



SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

**RELATÓRIO DE APROVEITAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES
APRESENTADAS NO ÂMBITO DA CONSULTA E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

CONCESSÃO CAMINHOS DO MAR

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. SOBRE A CONSULTA E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	4
3. DADOS RELATIVOS ÀS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	6
3.1. Liberdade tarifária da Concessionária.....	13
3.2. Sustentabilidade econômica do projeto	16
3.3. Responsabilidade socioambiental na exploração do Caminhos do Mar .	22
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório tem por objetivo promover a exposição de números gerais de questionamentos, comentários, sugestões e solicitações (“Contribuições”), assim como apresentação de considerações acerca de temas relevantes abordados no âmbito da Consulta Pública nº 01/2020, promovida pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente (“SIMA”); das Audiências Públicas realizadas pela SIMA e pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (“CONSEMA”); bem como Reuniões Colegiadas realizadas pelo Conselho do Núcleo Itutinga Pilões, situado na Unidade de Conservação Parque Estadual da Serra do Mar, e pelo Conselho Consultivo do Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (“SIGAP”), de acordo com o disposto na legislação aplicável às concessões de ativos ambientais situados no Estado de São Paulo.

Para o alcance de tal finalidade, em primeiro lugar, este documento divulgará, especificamente, a quantidade de contribuições ofertadas e, posteriormente, acolhidas, parcialmente acolhidas e não acolhidas, no que tange ao projeto de Concessão de Uso de Bem Público, visando à delegação à iniciativa privada das atividades de realização de investimentos, conservação, operação, manutenção e exploração econômica da área da concessão, correspondente à parcela territorial contida dentro dos limites da Unidade de Conservação Parque Estadual Serra do Mar, relativa ao Caminhos do Mar (“Projeto”).

Uma vez conhecido o universo de informações que esteve disponível ao Grupo de Trabalho constituído pelo Governo do Estado de São Paulo para a estruturação do Projeto, o presente relatório se ocupará da exposição da análise qualitativa feita pela equipe multidisciplinar, evidenciando o teor dos principais temas abordados dentre as contribuições ofertadas. Ato contínuo, será esclarecido o tratamento dado a tais assuntos, tendo em vista, principalmente, as premissas da estruturação do Projeto que ora se discute.

Visando à efetivação da transparência de informações pela Administração Pública, o presente documento tem por objetivo prestar os esclarecimentos necessários acerca dos processos de consulta e oitivas públicas do Projeto, das participações e dos principais pontos abordados. Também compõe o seu escopo a apresentação das

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

informações necessárias para que, em estruturas de concessões de bens e ativos públicos, membros da Administração Pública, Sociedade Civil e Mercado vislumbrem as peculiaridades que envolvem a modelagem de cada empreendimento de parceria, bem como a importância de tais contratos para a promoção do desenvolvimento regional sustentável.

2. SOBRE A CONSULTA E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O início da fase de coleta de contribuições do público em geral se deu a partir da Consulta Pública nº 01/2020, realizada pela SIMA, com amparo no artigo 28 da Lei Estadual nº 10.177/1998, em atendimento aos princípios da transparência e ampla participação. Na ponta, o que se espera da utilização deste e dos demais instrumentos a serem mencionados neste item é que, ao final, o Estado de São Paulo possa entregar à sociedade bens e serviços de sua incumbência que conjuguem a visão de planejamento estatal aos interesses de investimento pelo mercado, considerando, sobretudo, a necessidade de efetivação de direitos dos usuários e dos cidadãos.

A abertura de espaço virtual às contribuições gerais do público e de interessados no Projeto ocorreu no período entre 21 de fevereiro de 2020 e 27 de março de 2020, a partir da publicação do Regulamento da Consulta Pública nº 01/2020 no Diário Oficial do Estado de São Paulo (“DOE/SP”) e em jornal de grande circulação. As informações pertinentes à Concessão, tais como as minutas de Edital, Contrato e dos anexos, foram disponibilizadas no sítio eletrônico da SIMA: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2020/02/consulta-publica-no-01-2020/>.

Após o encerramento da Consulta Pública nº 01/2020, e da subsequente análise das contribuições recebidas pelo Grupo de Trabalho, o Governo do Estado de São Paulo promoveu a primeira rodada de revisão documental. Ato contínuo, a Administração deu início à etapa de realização de Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas, nos ambientes físico e virtual – mudança esta que se deu de acordo a conjuntura apresentada a partir do mês de março de 2020, em função da pandemia do Covid-19 – conforme se verifica da

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

sequência dos eventos realizados, dos órgãos responsáveis pela sua convocação e da respectiva fundamentação jurídica necessária em cada caso, apresentados na tabela abaixo:

Data	Evento	Órgão
04/03/2020	4ª Reunião	Conselho Consultivo Bienal 2018/2020 do Núcleo Itutinga Pilões da Unidade de Conservação Parque Estadual Serra do Mar
20/03/2020	1ª Reunião Extraordinária	Conselho Consultivo Bienal 2018/2020 do Núcleo Itutinga Pilões da Unidade de Conservação Parque Estadual Serra do Mar
26/03/2020	15ª Reunião Ordinária – âmbito virtual	Conselho Consultivo do SIGAP
07/05/2020	Audiência Pública	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente
27/05/2020	388ª Reunião Ordinária do Plenário	CONSEMA

Ao final da etapa de Audiências e Reuniões, os documentos passaram por nova rodada de revisão, sempre precedida do exame do conteúdo de cada contribuição e da discussão no âmbito do Grupo de Trabalho. Como mencionado na introdução, este relatório tem como missão trazer a público os pontos mais importantes que culminaram na definição das premissas do Projeto que será licitado.

