



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos

DECISÃO

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

CONCORRÊNCIA CO SMAC Nº 02/2025

OBJETO: CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE APOIO À VISITAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL BOSQUE DA BARRA E DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL CHICO MENDES.

IMPUGNANTE: ESFECO ADMINISTRAÇÃO LTDA

1 – ADMISSIBILIDADE

No dia 16 de março de 2026, a ESFECO ADMINISTRAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 29.262.672/0001-57, apresentou impugnação ao Edital de Concorrência SMAC Nº 02/2025, promovida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima.

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, é assegurado a qualquer pessoa o direito de impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei ou para solicitar esclarecimentos sobre os seus termos, devendo o pedido ser apresentado até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura do certame.

No caso em análise, verifica-se que a impugnação foi protocolada em 16 de março de 2026, observando o prazo legal, uma vez que a sessão pública para recebimento dos envelopes estava designada para o dia 19 de março de 2026, razão pela qual deve ser considerada tempestiva.

Ademais, quanto à legitimidade, o ordenamento jurídico confere legitimidade ampla (“qualquer pessoa”) para a apresentação de impugnações ao instrumento convocatório, não se restringindo aos potenciais licitantes, em prestígio aos princípios da legalidade, da publicidade e do controle social das contratações públicas.

Dessa forma, estando presentes os requisitos de admissibilidade, notadamente a tempestividade e a legitimidade da impugnante, a presente impugnação deve ser conhecida, passando-se à análise de seu mérito.

2 – IMPUGNAÇÃO

A impugnação apresentada pela ESFECO ADMINISTRAÇÃO LTDA. concentra-se em questionamentos acerca da consistência jurídica e da coerência interna do Edital e de seus anexos, sob o argumento de que determinadas disposições poderiam comprometer a segurança jurídica, a competitividade do certame e a adequada formulação das propostas pelos licitantes.

Em síntese, a impugnante aponta a existência de supostas contradições entre regras editalícias e respostas a esclarecimentos prestados pela Administração, especialmente no que se refere à exploração de publicidade com visibilidade externa aos parques, o que, segundo sustenta, geraria incerteza quanto às fontes de receita do projeto. Aduz, ainda, que a interpretação adotada quanto à caracterização de estruturas temporárias, como pergolados e toldos, seria excessivamente restritiva, com impactos negativos sobre a operação e a viabilidade econômico-financeira da concessão.

Adicionalmente, questiona a ausência de disciplina objetiva acerca do tratamento a ser conferido à área atualmente ocupada pelo Horto Municipal, bem como a alocação, à concessionária, dos riscos relacionados a vícios ocultos em bens reversíveis, os quais, a seu ver, não seriam passíveis de adequada mensuração na fase licitatória. Por fim, sustenta que o regramento aplicável à realização de eventos careceria de parâmetros objetivos, conferindo excessiva discricionariedade à Administração e comprometendo a previsibilidade operacional do contrato.

Com base nessas alegações, requer a revisão dos dispositivos editalícios indicados, com a eliminação das supostas inconsistências apontadas, bem como a postergação do prazo para apresentação das propostas.

3 – ANÁLISE

Em que pese o teor das alegações apresentadas pela impugnante, não se identificam, nos pontos suscitados, quaisquer vícios aptos a comprometer a legalidade do Edital ou a regularidade do certame, tampouco fundamentos que justifiquem a revisão das disposições impugnadas.

De forma geral, as insurgências deduzidas concentram-se em questionamentos acerca (i) da disciplina aplicável à exploração de publicidade com visibilidade externa aos parques, (ii) da caracterização de estruturas temporárias, especialmente no que se refere a coberturas efêmeras, (iii) do tratamento conferido à área atualmente ocupada pelo Horto Municipal, (iv) da alocação de riscos relacionados

a vícios ocultos em bens reversíveis e (v) do regramento aplicável à realização de eventos.

