EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-001.335.12-52

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SP-OBRAS. Concessão de serviço de utilidade pública. Criação, confecção, instalação e manutenção de relógios eletrônicos digitais. CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria.

Legislação citada: Art. 175 CF. Arts. 42 e 45, Lei Compl. 123/06. Art. 185, Lei 8.987/95. Art. 23, § 1º, Lei 8.666/93. Lei Mun. 14.145/06. Dec. Mun. 48.184/07, 50.977/09 e 52.696/11.

TCs citados: 72.001.375.12-77**.**

Relatório e voto englobado TCs 72.001.334.12-90 e 72.000.909.12-84

2.719ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA, após vista que lhe fora concedida na 2.691ª S.O., na fase de discussão, dos quais é Relator o Conselheiro EURÍPEDES SALES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, consoante notas taquigráficas insertas nos autos, em conhecer da representação, por preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ademais, no mérito, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EURÍPEDES SALES – Relator, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em julgá-la improcedente, com base nas razões expostas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo deste Tribunal.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA que, nos termos de seu voto apresentado em separado, deu provimento parcial a representação.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o cumprimento do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de dezembro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

EURÍPEDES SALES
Relator

VOTO em separado englobado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria:

Primeiramente, cabe registrar a complexidade da contratação, em face de seu pioneirismo e sua singularidade, principalmente com a inserção de publicidade, ínsita ao objeto.

Neste caso, o *estudo de viabilidade econômico-financeira e plano de negócios* buscam uma avaliação prévia, objetivando aferir a capacidade econômico-financeira do empreendimento ao longo do tempo, além de como e em que medida os recursos mobilizados se mostrarão viáveis e lucrativos.

Na prática, nada mais é que buscar identificar o potencial do negócio ante os problemas e as oportunidades que certamente influenciarão os resultados pretendidos. A elaboração desse estudo pode ter vários níveis de avaliação e precisão, com vários graus de certeza em função das diferentes etapas de desenvolvimento.

As citadas etapas definirão o perfil do investimento, ou seja, a oportunidade do negócio e a estimativa de custos, tomado por base um projeto de engenharia básica.

As projeções financeiras de desembolsos e ingressos surgirão no formato de *"fluxo de caixa"*, após as definições do projeto, suas características, alternativas operacionais, previsão orçamentária e cronograma de implantação. Esse será o instrumento fundamental para a tomada de decisão quanto à viabilidade do negócio e a participação do Município.

No caso específico da Cidade de São Paulo, foi contratada a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE – para desenvolver estudo no sentido do dimensionamento e da análise do potencial do mercado de exploração de mídia externa (veículo), via "mobiliário urbano", no caso, relógios e abrigos de ônibus, porém, nestes feitos, tratados apenas os relógios.

Aqui, há três questões a compor o estudo: a primeira é relativa ao mobiliário urbano em si; a segunda, e determinante, será aquela voltada à exploração da mídia externa agregada ao mobiliário; e, a terceira, virá no sentido da forma de exploração deste conjunto "relógio-mídia" ou "abrigo-mídia", à luz do artigo 175 da Constituição Federal, pelo qual: *"Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"*.

Segundo o estudo da FIPE, diversas são as cidades brasileiras que já associaram o uso da publicidade a este tipo de mobiliário urbano, condicionado a uma contrapartida da concessionária, forma esta disciplinada por leis específicas.

É neste sentido que devemos observar que todo o estudo foi desenvolvido voltado para um mercado hipotético de ampla disponibilidade de mídia externa e marcos regulatórios definidos, criando um ambiente de concorrência perfeita, o que não é o caso da Cidade de São Paulo, tendo em vista os novos contornos traçados pelo advento anterior da Lei Cidade Limpa.

Para tanto, cabe um breve histórico do atual mercado de exploração de veículos de mídia no Brasil.