O encerramento do período descrito mostra que os documentos permaneceram disponibilizados para Contribuições e oitivas públicas entre os meses de fevereiro e maio de 2020. É importante salientar que durante esse período ocorreram os seguintes eventos importantes que permeiam a estruturação de um projeto de parceria no Estado de São Paulo: (I) a autorização para realização da Consulta e Audiências Públicas, a partir de decisão do Conselho do Programa Estadual de Desestatização (“CDPED”), tomada quando da realização de sua 245ª (ducentésima quadragésima quinta) Reunião Ordinária, em 31 de janeiro de 2020; (II) a disponibilização dos documentos licitatórios para Consulta Pública; (III) a realização das Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas pertinentes, com a disponibilização das minutas dos documentos licitatórios revisados após a etapa de Consulta Pública; (IV) culminando na manifestação favorável do CONSEMA ao prosseguimento do projeto, em 27 de maio de 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

A descrição de cada um dos marcos mencionados acima permite inferir que os meios utilizados para a divulgação da proposta relativa ao Projeto de Concessão do Caminhos do Mar possibilitou à população e demais grupos de interesse um ambiente de amplo debate, que se manteve aberto por mais de noventa dias. Durante o período, o Grupo de Trabalho pôde identificar e compreender os diversos pontos de vista daqueles que serão impactados pelo Projeto ou nele tenham interesse, em linha com as diretrizes da política pública inaugurada com a Lei Estadual nº 16.260/2016.

3. DADOS RELATIVOS ÀS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Após a realização da Consulta Pública, das Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas supracitadas, o Grupo de Trabalho, em um primeiro momento, procedeu ao levantamento do número de contribuições ofertadas e à delimitação do universo de manifestações sobre o qual passaria a trabalhar a partir de então. A partir disso, foi possível extrair os dados apresentados no Gráfico 1 e nas Tabelas 1 e 2.

O período da Consulta Pública nº 01/2020 se encerrou em 27 de março de 2020, com a contabilização de 104 (cento e quatro) considerações feitas em relação aos documentos licitatórios publicados. Dentre as manifestações, foi possível identificar que a maioria destas teve como origem operadoras do setor de parques urbanos e naturais (estaduais e nacionais), assim como membros da Administração Pública – especialmente as municipalidades do entorno do Caminhos do Mar.

Gráfico 1: Dados Relativos à Consulta Pública nº 01/2020



Tabela 1: Número de Contribuições da Consulta Pública nº 01/2020

Tipos de interessados	Número de Contribuições
Associações	8
Membros da Administração Pública	33
Operadoras do Setor	62
Membro da Sociedade Civil	1
Total	104

Em cumprimento ao disposto na legislação e regulamentação aplicáveis, bem como percebendo a necessidade de angariar informações que refletissem o ponto de vista mais acurado de todos aqueles impactados direta ou indiretamente pelo Projeto, foram convocadas Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas – ambas já mencionadas no item 2 deste documento.

Ao final das oitivas, o Grupo de Trabalho realizou a consolidação e análise das Contribuições veiculadas. Conforme disposto no Gráfico 2 e na Tabela 3, foram apresentadas 205 duzentas e cinco) contribuições escritas. Destas, a maior parte proveniente de operadoras do setor.

Gráfico 2: Dados relativos às Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas

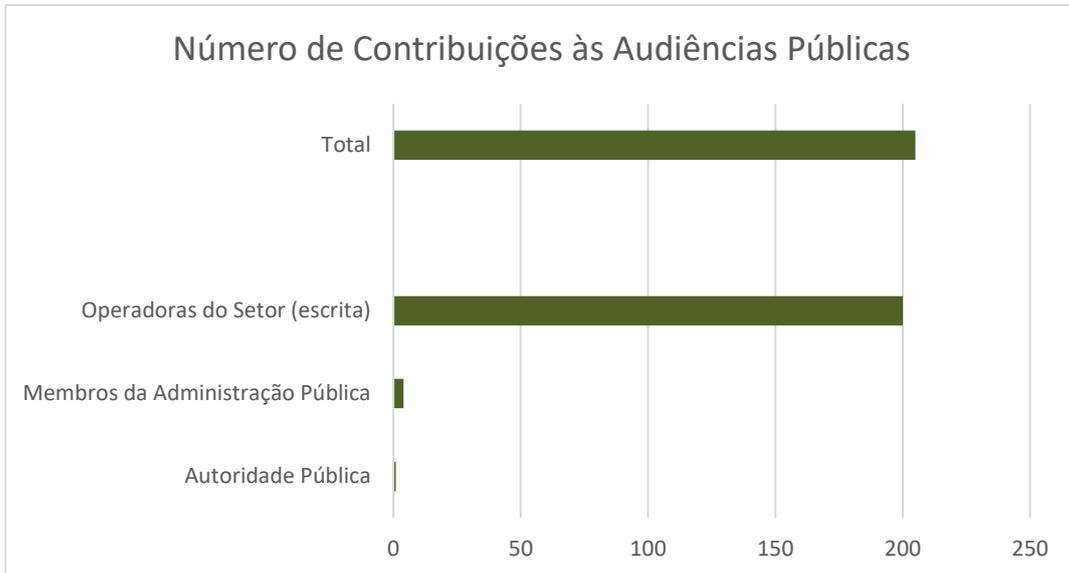


Tabela 3: total de contribuições e tipos de interessados

Tipos de interessados	Número de Contribuições
Autoridade Pública	1
Membros da Administração Pública	4
Operadoras do Setor (escrita)	200
Total	205

