.
  - Gerenciamento de Documentos: Manter todos os documentos necessários atualizados e acessíveis.
  - Comunicação Interna Eficiente: Manter canais de comunicação eficazes entre a gestão e os funcionários.
  - Gestão de Terceirizados: Supervisionar e gerenciar empresas terceirizadas envolvidas na operação dos parques.
- II. Atendimento e Orientação ao Usuário
- Centros de Informações ao Usuário: Operar centros para fornecer informações e resolver dúvidas.
  - Programas de Atendimento ao Cliente: Implementar programas focados na melhoria contínua do serviço ao cliente.
  - Sistema de Feedback: Desenvolver e manter um sistema para coletar e analisar feedback dos usuários.
  - Treinamento em Atendimento ao Cliente: Assegurar que todos os funcionários sejam treinados em excelência no atendimento.
  - Acessibilidade: Garantir que os parques sejam acessíveis a todos, incluindo pessoas com deficiência.
  - Sinalização e Mapas Interativos: Manter sinalização clara e instalar mapas interativos para facilitar a orientação.
  - Atendimento Multilíngue: Oferecer serviços de atendimento em vários idiomas para atender turistas estrangeiros.
  - Programas Educativos e Guias: Organizar passeios educativos e disponibilizar guias para grupos escolares e turistas.
  - Aplicativo do Parque: Desenvolver e manter um aplicativo móvel para informações sobre o parque, eventos e mapas.
  - Centrais de Achados e Perdidos: Manter um serviço eficiente de achados e perdidos para itens perdidos no parque.
- III. Bem-Estar
- Segurança Pública: Assegurar a segurança dos visitantes através de patrulhas regulares e sistemas de vigilância. Destaca-se a previsão da atuação da equipe de segurança da

concessionária de modo coordenado com a Guarda Civil Metropolitana (GCM) e Polícia Militar (PM).

- Instalações de Primeiros Socorros: Disponibilizar postos de primeiros socorros e pessoal treinado para emergências.
- Áreas de Descanso Confortáveis: Prover múltiplas áreas de descanso com assentos confortáveis e sombra.
- Promoção de Atividades Físicas: Oferecer espaços para atividades físicas, como ciclovias e trilhas para caminhada.
- Serviços de Higiene: Manter banheiros limpos e acessíveis em todo o parque.
- Qualidade do Ar e Controle de Poluição: Monitorar a qualidade do ar e implementar medidas para reduzir a poluição.
- Iluminação Adequada: Garantir que todas as áreas do parque estejam bem iluminadas para uso noturno.
- Espaços para Pets: Criar e manter áreas designadas para visitantes com animais de estimação.
- Ambiente Tranquilo: Implementar medidas para manter o ruído em níveis aceitáveis.
- Programas de Bem-Estar Mental: Oferecer programas e atividades que promovam o bem-estar mental dos usuários.

#### IV. Conservação de Recursos Naturais

- Manutenção de Jardins e Áreas Verdes: Cuidar regularmente dos jardins e manter a vegetação saudável.
- Conservação da Fauna e Flora: Proteger a biodiversidade do parque, incluindo habitats naturais.
- Gestão Eficiente da Água: Utilizar sistemas de irrigação eficientes e promover a conservação da água.
- Programas de Educação Ambiental
- Reciclagem e Redução de Resíduos: Implementar e gerenciar um plano abrangente de reciclagem e redução de resíduos.
- Controle de Erosão: Implementar soluções para prevenir a erosão do solo nos parques.
- Restauração de Áreas Degradadas: Trabalhar na restauração de áreas naturais que foram degradadas.

- **Uso Sustentável de Recursos:** Adotar práticas que promovam o uso sustentável de recursos naturais.
- **Monitoramento Ambiental:** Realizar monitoramento regular para avaliar a saúde dos ecossistemas do parque.
- **Projetos de Conservação Específicos:** Desenvolver projetos específicos focados na conservação de espécies ameaçadas.

#### V. Zeladoria

- **Limpeza Regular:** Manter os parques limpos com uma rotina regular de limpeza.
- **Manutenção de Infraestruturas:** Inspeccionar e reparar infraestruturas como pontes, trilhas e estradas.
- **Gestão de Resíduos Sólidos:** Assegurar a coleta e disposição adequada de resíduos sólidos.
- **Cuidado com Instalações Sanitárias:** Manter as instalações sanitárias em condições higiênicas.
- **Manutenção de Mobiliário Urbano:** Cuidar de bancos, lixeiras, e outras instalações para o conforto dos usuários.
- **Controle de Vandalismo:** Adotar medidas para prevenir e remover vandalismos.
- **Reparos e Pintura:** Executar trabalho de reparo e pintura conforme necessário para manter as instalações estéticas.
- **Manutenção de Equipamentos Recreativos:** Inspeccionar e manter equipamentos de playgrounds e áreas de lazer.
- **Administração de Serviços de Zeladoria:** Gerenciar equipes de zeladoria para garantir eficiência operacional.
- **Sinalização de Manutenção e Segurança:** Manter a sinalização atualizada para garantir a segurança dos visitantes.

### **III. Indicadores de desempenho**

O Anexo V da Minuta do Contrato, denominado Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) regula quais serão os encargos da concessionária que serão avaliados pelo poder concedente em forma de vistorias, inspeções e pesquisa de satisfação com usuários. De acordo com o desempenho da concessionária na prestação destes serviços, a parcela de outorga variável devida no trimestre pode sofrer um acréscimo.

Há um conjunto de indicadores de desempenho que compõe essa avaliação realizada pelo poder concedente em cada um dos parques que integram o contrato do 1º lote de parques concedidos pela prefeitura. Cada um dos indicadores possui pesos diferentes e são realizados a partir de i) avaliação do poder concedente e ii) pesquisa de satisfação do usuário. A Tabela 12 apresenta uma compilação dos pesos dos indicadores e a forma de aferição de cada um deles.

**Tabela 12** – Peso dos indicadores por tipo de aferição de desempenho

Dimensão de Avaliação	Indicador	Peso na Avaliação pelo Poder Concedente	Peso na Pesquisa de Satisfação do Usuário	Forma de Aferição
Zeladoria	Limpeza	15%	10%	<b>Poder Concedente:</b> Inspeções diretas ou revisão de relatórios. <b>Pesquisa com usuários:</b> Questionários aplicados.
	Qualidade e atualidade de equipamentos	15%	10%	<b>Poder Concedente:</b> Verificações regulares e comparação com padrões. <b>Pesquisa com usuários:</b> Avaliação em questionários.
Conservação de Recursos Naturais	Cuidado à fauna silvestre e ornamental	12%	N/A	<b>Poder Concedente:</b> Vistorias e análises específicas da condição da fauna.
	Manejo de áreas verdes	16%	30%	<b>Poder Concedente:</b> Inspeções e análise de relatórios de manejo. <b>Pesquisa com usuários:</b> Perguntas específicas em questionários.
	Gestão de resíduos	12%	N/A	<b>Poder Concedente:</b> Verificação das práticas de gestão de resíduos e reciclagem.
Bem-estar	Segurança	30%	8%	<b>Poder Concedente:</b> Revisões dos procedimentos de segurança e relatórios de incidentes. <b>Pesquisa com usuários:</b> Percepção de segurança em questionários.
	Serviços ambulatoriais	N/A	6%	<b>Pesquisa com usuários:</b> Avaliação da qualidade e disponibilidade dos serviços médicos.
	Acessibilidade	N/A	6%	<b>Pesquisa com usuários:</b> Avaliação da facilidade de acesso e instalações para mobilidade reduzida.

Dimensão de Avaliação	Indicador	Peso na Avaliação pelo Poder Concedente	Peso na Pesquisa de Satisfação do Usuário	Forma de Aferição
Experiência do Usuário	Serviço de orientação	N/A	7,5%	<b>Pesquisa com usuários:</b> Avaliação de como as informações são fornecidas e a utilidade das orientações no parque.
	Qualidade das opções de lazer, cultura e esporte	N/A	7,5%	<b>Pesquisa com usuários:</b> Avaliação das atividades disponíveis no parque, incluindo lazer, cultura e esportes.
	Cordialidade dos funcionários	N/A	7,5%	<b>Pesquisa com usuários:</b> Avaliação da interação com os funcionários e a cordialidade no serviço.
	Alimentos e bebidas	N/A	7,5%	<b>Pesquisa com usuários:</b> Avaliação da qualidade, variedade e preço dos alimentos e bebidas disponíveis no parque.

Fonte: Elaboração da autora com base no Anexo V da Minuta do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) (2018)

A seguir, serão apresentadas as fórmulas que compõe a mensuração desses indicadores:

Nota Final da Avaliação de Desempenho pelo Poder Concedente (NFID):

$$NFID = (ID01 \times 15\%) + (ID02 \times 15\%) + (ID03 \times 12\%) + (ID04 \times 16\%) + (ID05 \times 12\%) + (ID06 \times 30\%)$$

Onde:

ID01 = Nota do Indicador de Desempenho Limpeza

ID02 = Nota do Indicador de Desempenho Qualidade e Atualidade de Equipamentos

ID03 = Nota do Indicador de Desempenho Cuidado a Fauna Silvestre e Ornamental

ID04 = Nota do Indicador de Desempenho Manejo de Áreas Verdes

ID05 = Nota do Indicador de Desempenho Gestão de Resíduos

ID06 = Nota do Indicador de Desempenho Segurança

Nota Final da Avaliação da Pesquisa de Satisfação do Usuário (NFPS):

$$NFPS = (PE01 \times 10\%) + (PE02 \times 10\%) + (PE03 \times 30\%) + (PE04 \times 8\%) + (PE05 \times 6\%) + (PE06 \times 6\%) + (PE07 \times 7.5\%) + (PE08 \times 7.5\%) + (PE09 \times 7.5\%) + (PE10 \times 7.5\%)$$

Onde:

PE01: Nota de Limpeza.

PE02: Nota de Qualidade e Atualidade de Equipamentos.

PE03: Nota de Manejo de Áreas Verdes.

PE04: Nota de Segurança.

PE05: Nota de Serviços Ambulatoriais.

PE06: Nota de Acessibilidade.

PE07: Nota de Serviço de Orientação.

PE08: Nota de Qualidade das Opções de Lazer, Cultura e Esporte.

PE09: Nota de Cordialidade dos Funcionários.

PE10: Nota de Alimentos e Bebidas.

As Notas Finais compõem o Fator de Desempenho por parque e possuem pesos diferentes tal como indicado na fórmula:

$$FDEp = NFID \times 40\% + NFPS \times 60\%$$

Onde:

FDEp= Nota do Fator de Desempenho para cada parque

NFID= Nota final dos indicadores de desempenho

NFPS= Nota Final da Pesquisa de Satisfação do Usuário

Por fim, cada um dos parques que compõem o contrato de concessão do 1º Lote de Parques possui um peso diferente para aferição do fator de desempenho do parque (FDEp), tal como indicado na Tabela 13.

**Tabela 13** – Fator de ponderação do FDEp

Parque	Ponderação do FDEp
Eucaliptos	6%
Ibirapuera	67%
Jacinto Alberto	6%
Jardim Felicidade	5%
Lajeado	8%
Tenente Brigadeiro Faria Lima	8%

Fonte: Anexo V da Minuta do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) (2018)

Por fim, a concessionária pode ter a nota atribuída a zero em várias situações específicas, para além da má prestação do serviço, conforme detalhado no SMD. Aqui estão os casos identificados:

- Pesquisa de Satisfação do Usuário não realizada: Se a concessionária não realizar a Pesquisa de Satisfação do Usuário durante o período avaliado, a nota atribuída a todos os indicadores aferidos por meio desta pesquisa será 0.
- Desempenho insuficiente em indicador específico: Se a concessionária apresentar um desempenho menor ou igual a 0,5 para um mesmo indicador de desempenho de um determinado parque por três trimestres consecutivos e não apresentar um plano de ação para mitigar e corrigir os problemas identificados no prazo estipulado de um mês após a última medição desse indicador.
- Falhas na realização de vistorias ou pesquisas: Na ausência de um relatório de vistoria, seja por falha do Agente de Apoio à Fiscalização ou por não contratação deste por culpa da concessionária, e na hipótese de que o Poder Concedente também não tenha realizado a fiscalização por sua conta, a pontuação da Nota da Avaliação de Desempenho pelo Poder Concedente (NFID) considerada será de 0.
- Descumprimento de prazos ou outras regras: Caso o Agente de Apoio à Fiscalização ou o Instituto de Pesquisa, contratados pela concessionária, não cumpram os prazos de envio de informações ao Poder Concedente ou descumpram qualquer outra regra do contrato e seus anexos, ou ainda realizem vistorias em frequência menor do que o mínimo estipulado, o Poder Concedente poderá requerer à concessionária a contratação de novo agente de apoio à fiscalização. A não ação adequada nesse sentido pode levar à atribuição de nota zero até que a situação seja regularizada.

O desempenho da concessionária afeta a forma que como será paga o que o contrato denomina de Outorga Variável 2, que se limita a 1% do valor da receita bruta trimestral da concessionária. O cálculo para o pagamento dessa outorga está representado na fórmula a seguir:

$$POV2 = (1 - FDE) \times 1\% \times RBtFDE$$

Onde:

$POV2$  = Parcela de outorga variável 2

$FDE$  = Fator de desempenho

$RBtFDE$  = Receita bruta do trimestre de aferição do  $FDE$

Estes indicadores compõe um sistema de avaliação que visa garantir que os padrões de qualidade e eficiência na gestão e manutenção dos parques sejam mantidos pela concessionária.

#### **IV. Encargos de obra**

Dentro das obrigações de obras previstas no anexo III da minuta do contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (CEC) sugere-se que elas devam atender a padrões de sustentabilidade e eficiência, garantindo que as intervenções sejam realizadas com o menor impacto possível ao meio ambiente e à comunidade local. A reforma e construção em espaços como o Parque Ibirapuera e demais parques exigem uma abordagem cuidadosa que respeita tanto o patrimônio histórico quanto as necessidades de funcionalidade em interface com menor impacto ao meio ambiente.

As diretrizes preveem que todas as intervenções respeitem os princípios de sustentabilidade ambiental, minimizando impactos negativos ao meio ambiente. Isso inclui a seleção de materiais que promovam a rapidez de implantação e minimizem a geração de resíduos, além de práticas construtivas que reduzam o desperdício de recursos. As obras devem ainda causar a menor interferência possível ao funcionamento e fruição dos parques durante sua execução.

Um foco especial é dado à reforma de edificações protegidas do Parque Ibirapuera, que devem seguir normas de tombamento e proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico e turístico. Estas reformas devem ser conduzidas com uma sensibilidade às exigências das leis de proteção patrimonial, garantindo que quaisquer alterações ou melhorias estejam em conformidade com as regulamentações aplicáveis.

Além disso, é solicitado que todos os projetos de construção e reforma nos parques prevejam a acessibilidade para pessoas com deficiência. Esse compromisso reflete uma dedicação à inclusão e acessibilidade universal, permitindo que se possam oferecer a experiência de visitação em parques urbanos de forma mais ampla.

Por fim, durante a fase de implantação, é crucial que as obras respeitem as normas estabelecidas pelo poder concedente, assegurando o mínimo impacto na visitação pública aos parques. Isso inclui a adequada gestão de resíduos de construção e a manutenção de acessos claros e seguros para os visitantes. O CEC traz um extenso descritivo das obras que devem ser realizadas pela concessionária. Um resumo do que é solicitado está listado a seguir.

##### **i. Obras Prediais**

- Reforma de Edificações Existente:
  - Reforma das instalações elétricas, hidráulicas, de TI, pisos e coberturas.

- Reforma de caixilhos, esquadrias, portas, louças, metais e instalação de novos equipamentos quando necessário.
- Pintura interna e externa.
- As reformas devem considerar os requisitos de acessibilidade.
- Instalações Sanitárias:
  - Reforma ou substituição das instalações sanitárias existentes para aumentar a capacidade e atender às normas de acessibilidade.
- Infraestruturas de Alimentação:
  - Reforma ou substituição das lanchonetes e restaurantes existentes para melhorar a qualidade dos espaços de alimentação.
- Edificações para Usos Múltiplos:
  - Utilização de edificações existentes para novos usos, incluindo serviços de apoio como alimentação e conveniência.
- ii. Obras de Infraestrutura
- Caminhos e Pavimentação:
  - Reforma e substituição de pavimentos dos caminhos principais e secundários por materiais permeáveis.
  - Sinalização e medidas para aumentar a segurança e acessibilidade.
- Mobiliário Urbano:
  - Adequação do mobiliário existente e instalação de novo mobiliário urbano, incluindo bancos, bebedouros, lixeiras, e sinalização acessível.
- Áreas de Lazer e Recreação:
  - Reforma e adequação dos playgrounds e áreas esportivas, incluindo equipamentos lúdicos e instalações para diferentes faixas etárias.
- Algumas melhorias Funcionais Específicas:
  - Melhorias em sistemas de projeção e áudio em cúpulas e planetários.
  - Instalações de sistemas de som, umidificadores, geradores e melhorias de acessibilidade.

## V. Programa de investimentos<sup>27</sup>

A cláusula 1.1 da minuta do contrato define o Programa de Intervenções, que seria o programa de investimento para o caso, como o “conjunto de intervenções obrigatórias para os projetos de arquitetura e engenharia, demolição, construção e reforma dos parques”. Para a execução dessas obras que são previstas no contrato é necessário que a concessionária consiga as autorizações de obra com todos os entes responsáveis, e, no âmbito da execução contratual, também deve passar pela autorização do poder concedente. Para realizar a avaliação de como se darão as obras, de acordo com o previsto no contrato, há a previsão de elaboração do Plano de Intervenções que, segundo definido na minuta do contrato do edital, seria o “plano a ser elaborado pela concessionária que deverá contemplar as intervenções obrigatórias (programa de intervenções) e opcionais a serem executadas nos parques para execução do objeto”.

Para cada uma dessas intervenções é previsto um nível mínimo do que deve ser executado pela concessionária e o prazo para execução das obras. O quadro a seguir indica uma compilação dos serviços previstos por estrutura do Parque Ibirapuera que são listados entre as cláusulas 4.4 e 4.26 do CEC.

**Tabela 14** – Programa de Intervenções do Parque Ibirapuera

<b>Estrutura</b>	<b>Descrição das Intervenções Solicitadas</b>
<b>Pavilhão das Culturas Brasileiras (PACUBRA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforma do pavimento térreo e instalação de equipamentos de ar-condicionado, elevadores, cabine primária, gerador e brises; e</li> <li>▪ Reforma do calçamento externo da edificação.</li> </ul>
<b>Planetário e Escola de Astrofísica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melhorias nos sistemas de projeção e áudio das cúpulas;</li> <li>▪ Instalação de sistema de som no saguão;</li> <li>▪ Instalação de desumidificadores, geradores e nobreaks;</li> <li>▪ Substituição de poltronas; e</li> <li>▪ Sinalização e comunicação visual.</li> </ul>
<b>Marquise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impermeabilização da cobertura entre as juntas de dilatação;</li> <li>▪ Conserto dos pontos de vazamento;</li> <li>▪ Colocação de pastilhas em trechos de toda a platibanda; e</li> <li>▪ Reforma das instalações elétrica, hidráulica e pintura do depósito sob a marquise.</li> </ul>

<sup>27</sup> Neste caso, o termo “investimentos” foi trazido de acordo com o estabelecido por Vieira (2014) ao se referir aos custos com obras e serviços a serem executadas pela concessionária (ou pelo governo, a depender do tipo de parceria) nos projetos de concessão.

<b>Estrutura</b>	<b>Descrição das Intervenções Solicitadas</b>
<b>Praça Burle Marx</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recuperação da fonte de água; e</li> <li>▪ Substituição de piso impermeável atual por pavimento semipermeável ou permeável, respeitando o desenho existente.</li> </ul>
<b>Margens dos lagos e do Córrego Sapateiro</b>	Recuperação das margens através de paisagismo, caminhos para pedestres, decks e mobiliário.
<b>Quadras secundárias</b>	Recuperação do piso de duas quadras secundárias, garantindo uso esportivo e seguro.
<b>Playgrounds</b>	Reforma e adequação dos playgrounds, implantação de equipamentos lúdicos acessíveis, áreas de descanso com mobiliário como bancos e bebedouros, melhoria dos pisos.
<b>Lanchonetes</b>	Reforma ou substituição das 3 lanchonetes existentes, melhorando a área de atendimento e a qualidade dos espaços de alimentação.
<b>Antigo restaurante "The Green"</b>	Reforma para suporte a nova instalação de serviços de alimentação, conveniência e venda de souvenir, com demolição de estruturas localizadas fora da marquise e implantação de nova estrutura leve e transparente.
<b>Instalações de sanitários</b>	Reforma ou substituição de 4 instalações de sanitários, aumentando sua capacidade de atendimento.
<b>Novas instalações de sanitários</b>	Implantação de pelo menos 2 novas instalações de sanitários, associadas a vestiários nas áreas indicadas
<b>Portarias</b>	Reforma das portarias existentes e implantação de novas estruturas de portaria, consolidando-as como áreas de apoio aos usuários.
<b>Estacionamentos</b>	Instalação de equipamentos como cancelas, sinalização e câmeras de segurança; possibilidade de substituição dos pisos por pavimentos permeáveis.
<b>Outras edificações</b>	Uso de edificações para novos usos e atividades; reforma e realocação conforme necessidade.
<b>Centro de Controle Operacional (CCO)</b>	Instalação de um Centro de Controle Operacional para monitoramento automatizado de sistemas como controle de acesso.
<b>Caminhos principais</b>	Reforma e sinalização dos caminhos principais para uso seguro e adequado para atividades esportivas, recreativas e de mobilidade ativa.
<b>Caminhos secundários</b>	Substituição dos pisos por pavimentos permeáveis e sinalização do percurso.
<b>Mobiliário</b>	Reforma e/ou implantação de novo mobiliário em todo o parque, incluindo bancos, bebedouros, lixeiras e paraciclos.
<b>Sinalização e comunicação visual</b>	Implantação de sinalização e elementos de comunicação visual padronizada e acessível em todo o parque.

Fonte: Elaboração da autora com base no Anexo III da Minuta do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (2018)

Aqui cabe uma observação a respeito das obrigações da Concessionária e Poder Concedente para a estrutura da Marquise, questão de conflito na atual gestão. No CEC foi prevista uma

cláusula que determina a responsabilidade de intervenção para cada um dos agentes envolvidos na gestão do parque, que são:

4.7 A CONCESSIONÁRIA deverá realizar as seguintes melhorias na MARQUISE do PARQUE IBIRAPUERA: (i) impermeabilização da cobertura entre as juntas de dilatação do trecho onde se localiza o antigo restaurante “The Green”; (ii) conserto dos pontos de vazamento no restante da cobertura, exceto no trecho sobre o Museu de Arte Moderna de São Paulo - MAM; (iii) colocação de pastilhas em trechos de toda a platibanda; (iv) reforma das instalações elétrica, hidráulica e pintura do depósito sob a MARQUISE; e (v) instalação de mictórios nos sanitários sob a MARQUISE.

4.7.1 Não será encargo da CONCESSIONÁRIA qualquer tipo de reforma estrutural na MARQUISE do PARQUE IBIRAPUERA que se mostre necessária, desde a data da ORDEM DE INÍCIO, para além daquelas já previstas no subitem 4.7.

A implicação dessa cláusula é que o Poder Concedente, ora sem recursos e com processos de contratação de intervenções mais longos, foi que a reforma estrutural da marquise iniciou-se apenas em março de 2024<sup>28</sup>. Sem essa intervenção realizada, a concessionária não tem condições de realizar outras pelas quais é responsável de acordo com o Edital. Assim, a marquise está interdita desde fevereiro de 2019<sup>29</sup> por conta dos riscos de desabamento em face das infiltrações e corrosões da estrutura.

Por fim, as intervenções previstas para os outros 5 parques estão sistematizadas no quadro a seguir.

**Tabela 15** - Programa de Intervenções dos Parques Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade

<b>Estrutura/Localização</b>	<b>Descrição das Intervenções Solicitadas</b>
<b>Edificações existentes</b>	Reforma das edificações existentes nos termos de reforma estrutural, elétrica, hidráulica, TI, pisos, coberturas, caixilhos, esquadrias, portas, pintura interna e externa, e instalação de equipamentos e mobiliário conforme necessário.
<b>Novo módulo de apoio ao usuário</b>	Implantação de novo módulo de apoio ao usuário com no mínimo 27 m <sup>2</sup> , para usos diversos permitidos incluindo alimentação e conveniência.
<b>Playgrounds</b>	Reforma e adequação dos playgrounds, instalação de equipamentos lúdicos acessíveis, áreas de descanso com mobiliário como bancos e bebedouros, melhoria dos pisos.

<sup>28</sup> Metrôpoles. Interditada há 5 anos, marquise do Ibirapuera tem obras autorizadas. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/sao-paulo/interditada-ha-5-anos-marquise-do-ibirapuera-tem-obras-autorizadas>>. Acesso em: 10. abr.24.