O mercado de mídia externa no Brasil (*busdoor,* painéis eletrônicos, empena de prédios, cartazes, triedros em táxis, relógios, abrigos de ônibus e tantos outros) detém algo em torno de 5,2% da receita de todos os tipos de mídia (dados IBGE PESQUISA 2004-2005), com ênfase para o mercado de *digital of home*, nome dado ao uso das telas de LCD, com crescimento expressivo da ordem de 80% dentre todos os meios pesquisados pelo *Ipsos Marplan*.

A pesquisa *Target Group Index* do IBOPE Media aponta que **o mobiliário urbano é o terceiro meio em penetração, abaixo apenas da televisão e do rádio**. Da mesma forma, aponta que o investimento publicitário em mobiliário urbano em 2010 foi de R$ 310 milhões, correspondente a 0,6 % de todo o investimento em todos os *target's* de publicidade. O maior percentual se verifica na cidade do Rio de Janeiro com 50%. Segundo a mesma pesquisa, dentre os maiores consumidores dessas mídias, no Brasil, constam as empresas anunciantes: Supermercado Guanabara com 34 milhões de reais; Tim Brasil com 15 milhões; Ambev com 10 milhões; e Mc Donald's com 07 milhões.

Por sua vez, segundo artigo veiculado em 28-01-2013, na *Folha de São Paulo*, intitulado *Publicidade volta às ruas de SP e anima setor no país,* houve o seguinte registro:

"... Dois publicitários de grandes agências com sede em São Paulo disseram à Folha que empresas estão refazendo sua programação de 2013 para incluir, ainda que em escala pequena, a propaganda exterior. Violeta Noya, presidente do consórcio Pra SP, que cuidará dos abrigos em paradas de

ônibus, diz que a previsão é que 65% das 'faces' de publicidade fiquem ocupadas, em média, durante o ano. Rafael Sampaio, da ABA, disse que é natural que as empresas voltem, mas isso vai acontecer aos poucos. 'Vai voltar gradativamente. Vamos ver o resultado. ***Não dá para comparar com o que estava nem com qualquer outra cidade do mundo porque ninguém nunca zerou [a publicidade exterior] e recomeçou com uma mídia só'****, afirma Sampaio. Ele diz que a propaganda em relógios e abrigos 'é um bom recomeço', mas defende a volta de todas as modalidades de publicidade exterior – outdoors, por exemplo, continuam proibidos. 'Para o anunciante, teria muito mais efetividade [o mobiliário] se fosse combinado com outras alternativas.'"* (Grifei.)

O Blog da Raquel Rolnik publicou, em 26-05-2011, o que segue:

"Mobiliário Urbano: a paisagem, o conforto... e o negócio! [...] *Pouca atenção tem sido dada, entretanto, a aspectos que vão além do 'negócio'. Para começar, um debate em torno do mobiliário urbano, por incrível que pareça, não discute o modelo de mobília que precisamos – e queremos – em nossa casa/cidade. Questões como o conforto dos usuários de ônibus nos abrigos e o impacto de postes de 4 metros de altura 'sinalizando' pontos de parada de transporte na combalida paisagem paulistana, por exemplo, parecem assuntos menores. ...".*

De acordo com o estudo elaborado pela FIPE, no setor de mídia externa, mobiliário urbano, é possível constatar que não existem muitas empresas dedicadas a este mercado e, por conta disso, o mesmo se caracteriza como um setor de "concorrência imperfeita", que *"corresponde a uma estrutura de mercado em que não se verifica a concorrência perfeita, ou seja, em que existe pelo menos uma empresa ou consumidor com poder suficiente para influenciar o preço de mercado. São exemplos de situações de concorrência imperfeita os monopólios, oligopólios e concorrência monopolística"* (Paulo Nunes - Economista, Professor e Consultor de Empresas - Data de criação: 14-09-2007).

