

Justificativa para a Segunda Consulta Pública

CONSULTA PÚBLICA - EDITAL DE LICITAÇÃO PARA A CONCESSÃO PARA ADMINISTRAÇÃO, MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO, EXPLORAÇÃO COMERCIAL E REQUALIFICAÇÃO DO TERMINAL DE ÔNIBUS PRINCESA ISABEL E DE SEUS EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS, E REALIZAÇÃO DE OBRAS DE MELHORIA NO PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA.

Introdução

Este documento destina-se a justificar o lançamento da segunda consulta pública do projeto de concessão para a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação do terminal de ônibus Princesa Isabel e de seus empreendimentos associados, e a realização de obras de melhoria no seu perímetro de abrangência, no período compreendido entre 29 de junho de 2018 e 16 de julho de 2018. Busca-se expor os principais motivos que justificam a concessão em referência, bem como a realização desta segunda consulta pública.

Contexto

Consoante o exposto na Justificativa apresentada por ocasião da primeira consulta pública, realizada entre 24 de abril de 2018 e 14 de maio de 2018, o Município de São Paulo possui 27 (vinte e sete) terminais urbanos de ônibus em operação, vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. Desde 2015, a administração, operação e manutenção desses equipamentos são de responsabilidade das concessionárias do serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Subsistema Estrutural.¹ Para a execução desses serviços, as concessionárias subcontrataram a empresa Socicam – Administração, Projetos e Representações Ltda. (“SOCICAM”), por meio do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo (“SPUrbanuss”), ao qual são associadas. Os custos destes serviços, todavia, são arcados pela Administração Pública Municipal, que incorre, mensalmente, em cerca de R\$ 17.639.185,00 (dezesete milhões, seiscentos e trinta e nove mil, cento e oitenta e cinco reais) como remuneração básica pela gestão desses equipamentos.

Além dos custos operacionais, muitos desses equipamentos demandam investimentos, escopo que não faz parte do objeto do contrato atual de gestão dos terminais. De acordo com a São Paulo Transportes S.A. (SPTrans), todos os 27 (vinte e sete) terminais de ônibus do Município demandam melhorias, o que passa por investimentos em suas edificações, em seu mobiliário, em seus acessos, e em seus sistemas de comunicação e de tecnologia de informação.

¹ São Paulo Transporte S.A., maio de 2018.

A estagnação nos processos de requalificação da infraestrutura dos terminais reflete-se na sua operação, o que é percebido por consequências como: (i) filas e problemas de circulação interna durante os horários de pico, tanto de usuários como de ônibus; (ii) aumento do risco de acidentes dos usuários que circulam no mesmo nível dos ônibus; (iii) inadequações relacionadas à acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida; (iv) edificações com dimensões insuficientes para a realização das atividades e serviços administrativos e operacionais; entre outros.

A concessão em referência foi autorizada por meio da Lei Municipal nº 16.211/2015, e, consoante preconizado pelo diploma, atende às necessidades de interesse público de modernização dos terminais e dos seus serviços. Por meio de investimentos e operação privados, remunerados e amortizados mediante a exploração do serviço por prazo determinado, espera-se que a concessionária imprima eficiência à gestão do terminal, e explore o potencial de novas fontes de receitas acessórias e de empreendimentos associados, permitindo melhorias na infraestrutura e operação desses equipamentos.

Salienta-se que, apesar de cerca de 905 (novecentos e cinco) mil passageiros embarcarem diariamente nos terminais de ônibus do Município², suas regiões adjacentes pouco se beneficiam do potencial econômico que esse fluxo de pessoas pode trazer. O trânsito desse elevado número de pessoas confere aos terminais o potencial para tornarem-se centralidades regionais e vetores de desenvolvimento urbano, na medida em que podem ser atrativos para o comércio, para serviços públicos e privados e outras atividades econômicas admitidas pela regulamentação aplicável, no próprio imóvel do terminal ou em seu entorno, contribuindo para o desenvolvimento econômico do seu perímetro de abrangência.³

A identificação do potencial dos terminais de ônibus para o desenvolvimento urbano do Município é evidenciada pela Lei Municipal nº 16.050/2014, que institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE). O diploma prevê a acomodação do crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade.⁴ Para alcançar esse objetivo de desenvolvimento, o PDE define como estratégia a qualificação e fortalecimento dos chamados polos e eixos de centralidades, caso, por exemplo, dos terminais de ônibus do Município.⁵ A implantação dessa estratégia se daria, portanto, pelo estímulo à criação de novas centralidades e à dinamização das existentes por meio da exploração dos terminais como elementos catalisadores do desenvolvimento.