<sup>29</sup> O Globo. Marquise do Parque do Ibirapuera completa quatro anos interdita. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/03/marquise-do-parque-do-ibirapuera-completa-quatro-anos-interditada.ghtml>>. Acesso em: 10.abr.23.

<b>Estrutura/Localização</b>	<b>Descrição das Intervenções Solicitadas</b>
<b>Áreas esportivas</b>	Reforma, adequação e modernização das áreas esportivas, instalação de academia ao ar livre, adequação de quadras e pista de skate (apenas para o Parque Jacintho Alberto) conforme normas técnicas.
<b>Caminhos e pistas de caminhada</b>	Reforma dos caminhos e pistas de caminhada, sinalização do percurso para garantir uso seguro e adequado para atividades esportivas, recreativas e de mobilidade ativa.
<b>Mobiliário</b>	Implantação de novo mobiliário com linguagem visual padronizada e integrada, incluindo bancos, bebedouros, paraciclos e lixeiras, com equipamentos acessíveis.
<b>Sinalização e elementos de comunicação visual</b>	Implantação de sinalização e elementos de comunicação visual acessíveis e bilíngue, com linguagem visual padronizada e integrada, instalação de elementos como mapas, painéis de notícias, placas de sinalização.
<b>Áreas vegetadas</b>	Reforma e adequação das áreas vegetadas, incluindo a implantação de hortas comunitárias de aproximadamente 200 m <sup>2</sup> em cada parque, variável conforme disponibilidade de área.

Fonte: Elaboração da autora com base no Anexo III da Minuta do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (2018).

Quando aos prazos para a realização das obras previstas no Programa de Intervenções, a concessionária deveria respeitar os prazos como determinado no CEC. Essas informações foram organizadas na Tabela 16.

**Tabela 16** – Prazos do Programa de Intervenções dos Parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade

<b>Parque</b>	<b>Intervenções Específicas</b>	<b>Prazo para Conclusão</b>
<b>Parque Ibirapuera</b>	Conclusão da reforma das instalações de serviços de alimentação, conveniência, venda de souvenir e sanitários.	Até o final do segundo ano da concessão.
<b>Parque Ibirapuera</b>	Conclusão da reforma do Pavilhão das Culturas Brasileiras (PACUBRA).	Até o final do terceiro ano da concessão.
<b>Parque Lajeado</b>	Conclusão de todas as intervenções de realização obrigatória.	18 meses após a data de ordem de início <sup>30</sup> .
<b>Parque Tenente Brigadeiro Faria Lima</b>	Conclusão de todas as intervenções de realização obrigatória.	18 meses após a data de ordem de início.

<sup>30</sup> Data da ordem de início, é um termo definido na minuta do contrato, que se refere a “data a partir da qual será iniciada a execução do objeto (prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos Parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade, bem como a execução de obras e serviços de engenharia), conforme ordem a ser exarada por escrito pelo poder concedente à concessionária, depois de publicado o extrato do contrato no Diário Oficial da Cidade de São Paulo”.

Parque	Intervenções Específicas	Prazo para Conclusão
Parque Eucaliptos	Conclusão de todas as intervenções de realização obrigatória.	24 meses a partir da data de ordem de início.
Parques Jacintho Alberto e Jardim Felicidade	Conclusão de todas as intervenções de realização obrigatória.	30 meses a partir da data de ordem de início.

Fonte: Elaboração da autora com base no Anexo III da Minuta do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária.

Com relação ao atraso ou não realização das obras e serviços previstos no Programa de Intervenções, de forma não justificada pela concessionária, a minuta do contrato prevê duas formas de penalidade, como descrito na cláusula 33.14:

**Tabela 17** – Infrações e aplicações das sanções relacionadas ao Programa de Intervenções

Ocorrência	Valor limite da multa a ser aplicada
Atraso no prazo para término do PROGRAMA DE INTERVENÇÃO de acordo com o disposto neste CONTRATO	0,5% (zero vírgula cinco) do valor do faturamento anual da CONCESSIONÁRIA por dia
Ausência de determinado item obrigatório do PROGRAMA DE INTERVENÇÃO	0,05% (zero vírgula zero cinco por cento) do valor do faturamento anual da CONCESSIONÁRIA por constatação

Fonte: Elaboração da autora com base na Minuta do Contrato do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 (2018).

A partir dessas informações, é possível que o interessado no projeto possa dimensionar o impacto dos custos das obras no início da execução contratual, e os principais ônus que pode ter caso não cumpra com as obrigações previstas.

## VI. Informações fornecidas

O Edital do 1º Lote de Parques Urbanos apresentou uma extensa lista de documentos, a fim de subsidiar a proposta dos interessados e população no geral, apresentando informações a respeito das estruturas presentes no parque, diretrizes de manutenção e obras em edifícios históricos tombados, entre outros. Esses dados subsidiaram a construção do modelo de negócios referencial, que atesta a viabilidade do projeto pelo modelo de concessão comum.

Não foi averiguado, através de notícias e demais publicações oficiais, quaisquer inconsistências nos dados apresentados que tenham afetado a execução contratual no caso prático. Por conta disso, no momento da realização da análise de risco, será considerado que os dados fornecidos pela administração pública para descrever a área e embasar o plano de negócios eram fidedignos e servirão de premissas para a construção do modelo de análise da qualidade do investimento.

### 3.2.2 FATORES-CHAVE RELACIONADOS À ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO

#### I. Receitas estimadas

As Unidades Geradoras de Caixa (UGCs) previstas consistem em:

- i. Âncora 1: seria localizado do Pavilhão das Culturas Brasileiras, um “novo atrativo” que poderia ser acompanhado de “área destinada a serviços de alimentação, conveniência, souvenir”;
- ii. Âncora 2: seria localizado na zona esportiva, em edificações operacionais com potencial de mudança de uso, um “novo atrativo”, considerando que “há potencial para a consolidação de uma centralidade de serviços aos usuários junto à lanchonete existente neste setor do parque”<sup>31</sup>;
- iii. Estacionamento: relacionado as 990 vagas espalhadas pelo Parque;
- iv. Publicidade e eventos: espaços publicitários em eventos;
- v. Alimentação e bebidas: dois restaurantes, 7 lanchonetes e carrinhos ambulantes; e
- vi. Outros: segundo o PNR, de acordo com a visão da Administração Pública dentro do seu modelo de negócios referencial, são receitas de menor montante, como aluguel de bicicletas, eventos e eventos na Oca, Planetário e Auditório.

**Tabela 18** - Principais parâmetros do UGCs do Parque Ibirapuera no Modelo Referencial

UGCs - OPEX, Receita e Taxa de Captura			
UGCs	OPEX/Receita Bruta	Taxa de Captura	Receita bruta (R\$ milhões)
Âncora 1	67,4%	11,6%	2.871,6
Âncora 2	67,4%	7,6%	1.215
Estacionamento	33,7%	-	596,2
Publicidade	4,2%	-	543,4
Alimentação	64,1%	20,4%	1.634,8
Outros	67,4%	4,1%	472,5

<sup>31</sup> O Plano de Negócios Referencial e o Plano Arquitetônico Referencial não deixam exatamente claro quais serão as atividades econômicas que serão desempenhadas em cada um dos atrativos ancora. No entanto, podemos extrair que, i) o “Âncora 1”, por dividir espaço com as exposições do PACUBRA, tem um cunho mais cultural, educacional, entretenimento e lazer, com suporte com oferta de serviços de alimentação, conveniência, souvenir; o ii) “Âncora 2”, seria uma proximidade maior com a prática esportiva, recreativa, de lazer e esporte, até por conta da sua localização no parque, também o a oferta de alimentação e venda de produtos atrelado.

Fonte: Elaboração da autora com base no Anexo VI do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 – Plano de Negócios Referencial (2018)

Segundo o modelo que baseou o PNR, as estimativas de receita considerando essas UGCs totalizam R\$ 7,3 bilhões ao longo dos 35 anos.

Conforme estipulado na Cláusula 13 da minuta de contrato, a concessionária tem a responsabilidade e a permissão para executar o objeto do contrato, que inclui a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos parques, além da execução de obras e serviços de engenharia. Dentro desse contexto, a concessionária pode explorar diversas fontes de receita, que são definidas na minuta como "fontes de receitas, inclusive as alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados" (Cláusula 13, Subcláusula z).

A concessionária também é responsável por captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à execução do objeto do contrato, mantendo os parques e suas infraestruturas, além de garantir a realização de eventos culturais e manifestações artísticas conforme especificado (Cláusula 13, Subcláusulas b, i, j, k).

O contrato indica que a concessionária deve promover a integração dos permissionários e vendedores autônomos. Neste ponto, podemos mencionar a questão dos vendedores ambulantes que já atuavam dentro do parque. Isso envolve regulamentar e organizar espaços onde esses vendedores possam operar dentro dos parques, garantindo que suas atividades estejam em conformidade com as normas estabelecidas e contribuam para a experiência geral dos visitantes sem comprometer o ambiente e a segurança dos parques. Também garante a exclusividade da concessionária para a execução dos serviços relacionados a alimentação.

A concessionária está restrita a cumprir rigorosamente as normas ambientais e de preservação patrimonial, o que pode limitar certas atividades comerciais que possam impactar negativamente o meio ambiente ou o patrimônio dos parques (Cláusula 13, Subcláusulas l, m, gg).

O modelo de compartilhamento de receitas está detalhado na Cláusula 21, que especifica a existência de "parcelas de outorga variável", que serão explicadas a frente, calculadas com base na receita bruta da concessionária. Essas parcelas são pagas trimestralmente e são ajustadas com base no desempenho da concessionária conforme avaliado por um sistema de mensuração (Cláusula 21, Subcláusulas nn, oo).

A minuta de contrato desenha um cenário onde a concessionária tem capacidade para gerar receita através da operação e melhorias nos parques, mas com restrições significativas que garantem a preservação do patrimônio cultural, histórico e ambiental. O compartilhamento de receitas com o poder concedente é estruturado para incentivar o desempenho e a eficiência na gestão dos parques.

## **II. Investimentos estimados**

Explicitado o contexto no qual a concessão do 1º Lote de parques foi estruturada, cabe explicitar os principais elementos do Edital e do Plano de Negócios Referencial no qual o projeto está ancorado. Com base no aporte de investimentos obrigatórios estabelecidos no âmbito do projeto de responsabilidade da concessionária, foi estabelecido um contrato com duração de 35 anos. Os investimentos obrigatórios<sup>32</sup> deveriam ser feitos em até três anos da data de início do contrato. Os investimentos obrigatórios previstos para o Ibirapuera foram estimados em R\$ 43,8 milhões e os opcionais em R\$ 48,1 milhões, totalizando R\$ 91,9 milhões.

Ademais, fora os investimentos obrigatórios e opcionais previstos para os 3 primeiros anos da parceria foram previstos os custos para os 35 anos da parceria, que totalizam R\$ 169,8 milhões. Para tanto, foram consideradas as seguintes premissas:

- Necessidade de Investimento em Giro (NIG): somatório dos custos com encargos e unidades geradoras de caixa;
- Reinvestimentos 10% do valor do CAPEX a cada 5 anos;
- Outorga inicial mínima de R\$ 2,1 milhões;
- Ressarcimento do PMI de R\$ 800 mil; e
- CAPEX dos outros 5 parques em R\$ 7,5 milhões distribuído nos 3 primeiros anos da concessão.

---

<sup>32</sup> Aqui cabe trazer a definição de investimentos obrigatórios e investimentos opcionais de acordo com o estabelecido nos documentos do Edital de Concessão. Os investimentos obrigatórios são aqueles que compõem o “conjunto de intervenções obrigatórias para os projetos de arquitetura e engenharia, demolição, construção e reforma dos Parques”. Já as intervenções opcionais, são aquelas que compõem o Plano de Negócios Referencial desenhado pela municipalidade, que estão ligados estritamente as receitas projetadas no âmbito da modelagem do projeto. Dessa forma, não há a obrigatoriedade de execução dessas obras se não for de interesse da concessionária.

Tabela 19 - Cronograma de investimentos do Parque Ibirapuera

R\$ milhões				
	ANO			Total
	0	1	2	Total
<b>UGCs</b>				<b>60,6</b>
ALIMENTAÇÃO	50%	50%	0%	5,3
ÂNCORA 01	17%	83%	0%	28,6
ÂNCORA 02	100%	0%	0%	22,2
ÂNCORA 03	0%	0%	0%	-
ESTACIONAMENTO	50%	50%	0%	0,6
OUTROS	50%	50%	0%	3,9
<b>ENCARGOS</b>	-	-	-	<b>31,3</b>
SANITÁRIOS	50%	50%	0%	1,6
PORTARIAS	50%	50%	0%	2,7
CAMINHOS	0%	49%	51%	4,7
EQUIPAMENTOS	1%	99%	0%	5,8
ELEMENTOS DE ÁGUA	0%	0%	100%	1,1
VEGETAÇÃO	50%	50%	0%	1,0
EDIFICAÇÕES - ATRATIVO E INTERESSE	0%	49%	51%	10,1
EDIFICAÇÕES - FUNCIONAL	1%	99%	0%	2,8
EDIFICAÇÕES TOMBADAS	0%	0%	100%	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>38%</b>	<b>51%</b>	<b>11%</b>	<b>91,9</b>
<b>OBRIGATÓRIAS</b>	<b>13%</b>	<b>63%</b>	<b>24%</b>	<b>43,8</b>
<b>OPCIONAIS</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>0%</b>	<b>48,1</b>

Fonte: Anexo VI do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 – Plano de Negócios Referencial. (2018)

O CAPEX, de forma geral, diz respeito a reforma e modernização das estruturas existentes, revitalização do paisagismo (sobretudo nas margens dos lagos), readequação dos playgrounds, implantação de dois novos sanitários, de um Centro de Controle Operacional (CCO), de novos mobiliários e sinalização/comunicação visual.

Tabela 20 - Fluxo de Caixa dos Investimentos do Parque Ibirapuera

R\$ milhões em termos reais													
ANO	0	1	2	3	4	5	10	15	20	25	30	34	TOTAL
<b>(-) Capex UGCs</b>	<b>(6,9)</b>	<b>(20,6)</b>	<b>(14,3)</b>	-	-	<b>(0,5)</b>	<b>(0,5)</b>	<b>(0,5)</b>	<b>(0,5)</b>	<b>(0,5)</b>	<b>(0,5)</b>	-	<b>(73,1)</b>
OUTORGA INICIAL + CAPEX OUTROS PARQUES	(3,3)	(2,3)	(3,9)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(9,6)
RESSARCIMENTO ESTUDOS	(0,8)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(0,8)
REFORMAS - ANO 0	(2,7)	-	-	-	-	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)	-	(5,4)
REFORMAS - ANO 1	-	(18,3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(36,6)
REFORMAS - ANO 2	-	-	(10,3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(20,7)
<b>(-) Capex UGCs</b>	<b>(32,0)</b>	<b>(28,6)</b>	-	-	-	<b>(0,9)</b>	<b>(1,0)</b>	<b>(0,9)</b>	<b>(1,0)</b>	<b>(0,9)</b>	<b>(1,0)</b>	-	<b>(96,7)</b>
ÂNCORA 01	(4,9)	(23,7)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(45,7)
ÂNCORA 02	(22,2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(35,6)
ÂNCORA 03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTACIONAMENTO	(0,3)	(0,3)	-	-	-	(0,1)	-	(0,1)	-	(0,1)	-	-	(0,8)
OUTROS	(2,0)	(2,0)	-	-	-	(0,4)	(0,4)	(0,4)	(0,4)	(0,4)	(0,4)	-	(6,3)
ALIMENTAÇÃO	(2,6)	(2,6)	-	-	-	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)	-	(8,4)
PUBLICIDADE E EVENTOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>(-) NIG</b>	<b>(3,8)</b>	<b>(8,7)</b>	<b>(9,7)</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(0,1)</b>	<b>28,6</b>	-
ENCARGOS	(2,2)	(2,2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,3	-
UGC	(1,7)	(6,5)	(9,7)	(0,3)	(0,3)	(0,3)	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,1)	24,3	-
<b>Fluxo de Caixa dos Investimentos</b>	<b>(42,7)</b>	<b>(57,9)</b>	<b>(24,0)</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(1,6)</b>	<b>(1,7)</b>	<b>(1,6)</b>	<b>(1,6)</b>	<b>(1,6)</b>	<b>(1,6)</b>	<b>28,6</b>	<b>(169,8)</b>

Fonte: Anexo VI do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 – Plano de Negócios Referencial (2018)

### III. Outorgas

Além da outorga fixa mínima estabelecida no Edital de R\$ 2,1 milhões, a Concessionária deve arcar com uma Outorga Variável 1 de 1,12% da receita bruta trimestral e a Outorga Variável 2, que depende do desempenho da concessionária aferido no âmbito do SMD (já mencionado no item III. Indicadores de Desempenho), podendo chegar a até 1% da receita bruta trimestral da concessionária. É a forma como a administração pública desenhou o compartilhamento de receitas entre o parceiro privado e ela.

### IV. Duração do Contrato

Como definido no edital o prazo da concessão é de 35 anos. Após esse período, todos os bens considerados “bens reversíveis” devem ser revertidos ao poder concedente ao término do contrato. Por isso, na fase de transição operacional entre o poder concedente e a concessionária, é essencial que todos os equipamentos sejam inventariados para que ao fim do contrato, os bens reversíveis sejam retornados à administração pública adequadamente.

Os bens que não são obrigatórios a reversão, como estabelecido na cláusula 31.6 da minuta do contrato são:

**Tabela 21** – Lista de bens reversíveis e não reversíveis

<b>Categoria</b>	<b>Bens Não Reversíveis (Cláusula 31.6)</b>	<b>Bens Reversíveis (Cláusula 31.7)</b>
<b>Escritório e TI</b>	Materiais e mobiliário de escritório, equipamentos e suprimentos de informática, softwares.	-
<b>Audiovisual</b>	Equipamentos e aparelhos de som, de projeção e de audiovisual.	-
<b>Eventos</b>	Palcos, lonas, cabos e demais equipamentos necessários para a montagem e realização de eventos.	-
<b>Segurança</b>	Sistemas e equipamentos do circuito de câmeras.	-
<b>Veículos</b>	Veículos automotores (caminhões, automóveis etc.) usados na execução do objeto.	-
<b>Operacionais</b>	Objetos e bens usados diretamente nas atividades de alimentos e bebidas (A&B), limpeza e jardinagem; equipamentos de manutenção.	-

<b>Categoria</b>	<b>Bens Não Reversíveis (Cláusula 31.6)</b>	<b>Bens Reversíveis (Cláusula 31.7)</b>
<b>Infraestrutura</b>	-	Caminhos, edificações em geral, infraestrutura permanente e fixa das áreas livres e das edificações (cabearno, quadros de distribuição, pontos de conexão, sanitários, pias etc.) e respectivos componentes (hidráulica, rede de TI, elétrica, som, imagem e iluminação).
<b>Climatização/Energia</b>	-	Sistemas e equipamentos de climatização, hidráulico e de energia.
<b>Operacional</b>	-	Sistemas e equipamentos do Centro de Controle Operacional (CCO).
<b>Propriedade Intelectual</b>	-	Propriedade intelectual sobre marcas relacionadas ao objeto da concessão.
<b>Mobiliário e Estruturas</b>	-	Mobiliário mínimo exigido pelo contrato; estruturas modulares e edificações não permanentes de serviços ao usuário destinadas a sanitários e portarias.
<b>Educação e Cultura</b>	-	Bens relativos ao Planetário e Escola Municipal de Astrofísica Professor Aristóteles Orsini (EOM).

Fonte: Elaboração da autora com base na Minuta do Contrato do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 (2018)

## **V. Impostos**

No projeto de concessão do 1º Lote de Parques Urbanos, foram considerados diversos impostos e tributos que impactam a execução do objeto. De acordo com o Plano de Negócios Referencial, as alíquotas aplicadas incluem 1,65% para o PIS (Programa de Integração Social), 7,60% para a COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), 15% para o IR (Imposto de Renda), com um adicional de 10% sobre o lucro que exceder R\$ 240.000,00 anuais, e 9% para a CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido). Estes valores refletem as normativas federais em vigor.

Adicionalmente, a cláusula 13.2, subcláusula dd, do contrato estabelece que a concessionária é responsável por todos os tributos relacionados à execução do objeto do contrato, com a exceção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU sobre a área da concessão. Esta exceção é fundamentada em pareceres normativos da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, especificamente o Parecer PGM/CGC nº 6839170 e o Parecer PGM/CGC nº 7156935, ambos formalmente reconhecidos por despacho do Prefeito de São Paulo em 2018, no âmbito do

processo SEI nº 6071.2018/0000038-7. Vale notar que o tema atualmente está sob discussão com repercussão geral no Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.479.602-MG.

## VI. Financiamento

No financiamento do projeto, optou-se pelo uso de uma linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) denominada Finem, conforme detalhado na Nota Técnica. Neste arranjo, foi configurada uma operação indireta com o BNDES, intermediada por um banco comercial repassador, aplicando-se uma taxa de juros de 10,96%.

**Tabela 22** – Estimativa do custo do financiamento do Plano de Negócios Referencial

<b>Linha BNDES FINEM (Assumindo Operação Indireta com BNDES)</b>	
TLP	7,28%
Custo Financeiro	7,28%
Taxa BNDES	1,70%
Taxa do Agente Financeiro	1,50%
Outros Encargos (Encargo por Repasse)	0,20%
Total	10,96%
Taxa do Empréstimo Nominal	10,96%
Inflação	4,00%
Taxa de Empréstimo Real	6,69%

\* O valor do financiamento não foi descrito nem no Plano de Negócios Referencial (PNR), tampouco na Nota Técnica do projeto.

Fonte: Nota Técnica (2017)

Relativamente à administração dos financiamentos, o Edital de Concessão estabelece que a Concessionária tem a responsabilidade exclusiva de obter os financiamentos necessários e de gerir os saldos devedores. Adicionalmente, é exigida a apresentação dos contratos de financiamento e dos documentos representativos de quaisquer títulos e valores mobiliários emitidos pela Concessionária.

### 3.2.3 FATORES-CHAVE DA ÁREA JURÍDICA

A modelagem jurídica é uma componente fundamental na estruturação de projetos de concessão de parques urbanos, assegurando que tanto os interesses públicos quanto privados sejam adequadamente representados e protegidos. Esse modelo jurídico precisa ser robusto, flexível e transparente, permitindo que as concessões sejam realizadas de forma que promovam o desenvolvimento sustentável, a conservação ambiental e a melhoria da qualidade da visitação dos parques que integram os projetos. A elaboração de um contrato de concessão envolve uma série de elementos jurídicos e financeiros que determinam a viabilidade e sucesso do projeto.

Um dos exemplos mais ilustrativos da complexidade e importância da modelagem jurídica em concessões de parques urbanos é o Edital de Concessão do Parque Ibirapuera, em São Paulo. Este processo foi planejado para assegurar que a gestão do parque seja eficiente, inovadora e benéfica para a comunidade, considerando também o subsídio cruzado com outros 5 parques localizados em áreas periféricas da cidade.

De acordo com o edital, o valor do contrato seria determinado pela proposta vencedora com a maior oferta de outorga fixa. Esse valor é calculado pelo somatório da parcela da outorga fixa com as parcelas da outorga variável ao longo de toda a vigência da concessão. Estima-se que o valor do contrato, seguindo o modelo referencial, seria de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão.

Além disso, o edital estabelece requisitos específicos relacionados ao capital social da concessionária. Na data da assinatura do contrato, o capital social mínimo deveria ser integralizado em R\$ 16,3 milhões. Até o término do programa de intervenções, ou até dois anos a partir da data de início do contrato - o que ocorresse primeiro - a integralização de capital social deveria atingir R\$ 32,8 milhões. Em adição a isso, o contrato exigiu da concessionária (i) que oferecesse garantia de execução do contrato em 5% do valor do Contrato, podendo ser relaxada para 2,6% após a conclusão da fase de implantação, e (ii) que contratasse diversos tipos de apólice de seguros, com vistas a manter toda sua operação e atividades de implantação sujeitas a cobertura.

Esses requisitos não só garantem que a concessionária tenha a capacidade financeira necessária para a gestão inicial do parque, mas também asseguram um comprometimento contínuo com o projeto, essencial para a manutenção e melhorias contínuas do parque. A modelagem jurídica,

portanto, serve não apenas como um mecanismo de execução de projetos, mas também como uma ferramenta estratégica para a gestão efetiva e a valorização dos espaços públicos urbanos.

### **I. Arcabouço Legal**

O Ibirapuera é gerido pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SVMA) da Prefeitura de São Paulo e, dada sua complexidade, possui uma diretoria voltada somente para a sua administração. A partir do momento que a concessão foi firmada, outros atores começaram a atuar na gestão do parque. Não só a concessionária, mas uma equipe dentro da Prefeitura, tanto da SVMA, quanto da SP Parcerias (estruturadora do projeto) e SP Regula começaram a atuar à frente da gestão do contrato.