Ainda de acordo com o estudo da FIPE, está registrado:

"Conhecer os preços praticados neste mercado é fundamental para minimizar a assimetria de informação entre o município e as empresas que participarão do leilão [...] *esta pesquisa tem como objetivo oferecer alguns parâmetros de referência que devem auxiliar o município a desenhar o contrato de outorga que lhe seja o mais vantajoso possível. A pesquisa se concentrou especificamente no mercado de publicidade em abrigos de ônibus. O tamanho dos pôsteres é praticamente padrão no mundo, sendo 1,20m de largura por 1,80m de altura (a área visível é de 1,14m de largura por 1,73m de altura). Em todos os mercados analisados, a responsabilidade de impressão do pôster fica por conta da empresa contratante – desta forma, o serviço prestado se resume à exibição dos pôsteres.* [...] *os preços dependem dos seguintes fatores: Tamanho da população; Perfil etário da população; Renda média da população; Nível educacional da população; Número de faces contratadas; Prazo de exibição dos pôsteres; Preços de outros veículos de propaganda (concorrência)".*

É de se concluir, como afirmado pela FIPE, que, quanto maior a população, maior será a exposição da propaganda. E, quanto maior a renda da população, maior será a probabilidade da propaganda se refletir em vendas para o anunciante. E as populações mais ricas atraem anunciantes mais dispostos a pagar por publicidade. Quanto mais educada a população, maior será o preço da propaganda, como, também, quanto maior o número de faces e os prazos contratados, maior será a população atingida, o que terá repercussão nos preços, tornando-os mais elevados, pela lei da oferta e da procura.

Assim, podemos identificar ao menos três atores nesse mercado, quais sejam: o dono da infraestrutura (veículo mobiliário urbano), o produtor (publicitário) e o consumidor dessa publicidade (anunciante). O estudo de viabilidade econômico-financeira tem por finalidade alcançar o melhor valor que não só atenda ao dono da infraestrutura, como também proporcione um valor atraente para o anunciante.

Ao dono da infraestrutura interessa saber qual o valor de investimento, operação e manutenção dos seus equipamentos. Já ao produtor da publicidade interessa saber o valor mais razoável desse veículo para divulgação da sua produção. E ao anunciante interessa saber o valor da conjugação do *veículo* mais a *propaganda* produzida nos resultados pretendidos com a venda de seus produtos.

O fato da restrição imposta pela Lei Cidade Limpa fez represar uma demanda imensurável e ávida por esse consumo. O efeito da referida Lei interferiu sobremaneira no mercado de mídia e publicidade, descaracterizando completamente as regras e parâmetros existentes até o seu advento. Somente após avaliação desse potencial de mercado poder-se-ia elaborar estudos mais próximos da realidade atual.

Tal fato nos faz concordar e assumir as conclusões expressadas pela Auditoria deste Tribunal que, apesar de não adentrar nesse ambiente de mercado, fez as devidas e pertinentes observações necessárias e fundamentais a garantir o retorno ao Município de parte das receitas potenciais e de valor expressivo que essa concessão deve gerar.

Do universo pesquisado pela FIPE, são seis as cidades brasileiras e vinte e quatro as cidades americanas. Observamos, a princípio, uma das características que diferenciam os dois mercados, ou seja, os períodos de exposição das “mídias” nas “faces” disponibilizadas, pois têm remuneração diferenciada. No caso do Brasil, a unidade é por “semana” e por circuito, sendo este o conjunto de painéis dispostos ao longo de uma rota de tráfego. Nos EUA, os preços são determinados por “mês”.

Essa forma diferenciada de operação nos dois países importa em composições de custos também diferenciadas, o que torna

incomparáveis os preços. Daí, a conclusão da FIPE no sentido de que as melhores referências serão os preços praticados no mercado brasileiro.

Tem-se que o menor preço praticado no Brasil é o de Manaus - R$ 1.880,00 por face por mês ou R$ 470,00 por face por semana. E o maior, está na cidade do Rio de Janeiro - R$ 3.740,00 por face por mês ou R$ 935,00 por face por semana.

O estudo da FIPE, *in casu*, sugere estimativas de valores para concessão e exploração das mídias externas: relógio e abrigo de ônibus, sendo **R$ 1.218,36 por face por semana para os relógios** e R$ 793,24 por face por semana para os abrigos. Os valores assumidos e recomendados correspondem aos valores brutos, não descontadas comissões de venda e eventuais transferências da concessionária para a Municipalidade. O estudo afirma que a probabilidade de variação de preços na veiculação de propaganda não excederá a 10%. Todavia, o que se constata, na realidade, é que as "faces" exploram, ao menos, duas campanhas publicitárias ao mesmo tempo nos relógios, fato que já anuncia poder ser o potencial bem maior.

