

**JUSTIFICATIVA                      PARA**  
**CONSULTA PÚBLICA**

*[Justificativa para consulta pública –  
Áreas situadas nos baixos e adjacências  
de viadutos – Lapa e Pompéia –  
Permissão de uso onerosa]*

Outubro de 2019.

## **I. INTRODUÇÃO**

O presente documento destina-se a justificar o lançamento da consulta pública do projeto de permissão de uso para a cessão de áreas situadas nos baixos e adjacências do Viaduto Comendador Elias Nagib Breim (Viaduto da Lapa) e do Viaduto Missionário Manoel de Mello (Viaduto Pompéia), situados no município de São Paulo.

As informações de cunho técnico e operacional sobre as respectivas áreas municipais, tomadas como premissa para a estruturação do presente projeto, foram fornecidas por órgãos e entidades da administração municipal, com destaque para a São Paulo Obras e a Subprefeitura da Lapa, organizações competentes para tanto.

Cumprir destacar que a modelagem do projeto observou as diretrizes fixadas pelo Poder Executivo do Município de São Paulo, notadamente SGM, bem como as definições estabelecidas pelo Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (“CMDP”), consoante a competência atribuída a SPP pela Lei Municipal nº 14.517/2007<sup>1</sup>.

Por meio do presente documento, busca-se expor os principais motivos que justificam a permissão de uso em referência, bem como a realização de consulta pública dos respectivos documentos editalícios.

---

<sup>1</sup> Lei Municipal nº 14.517/2007: **Art. 13** Fica o Executivo autorizado a constituir pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, denominada São Paulo Parcerias - SP Parcerias, vinculada à Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, tendo por objeto social: (...)IV - estruturar projetos de infraestrutura, concessões, parcerias público-privadas, desestatização e outros projetos de interesse público, fornecer subsídios técnicos e auxiliar na sua implementação, conforme diretrizes fixadas pelo Poder Executivo;

## **II. OBJETO DO PROJETO**

O objeto da contratação consiste Permissão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no baixo e adjacências do Viaduto Comendador Elias Nagib Breim (Viaduto da Lapa) e do Viaduto Missionário Manoel de Mello (Viaduto Pompéia).

Inicialmente, o Viaduto da Lapa foi inaugurado em 1960 devido à necessidade de transposição sobre a linha férrea. A área da permissão no trecho ao sul da linha férrea está inserida junto a importantes equipamentos como o Mercado da Lapa, o terminal de ônibus da Lapa, a Estação da CPTM e a Estação Ciência, além de centros comerciais como o Shopping Center Lapa e a centralidade comercial ao longo da Rua Nossa Senhora da Lapa, em uma região que atrai um grande fluxo de pessoas, principalmente de pedestres, indicando seu potencial uso por diversas atividades.

O trecho ao norte da linha férrea tem um entorno predominantemente residencial, caracterizado por conjuntos de edifícios, comércio e serviços de atendimento local, mas ainda com grande potencial de uso. Alguns trechos, ao sul e ao norte da linha férrea, já abrigam algumas atividades que serão mantidas e representam cerca de 15% do total da área da permissão.



*Figura 1 Área localizada no Baixo do Viaduto da Lapa – trecho ao sul da ferrovia (Google 2018)*



*Figura 2 Área localizada nas Adjacências do Viaduto da Lapa – trecho ao norte da ferrovia (Google 2018)*



*Figura 3 Área da Permissão (elaboração própria)*

De maneira similar, o Viaduto Pompéia foi inaugurado em 1970 para transposição da linha férrea. A área da permissão está inserida em uma região que vem crescendo nos últimos anos, devido à renovação das antigas glebas industriais onde estão se instalando grandes conjuntos residenciais, comerciais e de serviços, o que irá gerar um fluxo cada vez maior de pessoas. Destaca-se ainda que a referida área sofreu algumas alterações recentes, devido às transformações que estão ocorrendo no bairro: vias foram abertas, calçadas e praças remodeladas, o que indica o seu potencial de utilização por diversas atividades.



*Figura 4 Área localizada no Baixo do Viaduto da Pompéia – trecho ao sul da ferrovia (Google 2018)*



*Figura 5 Área localizada no Baixo do Viaduto da Pompéia – trecho ao sul da ferrovia (Google 2018)*



**Figura 6** - Área da Permissão – Baixo e adjacências do Viaduto Pompéia (elaboração própria)

### III. JUSTIFICATIVAS

Os espaços públicos caracterizados como baixos e adjacências de viadutos possuem especificidades quanto à sua inserção urbana de difícil enfrentamento, seja pelo caráter de espaço de passagem, pelo seccionamento de fluxos de pedestres, pela existência de espaços residuais de baixa altura e pouca iluminação natural, representando um desafio para a gestão pública eficiente destas áreas.