Após análise detida pelo Grupo de Trabalho, do total de 309 (trezentas e nove) contribuições escritas decorrentes do período de consulta pública e das audiências públicas, 130 (cento e trinta) manifestações resultaram na incorporação de alterações nos documentos licitatórios. Ou seja, do universo analisado, aproximadamente 42,07% (quarenta e dois inteiros e sete centésimos por cento) das sugestões realizadas foi aceita pelos envolvidos na estruturação da Concessão.

Tabela 4: Contribuições aceitas pelo Grupo de Trabalho

Etapa	Número de Contribuições	Aceitas total ou parcialmente	Porcentagem
Consulta Pública nº 01/2020	104	28	26,92%
Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas (contribuições escritas)	205	102	49,75%

É importante ressaltar que as sugestões não acolhidas pelo Grupo de Trabalho foram objeto de amplo debate, análise e discussão. Em alguns casos, as contribuições abordavam o mesmo tema, mas sob perspectivas diferentes, de modo que coube ao Grupo de Trabalho acolher aquelas que mais se aproximavam das premissas estabelecidas para a estruturação do Projeto. Como se verificará mais à frente, neste documento, em alguns casos, a justificativa pelo não acatamento ocorre na medida em que se reforça a necessidade de manutenção de alguns aspectos basilares da modelagem do Projeto.

Cabe destacar que, dentre as contribuições mencionadas, também foram recebidos pedidos de esclarecimentos – inclusive sobre a modelagem econômico-financeira disponibilizada no período de oitivas públicas –, que, por suas características, não ensejam mudanças nos documentos licitatórios. Por conseguinte, o teor de tais solicitações não será apresentado neste relatório, em que pese o presente documento venha a oferecer resposta a alguns dos questionamentos apresentados.

No dia 04 de março de 2020, o Projeto foi apresentado durante a 4ª Reunião do Conselho do Núcleo Itutinga-Pilões, do Parque Estadual da Serra do Mar. Na oportunidade foram revelados aspectos principais da Concessão, tais como o perímetro a ser concedido e peculiaridades acerca da gestão do leito carroçável e da faixa de domínio relativos ao trecho da Rodovia SP-148 que secciona o Parque. Os presentes questionaram acerca das responsabilidades da futura Concessionária em relação a eventos como queda de barreiras, delimitação da área da concessão, impactos ambientais, e fiscalização e formas de extinção do contrato. As dúvidas foram sanadas na ocasião mediante a explicação dos aspectos centrais do Projeto constantes dos documentos licitatórios.

No dia 20 de março de 2020, foi realizada a 1ª Reunião Extraordinária do Conselho Consultivo do Núcleo Itutinga Pilões. Os presentes manifestaram apoio à Concessão e buscaram o esclarecimento de alguns pontos do Projeto, notadamente a disciplina dos Indicadores de Desempenho e a atuação do Verificador Independente ao longo do prazo da Concessão. Os pontos foram explanados por membros do Grupo de Trabalho presentes na ocasião. É importante salientar que neste relatório a temática merecerá enfoque especial, constante do subitem 3.2.1.

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Em 26 de março de 2020, ocorreu a 15ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do SIGAP. O Projeto de Concessão do Caminhos do Mar foi apresentado aos Conselheiros. Durante o encontro, os membros realizaram perguntas acerca de elementos da modelagem, tais como a necessidade de elaboração de um plano de comunicação do Projeto, importância da previsão de realidade virtual do patrimônio histórico e ambiental, gestão dos recursos financeiros pela futura Concessionária e o prazo do Contrato de Concessão. As dúvidas foram esclarecidas pelos membros do Grupo de Trabalho responsáveis pela exposição.

A Audiência Pública ocorreu em 07 de maio, em ambiente virtual, com 151 cadastrados pelo site da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, contando também com diversas manifestações, de forma oral e escrita, durante a Audiência: seis cidadãos, um promotor do Ministério Público Estadual, um representante de órgão público estadual e três representantes dos municípios do entorno do Caminhos do Mar, além de uma deputada estadual.

O Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) reuniu-se no dia 27 de maio de 2020 para discutir o Projeto, em sua 388ª Reunião Ordinária, na qual foram esclarecidas dúvidas sobre gestão contratual, atendimento aos visitantes e primeiros socorros, participação das Prefeituras Municipais na fase de oitiva, ocorrida via Conselho Consultivo da Unidade. O Plenário do Consema sugeriu a inclusão expressa, no Caderno de Engenharia, da necessidade de atendimento da Resolução da Secretaria da Cultura nº 40, de 6 de junho de 1985, que dispõe sobre o tombamento da Serra do Mar e de Paranapiacaba do Estado de São Paulo.