O custo médio mensal ao longo dos 25 anos de contrato, considerando a reposição dos equipamentos (abrigos e relógios), a cada cinco anos, foi estimado em R$ 935,6 mil para o conjunto relógio-abrigo, R$ 528,8 mil (56,5%) para os abrigos e R$ 407,1 mil (43,5%) para os relógios. O resultado projetado para a taxa de administração da concessão foi de R$ 392,00 (43,5%) por mês por relógio instalado, equivalente a 43,5% do custo total médio mensal.

O valor da outorga definido em contrato é de R$ 71,05 milhões, o do investimento de R$ 201 milhões e a remuneração da SPObras (taxa de administração) de R$ 116 milhões, totalizando o valor do contrato em R$ 389 milhões para os 25 anos de concessão.

A FIPE utilizou dados financeiros de empresas que tem classificação de risco similar às do setor em questão nos sites do *IPEA e Economática* para subsídio ao estudo, na determinação do custo médio ponderado de capital de empresas do setor de mobiliário urbano (custo de capital próprio; custo de capital de terceiros; custo médio ponderado; indicadores financeiros; índice de liquidez geral e índice de liquidez corrente). Os demais custos, operacionais e administrativos, foram dimensionados a partir da *Pesquisa Anual de Serviços - PAS 2010 - (IBGE) - (Economia, Serviços).*

Considerando os dados até aqui expostos podemos apontar que o valor do mercado de mobiliário urbano, como veículo de mídia externa, é de R$ 495 milhões/ano (dados do IBOPE Media), sem a participação da Cidade de São Paulo.

A realidade, a partir deste momento, demonstra um cenário totalmente diferenciado e de grande potencial de crescimento, apesar de limitado a relógios e abrigos de paradas de ônibus.

O *site Administradores.com* divulgou (27-05-13), com base nos valores praticados no mercado de Publicidade do Brasil, a relação das cinquenta maiores empresas do ramo:

"O Meio & Mensagem divulgou o ranking Agências & Anunciantes de 2012. [...] *A Y&R segue na liderança das 50 maiores agências do País pelo 11º ano consecutivo. Com 13% a mais no volume de compra de mídia, a detentora da conta das Casas Bahia, maior anunciante do Brasil, movimentou um total de R$ 2,526 bilhões em 2012 contra R$ 2,228 bilhões no ano anterior. Em seguida, aparece a Ogilvy com crescimento de 22% em relação a 2011.* [...] *as agências movimentaram R$ 30,382 bilhões em 2012, contra R$ 28,068 bilhões no ano anterior. Entre os maiores anunciantes, estão nomes como Casas Bahia, Unilever Brasil, Caixa Econômica Federal, Ambev e Sky Brasil, que ocupam as cinco primeiras posições.* [...]".

De acordo com a *Mídia Dados 2013 e Adnews, "*[...] *O Brasil continua na mesma quinta posição do ano de 2011, embora tenha aumentado os investimentos de US$ 18,9 bilhões para US$ 21,3 bilhões".*

Somente a título de exemplo, "[...] *em 2003 a Prefeitura de São Paulo, também publicou edital que coincidentemente era a cópia exata do edital do Rio de Janeiro* [...] *onde a ADSHEL, ofereceu 45% da receita para os cofres da Prefeitura, suplantando não só a franca favorita DECAUX, mas também a bilionária CEMUSA, que ofertou para a Prefeitura de Nova York, UM BILHÃO DE DOLARES"* (artigo publicado - *HORA CERTA – haroldosilva40* - sexta-feira, 29 de abril de 2011, às 11:29).

Assim, os dados indicam a estimativa de um mercado publicitário total de mais de R$ 40 bilhões/ano no Brasil e de R$ 500 milhões/ano para o veículo mobiliário urbano.

