



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE  
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

EQSW 103/104 - Complexo Administrativo Sudoeste - Setor Sudoeste - Brasília - CEP 70670-350

RESPOSTA

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

REF.: CONCORRÊNCIA Nº 03/2023 - CONCESSÃO DESTINADA À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE APOIO À VISITAÇÃO, REVITALIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS NO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES.

Trata-se de impugnação apresentada ao edital de Concorrência nº 03/2023, referente à concessão destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães.

**1. Síntese da impugnação**

O Impugnante alega que, diante da suposta ausência de elementos de projeto básico referente à concessão, deve ser republicado o Edital para que seja suprida tal falha, sendo reaberto novo prazo para apresentação de propostas, respeitando-se o prazo mínimo legal.

Alega, em sua linha argumentativa, que a ausência de um Plano de Negócios, a falta de um Projeto Básico e a ocorrência de dados econômico-financeiros desatualizados (sic), ensejariam a inclusão dos referidos documentos e a correção das falhas, gerando o dever de republicação do Edital com um novo cronograma para a realização dos atos de leilão, tendo em vista que "o certame ora impugnado apresenta manifesta ilegalidade, diante da ausência da disponibilização de elementos de projeto básico".

Como se verá adiante, a impugnação parte de premissas equivocadas e, feitos os esclarecimentos necessários por parte da equipe técnica, demonstraremos que não merece ser acolhida.

**2. Análise do mérito da impugnação**

Acerca do documento intitulado "Plano de Negócios", reputando ser este o relatório que descreve as premissas e resultados utilizados na avaliação econômico-financeira do projeto de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, reafirma-se que, tal como devidamente esclarecido na resposta ao Pedido de Esclarecimento 1, foi disponibilizada a Planilha EVEF – PNCG, na qual se encontram as premissas detalhadas utilizadas no modelo econômico-financeiro e a análise da rentabilidade do projeto a partir de um cenário-base.

Repise-se que todos os dados e valores constantes no Plano de Negócios e modelo econômico e financeiro são meramente indicativos, e não vinculantes, conforme reza o item 2.3 do Edital, transcrito a seguir: "As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados relacionados à CONCESSÃO e disponibilizados pelo PODER CONCEDENTE têm caráter meramente indicativo e não vinculante, cabendo aos interessados o exame de todas as instruções, condições, exigências, leis, decretos, normas, especificações técnicas e regulamentações aplicáveis à CONCESSÃO, bem como pela identificação da condição atual dos bens vinculados à CONCESSÃO e demais estruturas físicas do PNCG, responsabilizando-se, ainda, pelos custos e despesas referentes às providências necessárias à elaboração de suas PROPOSTAS ECONÔMICAS e à participação na LICITAÇÃO".

Dessa forma, cabe aos interessados definirem e proverem, tendo por base, dentre outros, o Caderno de Encargos, seus próprios modelos financeiros e demais estudos e investigações necessárias para o projeto, a fim de apresentarem a melhor proposta econômica, e todas as informações para tal são suficientes, considerando as informações disponibilizadas no conjunto dos documentos do Edital de Licitação – Concorrência nº 003/2023.

Como é de praxe nos processos licitatórios que têm como objeto concessões de serviços, da totalidade dos estudos realizadas no âmbito da estruturação e análise de viabilidade do projeto de concessão, foram divulgados apenas aqueles que, embora referenciais, possam oferecer informações úteis ou relevantes aos licitantes para a elaboração de suas respectivas propostas comerciais. É de se realçar, além disso, que os principais *inputs* e resultados dos estudos preliminares foram utilizados como premissas no modelo financeiro, o qual se encontra plenamente disponível na página da Concorrência nº 003/2023. Importante lembrar, ademais, que aos licitantes cabe fazer suas próprias estimativas, análises e avaliações com base nas normas, parâmetros e objetivos disciplinados no Contrato.

A esse propósito, cabe destacar que o próprio Tribunal de Contas da União (TCU), conforme registrado no relatório que subsidiou o Acórdão nº 2147/2022 TCU-Plenário, concluiu pela completude e suficiência técnica dos estudos para a concessão em tela, destacando-se os seguintes trechos (grifamos):

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

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

[...]

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

Sobre o conceito de obra, obra pública e elementos de Projeto Básico exploradas pelo impugnante, percebe-se evidente confusão na definição e aplicação dos citados termos. Há de se diferenciar a interpretação em contratos regidos pela Lei Geral de Licitações e Contratos, para os quais se exige que o edital de licitação seja embasado em orçamento detalhados, com descrições exaustivas do projeto de engenharia e indicação pormenorizada de quantitativos, daqueles regidos pela lei de concessões. Há aqui uma aparente incompreensão do Impugnante sobre a estrutura jurídica e econômico-financeira dos contratos de concessão e demais parcerias. Isso porque este tipo de contratação administrativa utiliza-se de projetos referenciais para verificação da viabilidade do projeto pretendido.