Ao final deste período, a adesão dos participantes demonstra que o objetivo da Consulta, das Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas que foram realizadas – as duas últimas, como visto, em maior número, em conformidade à disciplina normativa aplicável às Unidades de Conservação do Estado de São Paulo – foi alcançado.

Conforme os dados expostos acima revelam, é possível inferir que os procedimentos para a coleta de sugestões de aprimoramento do Projeto extraíram os pontos de vista de todos os perfis de interessados, cumprindo com a finalidade do

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

processo de estruturação de parcerias no Estado de São Paulo: a de melhor adequação das parcerias aos anseios dos diversos segmentos por ele impactados, direta ou indiretamente.

Ante a complexidade dos temas abordados, bem como com a finalidade de permitir um melhor e mais completo aproveitamento do conteúdo das contribuições realizadas, além da análise quantitativa, o Grupo de Trabalho realizou o exame qualitativo das informações, visando à verificação de sua adequabilidade às premissas estabelecidas para o projeto de Concessão do Caminhos do Mar.

Em um primeiro momento, o Grupo de Trabalho mapeou a quantidade de sugestões formuladas para cada um dos documentos licitatórios disponibilizados ao público. Ao final, a triagem identificou os principais documentos sobre os quais os interessados apuseram comentários:

Tabela 5: Quantitativo de Contribuições por Documento Licitatório

Documento	Número de Contribuições
Edital	15
Minuta de Contrato	122
Anexo II – Caderno de Encargos	26
Anexo III - Caderno de Engenharia	17
Anexo V – Diretrizes de Convivência	15
Anexo XI – Instrumento Particular de Contrato de Administração de Contas – Conta dos Recursos do Restauo	29

Sob esta chave de análise, o estudo das contribuições recebidas implicou na divisão do objeto em três frentes para fins de análise conjunta, quais sejam: (I) aspectos jurídicos; (II) aspectos econômico-financeiros; e, por fim, (III) aspectos técnicos e operacionais. Para o exame detalhado do conteúdo das manifestações dos participantes, e no intuito da ampla divulgação dos resultados obtidos, ainda realizou-se, para cada um dos pilares definidos, uma nova segmentação em subcategorias, considerando o agrupamento de contribuições de acordo com os temas mais recorrentes, conforme se verifica, de maneira exemplificativa, a seguir:

- Temas atinentes aos aspectos jurídicos:

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

- procedimento licitatório: qualificação técnica;
 - aspectos de *funding* do projeto: mecanismo de viabilização do restauro dos monumentos históricos presentes no Caminhos do Mar;
 - receitas adicionais: instalação de antenas na área da concessão;
 - riscos contratuais: lógica decorrente da liberdade tarifária conferida à concessionária;
 - riscos contratuais: relacionados a processos de licenciamento;
 - equilíbrio contratual: hipóteses de extinção antecipada.
-
- Temas atinentes aos aspectos econômico-financeiros:
 - premissas para aplicação de indicadores de desempenho;
 - equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
 - receitas do projeto: exploração comercial dos monumentos históricos;
 - Outorga fixa e variável.
-
- Temas atinentes aos aspectos técnicos e operacionais:
 - utilização comercial dos monumentos históricos situados na área da concessão;
 - cobrança para uso de trilhas;
 - aspectos operacionais do trecho da Rodovia SP-148 localizado na área da concessão;
 - possibilidade e parâmetros para utilização de veículos no trecho da Rodovia SP – 148 localizado na área da concessão;
 - aspectos operacionais;
 - aspectos sócio-ambientais;
 - investimentos a serem realizados pela concessionária.

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

As sugestões enquadradas em cada grupo foram assimiladas pelo Grupo de Trabalho formado no âmbito do Governo do Estado de São Paulo no intuito de aprimorar a modelagem original que foi disponibilizada à sociedade a partir da Consulta Pública nº 01/2020. O fio condutor do trabalho de leitura do conteúdo e a realização de debates posteriores foi a necessidade de promover a convergência entre o que foi veiculado nas etapas de manifestação e oitivas com as premissas jurídicas, econômicas e técnico-operacionais essenciais para a viabilizar a Concessão do Caminhos do Mar.

O tratamento e processamento dos dados pautaram-se, primordialmente, nos seguintes parâmetros: (I) liberdade tarifária e de atuação da Concessionária durante o prazo de vigência do contrato, observados os aspectos finalísticos para a utilização do Caminhos do Mar definidos nos documentos da Concessão pelo Governo do Estado de São Paulo; (II) sustentabilidade econômica do projeto, considerando as peculiaridades do ativo, suas perspectivas de demanda e as sensibilidades do atual cenário econômico no Brasil; e (III) a responsabilidade socioambiental inerente à operação de ativos situados em Unidades de Conservação. Nos subitens abaixo serão abordados, com mais vagar, os aspectos relevantes de tais eixos temáticos, de modo à esclarecer as decisões tomadas pela Administração Pública estadual.