Não obstante a diversidade temática dos questionamentos apresentados, verifica-se que **as alegações partem de premissas que não encontram respaldo na leitura sistemática do instrumento convocatório, conduzindo a conclusões que não se sustentam à luz do conjunto normativo que rege o certame.**

Nesse sentido, não há que se falar em insegurança jurídica ou violação à competitividade, mas sim em modelagem aderente às melhores práticas, na qual a delimitação de regras gerais convive com mecanismos de avaliação e controle por parte da Administração, nos termos previstos nos documentos editalícios.

Diante desse contexto, passa-se ao exame específico de cada uma das alegações, demonstrando-se a improcedência das razões deduzidas pela impugnante.

3.1 DA ALEGADA INCONSISTÊNCIA QUANTO À EXPLORAÇÃO DE PUBLICIDADE COM VISIBILIDADE EXTERNA

Não procede a alegação de que haveria inconsistência entre as disposições do Caderno de Encargos e as respostas aos pedidos de esclarecimentos no que se refere à exploração de publicidade com visibilidade externa aos parques.

O Caderno de Encargos, de forma expressa, estabelece que “os MUPIs supramencionados não poderão ser instalados de forma a favorecer a visualização a partir do exterior dos PARQUES” (item 8.10.1.1.2), ao mesmo tempo em que prevê que “a CONCESSIONÁRIA poderá propor solução alternativa, mediante justificativa tecnicamente embasada e condicionada à aprovação expressa pelo PODER CONCEDENTE” (item 8.10.1.1.3) .

Adicionalmente, o próprio instrumento fixa diretrizes objetivas para a exploração publicitária, tais como a necessidade de “minimizar o impacto na paisagem”, não obstruir a circulação e observar afastamento mínimo entre painéis (item 8.10.1.2), bem como veda expressamente o uso de iluminação atrativa à fauna (item 8.10.1.4 c/c item 8.5) .

A leitura sistemática desses dispositivos evidencia que não há vedação absoluta à exploração publicitária, mas sim disciplina específica para determinados suportes — no caso, os MUPIs — aliada à possibilidade expressa de proposição de soluções alternativas, sujeitas à análise e aprovação do Poder Concedente.

Nesse contexto, as respostas aos pedidos de esclarecimento não inovam nem contradizem ao que foi inicialmente previsto, tão somente limitam-se a reiterar a possibilidade já prevista de apresentação de soluções técnicas distintas, a serem avaliadas no caso concreto.

Não há, portanto, qualquer antagonismo entre os instrumentos, mas mera explicitação de regra já constante do Caderno de Encargos, cuja aplicação pressupõe análise técnica individualizada.

3.2 – DA CARACTERIZAÇÃO DE ESTRUTURAS TEMPORÁRIAS (COBERTURAS EFÊMERAS)

Não procede a alegação de que a interpretação conferida pela Administração quanto à caracterização de estruturas temporárias configuraria exigência excessivamente restritiva ou apta a comprometer a viabilidade do projeto.

O Caderno de Encargos, ao disciplinar a matéria, estabelece parâmetros claros quanto à ocupação das áreas concedidas, adotando como referência a distinção entre edificações permanentes — consideradas para fins de taxa de ocupação (item 8.9.6) — e estruturas que, por sua natureza, não se incorporam de forma definitiva ao espaço público, admitindo, inclusive, hipóteses específicas de exceção (item 8.9.6.2).

Nesse contexto, a exigência de que estruturas classificadas como temporárias não se consolidem como elementos permanentes no interior dos parques — o que pressupõe sua desmontagem ao término de sua utilização — decorre diretamente dos critérios de ocupação estabelecidos no item 8.9.6 do Caderno de Encargos, os quais visam limitar a presença de edificações permanentes e preservar as características ambientais e paisagísticas das áreas concedidas.