² São Paulo Transporte S.A., março de 2018. Relativo à média das medições de passageiros embarcados nos dias 08 (oito), 09 (nove) e 13 (treze) de março de 2018..

³ Vide o Decreto Municipal nº 57.378/2016, que regulamenta “o enquadramento de atividades não residenciais conforme categorias de uso, subcategorias de uso e os grupos de atividades previstos nos artigos 96 a 106 da Lei nº 16.402/2016 – LPUOS, e estabelece procedimentos para a aplicação das disposições previstas no Título V da referida lei”.

⁴ Conforme o art. 7º, II, Lei Municipal nº 16.050/2014.

⁵ Conforme o art.181, Lei Municipal nº 16.050/2014.

Ainda, a concessão de cada terminal de ônibus vinculado ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano do Município de São Paulo passou a ser associada ao desenvolvimento de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), voltado à realização de intervenções a um raio de até 600 (seiscentos) metros de cada equipamento a ser concedido⁶, conforme as alterações introduzidas na Lei Municipal nº 16.211/2015 pela Lei Municipal nº 16.703/2017. As normas citadas estabelecem que cada PIU deverá conter o perímetro e as diretrizes específicas que orientarão a transformação urbanística pretendida para a região, de acordo com as suas características e potencialidades, observando-se os demais requisitos legais e regulamentares para sua elaboração. Decreto Municipal a ser expedido pelo Poder Executivo até a publicação do edital de licitação estabelecerá as diretrizes orientadoras da realização do PIU, contendo o rol de usos previstos para os empreendimentos associados e as intervenções urbanísticas a serem realizadas no seu perímetro de abrangência.

É na política de desenvolvimento urbano descrita acima que se insere o projeto de concessão dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano do Município. A concessão dos terminais apresenta-se como alternativa destinada à requalificação dos perímetros de abrangência desses equipamentos e para a maximização dos benefícios associados aos terminais do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. A exploração comercial de edificações a serem construídas no terreno dos terminais trará novos usos e contribuirá para o adensamento demográfico e construtivo, bem como para o desenvolvimento econômico do entorno desses equipamentos.

Cumprе salientar, ademais, que a concessão dos 27 (vinte e sete) terminais está, igualmente, em consonância com uma política municipal voltada a reordenar a posição estratégica da Administração Municipal. Essa política municipal efetiva-se, dentre outras formas, por meio do Plano Municipal de Desestatização (PMD), instituído pela Lei Municipal nº 16.703/2017. Uma das diretrizes do PMD é permitir que a Administração Municipal concentre os seus esforços nas atividades em que a sua presença seja fundamental para a consecução das prioridades municipais, transferindo à iniciativa privada as demais atividades, serviços e bens que possam ser por ela melhor exploradas. Em outras palavras, o projeto de concessão dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano do Município pauta-se, portanto, não só em uma estratégia de desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo, mas também numa estratégia de gestão mais eficiente dos recursos do Município.

Concessão do Terminal Princesa Isabel

⁶ Os Projetos de Intervenção Urbana (PIU) são os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade de São Paulo. São elaborados pela Administração Pública Municipal e originados a partir de premissas do PDE, tendo por finalidade a sistematização e criação de mecanismos urbanísticos que melhor aproveitem a terra e a infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas, a fim de permitir o desenvolvimento de novas atividades econômicas, a criação de empregos, a produção de habitações e equipamentos públicos para a população.

Dos 27 (vinte e sete) terminais de ônibus urbanos da cidade em operação, 24 (vinte e quatro)⁷ são objeto do procedimento de manifestação de interesse (“PMI”) lançado pelo Edital de Chamamento Público SMDP nº 05/2017. O PMI instaurado tem como objetivo a obtenção de estudos para as modelagens operacional, econômico-financeira, jurídica e de engenharia e arquitetura para os 24 (vinte e quatro) terminais. Já as concessões dos três terminais restantes (terminal Princesa Isabel, Capelinha e Campo Limpo) estão sendo estruturadas internamente pela Administração Pública Municipal, com o intuito de se proceder de forma mais célere às contratações para a sua administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação.