3.1. Liberdade tarifária da Concessionária

O Governo do Estado de São Paulo estabeleceu como premissa de seu Programa de Concessão de Parques e Ativos Ambientais a promoção de um ambiente de liberdade de preços para que a Concessionária possa desenvolver as potencialidades do bem cuja a gestão tenha sido delegada. Com base nesta diretriz, o Grupo de Trabalho buscou compreender os pontos levantados pelos interessados durante a Consulta Pública, as Audiências Públicas e Reuniões Colegiadas, conciliando-os, na medida do possível, com a lógica da modelagem do Projeto.

Para que se compreenda o tema, é importante salientar que, apesar de ser uma diretriz, a liberdade de preços deve ser exercida dentro de um balizamento estabelecido pelo Contrato de Concessão, devendo a Concessionária considerar a necessidade de

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

observância da Política estadual de isenções, gratuidades e meia entradas em relação à cobrança de ingressos na bilheteria do Caminhos do Mar.

Não obstante o balizamento econômico-financeiro mencionado, por outro lado, os ingressos deverão observar a política tarifária estadual em vigor, que prevê isenções específicas. Algumas são praticadas frequentemente na exploração comercial de atividades de lazer e entretenimento, ao passo que outras buscam efetivar direitos fundamentais dos cidadãos, como a cultura, o lazer e o direito ao meio ambiente.

A política paulista pauta-se em três pilares. Em primeiro lugar, aborda as isenções tarifárias: (I) para crianças com até 3 anos de idade; (II) para estudantes e respectivos professores, da educação infantil, ensino fundamental e médio da rede pública de ensino, quando em passeio escolar, mediante a agendamento prévio; e (III) para pesquisadores em trabalho científico. Também são disciplinadas as meia entradas: (I) para crianças de 3 a 14 anos de idade; e (II) para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes, conforme dispõe a Lei Federal nº 12.933/2013.

Ainda em relação à política estadual, merece destaque especial a sua terceira vertente. Trata-se da concessão de isenção tarifária em um domingo por trimestre a grupos específicos de baixa renda, estudantes da rede pública e pessoas com deficiência. A ideia é que o Caminhos do Mar seja um parque acessível a todos, assim como ocorre com outros ativos ambientais atualmente em operação no Estado de São Paulo. No entanto, a Concessionária poderá estipular previamente em quais datas promoverá a abertura do parque, mantendo uma linha de diálogo com o Concedente.

Compreendida a liberdade de preços como premissa para a exploração do ativo, cumpre mencionar quais serão as contrapartidas dela resultantes. O principal reflexo deve ser observado a partir da leitura da forma como a matriz de riscos do contrato foi elaborada, uma vez que, neste Projeto, alguns eventos específicos – cujos impactos seriam normalmente alocados ao Concedente (em cenário de controle de preços ou tarifas) – passaram ser alocados à Concessionária (no contexto da liberdade de preços).

Antes, é preciso registrar que a modelagem econômico-financeira do Projeto pautou-se na definição do encargo de realização tão-somente dos investimentos mínimos

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

iniciais. Estes, como se depreende do Anexo II – Caderno de Encargos, resultam em intervenções necessárias para que o ativo opere com a oferta adequada de comodidade ao usuário. Além desses investimentos mínimos, a Concessionária poderá, durante o prazo da Concessão, realizar investimentos de acordo com a demanda, receitas e despesas projetadas, de acordo com a sua estratégia comercial.

Por conseguinte, aspectos relativos à projeção de receitas, variações na demanda, criação ou alterações de tributos com repercussão nas receitas e despesas da Concessionária, alterações na legislação geral e decisões estatais não relacionadas à Concessão – ainda que configuradores de fato do príncipe – deverão ser levados em consideração pela iniciativa privada quando da precificação de sua respectiva proposta comercial no certame licitatório e durante a execução contratual.

Como se percebe, a mudança de conceito, portanto, pode ser explicada e melhor compreendida pelos interessados. É que, a partir do momento em que o Concedente confere à iniciativa privada a liberdade de preços – atrelada, principalmente, a investimentos mínimos iniciais e a eficiência do privado – a Concessionária colocar-se-á, quanto a tais riscos, em princípio, em melhor posição para endereçamento dos efeitos oriundos da configuração de tais eventos.

Não obstante o disposto na matriz de riscos, o Contrato de Concessão do Projeto dispõe de mecanismos aptos a não manter qualquer das partes em situação de enfermidade permanente durante a execução do Projeto. O pacto previu mecanismo de extinção antecipada (*way-out*) em hipóteses tais quais aquelas em que a Sociedade de Propósito Específico passe a não reunir as condições necessárias para permanecer na posse direta e controle da área da concessão, ou para as quando o Concedente não possa realizar as correções de rumo que o vínculo passe a demandar.

Durante toda a vigência do Projeto a Concessionária deverá providenciar a obtenção das autorizações dos órgãos de defesa do patrimônio material e/ou imaterial que se façam necessárias em virtude de tombamentos impostos à área pela Resolução Cultura 40/85, relativo ao tombamento da Serra do Mar e de Paranapiacaba, com seus Parques, Reservas e Áreas de Proteção, além dos esporões, morro isolados, ilhas e trechos de planícies. No caso específico de restauro dos bens tombados, consta como anexo a

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

aprovação obtida pela Fundação Florestal, relativo ao projeto executivo específico elaborado – Ofício Condephaat 1.297/2019.