Com efeito, **a exigência de desmontabilidade, especialmente ao final de eventos ou do período de utilização, não constitui inovação arbitrária, mas expressão concreta do critério de temporariedade adotado pelo Edital, assegurando que tais estruturas não assumam, na prática, caráter permanente, em descompasso com os limites de ocupação fixados.**

A interpretação defendida pela impugnante, ao admitir a permanência continuada de estruturas sob o argumento de sua suposta “leveza” ou “reversibilidade”, implicaria, na prática, a flexibilização indevida do regime de ocupação, permitindo a consolidação de elementos fixos não computados como edificações permanentes, o que afrontaria diretamente os parâmetros estabelecidos no item 8.9.6 do Caderno de Encargos.

As limitações impostas decorrem da necessidade de preservação das características ambientais e paisagísticas das áreas concedidas e inserem-se legitimamente no regime de uso e ocupação definido no Edital. Não há desproporcionalidade nem prejuízo à viabilidade do projeto, mas mera imposição de condicionantes inerentes ao modelo, que devem ser observadas pelos licitantes.

3.3 – DO TRATAMENTO CONFERIDO À ÁREA ATUALMENTE OCUPADA PELO HORTO MUNICIPAL

Também não merece acolhimento a alegação de que haveria omissão ou incerteza relevante quanto ao tratamento a ser conferido à área atualmente ocupada pelo Horto Municipal.

O Caderno de Encargos trata expressamente do tema ao reconhecer que o Horto Municipal Carlos Rizzini se localiza no interior do PNMBB (item 4.2.1.2), ao mesmo tempo em que delimita, de forma inequívoca, o escopo da concessão. Nesse sentido, estabelece-se que a Zona de Conservação (ZC) do PNMBB, excluída a área do Horto Municipal, conforme definida no Plano de Manejo, não integra a Área de Prestação dos Serviços Concedidos.

A disciplina contratual é igualmente clara ao prever que, no âmbito do Horto Municipal Carlos Rizzini, a concessionária será responsável apenas pelos encargos em que houver indicação expressa no Caderno de Encargos (item 6.1.1.1), o que afasta qualquer interpretação no sentido de transferência ampla ou indeterminada de obrigações.

Adicionalmente, o instrumento estabelece regras específicas de interface operacional, como a obrigatoriedade de individualização das contas de consumo, com segregação da medição relativa ao Horto (item 14.8.2), bem como a extensão pontual de determinados encargos a edificações e espaços vinculados ao Poder Concedente, inclusive o Horto, quando expressamente previsto (item 11.12.4.1.1).

A partir desse conjunto normativo, verifica-se que o Edital não apenas reconhece a existência do Horto, como também disciplina de forma suficiente sua relação com a concessão, delimitando responsabilidades e afastando qualquer ambiguidade quanto à sua não inclusão no objeto principal.

No que se refere à eventual hipótese de remanejamento ou alteração de limites, trata-se de evento futuro e incerto, que não integra o escopo obrigatório da concessão, razão pela qual sua eventual implementação depende, corretamente, de avaliação específica pelo Poder Concedente, conforme as circunstâncias concretas.

A pretensão de impor, desde logo, um procedimento detalhado para hipótese eventual não encontra respaldo na lógica do instrumento convocatório, que adequadamente delimita o objeto contratado e reserva ao momento oportuno a análise de situações supervenientes.

Dessa forma, não se verifica qualquer omissão, insegurança jurídica ou prejuízo à isonomia entre os licitantes, razão pela qual deve ser rejeitada a alegação de necessidade de previsão adicional quanto ao tratamento do Horto Municipal.

3.4 – DA ALOCAÇÃO DE RISCOS RELATIVOS A VÍCIOS OCULTOS EM BENS REVERSÍVEIS

Igualmente não procede o questionamento acerca da alocação, à concessionária, dos riscos relacionados a vícios ocultos em bens reversíveis.

O Contrato estabelece, de forma expressa, que a concessionária assume os riscos relacionados à deterioração ou perda de funcionalidade dos bens reversíveis, incluindo os custos necessários à sua recuperação ou melhoria, ainda que decorrentes de vícios ocultos ou aparentes, conforme previsto na Cláusula 29.1, inciso v, bem como na Matriz de Riscos. A repartição de riscos proposta observa as boas práticas na estruturação de projetos desta natureza, o que pode ser ilustrado pela existência de regra idêntica na Concorrência Pública nº 002/2024, promovida pelo Município de Recife:

“27.1. Com exceção das hipóteses previstas no presente CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à CONCESSÃO, dentre os quais se incluem: (...)
x) Defeitos ocultos nos BENS REVERSÍVEIS cedidos pelo PODER CONCEDENTE, ressalvado o disposto na subcláusula 28.1 (dd)”.