Fora essas questões que tratam da gestão e da governança, ainda tem os equipamentos que não integraram a Área da Concessão e são geridos por outras administrações. Esses pontos ressaltam a maior complexidade da interlocução com diversos atores que a concessionária deve enfrentar.

Há uma questão conceitual acerca do papel dos parques urbanos, que acabaram interferindo no entendimento de como gerir o binômio preservação-lazer/cultura presente nesse tipo de equipamento público. Como será melhor descrito adiante, houve a determinação de criação de um Plano Diretor para o Ibirapuera, e demais parques do lote, antes que a concessionária pudesse assumir a gestão dos parques. Esse tipo de obrigação nunca havia sido previsto em legislação, pois, até então, apenas os Parques Naturais tinham a obrigatoriedade da elaboração de Planos de Manejo. Dessa forma, não tinha nenhuma normativa que regulamentasse de forma clara como deveria ser elaborado e quais eram os itens essenciais para compor um Plano Diretor de Parque Urbano.

O processo de estruturação da concessão do Ibirapuera também foi inovador nesse sentido, uma vez que foi o primeiro caso de elaboração de Plano Diretor de parque seguindo um rito, acompanhado pelas determinações do Ministério Público. No Plano Diretor aprovado, há um anexo denominado “Arcabouço Legal” no qual é discorrido e conceituado as bases na qual foi ancorado. Aqui, destaca-se a seguinte passagem utilizada para embasar as diferenças estruturais entre parques urbanos e naturais:

“(…) para o direito urbanístico, o ‘parque’ não se constitui como figura jurídica estanque e rígida, como é o caso do ‘parque’ para o direito ambiental. Na prática, o legislador municipal ou o Poder Executivo municipal não estão vinculados a um modelo único de parque. A legislação municipal pode até prever finalidade específica e diferenciar o parque da praça, do jardim ou

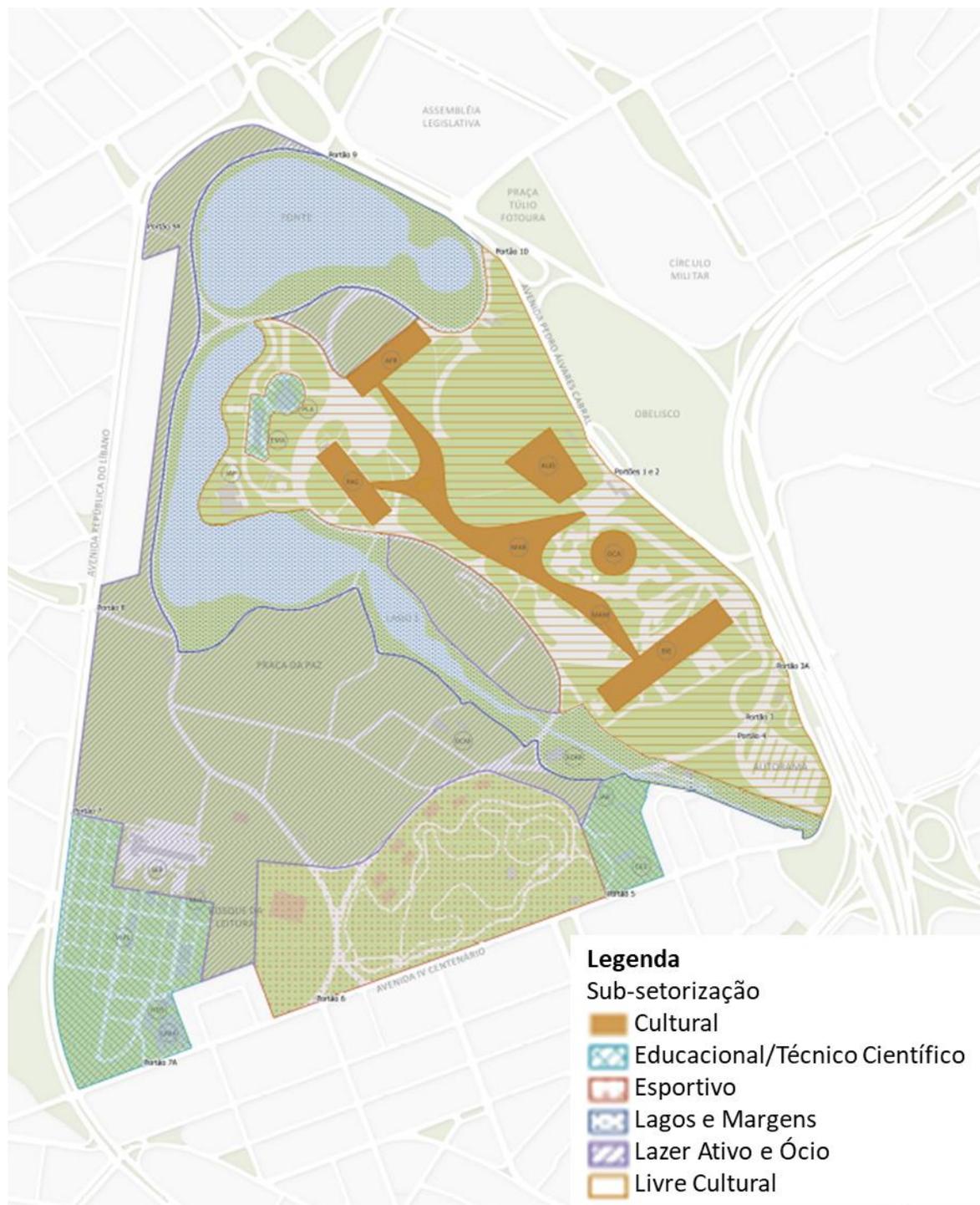
mesmo da área verde urbana, mas o fato é que as características de áreas de promoção de lazer, recreação e melhor ambiência urbana são horizontais e comuns a todas essas modalidades. (SAMPAIO, SAMPAIO, MAGALHÃES, p. 343, 2016)

Como tratado de maneira superficial anteriormente, os regramentos para parques urbanos acabam se especificando de acordo com sua vocação. Ainda que boa parte dos parques tenham uma função ambiental importante, essa função não é unanimidade em todos os parques. Assim, como bem explorado no Plano Diretor do Parque Ibirapuera, o parque foi setorizado em duas grandes áreas de acordo com a vocação de cada delas. Um parque com mais de 158 hectares apresenta diferentes potencialidades e limitações de acordo com sua estrutura de apoio a visitação e áreas verdes. Como pode ser vislumbrado a seguir, o parque é dividido entre Setor Cultural e Ambiental, sendo que o Setor Cultural é basicamente aquele ocupado pelo conjunto arquitetônico projetado por Oscar Niemeyer: a marquise, os estacionamentos e o Planetário. As demais áreas, com os caminhos, lagos, áreas verdes e viveiro estão no Setor Ambiental.

Para além dessa setorização macro, há também uma sub-setorização, que ajuda a compreender o cruzamento entre a caracterização de cada um desses setores frente as atividades que já acontecem no parque. A partir desse cruzamento, estabeleceu-se os limites de ocupação e os usos que deveriam ser incentivados ou inibidos em cada um dos espaços do parque.



**Figura 11 - Sub-setorização do Parque Ibirapuera**



Fonte: Plano Diretor do Parque Ibirapuera (2019)

O Plano Diretor teve a função de compilar as normativas e legislações direcionadas aos parques urbanos e para cada um dos parques especificamente. Para além da legislação ambiental, sobre os parques também incide os regramentos estabelecidos pela legislação urbanística, aqui

destacado pelo Plano Diretor Estratégico - PDE (Lei Municipal nº 16.050/2014) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS (Lei Municipal nº 16.402/2016).

O Ibirapuera, assim como os demais parques e áreas verdes do município, integra o do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL). De acordo com a determinação do PDE e LPUOS, é considerado Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM). O art. 28 da LPUOS determina que se aplica os parâmetros de ZEPAM sob os parques que tiverem sido assim demarcados. Dessa forma, o coeficiente de aproveitamento dos parques integrantes do 1º lote de parques é de 0,1. No caso da taxa de permeabilidade, há um desalinhamento, uma vez que a taxa atual é inferior a determinada pela LPUOS, que seria de 90% da área permeável. No entanto, como o parque foi implantado anteriormente o estabelecimento desses parâmetros, não há ilegalidade. Assim, o que se indica apenas é a boa prática de aumentar a permeabilidade do parque através da reversão de caminhos em áreas permeáveis, ou demais ações para que se aumentem essa taxa. Isso vem de encontro com as diretrizes estabelecidas no âmbito do Edital de Concessão, Plano Diretor do Parque e nas resoluções de tombamento do parque.

Considerada a relevância do conjunto construído e áreas livres do Ibirapuera, ele é tombado pelas três esferas de patrimônio histórico e cultural, através das resoluções listadas a seguir:

**Tabela 23 - Resoluções de Tombamento Parque Ibirapuera**

	<b>Nº Resolução ou Processo Tombamento</b>	<b>Ano</b>	<b>Objeto do Tombamento</b>
<b>IPHAN</b>	Proc. 1429 Homologado em 2018	1998	Conjunto arquitetônico das edificações projetadas pelo arq. Oscar Niemeyer para o Parque Ibirapuera.
<b>CONDEPHAAT</b>	RES.SC 01	1992	Área verde (conjunto de cheios e vazios) interna à cercadura metálica atualmente existente Edificações e elementos arquitetônicos construídos para festejos do IV Centenário.
<b>CONPRES</b>	RES. 06	1997	Parque Ibirapuera e áreas residenciais adjacentes.
Ponto em comum aos três regimentos: exigência de aprovação para qualquer intervenção no Parque Ibirapuera, edificações ou área de entorno.			

Fonte: Anexo do Plano Diretor do Parque Ibirapuera – Arcabouço Legal (2019)

Finalmente, quanto aos usos permitidos pela LPUOS na ZEPAM, para além dos usos ligados a educação ambiental e preservação, há a previsão de que “a permissão de instalação de atividades de comércio e serviços e de espaços destinados a eventos fica condicionada à aprovação do órgão ambiental competente, ouvido o conselho gestor do parque”. (Quadro 4, nota k). Além dessa previsão na LPUOS, o Decreto Municipal nº 58.320/2018 define os usos permitidos nos parques que tem sua gestão por meio de parcerias com privados:

“Art. 5º Nos parques geridos, operados e mantidos em parceria com particulares, será admitida a instalação de novos usos e atividades, nos termos do § 6º do art. 28 da Lei nº16.402, de 22 de março de 2016, e do respectivo contrato.

§ 1º Os equipamentos em que se promova a instalação de novos usos e de atividades de cultura, entretenimento, recreação, educação e eventos serão enquadrados como equipamentos públicos sociais municipais.

§ 2º Por serem complementares aos demais usos permitidos nos parques, nos termos da Lei nº16.402, de 2016, serão admitidas, nos parques geridos, operados e mantidos em parceria com particulares:

I -a instalação de novos usos, atividades de comércio e serviços de apoio ao usuário, tais como restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência e de souvenirs;

II -a instalação de novos usos e atividades de apoio operacional, tais como sanitários, portarias, infraestrutura de tratamento e manejo;

III -a instalação de novos usos e atividades culturais, de entretenimento, educação, esporte, lazer, exposições e eventos.”

De acordo com essas normativas apresentadas, é possível vislumbrar uma certa complexidade que se estabelece para a realização de intervenções e implantação de novos usos, por conta da interseccionalidade entre órgãos para aprovação de qualquer medida. Ainda assim, vislumbra-se que o fluxo de aprovação passará a ser mais coordenado entre concessionária e administração pública conforme a execução do contrato. Dessa forma, ainda se provaria atrativo para o parceiro privado compor esse modelo de parceria.

## **II. Alocação de riscos**

Os riscos refletem a alocação padrão de responsabilidades no contrato, onde a maior parte dos riscos operacionais e financeiros são assumidos pela Concessionária, enquanto riscos extraordinários e externos são normalmente de responsabilidade do Poder Concedente.

Tabela 24 – Alocação de riscos da concessionária

Riscos Previstos	Riscos da Concessionária	Riscos do Poder Concedente
Obtenção de licenças e autorizações	X	
Variação de custos de insumos e operacionais	X	
Atrasos nos prazos devido a não obtenção de licenças	X	
Riscos operacionais dos parques	X	
Mudanças em planos ou projetos por decisão da Concessionária	X	
Erros em projetos e estimativas de custos	X	
Segurança e saúde dos trabalhadores	X	
Aumento do custo de financiamento	X	
Qualidade de serviços e atendimento dos indicadores de desempenho	X	
Obsolescência e funcionamento das tecnologias e equipamentos	X	
Prejuízos a terceiros ou ao meio ambiente	X	
Gerenciamento de passivos ambientais	X	
Perdas econômicas por falhas ou negligência	X	
Danos ou perdas aos bens vinculados à concessão	X	
Riscos cobertos por seguros	X	
Encargos trabalhistas e fiscais	X	
Greves de empregados	X	
Interface com órgãos públicos e usuários	X	
Não efetivação ou redução da demanda projetada	X	
Riscos associados à exploração de receitas	X	
Inadimplemento de pagamentos por consumidores	X	
Custos de ações judiciais contra a Concessionária	X	
Caducidade	X	
Interrupção no fornecimento de energia e água	X	
Manifestações sociais que impactem a concessão	X	
Caso fortuito e força maior		X
Riscos políticos e mudanças na legislação aplicável		X
Desapropriações necessárias		X
Encampação da Concessão		X
Alteração de tributos e encargos		X
Atrasos em obrigações causados pelo Poder Concedente		X
Alteração unilateral do contrato pelo Poder Concedente		X

<b>Riscos Previstos</b>	<b>Riscos da Concessionária</b>	<b>Riscos do Poder Concedente</b>
Prejuízos a terceiros ou ao meio ambiente antes da assunção da concessão		X
Não aprovação de projetos por órgãos competentes		X
Custos decorrentes de tombamentos supervenientes		X
Atraso na obtenção de licenças, mediante comprovada diligência da concessionária		X

Fonte: Elaboração da autora com base na Minuta do Contrato do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 (2018)

### **III. Critério de Julgamento e Qualificação**

No âmbito do contrato de concessão para a gestão, operação e manutenção dos parques em São Paulo, diversos critérios de julgamento são estabelecidos para garantir a adequada seleção e desempenho da concessionária. Esses critérios são fundamentais para assegurar que a concessionária possua a capacidade técnica, financeira e legal necessária para a execução efetiva do contrato.

Primeiramente, a concessionária deve demonstrar capacidade técnica adequada, conforme estipulado na Cláusula 9ª do contrato. Esta cláusula exige que a concessionária atenda às exigências de capacidade técnica necessárias para assumir a gestão dos parques, garantindo que possua os recursos e a expertise necessários para tal empreendimento.

O atestado técnico-operacional solicitado deve comprovar que “o licitante tenha explorado economicamente ou gerido empreendimento de uso público ou privado, destinado às atividades de turismo, comércio, cultura ou lazer, que tenha recebido no mínimo 200 mil usuários no período de um ano, pelo prazo mínimo de 12 meses ininterruptos.”<sup>33</sup> Para tanto, em caso de consórcios, seria admitida a somatória de atestados desde que um dos empreendimento tivesse recebido ao menos 100 mil visitantes ao longo de um ano.

Adicionalmente, a idoneidade financeira é um requisito crucial. As Cláusulas 8ª e 10ª detalham que para qualquer transferência de concessão ou alteração na composição acionária da concessionária, é necessária a comprovação de idoneidade financeira. Isso assegura que a

---

<sup>33</sup> Edital de Licitação, 15.5.1 b)

concessionária tenha solidez financeira suficiente para sustentar as operações durante o período da concessão e para responder por quaisquer exigências financeiras que surjam durante a gestão dos parques.

Do ponto de vista da qualificação econômico-financeira, além de apresentar uma série de documentos comprobatórios do “bom estado” da companhia, também deveria apresentar uma Garantia da Proposta<sup>34</sup> de R\$ 6,3 milhões.

Outro aspecto fundamental é a regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e previdenciária, também abordada nas Cláusulas 8ª e 10ª. A concessionária deve estar em dia com suas obrigações jurídicas e fiscais, além de cumprir com todas as normas trabalhistas e previdenciária. Este requisito é essencial para minimizar riscos legais e garantir que a gestão dos parques ocorra em um ambiente de pleno respeito aos direitos dos trabalhadores. É também um *standard* de moralidade exigido em lei para contratações públicas.

A Cláusula 13ª expande a necessidade de atestado de regularidade, incluindo a conformidade ambiental. A concessionária é obrigada a observar todas as normas e exigências legais ambientais, garantindo a preservação ambiental dos parques sob sua gestão. Isso inclui a obtenção de todas as licenças, permissões e autorizações ambientais requeridas para a execução do contrato.

Por fim, a segurança e medicina do trabalho são abordadas, também na Cláusula 13ª, onde se exige que a concessionária siga todas as legislações pertinentes a segurança e saúde no trabalho. Isso garante que todas as operações sejam realizadas em um ambiente seguro tanto para os trabalhadores quanto para os usuários dos parques.

Esses critérios de julgamento são essenciais para garantir que a concessionária selecionada para a gestão dos parques seja capaz de manter os altos padrões exigidos para a operação, manutenção e gestão efetiva dos espaços públicos designados.

---

<sup>34</sup> Segundo a cláusula 1.1, inciso gg, a Garantia da Proposta nada mais é que a “Garantia Pecuniária prestada pelos licitantes que poderá ser executada pelo Poder Concedente”.

#### **IV. Matriz de Competências e Governança**

O contrato de concessão do Parque Ibirapuera, um dos mais emblemáticos espaços verdes urbanos de São Paulo, constitui um exemplo ilustrativo da interação entre múltiplos atores institucionais e organizacionais. A análise dessa complexa rede de relações permite identificar uma matriz de competências que destaca as funções específicas de cada entidade envolvida na gestão e operacionalização do parque. Este item busca elucidar o papel de cada um desses atores, sem pretender ser uma abordagem exaustiva de todos os atores envolvidos no processo e gestão dos parques, em conformidade com as disposições do contrato de concessão, explorando as interdependências e responsabilidades compartilhadas.

A respeito das partes do contrato:

- Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA): o órgão municipal responsável por formular, coordenar e executar políticas de desenvolvimento sustentável e preservação ambiental. No contexto do Parque Ibirapuera, a SVMA supervisiona a implementação das diretrizes ambientais e garante que a gestão do parque esteja alinhada com as políticas públicas de conservação.
- Concessionária: uma entidade privada, assume a operação do parque, sendo responsável pelo gerenciamento diário, manutenção, segurança e oferta de serviços adicionais. De acordo com o contrato, deve atuar em conformidade com os padrões definidos pelos órgãos municipais e reguladores, e responder perante eles e a comunidade usuária.

A respeito da estruturação e fiscalização do contrato:

- SP Parcerias: atua como a agência de fomento às parcerias público-privadas no município de São Paulo. No caso do Ibirapuera, ela é fundamental na estruturação e no acompanhamento do contrato de concessão, assegurando que os termos estabelecidos sejam vantajosos e cumpridos, representando o interesse público na gestão compartilhada do espaço.
- SP Regula: Como órgão regulador tem a competência de monitorar o desempenho da concessão, garantindo que a Concessionária cumpra com todos os aspectos contratuais e regulatórios. É responsável por fiscalizar a qualidade dos serviços prestados e a manutenção do patrimônio.

A respeito da participação da sociedade e comunidades do entorno:

- Conselho Gestor do Parque Ibirapuera e CADES: são instâncias de governança participativa, incluindo representantes da comunidade, usuários do parque e entidades governamentais. Seu papel é assegurar a transparência e a participação comunitária nas decisões relativas à gestão do parque, servindo como um mecanismo de controle social.

A respeito da preservação histórico-cultural do parque:

- Órgãos de tombamento: nos papéis do CONPRESP, CONDEPHAAT e o IPHAN, protegem as características históricas e culturais do Parque Ibirapuera. Essas entidades asseguram que quaisquer intervenções ou melhorias estejam em conformidade com as normativas de preservação patrimonial.

E por fim, as instituições que continuam desempenhando suas funções dentro do parque Ibirapuera, simultaneamente a operação da concessionária:

- Fundação Bienal: localizada dentro do parque, é uma instituição cultural de renome que realiza eventos internacionais de arte. Embora operacionalmente independente, suas atividades são coordenadas com a gestão do parque para garantir a integração e minimizar impactos operacionais.
- Museu Afro-Brasil: é um espaço dedicado à cultura africana e afro-brasileira. Suas atividades e exposições são integradas às diretrizes culturais e educativas do parque, enriquecendo a experiência dos visitantes.
- A Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ) e o Viveiro Manequinho Lopes: são centros de educação ambiental e horticultura que oferecem programas e cursos alinhados com os objetivos de sustentabilidade e educação ambiental do parque.
- CECCO: Promovem atividades de lazer e saúde integrativas. Seu envolvimento garante que tais práticas sejam inclusivas e acessíveis a todos os visitantes do parque.

Essa matriz de competências evidencia uma estrutura colaborativa e multidisciplinar, essencial para a gestão eficaz do Parque Ibirapuera. A integração entre esses atores não apenas facilita uma administração eficiente, mas também promove uma gestão inclusiva e participativa, vital para a sustentabilidade a longo prazo do parque.

### **3.2.4 QUADRO RESUMO DA MATRIZ DE RISCO APLICADA AO CASO DO CONTRATO DO 1º LOTE DE PARQUES**

Apresentados os principais fatores que podem interferir no sucesso do investimento em projetos de concessão de parque urbanos, aplicando-os ao caso do Edital de concessão do Parque Municipal Ibirapuera, Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado, Ten. Brig. Faria Lima, compila-se os principais pontos abordados na Tabela 25.

Alguns desses pontos se tornarão a base para os cenários estressados que levarão como base desvios de comportamento que podem acontecer no projeto de forma concreta. Esses desvios serão melhor abordados no capítulo a seguir, no qual serão testados esses riscos no modelo referencial.

**Tabela 25** – Sumário das principais premissas e obrigações previstas no Edital conforme os fatores analisados na pesquisa

Áreas de modelagem	Estudos necessários	Fatores analisados	As premissas e obrigações previstas no Edital	Referência no capítulo
<b>Técnico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeção de demanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visitação e Taxa de Captura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAGR: 1,11%</li> <li>Visitação anual: 14,7 milhões (ano 1) à 21,3 milhões (ano 35)</li> <li>Taxa de captura:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Âncora 1 (novo atrativo) → 11,6%</li> <li>Âncora 2 (novo atrativo) → 7,6%</li> <li>Alimentação (dois restaurantes, 7 lanchonetes e carrinhos ambulantes) → 20,4%</li> <li>Aluguel de bicicletas, eventos e eventos na Oca, Planetário e Auditório → 4,1%</li> </ul> </li> </ul>	Item I - Visitação e Taxa de Captura na página 74
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto operacional e indicadores de desempenho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encargos de operação</li> </ul>	Encargos previstos relacionados com as categorias: Administrativo, Atendimento e Orientação ao Usuário, Bem-Estar, Conservação de Recursos Naturais e Zeladoria	Item II - Encargos de operação na página 76
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de desempenho</li> </ul>	Podem refletir no pagamento de 1% da receita bruta do trimestre por meio da outorga variável 2	Item III - Indicadores de desempenho na página 80
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de engenharia e programas de investimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encargos de obra</li> <li>Programa de investimentos <i>(equivalente a prazo de realização de obras)</i></li> </ul>	As obras prediais e de infraestrutura devem ser concluídas até o final do terceiro ano da concessão, conforme os prazos específicos definidos no Edital para cada intervenção	Itens IV e V - Encargos de obra e Programa de investimentos nas páginas 85 e 87
<ul style="list-style-type: none"> <li>Informações fornecidas</li> </ul>		Áreas, orientações de intervenções nos edifícios históricos, estimativa de custos de obras e manutenção, entre outros.	Item VI - Informações fornecidas na página 91	

Áreas de modelagem	Estudos necessários	Fatores analisados	As premissas e obrigações previstas no Edital	Referência no capítulo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudos ambientais</li> </ul>	-	-	-
<b>Viabilidade econômico-financeira</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelagem econômico-financeira</li> <li>Modelo de Negócio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Receitas estimadas</li> </ul>	Baseado em 6 fontes de receitas principais, totalizando R\$ 7,3 bilhões ao longo dos 35 anos do contrato, na moeda base 2017.	Item I - Receitas estimadas na página 92
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Investimentos estimados (<i>equivalente a custo com obras</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Total R\$ 169,8 milhões ao longo dos 35 anos de contrato</li> <li>Custo inicial em obras do Parque Ibirapuera (3 primeiros anos): R\$ 91,9 milhões</li> <li>Custo inicial em obras nos Parques Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado e Tenente Brigadeiro Faria Lima: R\$ 7,5 milhões</li> </ul> <i>Todos os valores em moeda da base do ano 2017.</i>	Item II – Investimentos estimados na página 94
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Outorgas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Outorga Fixa (lance inicial mínimo): R\$ 2,1 milhões</li> <li>Outorga Variável 1 (compartilhamento da receita bruta trimestral): 1,12%</li> <li>Outorga Variável 2 (compartilhamento da receita bruta trimestral de acordo com o desempenho da concessionária): até 1%</li> </ul>	Item III – Outorgas na página 96
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Duração do Contrato</li> </ul>	35 anos	Item IV – Duração do Contrato na página 96
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Impostos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIS: 1,65%</li> <li>COFINS: 7,60%</li> <li>IR: 15% e adicional de 10% sobre o lucro que exceder R\$ 240 mil</li> <li>CSLL: 9%</li> </ul>	Item V - Impostos na página 97
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrutura de financiamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamento</li> </ul>	BNDES: taxa de juros de 10,96%	Item VI - Financiamento na página 98

Áreas de modelagem	Estudos necessários	Fatores analisados	As premissas e obrigações previstas no Edital	Referência no capítulo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de Risco*</li> </ul>	-	-	-
<b>Jurídico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelagem Jurídica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arcabouço Legal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano Diretor Estratégico</li> <li>Lei de Uso e Ocupação do Solo</li> <li>Leis ambientais e normativas SVMA</li> <li>Resoluções dos órgãos de tombamento municipal, estadual e federal</li> </ul>	Item I - Arcabouço Legal na página 100
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Edital</li> <li>Contrato</li> <li>Anexos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alocação de riscos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riscos operacionais e financeiros são assumidos pela Concessionária</li> <li>Riscos extraordinários e externos são assumidos pelo Poder Concedente</li> </ul>	Item II - Alocação de riscos na página 105
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Critério de Julgamento e Qualificação Técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proposta de outorga fixa de no mínimo R\$ 2,1 milhões</li> <li>Capacidade Técnica: atestado técnico-operacional que comprove que o licitante já explorou economicamente ou geriu empreendimento de uso público ou privado destinado às atividades de turismo, comércio, cultura ou lazer, recebendo no mínimo 200 mil usuários em um ano por pelo menos 12 meses ininterruptos. Para consórcios, é admitida a somatória de atestados, desde que um dos empreendimentos tenha recebido pelo menos 100 mil visitantes em um ano.</li> <li>Garantia da Proposta no valor de R\$ 6,3 milhões</li> <li>Regularidade Jurídica, Fiscal e Trabalhista</li> </ul>	Item III - Critério de Julgamento e Qualificação na página 107
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Matriz de Competências e Governança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partes do contrato</li> <li>Responsáveis pela estruturação e fiscalização do contrato</li> <li>Representantes da sociedade e comunidades do entorno</li> <li>Órgãos de preservação histórico-cultural</li> <li>Instituições que continuam desempenhando suas funções dentro do parque</li> </ul>	Item IV - Matriz de Competências e Governança na página 109

Fonte: Elaboração da autora.