A escolha de estruturar os projetos de concessão dos terminais em dois blocos levou em conta alguns aspectos específicos. Primeiro, considerou o fato de que a Administração Pública Municipal não tem condições de, a um só tempo, estruturar projetos para todos os 27 (vinte e sete) terminais. Segundo, observou o fato de que cada um dos terminais possui particularidades, em função da necessidade de atividades de requalificação específicas do equipamento e de seus respectivos perímetros de abrangência, exigindo um trabalho maior e mais aprofundado por parte da equipe técnica. Ademais, também contribuíram para a organização das etapas de desenvolvimento dos projetos os aspectos jurídicos relativos aos terminais, tal como enquadramentos urbanísticos e situação fundiária do terreno.

Considerando os aspectos acima descritos, a estruturação dos projetos de concessão dos terminais Princesa Isabel, Capelinha e Campo Limpo, internamente pela Administração Pública Municipal, foi aprovada pelo Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias em 20 de abril de 2017. Em linha com tal determinação, o projeto está sendo elaborado a partir de dados e informações já conhecidos pelo Poder Público, em especial pela Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP), pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), pela São Paulo Transportes S.A. (SPTrans), pela São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo), pela São Paulo Parcerias S/A (SPP), pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), além de outras áreas da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Cumprido frisar que a estruturação do projeto de concessão dos 3 (três) terminais conta com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, em 19 de janeiro de 2018, firmou Acordo de Cooperação Técnica com a SMDP, conforme extrato publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 20 de janeiro de 2018. O apoio dos consultores do BID tem auxiliado na especificação dos encargos da futura concessão, com subsídios para a definição do modelo econômico de referência e para a regulamentação dos serviços a serem executados nesses terminais.

⁷ São eles: Antônio Estêvão Carvalho; Amaral Gurgel; Aricanduva; Bandeira; Casa Verde; Cidade Tiradentes; Grajaú; Guarapiranga; Jardim Ângela; João Dias; Lapa; Mercado; Parelheiros; Parque Dom Pedro II; Penha; Pinheiros; Pirituba; Sacomã; Santo Amaro; São Miguel; Sapopemba; Varginha; Vila Carrão; e Vila Nova Cachoeirinha.

Os trabalhos de estruturação interna conduzidos pela Administração Pública Municipal concluíram que, dentre os projetos dos três terminais objeto de estruturação interna, a iniciativa de concessão do terminal Princesa Isabel era a mais apta para lançamento imediato a uma primeira rodada de consulta pública voltada ao recebimento de contribuições por parte da população.

Tal decisão se justifica em função de que a estruturação das modelagens para esse terminal Princesa Isabel provou-se menos complexa, dado os diversos aspectos do equipamento, entre eles: o processo de regularização fundiária mais avançado deste terminal em relação aos demais; e a maior clareza, por parte da Administração Municipal, com relação ao plano de operação das linhas de ônibus que são atendidas pelo terminal, uma vez que, eventualmente, estas poderão sofrer alterações durante o período de obras de requalificação do equipamento, causando impacto na operação.

Primeira consulta pública para a concessão do Terminal Princesa Isabel

A primeira consulta pública ficou disponível para o recebimento de contribuições no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias⁸ pelo prazo total de 20 (vinte) dias, durante o período de 24 de abril de 2018 a 14 de maio de 2018. Ao final desse processo, foram recebidas 39 (trinta e nove) contribuições, elaboradas por parte da sociedade civil, empresas e demais interessados no processo. Tanto os documentos submetidos à consulta, como as contribuições recebidas e as respectivas considerações realizadas pela Administração Municipal encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da SMDP⁹. Durante o período da primeira consulta pública, realizou-se, em 09 de maio de 2018, também a audiência pública sobre a concessão do Terminal. Na ocasião, foram apresentados os principais pontos sobre o projeto e dirimidas as eventuais dúvidas, conforme apresentação disponibilizada no sítio eletrônico da SMDP.

Considerando a pertinência e razoabilidade das contribuições apresentadas por meio da consulta e da audiência pública, parte das sugestões e recomendações foram acatadas pela Administração Pública Municipal, de modo que os documentos editais submetidos à segunda rodada de contribuições pela população foram aprimorados em relação às versões anteriores, demonstrando a importância da participação popular durante o processo.

A agenda de participação popular ora proposta foi aprovada em 15 de março de 2018 pelo Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP), que, na ocasião, confirmou as diretrizes preliminares das modelagens jurídica e operacional do projeto de concessão do terminal Princesa Isabel e determinou a realização de duas consultas públicas. Na oportunidade, o CMDP também autorizou a publicação do Edital da primeira consulta pública,

⁸ Página eletrônica da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php

⁹ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php

conforme o Comunicado de Consulta - SMDP, publicado no Diário Oficial da Cidade de 24 de abril de 2018.