Tal previsão não se apresenta de forma isolada, estando diretamente vinculada aos relatórios e documentos técnicos que instruem a concessão, conforme indicado nas subcláusulas 7.2 e 7.3 do Contrato, os quais fornecem aos licitantes elementos relevantes acerca das condições dos bens disponibilizados.

Adicionalmente, o Edital assegura às licitantes a possibilidade de realização de visitas técnicas, facultando até 03 (três) visitas por parque (item 11.1), justamente para que possam realizar sua própria avaliação das condições de execução contratual. Ainda que facultativas (item 11.7), tais visitas não afastam a responsabilidade das licitantes pela adequada formação de suas propostas, sendo expressamente previsto que estas se responsabilizam integralmente pela obtenção das informações necessárias, não podendo alegar desconhecimento das condições existentes para pleitear alterações contratuais (item 11.7.1).

Nesse contexto, não se sustenta a alegação de impossibilidade de avaliação prévia das condições dos bens, tampouco a pretensão de afastar riscos inerentes à execução contratual sob tal fundamento.

Ademais, o regime contratual prevê mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Nos termos da Cláusula 32.2, a parte que se considerar prejudicada poderá pleitear o reequilíbrio, sendo certo que, nos casos de vício oculto, o prazo é contado a partir do momento em que o defeito deveria ter sido constatado no curso da execução contratual (subcláusula 32.2.1).

Desse modo, o modelo adotado combina (i) alocação objetiva de riscos, (ii) disponibilização de informações e possibilidade de diligência prévia pelas licitantes e (iii) mecanismo contratual de reequilíbrio, não havendo transferência indevida ou desarrazoada de riscos.

A pretensão da impugnante de afastar integralmente tais riscos desconsidera a lógica dos contratos de concessão, nos quais a assunção de riscos integra a própria equação econômico-financeira do ajuste.

3.5 – DO REGRAMENTO APLICÁVEL À REALIZAÇÃO DE EVENTOS

Não procede a alegação de que o tratamento conferido à realização de eventos no âmbito da concessão implicaria discricionariedade excessiva ou ausência de previsibilidade regulatória.

Os documentos editalícios estabelecem, de forma clara, que a realização de eventos integra o escopo da concessão, sendo expressamente prevista como atividade explorável pela concessionária (item 1.4.2 do Caderno de Encargos), ao lado de outras iniciativas voltadas à visitação, lazer e entretenimento.

Além disso, o próprio modelo contratual exige planejamento prévio e estruturado dessas atividades. O Caderno de Encargos determina que a concessionária apresente, no âmbito do Masterplan, planejamento específico para eventos, incluindo a definição de sua natureza, capacidade, localização, duração, leiaute, bem como o detalhamento de estruturas temporárias, montagem e desmontagem (item 7.10.1). Tal planejamento é posteriormente aprofundado no Plano de Operação, que deve contemplar o detalhamento operacional dos eventos e o dimensionamento das atividades considerando sua realização (item 16.2).

Há, ainda, diretrizes materiais claras quanto à execução dessas atividades, como a obrigação de compatibilização com períodos sensíveis da fauna e flora (item 8.6), bem como a observância da legislação aplicável, incluindo normas específicas sobre realização de eventos no Município. O instrumento também delimita o alcance da exploração pela concessionária, ao prever, por exemplo, a inexistência de exclusividade em determinadas hipóteses, como atividades de pequeno porte promovidas por terceiros que não demandem estruturas (item 8.8.4).