#### **4. ANÁLISE DE RISCOS EM PARQUES URBANOS: O CASO DO CONTRATO DO PARQUE IBIRAPUERA E MAIS 5 PARQUES**

Utilizando os dados do Parque Ibirapuera e do Edital analisados no capítulo anterior, e baseando-se nos principais fatores-chave discutidos no capítulo 2, busca-se criar um modelo de análise da qualidade do investimento. Esse modelo considera aspectos essenciais que devem ser avaliados pelos interessados para determinar a atratividade de um projeto de concessão em parques urbanos. Tais projetos podem ter diferentes graus de impacto na tomada de decisão. Como nem todos os projetos têm o mesmo potencial de geração de receita ou exigem o mesmo nível de investimento, o modelo também pode orientar sobre o perfil de investidor adequado para cada ativo.

A partir desse modelo protótipo, que utilizará premissas baseadas sobretudo nas informações fornecidas pela administração pública nos documentos editalícios e nos demonstrativos financeiros da Urbia, será possível avaliar os principais riscos identificados a partir dos fatores analisados no capítulo anterior. Dessa forma, será possível avaliar os cenários estressados, como descrito:

Cenários estressados são desenhados para se compreender a intensidade dos riscos, ou seja, para se entender o grau de distensão dos indicadores utilizados para validar o empreendimento quando o comportamento é submetido a pressões fora de controle, (ROCHA LIMA, 2011, página 19)

Assim, este capítulo se organiza da seguinte forma: inicialmente, serão apresentadas as premissas utilizadas para a construção do modelo protótipo, que embasará o modelo referencial. Em seguida, serão expostos os riscos identificados a partir dos fatores-chave apresentados no capítulo anterior. Esses riscos não são exaustivos em termos de cenários que devem ser avaliados, mas consideram os fatores mais relevantes para a análise dos interessados, conforme identificado na pesquisa. Posteriormente, serão realizados testes considerando os cenários de risco, baseados em acontecimentos hipotéticos ou reais, e os limites que o modelo apresenta com base nesse levantamento, colocando à prova o comportamento desse tipo de modelo de negócios para o investidor, com riscos inerentes à operação. Por fim, será apresentado um quadro resumo dos resultados obtidos nesses testes.

#### 4.1 PREMISSAS UTILIZADAS NO MODELO PROTÓTIPO PARA ANÁLISE DOS CENÁRIOS DE RISCO

A verificação da oportunidade do investimento em parques urbanos ainda é um tema novo, portanto, não há um grande referencial teórico que explore o assunto. Assim, na tentativa de verificar a viabilidade desse modelo de negócio, optou-se por avaliar o modelo referencial do Ibirapuera. Aqui, vale ressaltar que é improvável replicar o modelo de um determinado parque urbano em outros. Quaisquer propostas de negócio devem passar por uma análise qualificada e particular das fontes de receitas possíveis e o custo da operação. No entanto, o Ibirapuera, por conter uma vasta oportunidade de propostas de atividades e serviços, demonstra-se um bom exemplo a ser explorado.

As informações pertinentes ao contexto, importância e potencial do Parque foram explorados no capítulo anterior. Muitas das premissas utilizadas para a construção do modelo de AQI foram incorporados a partir do Plano de Negócios Referencial (PNR), estudos do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e modelo utilizado pela concessionária. A seguir, serão descritas as principais premissas utilizadas e suas fontes.

O modelo foi tratado em real da base de janeiro de 2024, ajustando todos os valores pelo IPCA, exceto aqueles relacionados a obras, que foram ajustados pelo INCC<sup>35</sup>.

##### 4.1.1 ESTIMATIVA DE CUSTOS DE OBRAS

Do ponto de vista do custo das obras, a proposta referencial levou em conta os seguintes custos de obra inicial para cada um dos equipamentos e parques do projeto apresentados na tabela a seguir.

**Tabela 26** – Custos de Obra estimados para o projeto

<b>Edificações e Equipamentos</b>	<b>Custo da Obra (R\$ mil em moeda base 2017)</b>	<b>Custo da Obra (R\$ mil em moeda base jan.2024, atualizado pelo INCC)</b>	<b>Fonte</b>
Obras Parque Ibirapuera			
Alimentação	5.300	8.860	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Âncora 01	28.600	47.815	<i>PNR - Edital de Concessão</i>

<sup>35</sup> Considerando o IPCA acumulado de janeiro de 2017 a janeiro de 2024 em 42,66%.

<b>Edificações e Equipamentos</b>	<b>Custo da Obra (R\$ mil em moeda base 2017)</b>	<b>Custo da Obra (R\$ mil em moeda base jan.2024, atualizado pelo INCC)</b>	<b>Fonte</b>
Âncora O2	22.200	37.115	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Estacionamento	-	-	<i>Demonstrações Contábeis Urbia 2022</i>
Outros	3.900	6.520	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Sanitários	1.600	2.675	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Portarias	2.700	4.514	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Caminhos	4.700	7.858	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Equipamentos	5.800	9.697	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Elementos de Água	1.100	1.839	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Vegetação	1.000	1.672	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Edificações - Atrativo e interesse	10.100	16.886	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Edificações - Funcional	2.800	4.681	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Edificações Tombadas	1.700	2.842	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
<b>Total com obras no Parque Ibirapuera</b>	<b>91.500</b>	<b>152.975</b>	
Total Parque Eucaliptos	700	1.170	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Total Parque Jacintho Alberto	2.400	4.012	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Total Parque Jardim Felicidade	1.600	2.675	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Total Parque Lajeado	1.200	2.006	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Total Parque Ten. Brig. Faria Lima	1.500	2.508	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
<b>Total com obras nos 5 parques*</b>	<b>7.400</b>	<b>12.372</b>	
<b>Total com Custos de Obras Iniciais (CAPEX)</b>	<b>98.900</b>	<b>165.346</b>	

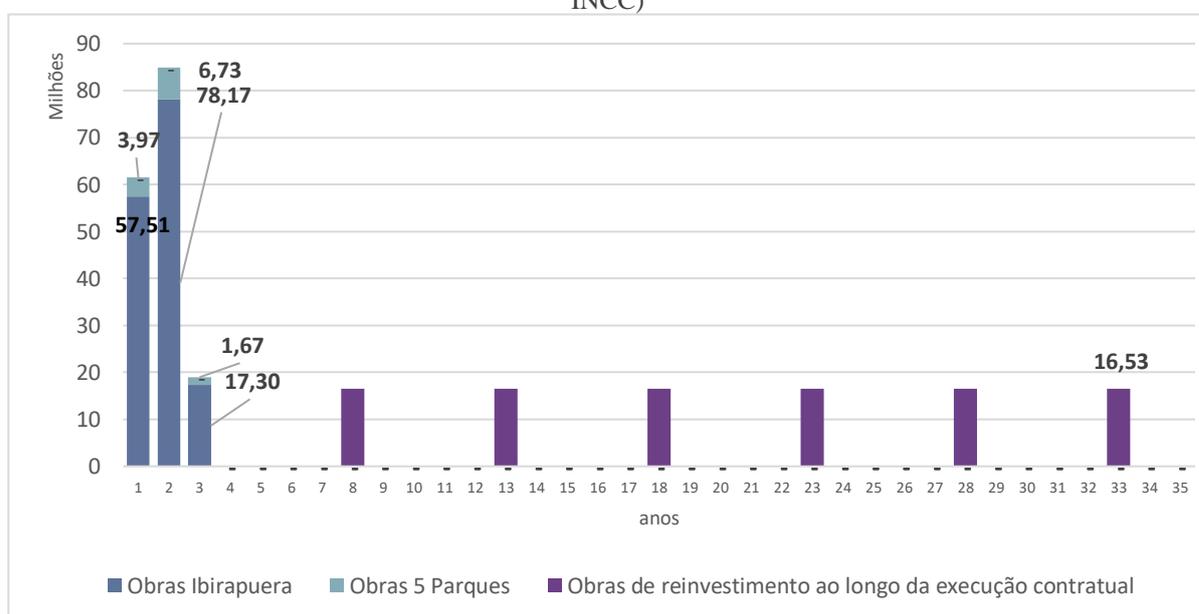
Fonte: Elaborado pela autora com base nas premissas do Plano de Negócios Referencial do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 (2018) e Demonstrações contábeis da Urbia no período de 2021-2022.

Para a estimativa destes custos, utilizou-se de ponto de partida os valores trazidos no Edital através do Anexo do Plano de Negócios Referencial e o estudo do PMI elaborado pelo Natureza Urbana. Essas premissas se mantiveram as mesmas, optando-se apenas pela atualização dos valores pelo INCC considerando janeiro de 2017 até janeiro de 2024, com índice acumulado de 67,19% nesse período.

O custo de obras previstas nos três primeiros anos no modelo protótipo chegou à casa dos R\$ 165,3 milhões, mais os R\$ 99,2 milhões somados ao longo dos demais anos, considerando o reinvestimento em obras ao longo da execução contratual, utilizando a mesma premissa utilizada no Plano de Negócios Referencial (PNR)<sup>36</sup>. A Figura 12 indica a estimativa de custos com obras ao longo da execução do contrato, respeitando os prazos para a execução da obra como estabelecido na Minuta do Contrato.

Os custos de obras do estacionamento foram desconsiderados, pois a premissa seguiu o modelo de negócios estabelecido pela Urbia, que será aprofundado no item das premissas de receita.

**Figura 12-** Estimativa de custo de obras ao longo do prazo da concessão (R\$ milhão em janeiro de 2024 pelo INCC)



Fonte: Elaborado pela autora com base nas premissas do Plano de Negócios Referencial do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 (2018) e Demonstrações contábeis da Urbia no período de 2021-2022.

#### 4.1.2 ESTIMATIVA DE CUSTOS DA OPERAÇÃO DOS 6 PARQUES

Da mesma forma dos investimentos, os custos com a operação foram setorizados entre:

- i. Operação relacionada a gestão dos 5 parques;

<sup>36</sup> Conforme exposto no Plano de Negócios Referencial, no item 8.4 “(...) os reinvestimentos previstos ao longo da Concessão (aqueles necessários para manter a capacidade operacional dos ativos). Como premissa, considerou-se reinvestimentos de 10% do CAPEX a cada 5 (cinco) anos.”.

- ii. Operação das infraestruturas, segurança e edifícios do Ibirapuera; e
- iii. Operação das UGCs do Ibirapuera.

Nesse aspecto, praticamente todas as premissas utilizadas foram as mesmas no PNR, passando apenas por ajustes de inflação de acordo com IPCA acumulado do período, considerando que o projeto foi modelado em 2017, como pode ser verificado nas tabelas a seguir:

**Tabela 27 - Custos da operação estimados para o Parque Ibirapuera**

Encargos Operacionais do Parque Ibirapuera	Média anual (R\$ mil em moeda da base 2017)	Média anual (R\$ mil em moeda da base jan.2024)	Fonte
Postos de vigilância	10.080	14.379	PNR - Edital de Concessão
Limpeza, jardinagem e manutenção	8.360	11.926	PNR - Edital de Concessão
Despesas Administrativas e Seguros	3.522	5.025	PNR - Edital de Concessão
Equipe administrativa	2.031	2.897	PNR - Edital de Concessão
Câmeras	325	464	PNR - Edital de Concessão
Serviços ao usuário	414	591	PNR - Edital de Concessão
Serviços ambulatoriais	488	696	PNR - Edital de Concessão
Ambulância	325	464	PNR - Edital de Concessão
Monitoramento de fauna e flora	151	216	PNR - Edital de Concessão
Outros	-	-	PNR - Edital de Concessão
<b>Total</b>	<b>25.700</b>	<b>36.662</b>	

Encargos com UGCs do Parque Ibirapuera	Média anual (R\$ mil em moeda da base 2017)	Média anual (R\$ mil em moeda da base jan.2024)	Fonte
Âncora 01	58.639	83.652	PNR - Edital de Concessão
Âncora 02	24.809.	35.391	PNR - Edital de Concessão
Estacionamento	-	-	DFC 2022 - Urbia
Outros	9.100	12.981	PNR - Edital de Concessão
Alimentação	29.954	42.731	PNR - Edital de Concessão

Publicidade e Eventos	693		1.348 <sup>37</sup>		<i>PNR - Edital de Concessão</i>
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>123.196</b>	<b>R\$</b>	<b>176.106</b>	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas premissas do Plano de Negócios Referencial do Edital de licitação n° 001/SVMA/2018 (2018) e Demonstrações contábeis da Urbia no período de 2021-2022.

Reiterando que o projeto não conta apenas com a operação do Parque Ibirapuera, destaca-se os custos operacionais previstos para os outros 5 parques descritos na tabela a seguir:

**Tabela 28 – Custos com encargos de operação dos Parques Lajeado, Eucaliptos, Jardim Felicidade, Tem. Brig. Faria Lima e Jacintho Alberto**

Encargos Operacionais 5 parques	Média anual (ano 1) (R\$ mil em moeda base 2017)	Média anual (ano 1) (R\$ mil em moeda base 2024)	Média anual (ano 2 em diante) (R\$ mil em moeda base jan.2017)	Média anual (ano 2 em diante) (R\$ em moeda base jan.2024)	Fonte
Lajeado	1.300	1.854	1.300	1.854	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Eucaliptos	600	855	1.100	1.569	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Jardim Felicidade	-	-	1.400	1.997	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Tem. Brig. Faria Lima	1.500	2.139	1.500	2.139	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
Jacintho Alberto	-	-	1.500	2.139	<i>PNR - Edital de Concessão</i>
<b>Total</b>	<b>3.400</b>	<b>4.850</b>	<b>6.800</b>	<b>9.700</b>	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas premissas do Plano de Negócios Referencial do Edital de licitação n° 001/SVMA/2018 (2018).

### 4.1.3 RECEITAS ESTIMADAS PARA O PARQUE IBIRAPUERA

Em termos de receitas, foi feita uma correlação entre o que foi apresentado no PNR, nos estudos do PMI e no que foi aplicado pelo concessionário de acordo com o que se pode observar no Demonstrativo Financeiro do Exercício de 2022.

Por conta de sua capacidade da recepção de visitantes e infraestrutura disponível, as atividades geradoras de receita concentram-se no Ibirapuera. O modelo referencial da administração

<sup>37</sup> Para além da correção dos valores pelo IPCA, foi feito um acréscimo de 36,25% nos custos operacionais com publicidade e eventos para se equiparar ao aumento das receitas com publicidade e eventos nos termos do que foi utilizado de premissa.

pública não considerou nenhum tipo de receita proveniente da operação dos outros 5 parques que constituem o contrato. Tampouco essas receitas não puderam ser verificadas no último Demonstrativo Financeiro da concessionária. Por isso, o protótipo desenvolvido nessa monografia também não considera quaisquer receitas dos outros 5 parques, restringindo a análise apenas ao Ibirapuera no aspecto da geração de receitas. Neste ponto, vale ressaltar, que o Edital não impõe nenhum tipo de limitação a criação de Unidades Geradoras de Caixa (UGCs) nos parques Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado, e Tenente Brigadeiro Faria Lima, ficando a cargo do interessado fazer propostas para eles.

**Tabela 29** – Valores estimados com as fontes de receitas previstas para o Parque Ibirapuera

<b>Encargos com UGCs</b>	<b>Média anual (R\$ em moeda base jan.2024)</b>	<b>Taxa de Captura</b>	<b>Fonte</b>
Âncora 01	59.002	11,60%	<i>PNR - Edital de Concessão (2017)</i>
Âncora 02	33.824	7,60%	<i>PNR - Edital de Concessão (2017)</i>
Estacionamento	3.674	-	<i>DFC 2022 - Urbia</i>
Outros	11.469	4,10%	<i>PNR - Edital de Concessão (2017)</i>
Alimentação	77.821	20,40%	<i>PNR - Edital de Concessão (2017)</i>
Publicidade, patrocínio, eventos e atividades	61.100	-	<i>DFC 2022 - Urbia</i>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas premissas do Plano de Negócios Referencial do Edital de licitação n° 001/SVMA/2018 (2018) e Demonstrações contábeis da Urbia no período de 2021-2022.

Relembrando o que foi apresentando no capítulo anterior, a taxa de captura considera a quantidade de visitantes que serão atraídos para consumir nos atrativos, considerando um valor de consumo médio. Por conta disso, essas receitas se relacionam diretamente aos efeitos das flutuações da visitação de forma mais direta.

i. Âncora 1 e 2

As novas UGCs projetadas pelo PMI, e contemplada no modelo referencial do edital, foram consideradas como fonte de receitas, pois entende-se que são intervenções razoáveis de serem realizadas reativando espaços relevantes que estavam ociosos no parque.

ii. Estacionamento

Segundo o Demonstrativo Contábil da Urbia referente ao ano de 2022, a concessionária celebrou um contrato de Cessão de Direito de Uso de Área para a Exploração Econômica de Estacionamento com prazo de 20 anos, para fins de investimento, modernização e exploração econômica, mediante pagamento de taxa de adesão à infraestrutura na assinatura do contrato e pagamentos recorrentes anuais.

O modelo adotado pela concessionária parece interessante, uma vez que, apesar do valor de receita prevista ser diminuído em comparação ao cenário referencial, a concessionária não precisa arcar com os valores de investimento e gestão da operação previstos. Dessa forma, no protótipo elaborado nesta monografia, utilizou-se da mesma lógica, atualizando os valores do contrato de janeiro de 2022 para janeiro de 2024. No protótipo, no fim dos 20 anos o contrato seria renovado pelos 15 anos restantes, considerando um ajuste do valor da cessão com base em uma projeção de IPCA de 4%.

### iii. Outros

De acordo com o PNR, nessa categoria estão consideradas o aluguel de bicicletas, eventos na Oca, Planetário e Auditório. Manteve-se as estimativas trazidas no PNR apenas atualizando-as pelo IPCA.

### iv. Alimentação

Receitas previstas na operação dos serviços de alimentação nos espaços já existentes no parque, através dos dois restaurantes, 7 lanchonetes e carrinhos ambulantes. Para estimativa do valor considerou-se uma taxa de captura de visitantes de 20,40% e um ticket médio de cerca de 18 reais.

### v. Publicidade, patrocínio, eventos e atividades

Essas fontes de receita não se relacionam diretamente à intervenções que a concessionária deveria arcar. Isso porque outras empresas interessadas podem implantar suas atividades para realizar publicidade de seus produtos, patrocinar o manutenção de espaços condicionado a exposição da marca, ter um contrato de exclusividade de venda de produtos, ou implantar estruturas móveis em espaços abertos para comercialização de produtos, fazendo contratos específicos diretamente com a concessionária. As possibilidades são amplas e a concessionária apenas precisa manter a infraestrutura do parque apta para receber essas ativações, obviamente respeitando todas as normativas relativas as dimensões de publicidade.

Nesse ponto optou-se por utilizar os valores arrecadados pela concessionária como premissa, arbitrando-se uma curva de crescimento da receita, uma vez que os demonstrativos indicam apenas as receitas no primeiro e segundo ano de operação<sup>38</sup>.

**Tabela 30** – Receitas Líquidas com Publicidade, patrocínio, eventos e atividades (R\$ mil)

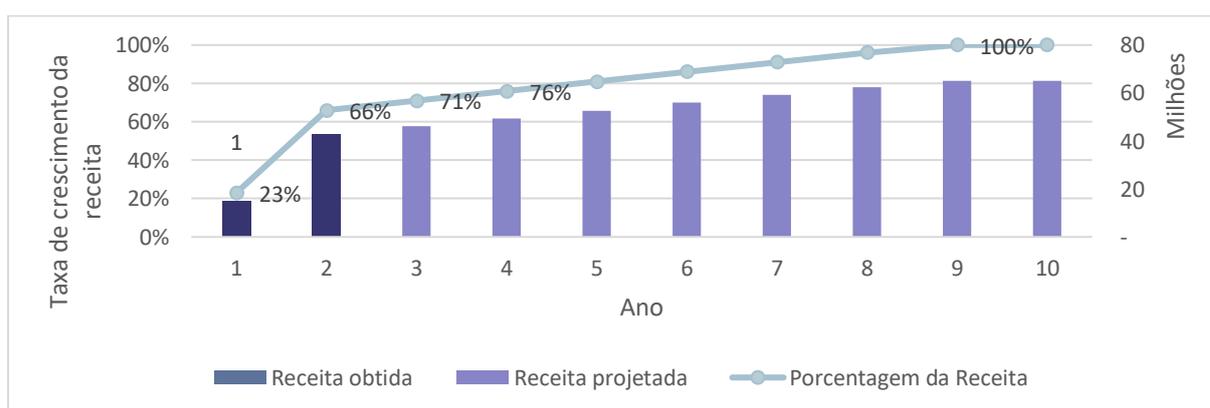
Executado nos anos:	2020	2021	2022
Publicidade e Patrocínio	-	12.598	35.581
Eventos e Atividades	-	465	1.994
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>13.063</b>	<b>37.575</b>
<b>Total Receita Operacional Bruta (aproximação)</b>		<b>14.898</b>	<b>42.882</b>

Fonte: Demonstrações contábeis de dezembro de 2022 da Urbia, Nota explicativa 20. Receita Operacional Líquida.

Como os valores trazidos pela demonstração refere-se a receita líquida, foi feito um cálculo para tentar fazer a conta contrária para chegar ao valor de receita bruta, utilizando como premissa as alíquotas de impostos descritas anteriormente.

Por meio desse demonstrativo, ainda que só considerem 2 anos, fica claro como o potencial dessas fontes de receita apresentaram um franco crescimento. Como só trata de 2 anos da operação, considera-se, para fins de estimativa no modelo protótipo, que essas fontes de receita podem crescer até o ano 9 da execução do contrato, chegando em uma estagnação da receita.

**Figura 13** – Estimativa de crescimento de receita com Publicidade, patrocínio, eventos e atividades

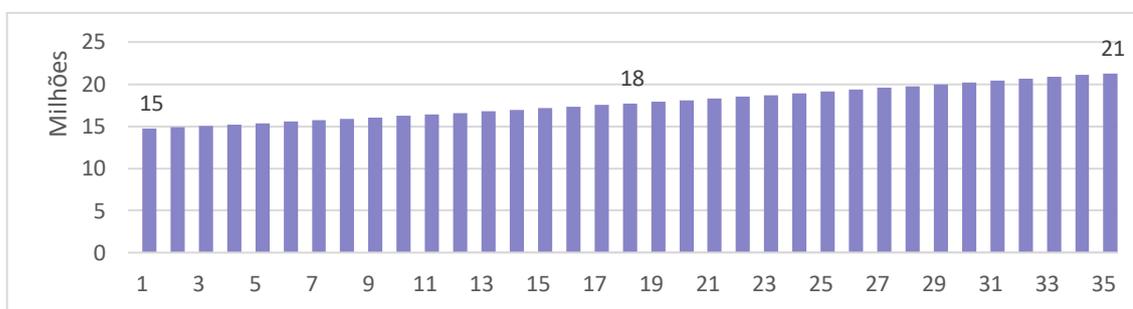


Fonte: Elaboração da autora.