Segunda consulta pública para a concessão do Terminal Princesa Isabel

Em conformidade com as diretrizes do art. 21 da Lei Federal nº 8.987/1995 e do art. 7º da Lei Municipal nº 16.703/2017, a segunda consulta pública destina-se a detalhar os aspectos econômico-financeiros do projeto, os aspectos gerais da forma de prestação dos serviços e da realização de obras no terminal e no perímetro de abrangência, e apresentar as eventuais alterações nos documentos editalícios decorrentes das contribuições recebidas durante o primeiro período de participação popular, dos apontamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e das indicações da equipe técnica envolvida no projeto.

Entre as principais adições e alterações realizadas nos documentos editalícios submetidos à primeira consulta, mencione-se: (i) mudança das regras do processo licitatório; (ii) inclusão do prazo da concessão e do valor estimado do contrato; (iii) estabelecimento da área mínima para a instalação de equipamento público; (iv) aprimoramento da estrutura contratual e de fiscalização; (v) especificação das intervenções a serem realizadas no perímetro de abrangência; (vi) inserção de novos procedimentos no Plano de Operação do Terminal durante as obras de requalificação; e a (vii) inclusão de novas obrigações ao poder concedente.

Salienta-se que, conforme citado anteriormente, houve o envolvimento do BID na estruturação da futura concessão, de modo que os seus consultores foram responsáveis por fornecer apoio técnico à Administração Pública nas questões atinentes à: (i) definição do modelo econômico de referência; (ii) definição dos serviços e encargos a serem executados no terminal; e (iii) adoção das metodologias para regulamentação, fiscalização e monitoramento das atividades a serem desempenhadas pelo futuro parceiro privado.

Assim, espera-se que a consulta pública sirva de oportunidade para a participação dos munícipes na análise e no aprimoramento do modelo de concessão do terminal Princesa Isabel, bem como no processo geral de concessão dos terminais.

O objeto e o prazo da concessão

A estruturação do projeto de concessão do terminal Princesa Isabel compreende a prestação dos serviços de administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação do terminal e de seus empreendimentos associados, bem como a realização de obras de melhoria no seu perímetro de abrangência. Conforme se verifica na minuta de contrato, em especial do seu Anexo III, “Caderno de Encargos da Concessionária”, as seguintes atividades serão obrigações e/ou direitos da futura concessionária:

- a) a administração, manutenção e conservação do terminal;
- b) a elaboração de projetos e planos visando a execução de obras;
- c) a execução das obras de requalificação do terminal, incluído o atendimento do plano de operações durante a sua execução;
- d) a execução de obras de melhoria no perímetro de abrangência; e
- e) a exploração comercial do terminal e de seus empreendimentos associados.

Vale notar que integra o objeto da concessão o direito de construir sobre o terminal, ou seja, a outorga do potencial adicional de construção na área da concessão.¹⁰ Sendo o potencial adicional de construção um bem municipal imaterial dominical (art. 116 do PDE), ele pode ser objeto de outorga em conjunto com a concessão do serviço de terminais, tal como ocorre com outros bens ou direitos cedidos na concessão. Assim, a minuta proposta prevê que o terminal Princesa Isabel seja concedido com todos os bens e direitos que o compõem, aí incluído o solo criado. Esse arranjo segue a lógica do modelo contratual da concessão, que comporta a transferência unificada de um conjunto de bens, riscos e atividades para viabilização do serviço concedido.

Ressalta-se que o objeto do contrato contempla intervenções previstas no PIU, mantida a viabilidade econômico-financeira da concessão. Por sua vez, as intervenções que não forem passíveis de inclusão no objeto da concessão tornam-se elemento de referência obrigatória nas ações da Municipalidade no perímetro de abrangência do terminal, orientando transformações urbanísticas no seu entorno.

Isto posto, o rol de intervenções previstas para o perímetro de abrangência foi definido com base nas diretrizes da Administração Pública Municipal¹¹, a qual atribuiu enfoque às necessidades prioritárias presentes na região do terminal (limitadas ao raio de 600 metros do equipamento), como a qualificação da circulação dos logradouros próximos, por meio da proposta de melhoramento de ruas que conectam o terminal aos endereços referenciais do perímetro ou a concentrações habitacionais hoje apartadas desses equipamentos.