De outra feita, a descrição das metas, padrões de qualidade e disponibilidade esperados, bem como os parâmetros de desempenho incidentes sobre as atividades a serem concedidas, são estabelecidos no Contrato de Concessão, em seu Caderno de Encargos e nos demais anexos contratuais, sendo que cada licitante é livre para definir a forma e os meios de atendimento dos objetivos contratuais. O foco está nos resultados e não nos meios, e é exatamente isso que permite que cada licitante considere, em sua proposta comercial, a forma mais eficiente para a execução das atividades a ele atribuídas e cumprimento das obrigações contratuais, permitindo assim uma menor oneração dos usuários sem a perda da qualidade na prestação dos serviços, em evidente benefício do interesse público.

A reclamação do Impugnante está embasada em premissa que não se aplica para uma concessão, notadamente uma concessão de serviços. Não cabe ao Poder Concedente, no âmbito de uma licitação de concessão de serviços, fornecer um projeto de engenharia exaustivamente detalhado para a licitação, sob pena de retirar dos licitantes a desejada flexibilidade na elaboração de suas propostas e impedir que a eficiência e experiência de cada um se traduzam em propostas mais vantajosas.

Portanto, cada potencial licitante deve assumir, para elaboração de sua proposta, as premissas que entender pertinentes para a execução das obrigações previstas no Contrato e no Caderno de Encargos, de forma a atender aos padrões de performance previstos no sistema de indicadores de desempenho. Um eventual descasamento entre as premissas assumidas pelo licitante e aquelas que embasaram a elaboração dos projetos referenciais é inerente à própria natureza das licitações de concessões públicas e não implicam na existência de qualquer irregularidade nos projetos referenciais.

Ademais, conforme disposto na Lei Federal nº 9.985, de 2000, e em seu Decreto Regulamentar nº 4.340, de 2002, a autorização para a exploração comercial de serviços em uma Unidade de Conservação, inclusive com a realização de investimentos, deve se fundar em estudo de viabilidade econômica, nos seguintes termos:

Art. 33 da Lei Federal nº 9.985, de 2000: "A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento."

Art. 29 do Decreto Regulamentar nº 4.340, de 2002: "A autorização para exploração comercial de produto, subproduto ou serviço de unidade de conservação deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade."

Deve-se registrar que os orçamentos de investimentos e custos que embasaram a modelagem financeira da concessão foram elaborados com apoio de consultorias especializadas, utilizando-se de metodologias consolidadas, em consonância com os demais documentos editalícios e legislação aplicável. Além disso, cabe reiterar que o TCU analisou os estudos e o projeto em tela, concluindo, no supracitado Acórdão nº 2147/2022 TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, pela completude e suficiência técnica dos estudos para a concessão em tela.

No que tange especificamente aos projetos de concessão de Unidades de Conservação, cabe acrescentar ainda que as obras realizadas em tais unidades constituem simples intervenções, com interferência mínima na área do parque, em alinhamento com o objetivo de criação de unidades de proteção integral, conforme definido na Lei Federal nº 9.985, de 2000:

Art. 2º da Lei Federal nº 9.985, de 2000: "Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;"

Nesse sentido, convém rememorar o disposto no relatório do TCU ao analisar o presente projeto, no âmbito da TC 012.956/2022-8, conforme transcrito a seguir (grifamos):

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

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

O Impugnante alega ainda a necessidade de disponibilização de determinadas informações para elaboração de sua proposta, reputando tratar-se de elementos essenciais à referida elaboração da proposta, ensejando, por consequência, a republicação do edital. Seriam tais informações as seguintes:

#### 1. Histórico de visitação no Parque

Quanto a tal informação, cabe realçar que ela foi objeto de resposta ao Pedido de Esclarecimento (1), transcrita a seguir:

"O número de visitação nesta e nas demais Unidades de Conservação Federais é divulgado anualmente pelo ICMBio em seu sítio eletrônico, informação que pode ser encontrada no sítio do ICMBio na internet, por meio do link: <https://app.powerbi.com/view/?=eyJrJoiYWlxZGE1OWYtNGNkNC00ZcwLTIiNTQhNTg5OTE5MTM0MjM3IiwidCI6ImMxNGUyYjU2LWw1YmMlNDNiZC1hZDjJlTQwOGNmNmNjMzU2MCJ9>.

Em relação ao ano de 2023, informamos que, considerando o conjunto de Unidades de Conservação sob gestão do ICMBio, esses números se encontram ainda em consolidação e serão publicados tão logo concluídos."