<sup>38</sup> Como a concessionária iniciou sua operação em outubro de 2020, para fins de simplificação do modelo, não estão sendo consideradas as receitas operacionais líquidas nesses períodos, uma vez que são irrisórias na casa dos 9 mil reais.

Como parte das receitas sofrem interferência direta do número de visitantes, é importante trazer também a projeção de visitação que foi utilizada. Optou-se por usar o CAGR arbitrado pela administração pública no seu modelo referencial, uma vez que a operação da concessionária começou em um contexto desfavorável, com as implicações das restrições das medidas sanitárias durante a pandemia por COVID-19. Dessa forma, é difícil de estimar a projeção da visitação com bases nesses dados, considerando o breve tempo em que a concessionária tem monitorado a visitação. Esse ponto será melhor abordado posteriormente. O valor de CAGR utilizado foi trazido no PNR, de 1,1% de crescimento que pode ser visto na figura a seguir.

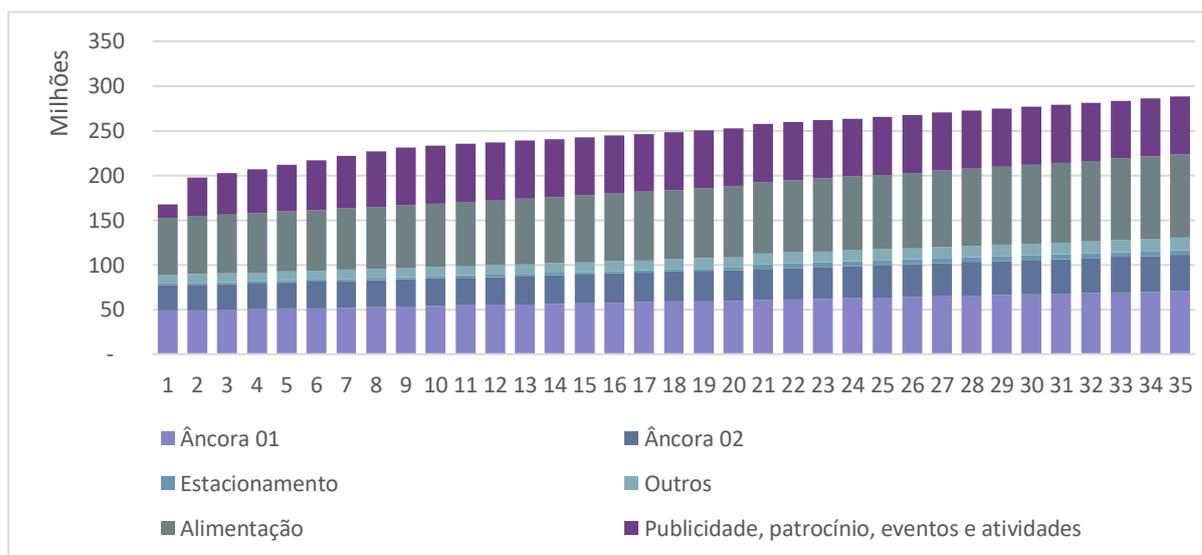
**Figura 14** – Projeção do número total de visitantes anualmente ao longo do prazo do contrato



Fonte: Elaborado pela autora com base nas premissas do Plano de Negócios Referencial do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 (2018).

Consideradas todas essas fontes de receitas, pode-se visualizar as entradas no gráfico a seguir.

**Figura 15**- Estimativa de receitas ao longo do prazo da concessão (R\$ milhões na data base pelo IPCA)



Fonte: Elaboração da autora.

Neste gráfico pode-se observar o efeito do aumento da visitação na arrecadação de receitas ao longo da execução contratual, que acaba tendo seus efeitos no aumento dos custos operacionais

para manter o nível de atendimento ao visitante do parque de forma adequada. No gráfico também é possível observar o impacto das receitas relativas à publicidade, patrocínio e eventos, como já foi apresentado anteriormente. Nesse aspecto, foram utilizadas de base as informações disponíveis nos demonstrativos contábeis da concessionária para se fazer uma projeção das receitas ao longo dos anos. A expectativa colocada no modelo protótipo, é que os contratos de publicidade e patrocínio seguiriam aumentando progressivamente até chegar a uma estabilidade no nono ano do contrato.

#### 4.1.4 IMPOSTOS, TRIBUTOS E OUTRAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS

Por fim, para encerrar a construção do fluxo de entradas e saídas de um projeto de concessão de parques, é necessário considerar os impostos, tributos e demais obrigações contratuais estabelecidas no Edital<sup>39</sup>. Do ponto de vista dos impostos e tributos foram consideradas as seguintes premissas:

**Tabela 31** – Premissas de impostos

Impostos e Tributos		
Imposto	Alíquota	
PIS	1,65%	sobre a receita operacional bruta
COFINS	7,60%	sobre a receita operacional bruta
IR	15%	sobre o resultado operacional
IR Adicional	10%	se o lucro do resultado operacional for maior que 240.000 reais
CSLL	9%	sobre o resultado operacional
ISS	3%	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas premissas do Plano de Negócios Referencial do Edital de licitação nº 001/SVMA/2018 (2018).

#### 4.1.5 ESTRUTURA DE FUNDING DO PROJETO

Como explicitado anteriormente, o edital estabelece que nos 3 primeiros anos de concessão sejam realizados os investimentos obrigatórios. Aliado a isso, a concessionária também deveria arcar com a outorga fixa, considerada dentro do limite estabelecido no Edital. Isso faz com que

---

<sup>39</sup> Para fins de simplificação, não se considerou o montante estabelecido para integralização da SPE. Entende-se que esses recursos podem ser relativos a não apenas o capital livre da SPE, mas também na forma de ativos imobilizados, como imóveis e equipamentos.

os primeiros anos sejam os mais onerosos, pois nem todas as fontes de receitas estão consolidadas.

Dessa forma, o *funding* do protótipo seguiu uma lógica próxima ao que foi verificado pelo caso real da concessionária, mas de maneira mais simplificada. Pelo que consta nas Demonstrações Contábeis de 2021 e 2022, a estrutura de *funding* da Urbia está demonstrada abaixo.

**Tabela 32 – Empréstimos e Financiamentos com base nas demonstrações contábeis**

<b>Modalidade</b>	<b>Valor Captado (R\$ milhares)</b>	<b>Vencimento</b>
Capital de Giro (1)	15.000	janeiro de 2023
Capital de Giro (2)	53.000	janeiro de 2023
Capital de Giro (3)	17.000	janeiro de 2023
Conta garantia	8.529	janeiro de 2023
Debentures	70.000	dezembro de 2032
Leasing (1)	239	
Leasing (2)	416	
<b>Total por modalidade</b>		
<b>Capital de Giro</b>	<b>85.000</b>	
<b>Conta Garantia</b>	<b>8.529</b>	
<b>Debentures</b>	<b>70.000</b>	
<b>Leasing</b>	<b>655</b>	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Demonstrações contábeis da Urbia no período de 2020-2021 e 2021-2022.

A escritura da debenture descreve qual será a destinação dos recursos, que aqui está reproduzido na íntegra para melhor entendimento:

- (i) liquidação parcial ou total do empréstimo ponte celebrado pela Emissora com o Banco Bradesco S.A., acrescido dos respectivos juros remuneratórios, em 3 (três) tranches, por meio das Cédulas de Crédito Bancário – Empréstimo – Capital de Giro nº 237/2372/2611, nº 237/2372/1712 e nº 237/2372/1701, celebradas respectivamente nas datas de 26 de novembro de 2021, 17 de dezembro de 2021 e 17 de janeiro de 2022, nos valores respectivos de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), R\$ 53.000.000,00 (cinquenta e três milhões de reais) e de R\$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais), e seus respectivos aditivos, (“Empréstimo Ponte”);

- (ii) pagamento de linha de capital de giro ou leasings financeiros ou operacionais, contratados para fins de financiamento de equipamentos e mobiliário e destinados à operação e gestão da Emissora, eventualmente tomados pela Emissora até a data da liquidação, em qualquer caso, em valor não superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), sendo que, desse montante, até R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) poderão ser destinados ao pagamento de mútuos pela Emissora; e
- (iii) investimentos e obrigações contratuais diretamente relacionados aos Parques da Concessão (“Projeto”).

Aqui, vale apontar que apesar da outorga mínima definida no Edital ser de R\$ 2,1 milhões, a Urbia deu uma proposta de R\$ 70,5 milhões. Assim sendo, relaciona-se os valores de tomada de empréstimo ponte para a realização do pagamento da outorga fixa ao parceiro público. As estimativas realizadas pela concessionária para tomada da decisão não são abertas, por isso, não foi possível fazer esse contraponto entre o que foi estimado entre o PNR e a proposta da vencedora do certame. No entanto, a AQI foi estruturada em um cenário mais arrojado do que o previsto pela Administração Pública no PNR, atualizando alguns valores pelo que vem sendo praticado pela concessionária.

**Tabela 33** – Premissas dos empréstimos e financiamentos utilizados no modelo protótipo (R\$ mil na data base pelo IPCA)

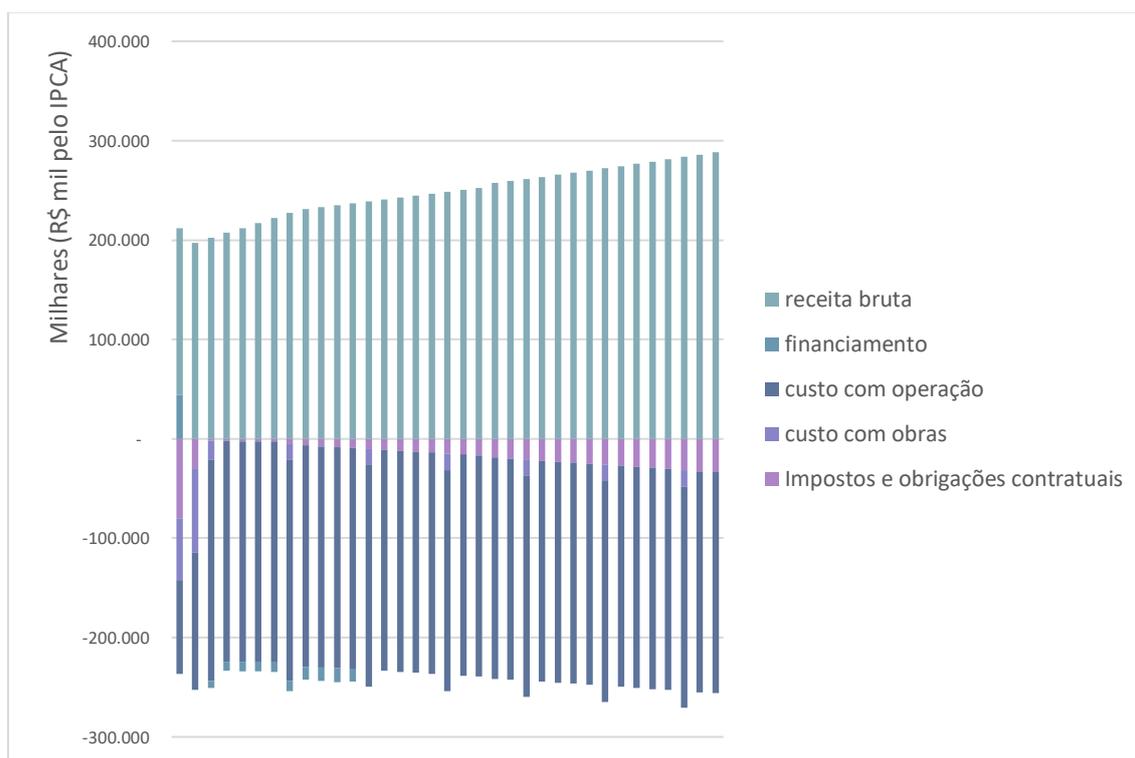
<b>Empréstimo Ponte</b>	
Ano da tomada de empréstimo	1
Valor do empréstimo	44.100
Prazo (ano)	2
Taxa de juros (TPL) ao ano	5,70%
Spread	5,00%
IPCA (projetado 2025)	3,60%
Taxa total (a.a.)	14,30%
Amortização	59.824
<b>Emissão de Debênture</b>	
Ano da emissão	3
Volume da Série	59.824
Número de Séries	1
Prazo do Vencimento (anos)	10
Remuneração	CDI + 3,27%
CDI médio arbitrado	9%
Amortização anual a partir do 3º ano	
Cobrança de juros anual a partir do 1º ano	

Fonte: Elaboração própria. Com base nas informações obtidas no <https://abrir.link/oenVF> e AMBIMA.

No protótipo, considerou-se um valor de outorga fixa de R\$44,1 milhões, representando um ágio de 2000% da outorga mínima do Edital. Como forma de simplificar a estrutura de *funding*, mas utilizando do racional da Urbia, foi previsto um empréstimo ponte para cobrir o valor da outorga fixa, e, posteriormente, a emissão de debênture para cobrir os custos necessários da primeira dívida. As premissas utilizadas são apresentadas na Tabela 33 Para o empréstimo ponte foram consideradas as taxas do BNDES e para as debêntures as taxas previstas na escritura da Urbia.

Assim, concluindo a elaboração do modelo protótipo, as movimentações financeiras que obtemos podem ser visualizadas através do gráfico apresentado na figura a seguir. Percebemos um grande montante que é revertido nos custos da operação dos parques, que em contraponto demandam receitas robustas para arcar com estes custos.

**Figura 16** - Movimentos financeiros do modelo protótipo, de acordo com as expectativas de comportamento do cenário referencial



Fonte: Elaboração da autora.

O modelo protótipo apresentou os seguintes indicadores de qualidade do investimento que serão balizadores da análise de riscos no próximo item:

Tabela 34 – Resultados obtidos no modelo protótipo

<b>Taxa de Retorno (equivalente ano acima do IPCA)</b>	14,83%
<b>Taxa de Atratividade – Custo de Oportunidade (equivalente ano acima do IPCA)<sup>40</sup></b>	10%
<b>Payback (ano)</b>	31
<b>Investimento (R\$ milhões da base)</b>	281,5
<b>Retorno (R\$ milhões da base)</b>	363,0

Fonte: Elaborado pela autora.

## 4.2 COMPORTAMENTO DO MODELO PROTÓTIPO AOS CENÁRIOS DE RISCO E LIMITES DE PERTURBAÇÃO

Ao longo da monografia, foram apresentados os principais fatores-chave a serem observados em um projeto de concessão de parques urbanos, destacando a importância de uma análise aprofundada, para além das barreiras de entrada clássicas - como outorgas e valor de obras obrigatórias. A construção da matriz de risco, baseada na organização proposta por Vieira (2014) na Figura 2 sobre os estudos necessários para a estruturação de projetos, avançou a Tabela 2 que apresenta os principais fatores de risco relacionados a cada uma dessas áreas definidas e aprofundadas no capítulo 2, culminando na Tabela 25, no qual os fatores-chave são sistematizados e detalhados com base nas principais premissas e obrigações do estudo de caso.

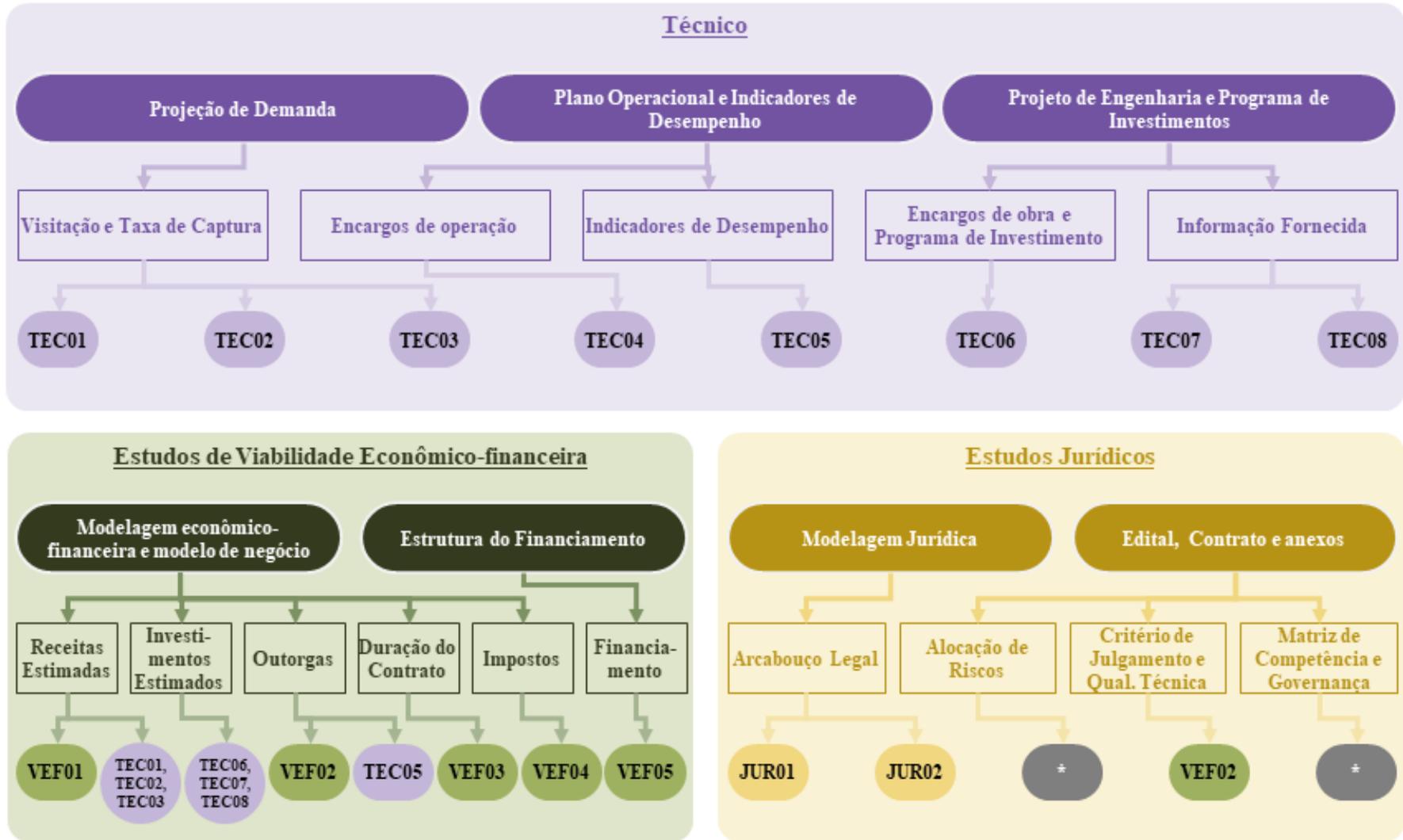
Chegamos, assim, ao ponto de definir os cenários de riscos inerentes a cada um desses fatores e testá-los no caso prático do contrato dos Parques Ibirapuera, Eucaliptos, Jacintho Alberto, Jardim Felicidade, Lajeado, e Tenente Brigadeiro Faria Lima.

É necessário deixar claro que, apesar da organização em áreas de estudo seja mais simples para apresentar as principais premissas e obrigações do projeto, em vista dos cenários e risco, estes estudos são intrínsecos. Isso será mais bem expressado no fluxograma que relaciona todas essas áreas e fatores apresentado na Figura 17 e na Tabela 35. Dois dos fatores jurídicos, Alocação de Riscos e Matriz de Competências e Governança, não tem indicadores diretos, pois acabam tendo interface com todos os demais.

---

<sup>40</sup> Taxa obtida com base no título no Tesouro Direto IPCA+ 2045 e um prêmio de risco de 4%.

Figura 17 – Fluxograma dos cenários de risco mapeados para cada uma das áreas de estudos e fatores-chave



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 35 – Sumário dos cenários de risco que serão abordados

Fator de risco	Código	Descrição dos cenários de risco	Metodologia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitação e Taxa de Captura</li> <li>• Receitas Estimadas</li> </ul>	TEC01	Não atingir a projeção de crescimento da visitação estimada	Projetar cenários com redução do CAGR até atingir a taxa de atratividade de 10% ao ano
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitação e Taxa de Captura</li> <li>• Receitas Estimadas</li> </ul>	TEC02	Limite da visitação com base na estrutura do parque	Projetar cenários com aumento de CAGR até que se alcance o patamar de estagnação (21,3 milhões de visitantes ao ano)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitação e Taxa de Captura</li> <li>• Receitas Estimadas</li> </ul>	TEC03	Não atingir a taxa de captura por UGC	Flutuação randômica nas fronteiras
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encargos de Operação</li> </ul>	TEC04	Custo com despesas de operação superior ao estimado	Flutuação randômica com base em fronteiras obtidas em outros casos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores de Desempenho</li> <li>• Outorgas</li> </ul>	TEC05	Notas dos Indicadores de Desempenho e o Impacto na Outorga Variável 2	Flutuação randômica entre três cenários de desempenho considerado bom, médio e ruim
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encargos de obra e Programa de Investimento</li> <li>• Investimentos Estimados</li> </ul>	TEC06	Custo com obras superior ao estimado	Projetar cenário com base em porcentagem histórica de aumento de INCC
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informação Fornecida</li> <li>• Investimentos Estimados</li> </ul>	TEC07	Aumento do custo da obra por distorções nas áreas fornecidas no Edital	Projetar cenário com base porcentagem fornecida por estudos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informação Fornecida</li> <li>• Investimentos Estimados</li> </ul>	TEC08	Distorção no custo das obras por subdimensionamento na estimativa de reforma em edificações tombadas	Projetar cenário com readequação do custo da obra do m <sup>2</sup> de edificação tombada usando exemplos reais
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receitas Estimadas</li> </ul>	VEF01	Diminuição da receita em fontes que independem da visitação (Estacionamento)	Projetar cenário no qual a renovação do contrato de cessão do estacionamento tem valor menor ao do cenário referencial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outorgas</li> <li>• Critério de julgamento e qualificação Técnica</li> </ul>	VEF02	Limite da Outorga Fixa que pode ser ofertada garantindo a taxa de atratividade do projeto	Projetar qual o limite de ágio que permite o cenário referencial ainda ser atrativo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duração do Contrato</li> </ul>	VEF03	Caducidade do Contrato	Projetar cenários nos quais o contrato é encerrado antes dos 35 anos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impostos</li> </ul>	VEF04	Possibilidade de aumento nas alíquotas dos impostos ao longo da execução contratual	Projetar cenário com aumento de impostos com base histórica

Fator de risco	Código	Descrição dos cenários de risco	Metodologia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento</li> </ul>	VEF05	Aumento do custo da dívida	Projetar cenário com aumento das taxas de juros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arcabouço Legal</li> </ul>	JUR01	Restrições ao número de eventos realizados por mudanças legislativas/normativas	Projetar qual é o limite da redução das receitas com eventos até atingir a taxa de atratividade
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arcabouço Legal</li> </ul>	JUR02	Restrição à exposição de marcas e publicidade	Projetar qual é o limite da redução das receitas com publicidade até atingir a taxa de atratividade

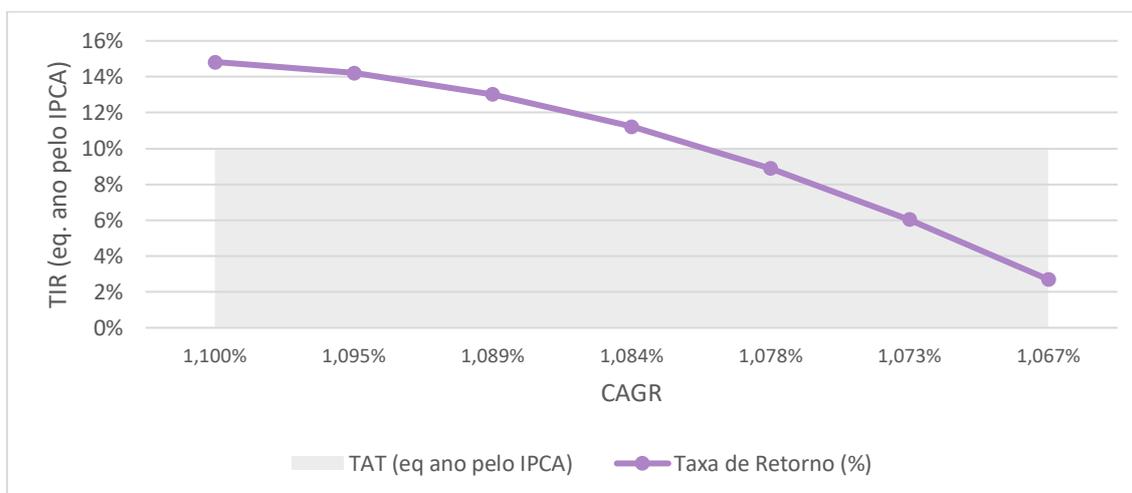
Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.2.1 Risco de não atingir a projeção de crescimento da visitação estimada (TEC01)

Um dos riscos inerentes ao negócio é que a estimativa de crescimento previsto no modelo referencial do poder concedente não se concretize. Em muitos casos não há um monitoramento sistemático da visitação, que seja possível avaliar sua série histórica, possíveis tendências do comportamento dos usuários, tampouco a questão da sazonalidade. Como já abordado anteriormente, no caso do Parque Ibirapuera, essas questões foram enfrentadas, ainda que a estimativa tenha se balizado em pesquisas anteriores.