Em função do mercado circunscrito - por conta da restrição promovida pela Lei Cidade Limpa e do monopólio agora instituído, com a reinserção do *mobiliário urbano da Cidade de São Paulo*, composto de duas mil faces, aliado à expressiva exposição de publicidade, maior que o da Cidade do Rio de Janeiro em 47%, é forçoso projetar-se a tendência do seu vigoroso crescimento. E, por consequência, significativa alta da demanda por este tipo de veículo, até então represada, concorrendo para valorização das "faces" de mídias agora disponibilizadas.

Nesse contexto, salientando ainda a participação de apenas uma empresa na Concorrência em julgamento, a manifestação da AJCE, no sentido de acatar as justificativas da Origem carece de maior embasamento, na medida em que também não efetivou avaliação adequada deste modelo de concorrência imperfeita, singular e em nada comparável a qualquer outra já havida, seja no Brasil ou no exterior.

Em suma, pelo próprio estudo/FIPE, com projeções ainda conservadoras para o novo mercado paulistano, foi referenciado um valor, por face, para o painel publicitário, de R$ 1.218,00, por semana. Considerando: R$ 1.218,00 x 2 (duas faces) x 4 (semanas/mês) x 12 (meses/ano) x 1.000 (nºs de relógios) x 25 (anos/prazo da concessão) = a R$ 2.923.200.000,00. Ou seja, um faturamento da ordem de 3 bilhões de reais.

A outorga/contrapartida estabelecida para o concessionário foi de somente R$ 71.500.000,00, para os 25 anos, com o retorno efetivo ao erário. Isso significa, aproximadamente, 2,4% daquele faturamento total, porcentagem, à toda evidência, muito baixa.

Por essa razão, julgo **irregular a Concorrência** nº **015.129.160.**

Com relação às **Representações** autuadas sob os nºs **72.001.334/12-90 e 72.001.335/12-52**, entendo pelo **conhecimento** de ambas, tendo em vista que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

No tocante ao mérito, entendo pela **procedência parcial** das mesmas, posicionando-me pela **pertinência de todos os itens**, já mencionados pelo nobre Relator, objeto da irresignação, **com exceção dos que tratam da ausência de fracionamento do objeto licitado**, pois, a meu ver, se trata de algo situado no campo de discricionariedade da Administração.

Outrossim, necessário registrar, **referentemente à segunda Representação**, no tocante ao tópico que se inconforma com as especificações técnicas do Termo de Referência, que: 1. os itens referentes às **câmeras de monitoramento são procedentes**, pois não há qualquer especificação, apenas menção às mesmas; 2. **são improcedentes** os itens que tratam de especificações da **exibição publicitária** (item 5), da **disponibilização de área de publicidade ociosa** (subitem 5.1.6) e das **diretrizes de manutenção** (item 7), em razão de que estão tratados suficientemente no Termo de Referência; e 3. **não são objeto** desta Concorrência as insurgências que tratam dos **"abrigos".**

Por derradeiro, destaco situação verificada nas duas Representações, qual seja, a de que as mesmas não sofreram exame por parte da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Ademais, no TC que abarcou o acompanhamento do Edital, muito embora tenha sido inaugurado com o Relatório da respectiva Coordenadoria, nos esclarecimentos da Origem esta refere edital ainda a ser publicado, o que possibilitou, inclusive, a manifestação pelo prosseguimento da Licitação pela AJCE, sem que, contudo, tivesse retornado à Auditoria para o fim de confirmação. Por isso, não se encontra nos autos o devido informe sobre tal publicação.

Diante do exposto, **julgo irregular a Concorrência nº 015.129.160.** Acerca das **Representações**, voto pelo **conhecimento das mesmas** e, no mérito, pelo **provimento parcial de ambas**, nos termos dispostos neste voto. Determino, ainda, a **instauração de procedimentos específicos** para **análise do decorrente contrato**, assim como para o devido **acompanhamento da execução contratual**, com especial atenção aos preços de mercado praticados pela concessionária.

Publique-se.