#### 2. Ausência dos limites da área da concessão

Tal dado foi igualmente tratado na resposta ao Pedido de Esclarecimento (1), transcrita a seguir:

"Conforme descrito no item I do Anexo A - Caracterização do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães "as obrigações da CONCESSIONÁRIA no âmbito da CONCESSÃO estão limitadas às áreas de uso público do PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES, definidas nos termos do PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES", não estando incluídas as áreas pertencentes à Zona Intangível, definida nos termos do PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES, documento este que detalha as informações necessárias."

3. Omissão do Caderno de Encargos quanto à indicação geográfica de novas intervenções:

Como esclarecido acima, este tipo de contratação utiliza como premissa a definição de obrigações mínimas, metas e padrões de qualidade esperados, sendo que, dentro daqueles parâmetros e normas, cada licitante possui flexibilidade para definir a forma e os meios de atendimento dos objetivos contratuais. A primazia dos resultados esperados em relação os meios de alcançá-los, assim, constitui a tônica dos contratos de concessão.

Acrescente-se ainda que, nos termos do item 10.1 do Edital, os licitantes poderão efetuar tantas visitas técnicas quanto julgarem necessárias para realizar sua própria avaliação da quantidade e da natureza dos trabalhos, materiais e equipamentos, formas e condições de suprimento, meios de acesso aos locais necessários à execução do contrato ou para a obtenção de quaisquer outros dados que julgarem necessários à preparação das suas propostas. Assim, seja para avaliar a melhor alocação geográfica das intervenções a serem realizadas pela concessionária, seja para analisar a condição das estruturas, foi disponibilizada oportunidade aos licitantes, de 18/09/2023 a 05/01/2024, para fazerem as verificações locais necessárias.

4. Ausência de descrição no Caderno de Encargos acerca do conceito de 'módulo multifuncional', não indicando ainda se é uma estrutura existente ou uma nova intervenção, bem como não havendo sua previsão de implantação no cronograma do item 10:

Trata-se de descrição suficiente para a realização da concorrência, uma vez que o objetivo foi conferir à futura concessionária flexibilidade para definir a forma de atendimento ao Contrato, respeitada a estrutura mínima descrita nos itens do Caderno de Encargos referentes a esta intervenção, tais como os 6.7.8; 6.8.6; 6.9.6; 6.9.7; 6.11.6; 6.11.7; 6.11.8. Como exemplo, transcreve-se o item 6.8.6 abaixo:

"6.8.6. A CONCESSIONÁRIA deverá implantar Módulo Multifuncional no Rio Claro contendo, no mínimo, as seguintes especificações: Conjunto de sanitários, área de alimentação, espaço operacional, oferta de SERVIÇOS e estrutura de deck na área externa."

Ademais, a implantação de módulos multifuncionais está prevista no âmbito dos itens que tratam da requalificação das áreas de visitação do parque, estando abrangidas pelos prazos do cronograma que consta no item 10 do Caderno de Encargos.

5. Falta de clareza na obrigatoriedade dos serviços de transporte entre núcleos e associação à previsão de aumento de demanda em áreas específicas.

Diferentemente do que alega o Impugnante, tal serviço é previsto de forma obrigatória no Caderno de Encargos, especialmente em seu item 4.6, devendo ser disponibilizado em quantidade e qualidade de modo a satisfazer aos Indicadores Sistema de Mensuração de Desempenho.

Diante de todo o exposto, entende-se que não há qualquer vício ou omissão no Edital e em seus anexos, não havendo, por consequência, a alegada necessidade de republicação do Edital e/ou a reabertura de um novo prazo para início da sessão pública.

### 3. Conclusão

Por tais razões, a Comissão Especial de Licitação (CEL) acompanha a equipe técnica e, após decisão unânime, julga IMPROCEDENTE a impugnação.

**PHELIPPE ALVES CIZILIO**

Presidente da COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

**RODRIGO RIBEIRO XAVIER**

Membro da COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

(Férias. Art. 77 da Lei nº 8.112, de 1990)

**CARLOS HENRIQUE VELASQUEZ FERNANDES**

Membro da COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

**FERNANDO FRANCISCO XAVIER**

Membro da COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Portaria ICMBio nº 2816, 11 de agosto de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Phelippe Alves Cizilio, Presidente da Comissão Especial de Licitação**, em 25/01/2024, às 15:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Francisco Xavier, Membro**, em 25/01/2024, às 16:23, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique Velasquez Fernandes, Membro**, em 25/01/2024, às 16:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.icmbio.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **17626385** e o código CRC **35F4B6E1**.

---