No entanto, ao ver o comportamento da taxa de retorno do projeto com a mínima variação do CAGR na .

Figura 18, é possível ver como a visitação é uma questão sensível ao projeto. O cenário referencial considera uma visitação inicial anual de cerca de 14,7 milhões de visitantes anualmente, crescendo a uma taxa constante de 1,1% ao ano, chegando a 21,3 milhões de visitantes no ano 35 do contrato. Ainda assim, se o CAGR fosse inferior a 1,084%, a taxa de retorno já estaria abaixo da taxa de atratividade arbitrada.

**Figura 18** – Comportamento da Taxa de Retorno frente a variação do CAGR

Fonte: Elaborado pela autora.

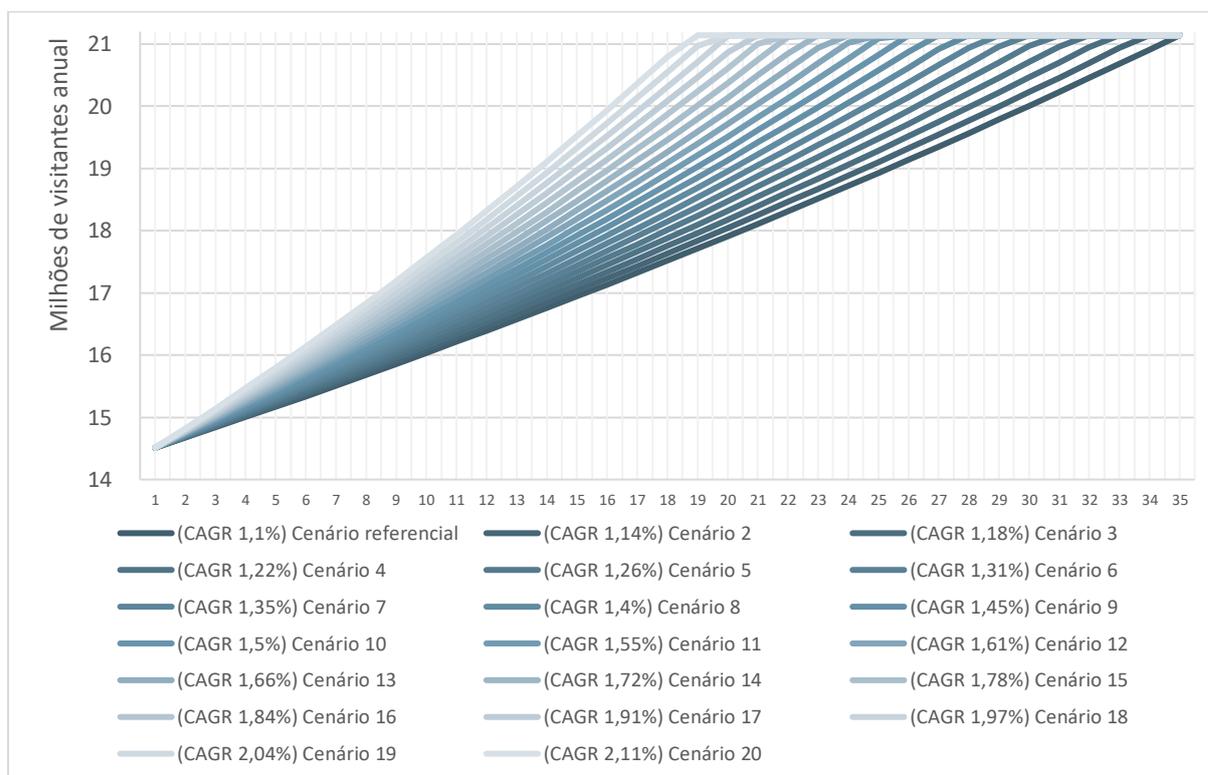
#### 4.2.2 Risco de atingir limite da visitação com base na estrutura do parque (TEC02)

Um ponto que não é mencionado nos documentos do edital é sobre a capacidade máxima do parque de receber visitantes. Mas essa é uma questão que precisaria ser levantada pelo interessado, consiste na garantia da experiência de visitação do usuário e na realização de todos os serviços de manutenção e manejo de forma adequada.

Se utilizarmos como premissa os dados trazidos no modelo referencial da administração pública, o maior público possível anualmente seria de 21,3 milhões de visitantes, dado previsto para o ano 35 da concessão. É importante notar o comportamento do crescimento do número de visitantes, se houvesse um número balizar da capacidade máxima de visitação.

Para esse cenário, variou-se o CAGR de 1,1% do cenário referencial até 2,1%, dividido em 20 cenários com taxa de crescimento que diferem em 3,5% dentro destas fronteiras. Foi considerado que, quando o número de visitação atingisse 2,3 milhões anualmente, o valor será estagnado, denotando o limite de visitação. A curva de crescimento de visitação desses cenários segue a lógica apresentados na Figura 19.

**Figura 19** – Gráfico com os cenários de crescimento da visitação anual de acordo com a variação do CAGR



Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo

No entanto, essa estagnação, em termos práticos no modelo, não apresentariam um impacto negativo. Como pode ser observado na Tabela 36, o número estimado total de visitantes durante toda a duração do contrato nesses 20 cenários é superior ao do cenário referencial. Como boa parte das receitas consideram o número de visitantes, o retorno em todos os cenários é superior ao referencial, ainda que tenha sido considerado o incremento dos custos operacionais proporcionalmente ao aumento da visitação em comparação ao cenário referencial.

**Tabela 36** – Taxa de Retorno dentro dos cenários apresentados

Cenário	CAGR	Número total estimado de visitantes nos 35 anos de projeto	Taxa de Retorno (% eq. ano pelo IPCA)	Percentual de Crescimento dos custos operacionais
<b>Cenário referencial</b>	<b>1,10%</b>	<b>623.960.385</b>	14,83%	-
Cenário 2	1,14%	627.970.183	19,08%	0,6%
Cenário 3	1,18%	631.850.243	28,02%	1,3%
Cenário 4	1,22%	635.602.690	42,79%	1,9%
Cenário 5	1,26%	639.230.334	65,54%	2,4%
Cenário 6	1,31%	642.736.727	superior a 100%	3,0%
Cenário 7	1,35%	646.126.225	superior a 100%	3,6%

Cenário	CAGR	Número total estimado de visitantes nos 35 anos de projeto	Taxa de Retorno (% eq. ano pelo IPCA)	Percentual de Crescimento dos custos operacionais
Cenário 8	1,40%	649.404.037	superior a 100%	4,1%
Cenário 9	1,45%	652.576.297	superior a 100%	4,6%
Cenário 10	1,50%	655.650.115	superior a 100%	5,1%
Cenário 11	1,55%	658.582.071	superior a 100%	5,5%
Cenário 12	1,61%	661.418.651	superior a 100%	6,0%
Cenário 13	1,66%	664.170.762	superior a 100%	6,4%
Cenário 14	1,72%	666.849.305	superior a 100%	6,9%
Cenário 15	1,78%	669.438.102	superior a 100%	7,3%
Cenário 16	1,84%	671.892.441	superior a 100%	7,7%
Cenário 17	1,91%	674.297.019	superior a 100%	8,1%
Cenário 18	1,97%	676.656.213	superior a 100%	8,4%
Cenário 19	2,04%	678.853.159	superior a 100%	8,8%
Cenário 20	2,11%	681.032.577	superior a 100%	9,1%

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

Como não foi verificado em nenhum estudo qualificado a capacidade de atendimento do Parque Ibirapuera, não é possível ancorar a hipótese a outro limite de visitação a não ser o que foi apresentado pela administração pública no âmbito do seu modelo referencial para o projeto. Além disso, outros pontos não foram mencionados nos documentos do Edital, tais quais a sazonalidade da visitação, o tempo de permanência média dos usuários no parque, o perfil desses visitantes, entre outros. Todos estes aspectos relacionados a visitação são de suma importância para o interessado e municipalidade, e devem ser levantados ao longo da execução contratual.

No entanto, a falta dessa informação de forma clara, fazendo com que ela não possa ser corroborada por meio dos testes em modelo, expõe uma fragilidade das informações fornecidas e uma insegurança nas estimativas do projeto.

De qualquer forma, com base nas informações fornecidas, esse cenário de risco, ao menos para o caso deste estudo, deve ser considerado de risco leve, pois para se chegar à visitação de 21,3 milhões ao ano não parece ser uma realidade em curto e médio prazo.

#### **4.2.3 Risco de Não atingir a taxa de captura por UGC (TEC03)**

Como apresentado nas premissas, quatro das fontes de receita dependem diretamente do número de visitantes para a composição das suas receitas, pois são serviços prestado que contam com a venda de ingressos ou a venda de produtos e serviços diretamente ao usuário. Esses percentuais são revisitados de acordo com a Tabela 37.

**Tabela 37** – Taxa de captura e receita acumulada do projeto para Unidades Geradoras de Caixa (UGCs) com dependência direta com a visitação

Unidades Geradoras de Caixa (UGCs)	Taxa de Captura (% dos visitantes)	Receita acumulada durante o projeto (R\$ milhões da data base)
Âncora 01	11,60%	2.065
Âncora 02	7,60%	1.183
Outros: aluguel de bicicletas, eventos na Oca, Planetário e Auditório	4,10%	401.403
Alimentação	20,40%	2.723

Fonte: Elaborada pela autora com base nas estimativas do Plano de Negócios Referencial do Edital de Concessão nº 001/SVMA/2018.

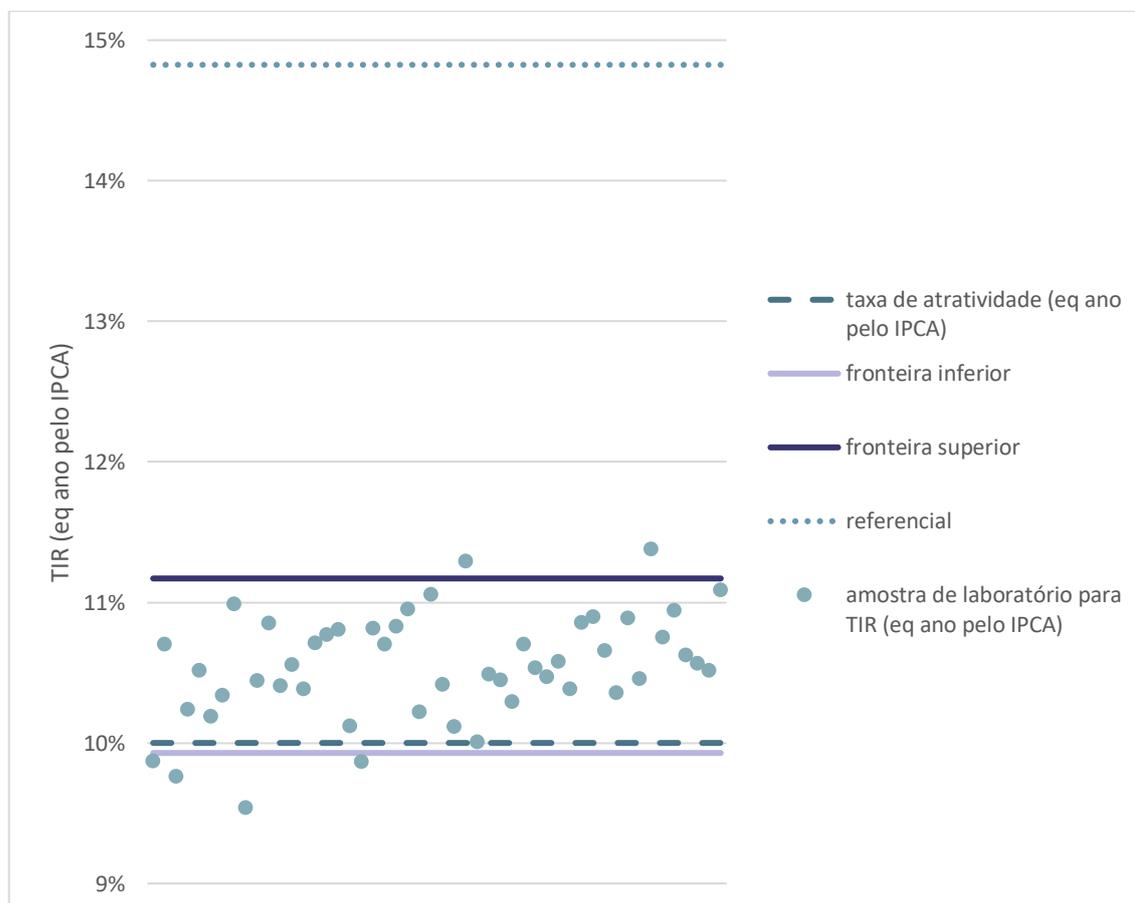
Aqui, destacam-se os dois principais entraves que esse tipo de negócio pode oferecer: a mudança de comportamento dos visitantes e a concorrência no entorno. Alguns dos exemplos relacionados a mudança de comportamento estão ligados a novas tendências de consumo, como produtos naturais ou mais saudáveis, compras de produtos online em detrimento da compra em lojas físicas e feiras, preferência por eventos em espaços abertos, entre outros. Já do ponto de vista da concorrência, no caso do contrato do Parque Ibirapuera é um pouco mais difícil de visualizar uma vez que a concessionária detém a exclusividade para a prestação dos serviços listados, mas pode se relacionar com empreendimentos que possam ser implantados no entorno que concorram diretamente com as experiências oferecidas nessas unidades geradoras de caixa.

Devido à complexidade de encontrar bibliografia relacionada a operação de parques urbanos, é difícil mensurar quais podem ser os impactos diretos nessas fontes de receita. No entanto, considera-se inevitável que ao longo dos 35 anos não aconteçam movimentos que afetem a rotina e a atratividade dos serviços disponíveis no parque, mas, que essa questão é inerente ao negócio e cabe a concessionária responder a essas mudanças de maneira rápida e eficiente.

Dito isso, para fins de análise de risco, neste cenário foi feita uma flutuação randômica destas receitas que dependem diretamente da visitação, com uma fronteira de diminuição dos valores de até 1,1%, nos quais serão produzidos 50 cenários aleatórios que passarão por uma análise estatística com 90% de grau de confiança. A partir desse experimento, podemos construir uma amostra de qualidade, com caráter probabilístico. A fronteira foi estabelecida para garantir que

o patamar inferior da amostra ficasse o mais próximo possível do custo de oportunidade, o que denota uma sensibilidade alta do aspecto no desempenho do modelo.

**Figura 20** - Amostra de laboratório construída para análise de impactos de desvios de comportamento na taxa de captura das receitas e intervalo da taxa de retorno - 90% de confiabilidade



Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

Nota-se que esse cenário causa impacto considerável na atratividade do modelo, ainda que as distorções tenham sido baixas até 1,1% das receitas das UGCs que dependem da taxa de captura dos visitantes. Isso pode indicar que balizar o modelo de negócios em fontes de receita ligadas a venda de ingressos, locação de bicicletas, venda de produtos e alimentação, pode tornar o modelo frágil considerando que é inevitável que surjam novas tendências de consumo e comportamento dos visitantes ao longo dos anos. Como dito anteriormente, é necessário que o interessado tenha uma visão dinâmica do negócio, monitorando as novas tendências e atendendo a necessidade dos visitantes para que consiga manter tanto a visitação, quanto a taxa de captura dos serviços oferecidos em patamares adequados.

Por conta do observado, considera-se que esse cenário de risco pode ser considerado de risco alto, uma vez que o potencial de distúrbio do modelo se mostrou elevado. A Tabela 38 demonstra os dados agregados disponibilizados no gráfico da Figura 20, e, além dos indicadores de investimento e retorno para o cenário de risco. Em complemento, o valor da receita obtida em todo o período da concessão demonstra que, com essa distorção até 1,1% acontecendo de forma aleatória durante os 35 anos, causa um efeito de cerca de 100 milhões de reais não arrecadados em receitas, considerando essas 4 fontes.

**Tabela 38** – Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de não atingimento da taxa de captura por UGC

<b>Cenário referencial e fronteiras</b>	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Total de Receitas arrecadadas durante todo o projeto</b> (R\$ mil na data base)
<b>Cenário Referencial</b>	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.552</b>	<b>363.074</b>	<b>8.641.227</b>
Fronteira superior	11,17%	33	292.036	351.698	8.608.091
Fronteira inferior	9,93%	33	288.336	346.741	8.597.060
Média	10,55%	33	290.186	349.220	8.602.576

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### **4.2.4 Risco do custo com despesas de operação superior ao estimado (TEC04)**

Os custos relacionados à operação envolvem vigilância, segurança, manutenção, manejo de áreas verdes, custos administrativos com pessoal, entre outros. Os cenários de riscos relacionados a todos esses aspectos são diversos, mas, nos termos desta monografia, serão abordados os dois cenários: (i) maior custo com a segurança e (ii) maior custo com o manejo atrelados ao aumento da visitação.

O primeiro cenário, relacionado à segurança e vigilância tem como premissa o que foi previsto no plano de negócios referencial do Edital, que considerou uma quantidade determinada de vigias, câmeras de segurança e um centro de controle operacional dentro dos encargos tanto de obras quanto de operação. No entanto, não ficou claro se, com o aumento da visitação, esse número de vigias e câmeras seriam suficientes para garantir a segurança tanto dos visitantes quanto dos bens patrimoniais da administração pública. Dito isso, o primeiro cenário testa os riscos associados à necessidade de implementar mais ações de segurança e vigilância, considerando a distorção dos seus custos operacionais. Estimou-se que, a partir do ano 14, quando se atingisse um crescimento de 15% no número total de visitantes, haveria um

acrécimo de 20% nos custos com segurança, e no ano 25, quando se atingisse um crescimento de visitação de 30%, haveria um novo acréscimo de 10% nos custos com segurança.

O segundo cenário está relacionado ao manejo das áreas verdes, monitoramento e limpeza do parque. O modelo referencial considera que, a partir do ano 9, haverá uma estabilidade nas receitas relacionadas a eventos e publicidade. Considera-se que o aumento do número dessas atividades possa impactar mais intensivamente as áreas verdes e livres do parque, demandando maior manejo, limpeza e manutenção para manter a integridade dos recursos naturais do parque, bem como o bom estado das áreas de uso coletivo. Assim, a partir do ano 6, foi previsto um acréscimo de 25% nos custos de manejo.

**Tabela 39** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do custo com despesas de operação superior ao estimado

<b>Cenários</b>	<b>TIR (% ano acima do IPCA)</b>	<b>Payback (anos)</b>	<b>Investimento (R\$ mil na data base)</b>	<b>Retorno (R\$ mil na data base)</b>	<b>Total de Custo de Operação durante todo o projeto (R\$ mil na data base)</b>	<b>Taxa de crescimento frente cenário referencial</b>
<b>Cenário Referencial</b>	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.552</b>	<b>363.074</b>	<b>7.572.779</b>	
<b>(i) Aumento dos custos de segurança e vigilância</b> (acrécimo de 10% no ano 14 e novamente no ano 25)	10,31%	33	281.552	337.541	7.620.281	<b>0,63%</b>
<b>(ii) Aumento dos custos manejo e segurança</b> (acrécimo de 25% a partir do ano 5)	4,70%	34	300.448	327.179	7.666.880	<b>1,24%</b>
<b>Combinação dos dois cenários</b>	<b>0,21%</b>	<b>34</b>	<b>300.448</b>	<b>301.646</b>	<b>7.714.382</b>	<b>1,87%</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

Cabe ressaltar que há uma grande possibilidade de avanços tecnológicos reduzirem os custos operacionais, não só para pontos abordados, mas em outros aspectos. Esses avanços podem trazer mais dinamismo para a realização dos serviços, tanto de vigilância, com o uso de tecnologias aperfeiçoadas de monitoramento remoto, quanto de manejo, garantindo um fluxo de trabalho mais eficiente ao dedicar as horas da equipe às áreas que realmente necessitam de mais atenção. No entanto, isso depende da capacidade da concessionária de ter uma equipe que faça o monitoramento e esteja atualizada com as melhores soluções para garantir a máxima eficiência dos recursos alocados à operação.

O aumento da visitação é uma premissa básica do projeto, indicando que o negócio é promissor. Manter o parque limpo, com manejo adequado e sensação de segurança para os visitantes são

premissas básicas para seu bom desempenho como negócio, garantindo que continue atraente e capaz de captar ou manter um número estável de visitantes.

#### **4.2.5 Notas dos Indicadores de Desempenho e o Impacto na Outorga Variável 2 (TEC05)**

Como mencionado no capítulo anterior, é obrigação do concessionário o pagamento de uma segunda outorga variável neste projeto, referente a 1% da receita operacional bruta (ROB), além dos 1,12% previstos para a primeira outorga variável, dependendo de seu desempenho, que será aferido conforme estabelecido no Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD), anexo ao contrato deste projeto. As notas e a forma de aferição foram descritas anteriormente.

Cabe ressaltar alguns pontos importantes:

- (i) O SMD deste projeto é relativamente complexo e avalia uma série de aspectos da concessionária, o que torna improvável pontuar com excelência em todos os trimestres. Portanto, é provável que algum percentual relativo à outorga variável 2 tenha que ser destinado à administração pública; e
- (ii) Conforme descrito anteriormente, caso a concessionária obtenha uma nota inferior ou igual a 0,5 por mais de três trimestres, ela automaticamente pontuaria zero e teria que pagar 1% de outorga variável 2. Por outro lado, isso indicaria que a concessionária está tendo um mau desempenho na parceria, configurando um cenário extremo, que não deve ser a intenção de um interessado neste tipo de projeto.

Em linhas gerais, é muito difícil que a concessionária pontue zero, pois isso significaria que não está cumprindo com o básico estabelecido no contrato. Por outro lado, é difícil que ela obtenha uma nota de excelência, isentando-se de pagar a outorga, devido à quantidade de indicadores envolvidos. Assim, é provável que algum percentual tenha que ser pago.

Neste cenário de risco, serão avaliados três cenários. Para fins de simplificação, em vez de considerar aferições trimestrais, será considerado uma aferição anual e três possíveis desempenhos da concessionária que incidirão de forma aleatória e consistente ao longo dos 35 anos do modelo:

1. Desempenho ótimo: flutuação randômica da nota superior em patamar superior a 0,8, ou seja, inferior a 0,2% da ROB;
2. Desempenho mediano: flutuação randômica da nota entre 0,6 e 0,8, ou seja, entre 0,20 e 0,40% da ROB; e

3. Desempenho ruim: flutuação randômica da nota abaixo de 0,6, ou seja, entre 0,40 e 1% da ROB.

Os resultados gerais dos três cenários estão resumidos na tabela a seguir:

**Tabela 40** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco das Notas dos Indicadores de Desempenho e o Impacto na Outorga Variável 2

Cenário	TIR (% ano acima do IPCA)	Payback (anos)	Investimento (R\$ mil na data base)	Retorno (R\$ mil na data base)	Total de Outorga Variável 2 (R\$ mil na data base)
Cenário Referencial	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.552</b>	<b>363.074</b>	-
Desempenho Ótimo	13,29%	32	284.584	358.103	8.002
Desempenho Mediano	10,09%	33	289.430	345.706	25.245
Desempenho Ruim	1,72%	34	304.678	314.559	71.639

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

Assim, fica claro que a Outorga Variável 2, para a Administração Pública, tem um papel crucial para garantir que o parceiro privado siga cumprindo as obrigações da melhor maneira possível. O impacto nos três cenários é perceptível, no entanto, nos cenários em que o parceiro privado tem um desempenho de médio a ótimo, as taxas de retorno se mantêm atrativas, acima da taxa de atratividade arbitrada de 10% ano acima do IPCA. No entanto, no cenário em que o desempenho fica abaixo da nota 0,6, notamos que já não é atrativo ao concessionário.

#### 4.2.6 Risco de custo com obras superior ao estimado (TEC06)

A variação no custo de obra, na construção civil, é um risco inerente a esse tipo de negócio. No caso da concessão do Parque Ibirapuera e os 5 parques, os custos com obras previstos como descrito nos “investimentos obrigatórios” do Edital totalizam 165 milhões de reais, atualizados pelo INCC de janeiro de 2024. Esses desembolsos concentram-se nos 3 primeiros anos de operação da concessionária, o que pesa no início da operação, uma vez que nem todas as fontes de receitas estarão abertas ou com todo seu potencial instalado.