Por outro lado, estes espaços integram importantes sistemas de conexão e mobilidade, estando inseridos em regiões com grande fluxo de pessoas ou até mesmo em áreas valorizadas ou em processo de renovação, como é o caso dos viadutos ora tratados. Além disso, muitas destas áreas já são ocupadas pelos mais diversos tipos de estruturas como ecopontos, estacionamentos, equipamentos sociais, áreas de lazer, demonstrando a demanda pelo uso destes espaços, que por sua vez podem ser melhor aproveitados, possibilitando sua integração à rede de espaços públicos da cidade, a melhoria da ambiência urbana, acessibilidade, zeladoria e segurança, além do potencial de impacto positivo no desenvolvimento social e econômico local.

Algumas experiências semelhantes de uso e requalificação de espaços públicos podem ser observadas em grandes cidades de todo o mundo, como o projeto The Oval Park<sup>2</sup> na Filadélfia (EUA), caracterizado pela ocupação temporária, durante algumas semanas do verão, de um espaço localizado no canteiro central de uma importante avenida, outrora utilizado como estacionamento de veículos. De iniciativa do Departamento de Parques da Cidade<sup>3</sup>, o projeto realiza a ocupação temporária do espaço por meio de instalações - também temporárias - como equipamentos de esporte, lazer e recreação, cinema ar livre, áreas para atividades e apresentações culturais diversas, além de espaços para comercialização de alimentos e bebidas como *food trucks*, *food bikes*, feiras, atraindo pessoas e gerando novas dinâmicas de uso do espaço, que também é o objetivo principal do projeto em questão.

<sup>2</sup> <https://theovalphl.org/>

<sup>3</sup> <https://www.phila.gov/departments/philadelphia-parks-recreation/>

Outro projeto que também adota o conceito de ativação urbana ou placemaking é a abertura da frente fluvial do *East River*<sup>4</sup> em Nova Iorque (EUA), por meio de nova ocupação dos espaços sob a via elevada (FRD Drive) por instalações destinadas a atividades de interesse coletivo, comércio e serviços, além de elementos paisagísticos como bancos, luminárias, lixeiras, permitindo novos usos do espaço e a sua integração ao entorno.

Como exemplo local, destaca-se a experiência recente da cidade de São Paulo de abertura da Avenida Paulista para os pedestres aos domingos, como parte do programa Ruas Abertas<sup>5</sup>, transformando-a em um grande espaço democrático de convívio, lazer, esporte e entretenimento, de forma a aproveitar a acessibilidade dada pela rede de metrô e a disponibilidade de atrações culturais e comércio no entorno.

Todas essas medidas citadas anteriormente possuem um denominador comum: se caracterizam enquanto ações de requalificação destes espaços públicos por meio de instalações temporárias e realização de atividades coletivas.

Em 2016, a São Paulo Urbanismo elaborou e publicou um estudo denominado “*Baixos de Viadutos*” com o levantamento de viadutos e pontes da cidade de São Paulo passíveis de ocupação com novos usos. Este abordou possibilidades de aproveitamento ou ocupação por atividades diversas e a caracterização da inserção urbana desses elementos, identificando suas potencialidades e limitações, assim como também apontando atributos urbanísticos que poderiam vir a subsidiar a formulação de projetos e políticas públicas que resultem numa maior integração dos locais em questão à rede de espaços públicos da cidade e às dinâmicas urbanas locais.

Partindo deste estudo, foram identificados dois viadutos – Pompeia e Lapa – localizados na Subprefeitura da Lapa, que estão inseridos em áreas com fluxo de pessoas, apresentam disponibilidade de espaços renováveis e áreas adjacentes que necessitam ser qualificadas, como parte da infraestrutura de espaços de uso público da cidade.

<sup>4</sup> <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/east-river-waterfront/east-river-waterfront.page>

<sup>5</sup> <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=247510>

#### IV. VIABILIDADE JURÍDICA DO PROJETO

Sob o ponto de vista dominial, as áreas situadas nos baixos e adjacências dos viadutos são de titularidade do Município de São Paulo, podendo ser juridicamente enquadradas enquanto bens públicos municipais.

A previsão desta contrapartida mensal se justifica em razão do que dispõe a Lei Municipal nº 14.652/ 2007, no seu artigo 1º:

*Art. 1º As concessões e permissões de uso de áreas que pertençam à Administração Pública Direta e Indireta deverão ser feitas, doravante, a título oneroso, mediante o pagamento de remuneração mensal, fixada por critérios do Executivo, ficando dispensados deste as agremiações carnavalescas, os centros desportivos comunitários ou entidades que prestem relevantes serviços sociais e culturais, devidamente propostos e avaliados pela Secretaria Municipal competente, à qual caberá a sua fiscalização.*

*(sem grifo no original)*

Observa-se, portanto, que por força deste dispositivo legal as permissões de uso de áreas públicas municipais devem ser feitas sempre a título oneroso, mediante pagamento de remuneração mensal, excetuados os casos especificados nesta lei, hipóteses que não se coadunam à permissão de uso ora apresentada.

