II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-427/2023

Processo	-	TC/010284/2020
Interessada	-	São Paulo Urbanismo
Concorrência	-	01/2020
Objeto	-	Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a concessão de uso dos espaços cobertos e descobertos situados na loja 11 e nos andares 25º, 26º, 27º e 28º do Edifício Martinelli, totalizando 2.570 m², para a implantação e exploração de serviço de visitação pública, de equipamentos urbanístico-cultural e gastronômico e atividades acessórias, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

3.291ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SP URBANISMO. Concessão de uso de espaços. Edifício Martinelli. Implantação e exploração de serviço de visitação pública. 1. A proposta de escalonamento de alíquotas variáveis com redutor condicionado ao atendimento mínimo de visitas gratuitas, na exploração de atividades acessórias, incentiva a criatividade e gera ganhos de eficiência e produtividade, sem deixar de apreciar os valores da remuneração pela exploração do bem público. 2. A falta de justificativa para os ganhos de eficiência com a concessão, pela ausência da análise do *Value for Money*, a fim de comparar os resultados esperados no modelo de concessão adotado, não é capaz de, por si, impedir o procedimento da licitação, sendo somente objeto de recomendação. 3. As referências de valor unitário utilizadas devem estar pautadas por pesquisa de mercado que contemple elementos técnicos que demonstrem aderência ao praticado no mercado. 4. Devem ser apresentados os estudos ou documentos que demonstrem a necessidade da previsão de atualização de equipamentos a cada 5 anos. 5. A memória de cálculo para o investimento em obras de restauro, deve ser justificada a fim de possibilitar a verificação da aderência dos quantitativos previstos na planilha orçamentária a toda a área concedida. ACOLHIDO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o edital da Concorrência 01/2020 e, após as comunicações de praxe, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, e JOÃO ANTONIO e o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de setembro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo: **TC/010284/2020**

Interessada: São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo

Objeto: **Acompanhamento de Edital.** Concorrência nº 001/2020 – São Paulo Urbanismo, visando à Concessão de Uso dos espaços cobertos e descobertos, situados na loja 11 e nos 25º, 26º, 27º e 28º andares do Edifício Martinelli, totalizando 2.570 m^2, para a implantação e exploração de serviço de visitação pública, de equipamentos urbanístico-cultural e gastronômico e atividades acessórias.

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento do Edital de Concorrência nº 001/2020, elaborado pela São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo, cujo objeto é a Concessão de Uso dos espaços cobertos e descobertos, situados na loja 11 e nos 25º, 26º, 27º e 28º andares do Edifício Martinelli, totalizando 2.570 m^2, para a implantação e exploração de serviço de visitação pública, de equipamentos urbanístico-cultural e gastronômico e atividades acessórias, com valor estimado para o Contrato de R$ 45.863.883,00 (quarenta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e três mil e oitocentos e oitenta e três reais).

Publicado o Edital, a Subsecretaria de Controle Externo – SCE, em análise, de acordo com o constante à peça 33 dos autos, concluiu que não havia condições de prosseguimento do Certame. Dessa forma, determinei a manifestação da SPUrbanismo, que, em resposta, comprometeu-se a corrigir as falhas relativas a alguns dos apontamentos trazidos pela área técnica e para outros apresentou justificativas. Na sequência, o Edital foi republicado e após novas manifestações, peças 40 e 57, realização de Mesa Técnica em 23.11.2020 e novas análises da SCE, peças 46 e 65, remanesceram 06 (seis) apontamentos.

Em síntese, referiam-se: i) à exploração de atividades acessórias, não inicialmente previstas no Plano de Negócios de Referência (PNR), isso porque deve-se dispor sobre o compartilhamento de receitas com o Poder Concedente por mecanismo e percentual próprios, distintos da outorga variável; ii) não restaram justificados os ganhos de eficiência com a

concessão, pela ausência da análise do *Value for Money*[1], a fim de comparar os resultados esperados no modelo de concessão adotado com a operação sendo executada pelo Poder Concedente; iii) não consta a memória de cálculo para o investimento em obras de restauro, impossibilitando a verificação da aderência dos quantitativos previstos na planilha orçamentária; iv) as referências de valor unitário utilizadas para a instalação de guarda-corpo e mobiliário não estão pautadas por elementos técnicos que demonstrem aderência ao praticado no mercado; v) não é possível avaliar a estimativa de investimentos em "Obras civis e Instalações", uma vez que essa carece de memória de cálculo, tendo em vista que foi alterada a solução proposta no Chamamento Público para uma solução de menor custo, mantendo-se o montante estimado próximo ao apresentado no PMI; e, vi) não constam estudos ou documentos que demonstrem a necessidade de previsão no PNR do investimento denominado "Atualização de equipamentos a cada 5 anos".