Foi nesse cenário apresentado que as peculiaridades inerentes ao regime de liberdade de preços da Concessão – e seus consectários lógicos apresentados – moveram o Grupo de Trabalho a promover a conciliação das contribuições à premissa estabelecida originalmente. Em alguns casos, sugestões, em que pesem distantes do conceito ora explicitado, levaram a amplas rodadas de debates, resultando em ajustes que refinaram os mecanismos desenhados nos documentos licitatórios.

3.2. Sustentabilidade econômica do projeto

Este item compreende não apenas as temáticas relativas à modelagem econômico-financeira, mas também questões técnicas e operacionais que impactam na forma de operação do Projeto.

A lógica revela a necessidade de que a exploração do bem atenda às finalidades precípuas relacionadas ao uso comum definidas na legislação. Neste projeto, a exploração econômica do Caminhos do Mar deverá considerar a área como de interesse ambiental, de modo que a Concessionária deverá envidar esforços para oferecer roteiros turísticos, de lazer, esportivos, gastronômicos, buscando atingir, entre outros, os visitantes que buscam contato com o patrimônio histórico e ambiental do Estado de São Paulo.

A área da Concessão encontra-se identificada em anexo específico, sendo que, desde que compatível com o objetivo do Contrato e respeitadas as normas específicas – em especial o Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar – a Concessionária poderá desenvolver atividades diversas, vinculadas a ecoturismo, sendo apenas identificadas aquelas obrigatórias no Caderno de Encargos, como implantação de trilhas, de tirolesa e de serviços de alimentação, e as demais, como desenvolvimento de atividades aquáticas e serviços de hospedagem, poderão ser realizadas, mas não obrigatórias.

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Dois pontos prévios merecem destaque: (I) a impossibilidade de instalação de antenas de telecomunicações na área da Concessão; e (II) a forma de utilização de trecho da Rodovia SP-148 situado no território concedido.

O Contrato de Concessão veda a instalação de antenas de telecomunicações cuja a utilização não se detine especificamente aos usuários do Caminhos do Mar. Isto porque, tal atividade, caso realizada, distaria da finalidade primordial que se pretende potencializar mediante a assinatura do contrato: a de exploração de um ativo ambiental, observadas as suas características de inserção em uma Unidade de Conservação. Ademais, a Fundação Florestal – atual gestora do parque – possui uma diretriz institucional visando compatibilizar o uso público, o patrimônio e as intervenções artificiais feitas pelo homem contemporâneo, sobretudo para preservar os biomas em que tais áreas encontram-se inseridas.

Em segundo lugar, o Caminhos do Mar, por toda a sua importância histórica conhecida, conta com uma peculiaridade, isto é: possui um trecho da Rodovia SP-148 que intersecciona a área da concessão (do km 38,1 ao km 50,7). A partir da data da assinatura do Contrato, tal bem deixará de qualificar-se como estrada de rodagem típica e passará a conter outro regime, voltado, notadamente, para o aproveitamento dos usuários quando em visita ao parque.

Isto quer dizer que o trecho rodoviário inserido na área da concessão caracterizar-se-á como Estrada Parque, cujo regime jurídico encontra-se estabelecido no Decreto Estadual nº 53.146/2008. A forma de implantação de melhorias, gestão e operação do ativo, dada as suas especificidades, será disciplinada por documentos que acompanharão o Edital, Contrato e Anexos do Projeto, quais sejam: a Resolução Conjunta SIMA-SLT e o Termo de Concessão de Uso* – este último possibilitando a exploração da faixa de domínio da rodovia pela Concessionária.

Desta forma, além do uso para o ecoturismo, a Concessionária poderá promover eventos, competições, provas desportivas nos diversos trechos da Concessão e também deverão ser realizadas, conforme necessário, as medidas que visem a reconstruções e

* Ambos os documentos mencionados estão em fase final de execução e serão publicados antes da realização da licitação do Projeto.

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

manutenção das condições necessárias ao uso do trecho com a finalidade atribuída no âmbito da Concessão.

No que se refere às intervenções, é importante destacar que, conforme evidenciado no Edital, a Concessionária ficará encarregada da realização dos investimentos mínimos iniciais e do restauro dos 9 (nove) monumentos históricos. Quando do encerramento das obras, a Concessionária poderá promover a exploração comercial das estruturas restauradas, desde que os usos sejam compatíveis com as estruturas vigentes.

Para estes nove monumentos históricos – (I) Pouso de Paranapiacaba; (II) Ruínas; (III) Monumento do Pico; (IV) Belvedere Circular; (V) Rancho da Maioridade; (VI) Padrão do Lorena; (VII) Pontilhão da Raiz da Serra; (VIII) Cruzeiro Quinhentista; e (IX) Calçada do Lorena - a Fundação Florestal contratou uma empresa especializada para elaboração dos projetos executivos do restauro. Esta empresa elaborou um diagnóstico seguindo metodologia específica de restauro de bens tombados, para caracterizar a situação de cada monumento e o nível de intervenções necessárias.