No âmbito contratual, os riscos associados à atividade também são expressamente alocados à concessionária, incluindo hipóteses de embargo ou restrição à realização de eventos decorrentes do descumprimento da legislação aplicável (Cláusula 29.1, inciso xlv), bem como riscos que impactem a receita da exploração dessas atividades (inciso xliii), o que reforça a necessidade de adequada estruturação e gestão dessas iniciativas pelo particular.

Nesse contexto, a exigência de submissão de eventos e estruturas à aprovação do Poder Concedente não configura ausência de critérios, mas mecanismo de controle compatível com a natureza das áreas concedidas, permitindo a verificação, no caso concreto, da aderência às diretrizes previamente estabelecidas e à legislação aplicável.

A pretensão da impugnante de exigir a fixação exaustiva de parâmetros exclusivamente quantitativos desconsidera que a variabilidade dos eventos — quanto a porte, localização, impacto e características operacionais — demanda avaliação técnica individualizada, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis.

Ademais, o modelo não carece de mecanismos objetivos de controle e responsabilização, uma vez que o Anexo de Penalidades tipifica condutas e estabelece consequências para o descumprimento das obrigações contratuais, incluindo, por exemplo, a hipótese de deixar de informar o Poder Concedente sobre evento ou situação que possa comprometer a execução contratual, o que demonstra a existência de parâmetros objetivos de fiscalização e sanção.

Dessa forma, o modelo adotado não apenas confere previsibilidade suficiente aos licitantes, como também estabelece obrigações claras de planejamento, parâmetros de atuação, mecanismos de controle e alocação objetiva de riscos, não havendo que se falar em discricionariedade indevida ou em necessidade de regramento adicional.

3.6 – DO REGIME JURÍDICO DOS BENS REVERSÍVEIS

Não procede a alegação de inadequação ou insegurança jurídica no regime aplicável aos bens reversíveis.

O Contrato disciplina de forma clara sua definição e abrangência (Cláusula 7ª), contemplando tanto os bens disponibilizados pelo Poder Concedente quanto aqueles incorporados pela concessionária ao longo da execução contratual, inclusive ativos imateriais vinculados à prestação dos serviços.

O modelo prevê, ainda, procedimento estruturado de identificação e controle desses bens, com elaboração de inventário inicial pela concessionária, validação pelo Poder Concedente e atualização contínua ao longo da execução, assegurando rastreabilidade e transparência na gestão patrimonial.

No tocante à gestão, atribui-se à concessionária a responsabilidade pela posse, manutenção, conservação e substituição dos bens reversíveis durante toda a vigência contratual, sendo tais encargos considerados na equação econômico-financeira da proposta.

A alocação de riscos, por sua vez, encontra-se expressamente disciplinada na Matriz de Riscos, em lógica compatível com o contrato, distinguindo responsabilidades da concessionária e do Poder Concedente conforme a natureza dos eventos e sua imputabilidade, não havendo transferência indevida ou desproporcional.

Adicionalmente, o modelo contempla mecanismos de mitigação de riscos, como a obrigatoriedade de contratação de seguro para cobertura de danos materiais aos bens, bem como regras claras de reversão ao término do contrato, exigindo sua devolução em condições adequadas de uso e operação.

Dessa forma, o regime adotado assegura adequada definição, controle, alocação de responsabilidades e proteção do patrimônio público, não se verificando qualquer vício ou insuficiência normativa que justifique a alteração pretendida.

4 – DECISÃO

Assim, a Comissão de Contratação **conhece a impugnação**, por tempestiva, para, no mérito, **negar provimento**, nos exatos termos das razões acima expostas, mantendo-se as disposições do Edital de Concorrência Pública CO SMAC Nº 02/2025.

Rio de Janeiro, 18 de março de 2026
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO



Documento assinado eletronicamente por **MARCIO MENEZES LOPES, Chefe de Gabinete**, em 18/03/2026, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 26 do [Decreto Rio nº 57.250, de 19 de novembro de 2025](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://prefeitura.sei.rio/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0&cv=2538024&crc=8F0436A8, informando o código verificador **2538024** e o código CRC **8F0436A8**.