Assim, na esteira da manifestação da SCE e à vista da iminência da abertura do Certame designada para 14.12.2020, vi-me na contingência de determinar em 08.12 do mesmo ano (DOC 09.12), com fundamento no artigo 113 da Lei nº 8.666/93, combinado com os artigos 19, inciso VIII da Lei nº 9.167/80 e 101, § 1º, alínea "d", do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão "Ad Cautelam" da Concorrência n.º 001/2020/SPUrbanismo, de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e a eventuais interessados em contratar com a Administração, medida essa que foi devidamente Referendada por este Pleno na 3.121ª Sessão Ordinária nessa mesma data, peça 74.

Na devida instrução, foram apresentadas em mais de uma oportunidade defesas e justificativas pela SPUrbanismo (peças 93, 137 e 152), incluindo pedidos de prorrogação de prazo ao longo de 2021 (peças 78, 86, 110, 117, 124, 148) para esclarecimentos e ajustes no Edital.

Após análise minuciosa das justificativas e dos ajustes efetivados, várias questões foram esclarecidas e alteradas, permitindo o prosseguimento do Procedimento Licitatório.

---

[1] Trata-se de metodologia que utiliza critérios objetivos e técnicos, propiciando à administração pública condições de decidir adequadamente se vale a pena desenvolver um projeto por meio de parceria público-privada (PPP).

Assim, com fulcro no pronunciamento da SCE, por não mais persistirem os motivos que ensejaram a paralisação do Certame, a ordem de Suspensão foi Revogada pelo Pleno, para prosseguimento da Concorrência nº 001/2020, desde que fossem efetivadas as alterações dos respectivos itens do Edital, quando da nova publicação, conforme Decisão do Pleno proferida em 16.02.2022, na Sessão Ordinária nº 3.199ª.

Na sequência, determinei que a SCE acompanhasse, quando da nova publicação do Edital, se teriam sido operadas as referidas modificações.

Decorridos 10 (dez) meses da autorização de prosseguimento pelo Pleno, a SPUrbanismo publicou novo Edital em 09.12.2022, analisado por SCE, que alcançou a conclusão de que a SPUrbanismo promovera as alterações de forma a atender a deliberação Plenária que autorizara o prosseguimento mencionado, peça 182.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pugna pela regularidade do Edital, peça 185.

A Secretaria-Geral manifesta-se pela regularidade do Edital.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Edital da Concorrência em pauta, cujo objeto é a Concessão de Uso dos espaços cobertos e descobertos, situados na loja 11 e nos 25º, 26º, 27º e 28º andares do Edifício Martinelli, totalizando 2.570 m², para a implantação e exploração de serviço de visitação pública, de equipamentos urbanístico-cultural e gastronômico e atividades acessórias.

Na instrução dos autos o Edital foi analisado pela Subsecretaria de Controle Externo – SCE que indicou, inicialmente, que seriam necessários esclarecimentos e modificações a ele relacionados, para: i) permitir diferentes modelos de empresa, e não apenas um modelo de empresa ou consórcio que já tenham operado empreendimento similares (5.1.); ii) rever os requisitos de tempo mínimo de operação para considerar a complexidade e similaridade com o objeto licitado (5.2.); iii) rever a necessidade inicial de alavancagem financeira, pois a concomitância de obrigações que alcançam cerca de metade do valor do contrato no seu primeiro

ano, num contexto em que o mercado de crédito está comprometido pela retração econômica, inviabilizaria condições competitivas para licitantes que dependam de capital de terceiros, como médias empresas, ME/EPP, entidades sem fins lucrativos etc (5.3); iv) rever o compartilhamento das receitas de atividades acessórias de forma diferente da outorga variável (5.4); v) prever a exploração de "naming rights" e outros ativos intangíveis (5.5); vi) justificar a adoção de um único valor de receita mensal (5.6); vii) estimar receita com marcas e produtos (5.7); viii) justificar estimativas de despesas operacionais (5.8); ix)efetuar análise Value for Money (5.9); x)esclarecer o critério para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (5.10); xi)prever memória de cálculo para investimento em restauro (5.11); xii) justificar os valores unitários para instalação (5.12); xiii) estimar os investimentos (5.13); xiv) justificar o investimento em "Atualização de equipamentos a cada 5 anos" (5.14); xv)designar Comissão de licitação (5.15) e; xvi)prever a cláusula anticorrupção ausente na minuta do contrato (5.16).

Após a Suspensão do Certame, seguiu-se vasta instrução dos autos, de maneira que foram oportunizadas e apresentadas defesas e justificativas pela SPUrbanismo em mais de uma vez, peças 93, 137 e 152, objetivando permitir o oferecimento dos esclarecimentos necessários, com a adequação do Edital.