Para cada monumento, como anexo ao Caderno de Engenharia, são apresentados os projetos executivos os quais são compostos de memoriais, desenhos e planilhas quantitativas-orçamentárias de todas as disciplinas envolvidas no projeto sendo estas: arquitetura, estrutura, hidráulica, elétrica e demais complementares, superando todos os detalhes necessários à plena execução do restauro e permitindo, também, o orçamento com mesmo nível de precisão.

Cabe destacar que as edificações do Caminhos do Mar, apesar do caráter histórico, são de baixa complexidade executiva, tendo poucos elementos de ornamentação detalhada, sendo que a linha do arquiteto Victor Dubugras – idealizador original das edificações – era, justamente, a de utilização de materiais de forma mais "pura" mais do que o viés formal ou decorativo, sendo que estas escolhas, em relação à estrutura e estética, se tornam peça-chave para que a solidez das edificações nas condições atuais.

Ainda, é importante mencionar, conforme destacado em contribuições específicas, que as edificações devem permanecer adaptadas ao ambiente natural, considerando estruturas que considerem a circulação da fauna na área da Concessão e

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

minimizem o impacto ambiental, tais como o cuidado com a instalação de estruturas de vidro e elétricas – que podem resultar na colisão ou eletrocução de aves da região.

No intuito de apoiar a execução do restauro, garantindo que haja pleno atendimento ao Projeto Executivo, será contratado o serviço de gerenciamento de obras pela Fundação Florestal. O gerenciamento é a forma de trazer ao projeto a aplicação de ferramentas de monitoramento e controle de escopo, prazo e qualidade que nortearão os executores a atingirem os resultados pretendidos, da mesma forma que subsidiarão a Fundação Florestal sobre os andamentos em tempo integral. As ferramentas gerenciais garantem alinhamento entre as partes interessadas evitando evolução de um serviço em desacordo, o que otimiza recursos e prazos envolvidos.

Os monumentos possuem um papel relevante na história do país e desenvolvimento do estado de São Paulo, construídos no Centenário da Independência e que deverão ter destaque no Bicentenário. O restauro deverá ser concluído em até dois anos da assinatura do Contrato, destacando sua viabilidade de execução, conforme contrato específico que elaborou os projetos executivos, e seu alto valor para a visitação pública. Será de responsabilidade do Concessionário a conservação destes monumentos históricos após seu restauro.

3.2.1. Mecanismos jurídico-financeiros do Contrato de Concessão

Durante as etapas de consulta e oitivas públicas alguns aspectos contratuais foram recorrentemente alvo de preocupação do público em geral e dos interessados no Projeto. Dentre os temas veiculados, dois, em especial, se destacam: (I) a compreensão do regime jurídico do restauro dos monumentos históricos; e (II) o escopo de atuação do verificador independente - que deverá ser contratado pela futura Concessionária.

Acerca da primeira temática, a disciplina das obras de restauro é de suma importância para a viabilidade econômico-financeira do projeto. Para compreendê-la é necessário mencionar, de início, que a Câmara de Compensação Ambiental do Estado de São Paulo aprovou a realização de gastos inerentes à realização dos restauros, mediante

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

a disponibilização da quantia de R\$ 4.251.853,45 (quatro milhões, duzentos e cinquenta e um mil, oitocentos e cinquenta e três reais e quarenta e cinco centavos).

Durante a realização da modelagem econômico-financeira do projeto, constatou-se que a inclusão do restauro no bojo dos investimentos mínimos iniciais da Concessionária incorreria na inviabilidade do Projeto. Desse modo, o Grupo de Trabalho buscou estudar alternativas que possibilitassem a realização da Concessão do Caminhos do Mar.

O caminho encontrado baseia-se, primeiramente, na segregação do restauro do fluxo de caixa do Projeto. É dizer: a licitante deverá se preocupar, especialmente, em realizar projeções calcadas nos investimentos mínimos iniciais, constantes do caderno de encargos e do caderno de engenharia que acompanham o Edital e a Minuta do Contrato de Concessão.

Quanto à execução do restauro, estabeleceu-se mecanismo que possibilitasse o Estado de São Paulo promover o auxílio à execução das intervenções, uma vez que a inclusão destas no objeto do contrato possibilitará a operacionalização da Concessão o mais breve possível.

Para tanto, com amparo no artigo 21 da Lei Federal nº 4.320/1964 – e considerando que a licitação terá como critério de julgamento a maior oferta pela outorga da concessão – o Concedente disponibilizará, para o restauro, importância monetária até o limite do aprovado pela Câmara de Compensação Ambiental. A quantia dependerá especialmente do *quantum* ofertado pela licitante a título de outorga fixa como condição para a assinatura do Contrato de Concessão.

Para obter o direito de explorar o ativo, a licitante deverá, portanto, ofertar a maior outorga fixa no contexto do certame. A quantia oferecida terá impacto direto na forma como será operacionalizado este mecanismo específico de *funding* do Projeto.

Caso a oferta não atinja o valor-limite disponibilizado pela Câmara de Compensação Ambiental para a realização do restauro, a adjudicatária deverá promover o depósito da outorga fixa em conta bancária específica para o restauro, aberta pela Fundação Florestal; adicionalmente, o Concedente depositará, na mesma conta, a quantia

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

remanescente (até o limite aprovado), que encontrar-se-á previamente empenhado, conforme previsto no Edital.