Se feito anteriormente, se valeu da metodologia descrita por Rocha Lima (2011) para realizar a avaliação da AQI, como descrito a seguir:

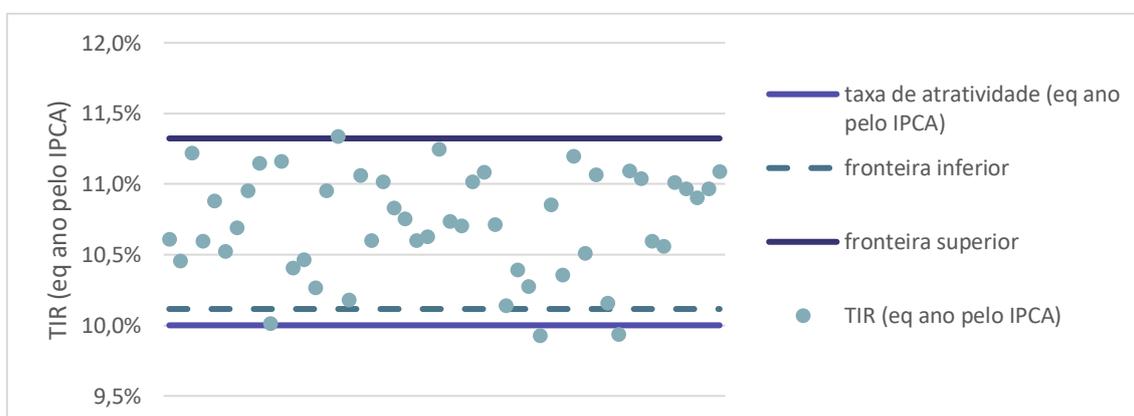
A | AQI | utiliza o cenário referencial entre fronteiras desenhando múltiplos cenários de comportamento, que aqui não são cenários estressados, mas cenários prováveis de comportamento, medindo, para cada um deles, os indicadores desejados para dar suporte à decisão com fundamento na | AQI |. O conjunto dos indicadores constitui uma amostra de laboratório da qual se extrai o intervalo com 90% de confiabilidade,

e este será o indicador utilizado pelo empreendedor. [...] Com múltiplos cenários de cada variável, será feita uma amostra de laboratório da qual se extrai o intervalo resposta. Notar que os extremos dos intervalos não são posições associadas [...]. O intervalo de confiança para a média da amostra costuma ser bem estreito e é uma informação de qualidade para indicar tendência. Pela média, com intervalo de confiança não relevante, a resposta da | AQI | seria, por exemplo: “a TIR tende a ser de x% ano”.

(Rocha Lima, 2011, p. 414)

Assim sendo, considerando o contexto da construção civil, arbitrou-se um cenário de risco, no qual a variação do custo da construção variasse de forma aleatória entre fronteiras de 5% e 10% de acréscimo no custo da construção. Esse acréscimo incidiria no custo das obras obrigatórias nos 3 primeiros anos da operação, e nos períodos de obras de “reinvestimentos”, como previsto no modelo referencial do Edital, que totalizam 264 milhões de reais ao longo dos 35 anos de operação da concessionária. As implicações desses 50 cenários randômicos gerados na Taxa de Retorno estão expostas na figura a seguir.

**Figura 21** – Gráfico da amostra de laboratório construída para análise de impactos de desvios de comportamento e intervalo da taxa de retorno - 90% de confiabilidade



Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

A taxa de retorno que no protótipo criado para fazer as análises de risco que ficava na casa dos 14,83%, teve uma distorção de ao menos 3 pontos percentuais. Considera-se uma variação aceitável, de criticidade média, uma vez que a taxa de atratividade do projeto está na casa dos 10%, dentro da amostra a taxa de retorno ficaram acima disso, em torno dos 10,72%.

**Tabela 41** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do Custo com obras superior ao estimado

<b>Cenário</b>	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Custo de obras</b> (R\$ mil na data base)
<b>Cenário Referencial</b>	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.551</b>	<b>363.073</b>	<b>264.553</b>
Fronteira superior	11,32%	33	299.175	358.796	287.509
Fronteira inferior	10,12%	32	293.790	357.267	281.543
Média	10,72%	33	296.483	358.032	284.526

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### **4.2.7 Aumento do custo da obra por distorções nas áreas fornecidas no Edital (TEC07)**

Uma outra sensibilidade neste tipo de contrato é que, uma vez que não há um orçamento de obras ancorado em um projeto previamente estabelecido, há uma grande possibilidade de que aconteça distorções nos valores de obra utilizados no modelo referencial do edital, que são ancorados em estimativas de custo por metro quadrado, e levantamento de áreas nem sempre balizados por levantamentos planialtimétricos. Isso significa que é um risco do investidor e que não será compartilhado com o Poder Concedente. Situações relacionadas a imprecisões de áreas apresentadas pelos documentos do Edital, interferem diretamente a concessionária na obtenção de licenças, nos custos das obras, em atrasos por conta dos ajustes em projetos, possíveis reduções em áreas disponíveis, entre outros. A título de exemplificação, a Concessão do Pacaembu enfrentou problemas relacionados a esse tópico: no caso deles, afetou negativamente a área da concessão em 12% e na área bruta locável de um dos espaços a serem construídos em 55%<sup>41</sup>.

Para esse caso, foram testados 3 cenários nos quais as inconsistências nas áreas apresentadas do Memorial Descritivo do Edital tivessem distorções de 5%, 10% e 15%. Para o caso do modelo protótipo, como podemos ver na Tabela 42, a partir de um acréscimo de 10% nas áreas apresentadas no Edital, o modelo se tornaria inviável perante a taxa de atratividade arbitrada.

---

<sup>41</sup> Consórcio que gerencia Pacaembu aponta medição errada da área como justificativa para reduzir valor a ser pago à Prefeitura de SP. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/04/13/consorcio-que-gerencia-pacaembu-aponta-medicao-errada-da-area-como-justificativa-para-reduzir-valor-a-ser-pago-a-prefeitura-de-sp.ghtml>>. Acesso em: 15.abr.24.

**Tabela 42** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do aumento do custo da obra por distorções nas áreas fornecidas no Edital

<b>Cenário</b>	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Custo de obras</b> (R\$ mil na data base)
Cenário Referencial	14,83%	31	281.552	363.074	264.553
5% de acréscimo	12,06%	32	291.473	359.767	277.781
10% de acréscimo	9,46%	33	301.394	356.460	291.009
15% de acréscimo	6,99%	33	311.314	353.153	304.237

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### 4.2.8 Distorção no custo das obras por subdimensionamento na estimativa de reforma em edificações tombadas (TEC08)

O Parque Ibirapuera, como apresentado anteriormente, conta com uma vasta quantidade de edificações tombadas. Essas edificações contam com recomendações específicas para os reparos que precisam ser realizadas. No entanto, o Modelo Referencial do Edital não deixa claro se todas as edificações demandam a mesma intensidade de reparos e se todas as edificações precisam ser reparadas. A Tabela 43 indica quais são essas edificações tombadas e a área construída de cada uma delas.

**Tabela 43** – Área das edificações tombadas do Parque Ibirapuera

<b>Edificação</b>	<b>Área (m<sup>2</sup>)</b>
Marquise	22.508
PACUBRA	10.891
Planetário	2.193
Escola de Astrofísica	833
Oca	10.625
Auditório	7.000
<b>Total</b>	<b>54.050</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do Memorial Descritivo da Área de Concessão.

Para tentar estimar um valor do custo do metro quadrado das obras nas edificações tombadas, relacionou-se diretamente a área total das edificações tombadas, com a área total estimada para suas intervenções, chegando ao valor do custo do metro quadrado como descrito abaixo. A área da marquise foi considerada nessa estimativa, pois, mesmo que a concessionária não tenha a obrigação de fazer a reforma estrutural dessa edificação, alguns outros reparos eram previstos, que devem estar inclusos nos valores totais de intervenção.

**Tabela 44** – Ponderação do custo da obra por m<sup>2</sup> no cenário referencial do Edital

<b>Custo de obras</b> (R\$ na data base)	<b>Custo de obras</b> (R\$/m <sup>2</sup> na data base)
2.842.149	52,58

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Plano de Negócios Referencial.

No entanto, o resultado do custo das obras para as edificações tombadas, ao menos utilizando essa lógica, parece um tanto quanto baixo. Novamente, pelas informações prestadas nos documentos do Edital, não há como fazer uma aferição mais precisa dessas estimativas. No entanto, um possível equívoco no custo estimado de obras, ainda é considerando um risco inerente ao concessionário. Dessa forma, nesse cenário, se propõe utilizar o valor de reforma de outras edificações modernistas como base para estimar possíveis aumentos de valor na estimativa da reforma e restauro das edificações tombadas do parque. A Tabela 45 demonstra essas estimativas, obtidas através de notícias.

**Tabela 45** – Exemplos de obras em edifícios modernistas

<b>Exemplos</b>	<b>Custo na data base</b> (R\$/m <sup>2</sup> )	<b>Ano do Projeto</b>	<b>Valor ajustado</b> <b>pele INCC</b>
MASP (SP)	2.500,00	2011	R\$ 6.195,00
FAU-USP (SP)	4.000,00	2014	R\$ 7.696,00
Palácio Gustavo Capanema (RJ)	5.500,00	2020	R\$ 7.463,50
<b>Média</b>	<b>4.000,00</b>		<b>R\$ 7.118,17</b>

O valor de reforma apresenta uma diferença considerável frente a estimativa do Edital. Dessa forma, estimou-se cenários nos quais se testam os impactos no aumento dos custos de obra nas edificações tombadas, considerando o valor 100% do valor R\$ 7.118, 50%, 25% e 10%. Entende-se que, provavelmente não seria toda a área construída das edificações que precisem passar por reformas consideráveis, como dos casos obtidos, por isso, testar diferentes porcentagens traria outros cenários mais próximos a realidade do Parque Ibirapuera. Considerando o impacto nos indicadores de qualidade do investimento, como demonstrado na Tabela 46, considera-se que o risco imposto pelo subdimensionamento do orçamento na reforma e restauro de edifícios tombados é criticidade alta.

**Tabela 46** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do aumento do custo da obra por distorções nas áreas fornecidas no Edital

<b>Cenário</b>	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Custo de obras</b> (R\$ mil na data base)
Cenário Referencial	14,83%	31	281.552	363.074	264.554
R\$ 7.118,17/m <sup>2</sup>	-10,19%	35	398.341	324.144	420.273
R\$ 3.559,08/m <sup>2</sup> (50%)	1,08%	34	337.539	344.411	339.203
R\$ 1.779,54/m <sup>2</sup> (25%)	8,03%	33	307.138	354.545	298.669
R\$ 711,82/m <sup>2</sup> (10%)	12,77%	32	288.897	360.625	274.348

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### **4.2.9 Diminuição da receita em fontes que independem da visitação (Estacionamento) (VEF01)**

Os cenários de risco que tratavam das distorções das receitas que tem relação direta com a visitação foram abordados nos indicadores TEC01, TEC02 e TEC03. Agora, cabe compreender qual é o impacto nas receitas que consideram contratos com terceiros.

Nesse indicador, utilizou-se como premissa a Unidade Geradora de Caixa (UGC) do estacionamento, que, no modelo protótipo, utiliza a premissa do que vem sendo praticado pela concessionária, estabeleceu um contrato com uma terceirizada, que paga um valor anual para utilização do espaço e prestação do serviço, com a delegação da manutenção e obras para esse terceiro. Como dito anteriormente, o contrato tem uma vigência de 20 anos, que também foi uma premissa no modelo protótipo. Foi arbitrado no modelo protótipo que haveria a renovação desse contrato seguindo a projeção do IPCA de 4% no fim dos 20 anos. Os testes aqui realizados consideram a possibilidade de redução no valor de renovação do contrato estimado em 3 possibilidades: (i) redução de 17,5%, redução de 32% e redução de 44% no valor arbitrado.

Essa redução do valor estimado não causou um grande impacto nos indicadores de desempenho demonstrados na Tabela 47, sendo um cenário de criticidade baixa. No entanto, é importante denotar que isso só não foi mais expressivo porque as receitas têm certa diversidade de unidades geradoras de caixa, o que permite não impactar tanto a rentabilidade na hipótese de desempenho um pouco pior de algumas delas. Por isso é importante que o investidor tenha seu modelo de negócios ancorado em mais de uma UGC para que não fique a dependente de apenas uma fonte.

**Tabela 47** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco da diminuição da receita em fontes que independem da visitação (Estacionamento)

<b>Cenário</b>	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Acumulado da Receita</b> (R\$ mil na data base)	<b>Valor do Contrato de serviço na renovação</b> (R\$ mil na data base)
<b>Cenário Referencial</b>	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.552</b>	<b>363.074</b>	<b>8.641.227</b>	<b>5.330</b>
Redução de 17,5%	13,55%	32	281.552	355.680	8.627.179	4.393
Redução de 32%	12,48%	32	281.552	349.532	8.615.497	3.614
Redução de 44%	11,59%	32	281.552	344.429	8.605.801	2.968

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

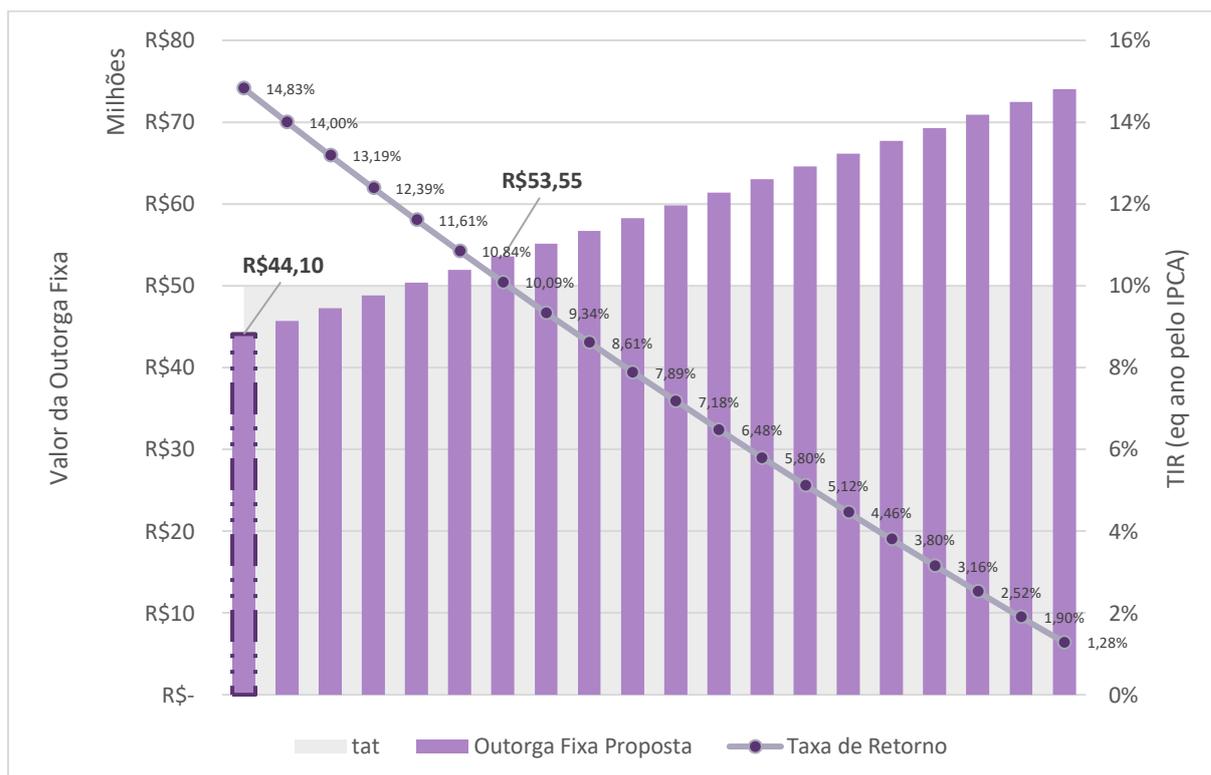
#### **4.2.10 Limite da Outorga Fixa que pode ser ofertada garantindo a taxa de atratividade do projeto (VEF02)**

Este cenário, na realidade, não diz respeito necessariamente a um risco, mas uma condição desse tipo de projeto. O critério de julgamento do contrato desse estudo de caso, considera a outorga fixa como determinante para definir o vencedor do certame. O valor mínimo estabelecido foi de R\$2,1 milhões, no entanto, no caso de ativos com grande atratividade, a concorrência no valor oferecido é grande. No modelo protótipo, foi arbitrado um cenário referencial no qual seria dado uma oferta com um ágio de 2000%, ou seja, o equivalente a R\$44,1 milhões, mas é importante que fosse feito os testes para entender até quanto poderia ser o lance mantendo a taxa de atratividade do projeto, para que, em um caso de concorrência, um outro valor pudesse ser oferecido.

O gráfico da Figura 22 demonstra qual seria o efeito do ágio na outorga fixa na Taxa de Retorno, Investimento e Retorno do investidor. O retorno não sofre alteração pois o pagamento da outorga está ancorado no *funding* do modelo protótipo. O modelo não demonstrou uma grande resiliência ao aumento da proposta, o que demonstra uma fragilidade em um cenário de ampla concorrência como do Parque Ibirapuera. A título de exemplificação, o lance vencedor desse certame foi de R\$ 70,1 milhões, e o limite no modelo protótipo para se manter atrativo seria de R\$ 53,5 milhões. Como dito anteriormente, não é possível verificar todas as fontes de receitas

que foram previstas pela concessionária uma vez que sua proposta comercial não é pública. No entanto, entende-se que teve uma visão mais arrojada do negócio e por isso conseguiu atingir uma proposta mais alta.

**Figura 22** – Gráfico dos indicadores de qualidade do investimento em diferentes cenários de ágio da outorga fixa



Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

Aqui denota-se que, o interessado deve ser criterioso na construção do seu modelo referencial, prevendo melhores práticas e inovações para aumentar as possibilidades de receita e redução dos custos com operação e obras. No entanto, um modelo muito agressivo pode afetar negativamente todo o desempenho da operação, considerando que um alto de montante a ser pago logo no primeiro ano da operação, além das obras dos 3 primeiros, requerem uma estrutura de *funding* robusta, e que depende da capacidade do investidor tomar essa dívida. Considera-se um cenário de criticidade média, uma vez que esse pode ser considerado o fator-chave que mais tem relação com a capacidade financeira do investidor.

**Tabela 48** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco do limite da Outorga Fixa que pode ser ofertada garantindo a taxa de atratividade do projeto

Ágio (%)	Valor da outorga fixa (R\$ mil na data base)	TIR (% eq ano pelo IPCA)	Payback (anos)	Investimento (R\$ mil na data base)	Retorno (R\$ mil na data base)
<b>2000%</b> <b>(proposta do protótipo)</b>	<b>44.100</b>	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.552</b>	<b>363.074</b>
2075%	45.675	14,00%	31	285.409	363.074
2150%	47.250	13,19%	32	289.266	363.074
2225%	48.825	12,39%	32	293.124	363.074
2300%	50.400	11,61%	32	296.981	363.074
2375%	51.975	10,84%	33	300.838	363.074
2450%	53.550	10,09%	33	304.695	363.074
2525%	55.125	9,34%	33	308.553	363.074
2600%	56.700	8,61%	33	312.410	363.074
2675%	58.275	7,89%	33	316.267	363.074
2750%	59.850	7,18%	33	320.124	363.074
2825%	61.425	6,48%	33	323.982	363.074
2900%	63.000	5,80%	33	327.839	363.074
2975%	64.575	5,12%	34	331.696	363.074
3050%	66.150	4,46%	34	335.553	363.074
3125%	67.725	3,80%	34	339.411	363.074
3200%	69.300	3,16%	34	343.268	363.074
3275%	70.875	2,52%	34	347.125	363.074
3350%	72.450	1,90%	34	350.982	363.074
3425%	74.025	1,28%	34	354.840	363.074

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### 4.2.11 Caducidade do Contrato (VEF03)

A caducidade do contrato foi mencionada no capítulo 2, nos fatores-chave Estrutura de Capital e Financiamento e Alocação de Riscos, e é uma possibilidade de encerramento do contrato no caso má execução contratual do parceiro privado. Nesse caso extremo, a Administração Pública pode encerrar o contrato pagando apenas o valor de amortização dos bens reversíveis ao concessionário, e, todos os demais custos, são de responsabilidade da concessionária.

Entende-se que o interessado nesse tipo de negócio deve ter um amplo conhecimento de como deve ser a operação e quais são as obrigações do projeto, para que não incorra em não

cumprimento dos prazos e mau desempenho, colocando não só em risco seu desempenho financeiro, mas também na prestação de serviço para a população.

Para o modelo protótipo, foi feita uma aproximação simplificada do que seria a amortização devida pela administração, uma vez que não é possível desassociar os custos dos bens reversíveis e bens irreversíveis com as premissas utilizadas do Modelo Referencial do Edital. Dessa forma, todo o valor do investimento foi considerado como valor gasto em melhorias em bens reversíveis, o que fez parecer uma estabilização do investimento em todos os cenários, mas ressalta-se que não seria assim em um caso real.

No entanto, mesmo com essa aproximação, é possível notar um movimento interessante nesse tipo de projeto: caso a caducidade acontecesse até o ano 25 de execução contratual, o concessionário sairia com um prejuízo. No entanto, no final da operação, com o valor da amortização devido pela Administração Pública, pode retornar indicadores até melhores do que os previstos no cenário referencial, como demonstrado na Tabela 49. Isso é um ponto de atenção para a Administração Pública, para que haja sanções que não torne esse tipo de prática um incentivo para um mau desempenho do parceiro no final do contrato. De forma alguma isso é uma recomendação para os interessados, pois, esse tipo de prática pode implicar em uma série de restrições para entrada em outros projetos.

Esse cenário, será considerado como de criticidade baixa, porque só acontecerá em um contexto de mau desempenho do investidor, que não é a prática esperada para um interessado nesse tipo de projeto.

**Tabela 49** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de Caducidade do Contrato

Ano em que se daria a caducidade do contrato	TIR (% ano acima do IPCA)	Payback (anos)	Investimento (R\$ mil na data base)	Retorno (R\$ mil na data base)
Cenário referencial	14,83%	31	281.552	363.074
25	-	-	281.552	273.764
26	4,33%	25	281.552	300.687
27	10,08%	26	281.552	328.742
28	15,43%	27	281.552	357.940
29	19,89%	28	281.552	385.460
30	24,61%	29	281.552	417.456
31	28,99%	30	281.552	450.634
32	33,06%	31	281.552	485.007
33	36,86%	31	281.552	520.588
34	40,31%	31	281.552	556.918

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### 4.2.12 Possibilidade de aumento nas alíquotas dos impostos ao longo da execução contratual (VEF04)

Ainda que, como mencionado no item II sobre Alocação de riscos, o risco sobre a alteração de tributos e encargos seja do Poder Concedente, ensejando a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro, a cláusula 23.5 da Minuta do Contrato define que:

Não são riscos da CONCESSIONÁRIA, dando ensejo ao procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses de incremento ou redução dos custos por ela incorridos na execução do OBJETO, nos termos deste CONTRATO:

- a) quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, que incidam direta ou indiretamente sobre os serviços prestados pela CONCESSIONÁRIA; (...)

Isso quer dizer que, para os tributos que incidam sobre a renda da concessionária, o risco permanece dela. Dessa forma, ainda que o movimento que se espera sobre a tributação sobre o lucro seja pela sua diminuição, sobretudo por conta da pressão das multinacionais, não é possível ser categórico que essa mudança de fato aconteça conforme o esperado.

“Caso o Brasil mantenha o atual patamar de 34% de tributação corporativa, o efeito mais imediato poderá ser o distanciamento do Brasil comparado aos demais países de destaque econômico, permanecendo na lista como um dos países com a maior carga tributária sobre a pessoa jurídica no mundo. Os Estados Unidos, a Argentina e França já se mobilizaram para deixarem a tão indesejada lista.”

(CNI, 2017, página 37)

Dessa forma, considerando um cenário que haja um incremento da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ou o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), buscou-se se utilizar como premissa o teste do limite do modelo ao aumento da alíquota de impostos.