Por fim, destaca-se o direito outorgado à concessionária de constituir laje sobre o terminal, nos termos do art. 1.510-A do Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002). Trata-se de direito que detém o proprietário de uma construção-base para ceder a superfície superior ou inferior de sua construção, a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. O § 1º do art. 1.510-A do Código Civil prevê a aplicação do instituto em terrenos públicos ou privados, dispondo como seu efeito o de constituir

¹⁰ O potencial construtivo adicional é um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (art. 4º, V, “n”, e 28 a 31, da Lei Federal nº 10.257/2001) e no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (“PDE” - Lei Municipal nº 16.050/2014). Trata-se de um bem municipal dominical imaterial (art. 116, do PDE), criado por lei municipal, com base no planejamento urbano, em especial na infraestrutura existente e que se pretenda implantar na área urbana a ser adensada. O potencial adicional de construção é o potencial edificável de um terreno entre o coeficiente de aproveitamento básico (de 1, nos termos dos Quadros 2 e 2A do PDE) e o coeficiente de aproveitamento máximo (de acordo com a zona, ou a depender da influência de eixo, ou conforme a lei da operação urbana consorciada na qual o imóvel se encontra, além de outras regras da legislação urbanística municipal). Tais coeficientes correspondem à razão entre a área computável e a área de terreno em m² (metros quadrados).

¹¹ Rol de intervenções disponibilizado no sítio eletrônico da Plataforma Gestão Urbana: <http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-terminais/#/princesa-isabel>.

unidade imobiliária autônoma sobre ou sob a construção-base. Com o emprego do direito de laje, tem-se a constituição de matrícula própria (art. 1.510-A, § 3º, do Código Civil), sendo o titular do direito real de laje responsável pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade (art. 1.510-A, §2º, do Código Civil).

A minuta de contrato a submetida à consulta pública prevê o compromisso de constituição de direito de laje sobre determinadas áreas do terreno em favor da futura concessionária, ou outrem que ela indicar. A constituição de direito de laje, abertura de matrícula independente e a realização dos demais atos de incorporação imobiliária serão de responsabilidade da própria concessionária, mediante a outorga de poderes mediante mandato (art. 31, § 1º da Lei da Lei Federal nº 4.591/64). Como o direito de laje permite a criação de uma nova matrícula, diferente da do terminal, será possível que os empreendimentos associados não sejam reversíveis, conforme previsto na minuta. A minuta de contrato também prevê que, pela alienação de unidade(s) autônoma(s) sobre a laje do terminal, a concessionária deverá pagar montante pelo metro quadrado alienado, a título de outorga.

Verifica-se que a modalidade contratual apresentada para consulta pública pressupõe a delegação à futura concessionária de atividades integradas, reunindo todas as frentes necessárias para a efetiva prestação das atividades da concessão. A proposta é que o conjunto de serviços e obras seja contratado pelo Poder Público de forma unificada, e controlado mediante indicadores de desempenho que resultam na atribuição de nota que impactará o pagamento da outorga. O foco, nesse caso, estará nos resultados da operação, e não nos meios adotados, o que conferirá ampla margem de flexibilidade para o parceiro privado. Adicionalmente, tal modelo permitirá ganhos de eficiência e de qualidade na administração e operação do terminal, considerada a execução de todas as ações na figura de um só agente responsável pela gestão do terminal, e pela possibilidade de exploração de novas fontes de receita.

Em conformidade com o art. 5º da Lei Federal nº 8.987/1995 e o art. 2º do Decreto Municipal nº 48.042/2006, o prazo de vigência da concessão foi fixado em 35 (trinta e cinco) anos, não sendo admitida a prorrogação, exceto para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Este prazo foi definido com base no modelo econômico-financeiro de referência, comportando a amortização dos investimentos a serem realizados e remuneração compatível com a assunção de custos e despesas com os encargos do terminal Princesa Isabel. Ainda, com base na modelagem econômico-financeira do projeto, a outorga mínima estimada para o procedimento licitatório da concessão terá o valor mínimo de R\$ 0,00 (zero, vírgula zero reais).

Portanto, a concessionária será responsável pelos custos e despesas de operação desde a data da ordem de início e por todo o período de vigência contratual, devendo realizar as manutenções e demais intervenções que se fizerem necessárias. A requalificação e os investimentos do terminal deverão ser executados em até 24 (vinte e quatro) meses da data da ordem de início da concessão, de modo que a viabilidade econômico-financeira do projeto

de concessão do terminal Princesa Isabel será garantida mediante a exploração de fontes de receitas no terminal e empreendimentos associados por parte do futuro concessionário.

2ª CONSULTA PÚBLICA