Tais circunstâncias resultaram na superação por SCE, primeiramente, dos seguintes apontamentos que agora alinho de modo resumido: 5.1.) os relativos à exploração de atividades acessórias, pois a proposta de escalonamento de alíquotas da outorga variável com redutor condicionado ao atendimento mínimo de visitas gratuitas incentiva a criatividade e ganhos de eficiência e produtividade privados, sem deixar de apreciar os valores da remuneração pela exploração do bem público (peça 100); 5.2.) No que concerne à ausência da análise do 'Value for Money', pois, segundo SFC (também na peça 100), embora essa abordagem fosse recomendável, pelo fato de a lei não a exigir nos casos de concessões comuns, somente em Parcerias Público-Privadas, não se revelou um apontamento capaz de impedir o prosseguimento do procedimento licitatório, recomendando, tão somente que, em novas concessões comuns, a Administração passe a utilizar essa avaliação; 5.4.) Com relação à falta de elementos que demonstrem aderência aos valores praticados no mercado, quanto às referências de valor unitário utilizadas para a instalação de guardacorpo e mobiliário, uma vez que foram justificadas. Segundo SCE (peça 142), o preço da SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices para o Guarda Corpo não atende

às necessidades da Administração. Assim, após terem sido realizadas pesquisas de preços o valor atingiu o custo unitário de R$ 3.915,45 por metro quadrado. Quanto aos móveis, o descritivo com indicativo de cada ambiente, contendo as especificações adotadas dos itens de mobiliário e seus respectivos custos unitários e 5.6.) foram apresentados novos valores estimados para a atualização de equipamentos a cada 05 (cinco) anos, com pesquisa ampla e descrição dos equipamentos, com seus preços e quantidades, mantendo-se a necessidade de atualização dos equipamentos em cerca de 80% a cada 05 (cinco) anos, devendo a especificação utilizada estar presente nos anexos do Edital para elaboração das propostas, nos termos da análise da SCE (peça 142).

Em sua manifestação derradeira, a SCE, concluiu que os itens remanescentes, itens 5.3. e 5.5., também restaram superados, pois a memória de cálculo para o investimento em obras de restauro, que impossibilitava a verificação da aderência dos quantitativos previstos na planilha orçamentária resultou justificada na peça 153, com informação de que as quantidades estimadas referem-se não apenas ao 24º e 25º. andares, mas a toda a área concedida, inclusive quantidades referentes ao 29º e 30º andares, que não fizeram parte de informação anterior, pois o Edifício tem indicação de possuir 28 (vinte e oito) andares (5.3.). Dessa forma, o Edital deveria ser republicado com essas informações e com o documento que demonstra os níveis, a fim de ficar claro o que se pretende de investimentos, consoante exposto na peça 160 de SCE.

O outro apontamento remanescente que foi superado referia-se à avaliação da estimativa de investimento em 'Obras Civis e Instalações', isso porque a SPUrbanismo apresentou planilha de obras civis na peça 153, fl. 6 com o índice CUB/SINDUSCON de R$ 1.723,56, data-base Junho de 2021, e agora, aplicou redutores no índice CUB/SINDUSCON (de estrutura e vedação de 20% e de revestimentos em 15%): redutores baseados em orçamentos apresentados na peça 152, tendo aplicado na sequência os coeficientes da NBR 12.721 para cada local previsto de intervenção, chegando-se a estimativa de um valor total de R$ 2.746.527,33, equivalente a 16,5% do CAPEX (redução de 10,2% em relação a última manifestação) (peça 153)(5.5.).

Efetivada por minha determinação a análise do Edital republicado e tendo sido constatado pela SCE, peça 182, que o Edital republicado em 09.12.2022 pela SPUrbanismo,

atendeu às condicionantes e determinações, nos termos da Decisão Plenária na 3.199ª Sessão Ordinária, o Edital comporta declaração de regularidade.

Registro para conhecimento que a Licitação foi homologada e adjudicado o objeto à empresa Bar e Restaurante Tokyo SP 110 Ltda., que ofertou proposta no valor de R$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais), a título de outorga fixa mensal, conforme subitem 8.2 do Edital 001/2020, perfazendo o valor total estimado da contratação R$61.362.921,87 (sessenta e um milhões, trezentos e sessenta e dois mil, novecentos e vinte um reais e oitenta e sete centavos), valor correspondente à somatória de CAPEX, outorga fixa e outorga variável para o período de 15 (quinze) anos, tendo sido celebrado o Contrato 007/SP-URB/2023, DOC de 22.06.2023.

Assim, com suporte nas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, que agrego ao presente, ACOLHO o Edital de Concorrência nº 001/2020, elaborado pela São Paulo Urbanismo, cujo objeto é a Concessão de Uso dos espaços cobertos e descobertos, situados na loja 11 e nos 25º, 26º, 27º, 28º, 29º e 30º andares do Edifício Martinelli, totalizando 2.570 m^2 para a implantação e exploração de serviço de visitação pública, de equipamentos urbanístico-cultural e gastronômico e atividades acessórias.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto.

TCM, 06 de setembro de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

GNB/RB