**Tabela 50** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de possibilidade de aumento nas alíquotas dos impostos ao longo da execução contratual

Aumento da alíquota de impostos	TIR (% ano acima do IPCA)	Payback (anos)	Investimento (R\$ mil na data base)	Retorno (R\$ mil na data base)	Montante de impostos estimado (R\$ mil da data base)
Referencial	14,83%	31	281.552	363.074	516.788
1,00%	13,88%	31	282.476	358.830	521.955
2,00%	12,93%	32	283.401	354.586	527.123
3,00%	11,99%	32	284.325	350.343	532.291
4,00%	11,05%	32	285.249	346.099	537.459

<b>Aumento da alíquota de impostos</b>	<b>TIR (% ano acima do IPCA)</b>	<b>Payback (anos)</b>	<b>Investimento (R\$ mil na data base)</b>	<b>Retorno (R\$ mil na data base)</b>	<b>Montante de impostos estimado (R\$ mil da data base)</b>
5,00%	10,11%	33	286.173	341.856	542.627
6,00%	9,17%	33	287.098	337.612	547.795
7,00%	8,23%	33	288.022	333.368	552.963
8,00%	7,29%	33	288.946	329.125	558.131
9,00%	6,35%	33	289.870	324.881	563.298
10,00%	5,41%	33	290.795	320.637	568.466

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### **4.2.13 Aumento do custo da dívida (VEF05)**

Projetos como a concessão do Parque Ibirapuera mais os 5 parques, podem apresentar algumas intercorrências que podem afetar o tempo para a tomada de empréstimos. Isso porque, como aconteceu no Estudo de Caso, da data da licitação à assinatura do contrato foi quase 1 ano, como apresentado na Figura 8. Nesse tempo, as taxas de juros e condições de financiamento podem ter sido alteradas, o que afeta a previsão inicial do concessionário.

Assim, nesse cenário, utilizou-se o histórico da Taxa de Longo Prazo (TLP) do BNDES como premissa. A alíquota mais alta nos últimos 6 anos foi de 6,15%<sup>42</sup>. Para compor o custo da dívida, foi considerado o IPCA de 4,14% e o CDI de 14,84% que eram os correspondentes no mesmo período de março de 2023.

Como o empréstimo ponte do BNDES apenas cumpre com o montante inicial em outorga fixa, o impacto no modelo protótipo é irrisório. O refinanciamento por meio da emissão de debêntures permite maior resiliência do *funding* do projeto. Assim, ao menos para o aumento do custo da dívida com o empréstimo ponte, considera-se um cenário de baixa criticidade.

---

<sup>42</sup> **Histórico da parcela fixa da TLP.** Taxa de Março de 2023. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/historico-da-parcela-fixa-da-tlp>>. Acesso em: 16.abr.2024.

**Tabela 51** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de possibilidade de aumento do custo da dívida

	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Dívida</b> (R\$ mil na data base)
Cenário Referencial	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.552</b>	<b>363.074</b>	<b>63.902</b>
Aumento do custo	11,90%	32	295.551	363.074	77.902

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### **4.2.14 Restrições ao número de eventos realizados por mudanças legislativas/normativas (JUR01)**

O número de eventos em espaços abertos se tornou muito atrativo após a pandemia, pois se tornou um ambiente mais “seguro” para reduzir a propagação de doenças infecciosas como COVID 19. No entanto, se levarmos em conta o cenário da pandemia, percebemos que (i) o número de usuários dos eventos deve ser reduzido para garantir os protocolos de distanciamento social e (ii) há um incremento nos custos operacionais desses eventos para suprir as medidas sanitárias necessárias nestes casos.

Foi arbitrado uma queda da receita em 30%, utilizando o cenário da pandemia, como revelado pelo estudo:

“No caso de um restaurante fictício usado como modelo para análise, a implementação das restrições resultou em uma redução de 50% na capacidade de atendimento. Esta mudança, combinada com o aumento dos custos operacionais para cumprir com as novas regulamentações, levou a uma queda de 30% na receita anual.”<sup>43</sup>

Essa redução na receita foi aplicada em diferentes períodos, desde 1 ano até 10 anos de redução para testar a resiliência do modelo a restrição a realização de eventos. Como apresentado na Tabela 52, para essa Unidade Geradora de Caixa (UGCs), mesmo no cenário com restrição de 10 anos nos eventos, o modelo ainda ficou acima da taxa de atratividade arbitrada. Considera-se um cenário de criticidade baixa, uma vez que essa fonte de receita não é a que mais impacta o modelo.

---

<sup>43</sup> Case Study: Impact of Regulatory Restrictions and Tax Policy on Breakeven Analysis and Risk Management. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1911-8074/16/3/179>>. Acesso em: 12mai.24.

**Tabela 52** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco de restrições ao número de eventos realizados por mudanças legislativas/normativas

	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Receita</b> <b>Acumulada</b> (R\$ mil na data base)
Cenário Referencial	14,83%	31	281.552	363.074	8.641.227
1 ano	14,49%	31	282.304	362.123	8.638.352
2 anos	14,16%	31	283.056	361.172	8.635.477
3 anos	13,83%	31	283.808	360.220	8.632.602
4 anos	13,49%	32	284.560	359.269	8.629.727
5 anos	13,16%	32	285.312	358.318	8.626.853
6 anos	12,84%	32	286.063	357.367	8.623.978
7 anos	12,51%	32	286.815	356.416	8.621.103
8 anos	12,18%	32	287.567	355.465	8.618.228
9 anos	11,86%	32	288.319	354.514	8.615.354
10 anos	11,53%	32	289.071	353.563	8.612.479

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

#### **4.2.15 Restrição à exposição de marcas e publicidade (JUR02)**

Finalmente, quanto ao risco da redução da receita por meio de embargos na exposição de marcas, arbitrou-se um cenário de queda nas receitas de 2%, em 4 cenários do início do embargo em momentos diferentes da operação. Nesses cenários, utilizou-se como premissa manter a TIR próxima a taxa de atratividade.

Aqui, usa-se de exemplo quando foi regulamentada a Lei Cidade Limpa, que afetou uma série de empresas que trabalhavam com a exposição de marcas, e tiveram que remover esses anúncios e readequá-los ao parâmetro da lei. Então nesses 2% estão considerados o encerramento dos contratos de publicidade e o custo para a readequação dos espaços para exposição de marca.

Como demonstrado na Tabela 53, o problema com a dependência do modelo protótipo as receitas de publicidade são ressaltadas nos resultados dos cenários de suas reduções. O primeiro cenário, mais extremo, considera o início das restrições a partir do ano que a receita com publicidade está estabilizada. Dessa forma, o modelo da forma que está construído não aceita uma variação superior ao patamar de 2% para garantir a atratividade do investimento.

**Tabela 53** - Tabela resumo dos indicadores para o cenário de risco restrição à exposição de marcas e publicidade

	<b>TIR</b> (% ano acima do IPCA)	<b>Payback</b> (anos)	<b>Investimento</b> (R\$ mil na data base)	<b>Retorno</b> (R\$ mil na data base)	<b>Receita Acumulada</b> (R\$ mil na data base)
<b>Cenário Referencial</b>	<b>14,83%</b>	<b>31</b>	<b>281.552</b>	<b>363.074</b>	<b>8.641.227</b>
No 10º ano da operação	11,74%	32	284.144	348.820	8.609.220
No 20º da operação	13,03%	32	281.552	352.707	8.621.530
No 30º da operação	14,19%	31	281.552	359.186	8.633.840

Fonte: Elaborado pela autora com base no modelo protótipo.

### 4.3 RESUMO DOS RESULTADOS DOS IMPACTOS AFERIDOS DE CADA UM DOS CENÁRIOS

Após passar pelos 15 cenários de risco, podemos tirar algumas conclusões a respeito das maiores sensibilidades do modelo, e que certamente podem ser extrapoladas para outros casos de projetos de concessão de parques urbanos. São eles:

- (i) **Visitação:** é um dado essencial para o dimensionamento das receitas porque poderão ser obtidas ao longo do contrato. A sensibilidade de ser um dado que não possui monitoramento histórico, afeta as estimativas que são feitas por meio de premissas nem sempre confiáveis.
- (ii) **Fontes de receita:** Como pode ser verificado no cenário JUR02, quando se reduziu as receitas provenientes da publicidade, o modelo apresentou uma queda considerável. Isso demonstra que a construção do modelo de negócios deve prever ao mínimo uma diversificação adequada das unidades geradoras de caixa (UGC), visando que, se uma delas não desempenhar tão bem, não afete tanto o modelo. A dependência muito alta de uma das fontes, pode afetar consideravelmente o plano de negócios, em um momento de crise.
- (iii) **Outorga fixa:** O interessado deve construir seu modelo de negócio de forma criteriosa e embasada, para que possa oferecer o lance, sem que impacte toda a sua operação. Como mencionado por Rocha Lima (2011), o “cenário referencial é que terá um viés conservador (não pessimista) ou agressivo (não otimista), este na hipótese de que o empreendedor vislumbre para o ciclo do empreendimento condições de mercado mais favoráveis que a da conjuntura em que decide empreender” (p. 20). Assim sendo, é importante que o interessado faça várias

propostas, para que possa apresentar a melhor para cada situação, ou seja, em cenários que é clara uma grande competitividade no momento da apresentação das propostas, cabe ao interessado submeter aquela onde a outorga fixa é maior, até o limite da sua taxa de atratividade, e no cenário de baixa competitividade, ele pode submeter o menor possível.

- (iv) Desempenho da concessionária: Com os cenários apresentados em TEC05 e VEF05, fica claro que o interessado deve entrar consciente dos requisitos que deve cumprir para a boa execução do contrato, não só para prestar um serviço adequado para a sociedade, mas também visando a sustentabilidade do seu negócio.
- (v) Premissas utilizadas: nos cenários nos quais foram testadas premissas apresentadas pela administração pública, como TEC04, TEC07 e TEC08, fica claro que é importante que o interessado faça seus próprios levantamentos no momento da construção da proposta, tentando capturar possíveis pontos de distorção, que possam afetar negativamente seu modelo de negócio no momento da operação.

Por fim, na Tabela 54 são apresentados os principais resultados obtidos, e o grau de criticidade que foi delegado, considerando não só os resultados dos indicadores da qualidade do investimento, mas também a possibilidade de que o cenário testado aconteça.

Tabela 54 – Resumo dos resultados dos impactos aferidos em cada um dos cenários de risco

Código	Descrição dos cenários de risco	Metodologia	Resultados	Grau de criticidade
TEC01	Não atingir a projeção de crescimento da visitação estimada	Projetar cenários com redução do CAGR até atingir a taxa de atratividade de 10% ao ano	A diminuição do CAGR pode ir de 1,1% a 1,08% apenas, para manter os indicadores de atratividade.	Alta
TEC02	Limite da visitação com base na estrutura do parque	Projetar cenários com aumento de CAGR até que se alcance o patamar de estagnação (21,3 milhões de visitantes ao ano)	Todos os cenários ficam acima da taxa do modelo protótipo.	Baixa
TEC03	Não atingir a taxa de captura por UGC	Flutuação randômica até a fronteira de 1,1% de diminuição da taxa de captura das UGCs	Próximo a taxa de atratividade arbitrada.	Alta

<b>Código</b>	<b>Descrição dos cenários de risco</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Resultados</b>	<b>Grau de criticidade</b>
TEC04	Custo com despesas de operação superior ao estimado	Projetar cenário i) aumento do custo com a vigilância e ii) aumento do custo com manejo	Cenário (i) fica próximo a taxa de atratividade e (ii) abaixo da taxa de atratividade.	<b>Médio</b>
TEC05	Notas dos Indicadores de Desempenho e o Impacto na Outorga Variável 2	Flutuação randômica entre três cenários de desempenho considerado bom, médio e ruim	O desempenho ruim é o único cenário que coloca a TR abaixo da TAT.	<b>Médio</b>
TEC06	Custo com obras superior ao estimado	Projetar cenário com base em porcentagem arbitrada entre 5% e 10%	Próximo a taxa de atratividade arbitrada.	<b>Médio</b>
TEC07	Aumento do custo da obra por distorções nas áreas fornecidas no Edital	Projetar cenário com base em porcentagem fornecida por estudos (5%, 10% e 15% de acréscimo na área)	A partir de 10% de acréscimo na área de intervenção, a TR fica abaixo da TAT	<b>Alto</b>
TEC08	Distorção no custo das obras por subdimensionamento na estimativa de reforma em edificações tombadas	Projetar cenário com readequação do custo da obra do m <sup>2</sup> de edificação tombada usando exemplos reais (R\$ 7.118,17/m <sup>2</sup> )	Abaixo da taxa de atratividade arbitrada.	<b>Alto</b>
VEF01	Diminuição da receita em fontes que independem da visitação (Estacionamento)	Projetar cenário no qual a renovação do contrato de cessão do estacionamento tem valor menor ao do cenário referencial (Redução de 17,5%, 32%, 44% do arbitrado)	Nenhum dos cenários fica abaixo da TAT.	<b>Baixa</b>
VEF02	Limite da Outorga Fixa que pode ser ofertada garantindo a taxa de atratividade do projeto	Projetar qual o limite de ágio que permite o cenário referencial ainda ser atrativo	Limite da outorga em R\$ 53,5 milhões (2450% de ágio)	<b>Médio</b>
VEF03	Caducidade do Contrato	Projetar cenários nos quais o contrato é encerrado antes dos 35 anos (do ano 25 em diante)		<b>Médio</b>
VEF04	Possibilidade de aumento nas alíquotas dos impostos ao longo da execução contratual	Projetar cenários com aumento de alíquotas entre	Aumento de alíquota superior a 6% levaria	<b>Médio</b>

<b>Código</b>	<b>Descrição dos cenários de risco</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Resultados</b>	<b>Grau de criticidade</b>
		1% e 10%, em intervalos de 1%	a patamares inferiores a TAT	
VEF05	Aumento do custo da dívida	Projetar cenário com aumento das taxas de juros	Todos acima de TAT	<b>Baixo</b>
JUR01	Restrições ao número de eventos realizados por mudanças legislativas/normativas	Restrição de 30% nas receitas em períodos de 1 à 10 anos.	Todos acima de TAT	<b>Baixo</b>
JUR02	Restrição à exposição de marcas e publicidade	Restrição de 2% das receitas a partir dos anos, 10, 20 e 30	Todos acima de TAT	<b>Médio</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que Contratos de Concessão de parques urbanos não sejam projetos que possuem a possibilidade de serem avaliados do início ao fim, por conta da sua recente aplicação, espera-se que seja um modelo promissor, assim como tem sido os projetos de concessão em parques naturais. Por reservar complexidades diferentes a de parques naturais, sobretudo por não haver a possibilidade de cobrança de ingresso, que seria uma receita garantida ao investidor, os projetos tendem a ser mais arriscados e dependem muito da criatividade do empreendedor e da infraestrutura já implantada nesses parques urbanos objetos de concessão.

Para além dos riscos econômicos, relacionados a fontes de receitas e suas aplicações, as tensões sociais e movimentos contrários a essa forma de parceria, também demonstra ser um risco aos investidores e que dificilmente pode ser dimensionado no modelo de análise da qualidade do investimento. Para essa questão, é essencial que tenham preparo de comunicação e atendimento às demandas da população, que são os usuários finais. Assim como qualquer projeto em infraestrutura social, parques urbanos tem uma ligação íntima com o uso comum pela população do espaço e este objetivo não pode ser diminuído quando inicia-se uma parceria com um ente privado.

A governança e gestão desse tipo de contrato ainda está em um período de aprimoramento por parte dos Poderes Concedentes, o que gera maior instabilidade na aplicação do modelo. A concessionária precisa estar pronta para lidar com diferentes agentes dentro da Administração Pública (poder concedente, órgãos de aprovação e fiscalização), verificador independente, população, conselho gestor, movimentos populares, etc. Dessa forma, ressalva-se que a análise feita restringe-se aos riscos atrelados ao negócio diretamente, não à análise da política pública, mas há riscos inerentes ao modelo de concessão que dificilmente podem ser dimensionados através dessa metodologia e dependem da capacitação e preparo do interessado em gestão.

De forma prática, o modelo mostra-se favorável tanto para o Poder Concedente, pois desonera seu erário e recursos humanos, com a prestação de um serviço aprimorado à população e do ponto do investidor, pela análise de qualidade do investimento aqui realizada, demonstra-se ser atrativo. No entanto, o estudo de caso escolhido, Parque Ibirapuera, demonstra ser um tipo de parque atípico, por conter muitas estruturas construídas que podem ser utilizadas como fonte de receita. Para além disso, por ter um grande volume de visitação e estar em uma área valorizada da cidade, os recursos obtidos com publicidade também têm se demonstrado altos.

Esses dois fatores não são fáceis de serem encontrados em outros parques urbanos pelo país. No entanto, a falta de padronização desse tipo de equipamento pode trazer outras fontes de receita que subsidiem a operação e a rentabilidade ao investidor, respeitada sua dimensão.

Outra questão que se chama atenção é a falta de padronização de normas e na legislação de parques urbanos; dificilmente pode ser um modelo replicável, pois cada parque urbano tem uma estrutura diferente, bem como a normativa atrelada a ele pela municipalidade. Ainda assim, o trabalho propôs elencar os principais aspectos a serem observados, independentemente do local e estrutura do parque, para que o interessado possa fazer uma análise de qualidade do investimento considerando um caso concreto.

Considerando o Parque Ibirapuera como estudo de caso para o modelo referencial, projetos de concessão em parques urbanos podem ser considerados atrativos aos investidores. Nos cenários de riscos testados, exatamente o efeito da diminuição da projeção da visitação e da diminuição direta de receitas são os fatores que mais comprometem esse modelo. O custo de operação de um parque urbano, sobretudo, da dimensão do Parque Ibirapuera, é muito elevado. Portanto, para a equação ser atrativa, é necessário que haja um arranjo adequado entre as fontes de receita para subsidiar a operação do parque e o custeio da operação. Assim, se houver uma diminuição no número de visitantes, menor vai ser a receita com o consumo dos usuários. Então o parque não pode apenas oferecer atrativos que sejam pagos a população; para que se mantenha um parque atrativo a todos os usuários, de todas as faixas de renda, que vão sim consumir com alimentação, bebidas, estacionamento e atividades, é necessário que se mantenha a estrutura operando da melhor maneira possível.

O modelo protótipo no qual se embasou esse estudo, considerou em grande parte as premissas do Plano de Negócios Referencial (PNR) desenvolvido pela Administração Pública, considerando alguns ajustes seguindo o racional do que vem sendo prático pela concessionária agora que o contrato está em execução. Cabe ressaltar que, por não haver acesso ao modelo realizada pela concessionária no momento de sua proposta comercial, não é possível realizar um contraponto detalhado entre os modelos da Administração Pública, do concessionário e do protótipo da pesquisa. Por isso, a monografia não buscou se aprofundar nesses aspectos, e sim, com base nas melhores informações disponíveis observar como o modelo responderia a cenários de risco e perturbação.

O que pode ser analisado no demonstrativo financeiro da concessionária disponibilizado até então, é que mesmo em um período no qual a pandemia influenciava a visitação, as receitas com cessão de espaços e publicidade é capaz de abarcar boa parte da operação do parque, sem necessariamente demandar muitos investimentos com infraestrutura para a implantação dessas fontes de receita.

Agora do ponto de vista da análise de risco, é preciso ressaltar alguns entraves aos interessados. Um projeto como o do Parque Ibirapuera mais 5 parques, demonstrou uma barreira de entrada pequena, comparada com o potencial que tem como negócio. A outorga fixa mínima de R\$ 2,1 milhão e os cerca de R\$ 130 milhões previstos em investimentos, poderiam ser arcados por um gama ampla de investidores. No entanto, como apresentado ao longo do trabalho, há uma série de fatores-chave que devem ser considerados antes do interessado decidir participar de uma parceria assim. A operação desse tipo de ativo ainda não é maduro no mercado e a gestão desse contrato deve ser muito bem alinhada para evitar atrasos e penalidades pelo não atendimento das obrigações. Os recursos necessários no início da operação podem ser considerados altos, e com a alta competitividade em um projeto como do Parque Ibirapuera, demanda uma estrutura de *funding* robusta para arcar com a outorga fixa oferecida. Além disso, as fontes de receita devem ser bem diversificadas, reduzindo a dependência apenas a uma fonte de receita.

Dessa forma, o que se conclui, é que para a parceria em parques urbanos ser bem-sucedida é necessário que a concessionária tenha uma boa relação com os usuários e grupos que se relacionam com o parque, que tenha atividades para toda a população, e que respeite os limites estabelecidos pela legislação e pelo edital para a execução das fontes de receita. Além disso, deve ter em seu quadro técnico funcionários que compreendam a operação de parques, para além das fontes de receita e consigam fazer a gestão das obrigações contratuais de forma adequada, garantindo uma boa prestação do serviço, e mantendo o parque atrativo para a população.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Histórico da cobrança da CSLL**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/117053-historico-da-cobranca-da-csll/#:~:text=A%20partir%20de%201991%2C%20a,96%20a%20reduziu%20para%2018%25>. Acesso em: 05.mai.2024.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Lei das Concessões**. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Lei de Parceria Público Privada**. Brasília, DF, 2004.

CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **A evolução histórica das alíquotas de imposto de renda em diferentes países e as potenciais consequências para o Brasil**. Brasília, DF, 2017.

GUERRA, Sérgio. **Revisão da Taxa Interna de Retorno nas concessões**. Revista Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, Editora FGV, vol.69, n.11, p.64-65, nov. 2015.

GRILO, Leonardo Melhorato. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de parceria público-privada (PPP)**. 2008. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. **Manual de métodos para o monitoramento do número de visitas em unidades de conservação**. Brasília, DF, 2020.

IFC. **Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil: Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento**. São Paulo. Dezembro, 2015.

IPEA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, v. 2, n. 6, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **As diversas configurações da concessão de serviço público**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, Editora Fórum, n.1, p.95-136, jan./mar. 2003.

\_\_\_\_\_. **Concessão de serviço público e equação econômico-financeira dinâmica**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, Editora Fórum, n.61, p.171-191, jan./mar. 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Riscos, incertezas e concessões de serviço público**. Revista de Direito Público da Economia - Rdpe, Belo Horizonte, v. 20, p. 1-14, dez. 2007.

NIEBUHR, Karlin Olbertz. **Parcerias para a gestão urbana**: o caso da concessão de parques. Cadernos Jurídicos, São Paulo, n. 52, p. 107-113, dez. 2019.

OLIVEIRA, Priscilla Telles Siqueira Balotta de; BITAR, Omar Yazbek. **Indicadores ambientais para o monitoramento de parques urbanos**. In: InterfaeCHS, p. 4. Disponível em: <[http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wpcontent/uploads/2013/08/5\\_ARTIGO\\_vol4n2.pdf](http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wpcontent/uploads/2013/08/5_ARTIGO_vol4n2.pdf)> . Acesso em 07/04/2023

OLIVEIRA, Wagner Mazetto de. **Contribuições para um método de avaliação de infraestrutura social no espaço urbano**. 2020. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/212165>. Acesso em: 06 set. 2023.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos** — São Paulo: Atlas, 2011.

ROCHA LIMA, João da. **Decisão e Planejamento**. In: ROCHA LIMA, João da; ALENCAR, Claudio Tavares de; MONETTI, Eliane. Real Estate: fundamentos para análise de investimentos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 1. p. 1-39.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. **Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Editora UFPR, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. **Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil**: panorama geral e estudo de caso do parque do Flamengo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 272, n. 0, p. 339-379, maio 2016.

SÃO PAULO (Município). **Plano Diretor do Parque Ibirapuera**, 2019. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Plano\\_Diretor\\_Parque\\_Ibirapuera\\_Caderno\\_1\\_final\\_\\_POS\\_AUDIENCIA.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Plano_Diretor_Parque_Ibirapuera_Caderno_1_final__POS_AUDIENCIA.pdf)>. Acesso: 07.abr.2023.

\_\_\_\_\_. Geosampa. Disponível em: <[https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)>. Acesso: 15. abr.2023.

\_\_\_\_\_. Projetos de Manifestação de Interesse, 2017. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/projetos/desestatizacao/parques/index.php?p=233751>>. Acesso: 22. nov.2023.

\_\_\_\_\_. Documentos que compõem o Edital de Licitação para a Concessão para a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade, bem como a execução de obras e serviços de engenharia, 2020. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao/projetos/parques/1ote\\_1/edital/index.php?p=271913](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao/projetos/parques/1ote_1/edital/index.php?p=271913)>. Acesso em: 22. nov.2023.

SEMEIA, Instituto. **Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil**. São Paulo. Outubro, 2021.

\_\_\_\_\_. **Guia Prático De Parcerias Em Parques** | 2ª edição. São Paulo. Setembro, 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Governo. **Manual de Parcerias do Estado de São Paulo**. Disponível em: <[https://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](https://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf)>. Acesso em: 17.abr.2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito e as parcerias empresariais e contratuais entre Estado e particulares. **Cadernos FGV Projetos: Parcerias Público Privadas no Brasil**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 55-60, jan. 2014. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/parcerias\\_publico\\_privadas\\_no\\_brasil.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/parcerias_publico_privadas_no_brasil.pdf). Acesso em: 05 set. 2023.

VIANA, Neiva Menezes. **Parceria Público Privada e a Gestão de Parques Urbanos no Município de São Paulo: Percepção de especialistas**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado Profissional em Administração da Universidade Nove de Julho - UNINOVE.

Série de Informes Urbanos da Prefeitura de São Paulo. **A dinâmica do IDH-M e suas dimensões entre 2000 e 2010 no município de São Paulo**. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes\\_Urbanos/29\\_Dimensoes\\_IDH-M.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/29_Dimensoes_IDH-M.pdf)>. Acesso em: 08.abr.2023.