Noutro giro, caso a outorga fixe o limite de R\$ 4.251.853,45 (quatro milhões, duzentos e cinquenta e um mil, oitocentos e cinquenta e três reais e quarenta e cinco centavos), a adjudicatária deverá depositar o montante ofertado na Conta dos Recursos do Restauro até o limite acima mencionado, sendo o excedente depositado em conta bancária de titularidade da Fundação Florestal a ser indicada oportunamente.

Uma vez assinado o contrato, a Concessionária deverá realizar as obras do restauro em até 21 (vinte e um) meses, contados da data de transferência da posse do imóvel à Concessionária. A liberação dos valores correspondentes aos recursos do restauro dar-se-á mediante comprovante de conclusão das obras de cada um dos monumentos.

Além do mecanismo do restauro, outro assunto que merece endereçamento por ter sido abordado de maneira recorrente nas etapas de contribuições e oitivas é o do escopo de atuação do Verificador Independente. Este, como ocorre nesta modalidade contratual, terá como objetivo promover a análise da observância dos níveis de serviço estabelecidos pelo Governo do Estado de São Paulo durante o prazo da Concessão.

Cabe esclarecer, também, que a divulgação dos resultados de atuação da Concessão e os resultados dos Indicadores de Desempenho, tanto aos usuários, como ao Entorno e Conselho Consultivo do Parque Estadual da Serra do Mar deverão ocorrer, com apresentação de relatórios anuais e dos relatórios do Verificador Independente para acesso público.

A preocupação dos interessados no Projeto levou em conta o custo pela contratação de tal figura, tendo em vista, sobretudo, os valores estimados do Contrato de Concessão. Assim, questionou-se a necessidade da amplitude do escopo da contratação, tendo em vista a possibilidade do dispêndio impactar na sustentabilidade econômica do fluxo de caixa do Projeto.

Tendo registrado tais questionamentos, o Grupo de Trabalho realizou uma revisão do anexo de indicadores de desempenho, redesenhando-os de modo a capturar questões centrais da operação do Caminhos do Mar. Ademais, a atuação do Verificador

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Independente passou a conter escopo mais restrito do que outros projetos e com periodicidade diferenciada, não demandando uma intromissão da figura de maneira permanente e contínua durante a gestão contratual. Como consequência, os valores constantes do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira do Projeto foram revisitados.

3.3. Responsabilidade socioambiental na exploração do Caminhos do Mar

Nas linhas acima foram abordadas questões como a necessidade de canalizar a exploração do Caminhos do Mar à finalidade inerente ao uso de um ativo ambiental situado no bioma da Mata Atlântica. Também mencionou-se que a política de ingressos deve considerar a política estadual de isenções, meia entradas e isenções dominicais, a serem agendadas uma vez por trimestre. Neste item, sem prejuízo do quanto exposto, serão abordadas outras questões de responsabilidade socioambiental às quais o futuro operador devesse se atentar.

Tendo em vista a importância ambiental e histórica desta área objeto do Projeto Caminhos do Mar, conforme contribuições recebidas, deverá ser previsto um programa específico de Comunicação, Divulgação e Educação Ambiental e, também, desenvolver meios para divulgação do patrimônio ambiental e histórico cultural.

Além disso, a implantação do Projeto Caminhos do Mar deverá criar formas de valorização e priorização da utilização da mão de obra e dos produtos locais e regionais, com o objetivo de contribuir com a geração de renda e emprego, no entorno do Núcleo Itutinga-Pilões do Parque Estadual da Serra do Mar, deixando explícito que se refere aos municípios de São Bernardo do Campo e Cubatão, com destaque para o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar.

O Caminhos do Mar representará para a região na qual se situa não apenas um parque de relevância substancial para a preservação do meio ambiente para as próximas gerações e um ambiente de educação e conscientização ambiental, bem como lazer. A assinatura do Contrato de Concessão terá como consequência a geração de empregos diretos e indiretos na região. Dadas as características econômicas e sociais do entorno, é

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

importante que a Concessionária possa desenvolver formas de prospecção e capacitação de profissionais na região, bem como programas que possam agregar a comunidade do entorno, reforçando o seu papel e a sua função social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado na introdução, o objetivo do presente relatório era apresentar um panorama geral das Contribuições ofertadas no âmbito da Consulta Pública, Audiência Pública e Reuniões Colegiadas previstas na legislação inerente à concessão de ativos ambientais no Estado de São Paulo. Além disso, este documento visou a esclarecer a forma como tais dados foram tratados e posteriormente analisados pelo Grupo de Trabalho designado pelo Governo, com fulcro no Decreto Estadual nº 61.371/2015. Por fim, foram pinçados e tratados detidamente pontos relevantes que surgiram durante as etapas de publicização das minutas dos documentos licitatórios e os endereçamentos dados pela equipe multidisciplinar responsável pela estruturação da parceria.

Ao fim, espera-se que a fundamentação da escolha dos aspectos jurídicos, econômico-financeiros e técnicos do Projeto tenha sido explicitada da maneira adequada, de modo a informar o cidadão, os membros da Administração Pública e demais interessados na Concessão, cumprindo com o dever de publicidade dos atos estatais.