Com o advento da Lei Municipal nº 16.703/2017 e da Lei Municipal nº 16.651/2017, esta última regulamentada pelo Decreto Municipal nº 57.693, de 16 de maio de 2017, instituiu-se no Município de São Paulo um regime jurídico de desestatização, frequentemente denominado de Plano Municipal de Desestatização.

Nos termos da Lei Municipal nº 16.703/2017, a outorga de direitos sobre bens imóveis de domínio municipal são consideradas desestatização (artigo 3º, D)<sup>6</sup>, que poderão ser instrumentalizadas por meio de permissão de uso dos respectivos bens (artigo 4, II). Conforme se observa, a permissão de uso de baixos de viadutos, pontes e adjacências, a título oneroso, deve ser considerada uma modalidade de desestatização.

Em que pese os baixos de viadutos, pontes e adjacências não haverem sido previstas expressamente na Lei Municipal nº 16.703/2017 como objeto de

---

<sup>6</sup> **Lei Municipal nº 16.703/2017**: Art. 3º Considera-se desestatização para os fins desta lei: I - a alienação ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis de domínio municipal;

desestatização, eles podem ser afetados a esta finalidade pública por meio de decisão do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (“CMDP”). E, de fato, estas duas áreas municipais foram afetadas à desestatização na forma de permissão de uso por meio de deliberação do CMDP na 7ª reunião de 2019, realizada no dia 10 de maio de 2019.

Instituído pela Lei Municipal nº 16.651/2017, o CMDP tem competência para definir bens e serviços do Município que serão objeto de desestatização, consoante disciplina do Decreto Municipal nº 57.693/2017 (artigo 2º, II). Portanto, bens públicos municipais podem ser incluídos no rol do PMD mediante indicação do CMDP, passando a estar afetados ao regime jurídico municipal de desestatização.

Vale ressaltar que embora o artigo 9º da Lei Municipal nº 16.703/2017 preveja um elenco de bens e serviços isso não implica que o regime desta lei somente se aplique a este rol. A indicação constante nos incisos do artigo 9º cumpre a função de autorização legislativa específica para a concessão ou alienação dos respectivos bens e serviços, em atendimento a exigências da LOM. Contudo, reitera-se **que permissão de uso de bens públicos não exige autorização legislativa, nos termos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.**

Portanto, a Lei Municipal nº 16.703/2017 disciplinou a permissão de uso de bens públicos como uma forma de desestatização. Nesse sentido, a administração municipal editou o decreto municipal nº 58.727/2019, regulamentando a permissão de uso de baixos de viadutos, pontes e adjacências, incluídos no Plano Municipal de Desestatização, nos termos da Lei nº 16.703, de 4 de outubro de 2017, e da Lei nº 16.651, de 16 de maio de 2017.

Desse modo, a permissão de uso também pode ser outorgada a particulares, desde que a título oneroso, hipótese que foi regulada pelo decreto municipal nº 58.727/2019, especificamente para as permissões de uso afetadas aos processos de desestatização conduzidos pelo Município de São Paulo.

Por fim, ressalta-se que o afastamento do regime de permissão de uso a título gratuito fora inclusive reconhecido pela assessoria jurídica da SGM, quando da análise da última licitação, em sede do **Parecer SGM/AJ N° 017821965**, do qual se lê:

*De acordo com o art. 2º dessa lei, ficam sujeitas aos seus ditames as “desestatizações de serviços e bens da Administração Direta ou Indireta, passíveis de alienação, concessão, permissão, parcerias público-privadas e parcerias em geral, bem como direitos a eles associados”.*

*Compete ao Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP), criado pela Lei nº16.651/18 e regulado pelo Decreto nº 57.693/17, definir os bens e serviços municipais que serão objeto de desestatização[2].*

*Conforme consta na ata de reunião acosta ao doc. 017720006, o CMDP deliberou pela aprovação da modelagem de permissão de uso para os baixos dos viadutos da Lapa e Pompéia dentro do escopo do PMD, o que atraiu para essas áreas a incidência do plexo normativo relativo a esse Plano.*

**Salvo melhor juízo, essa deliberação, no que toca às permissões de uso de baixos de viadutos que se pretende outorgar, afasta o regime geral da Lei nº 11.623/94 e do Decreto nº 48.378/07 e traz para o caso em tela a aplicação exclusiva do Decreto nº 58.727/19.**

(grifos nossos)

Desse modo, observa-se que a permissão de uso ora tratada rege-se pela Lei Municipal nº 16.703/2017 e pelo Decreto Municipal nº 58.727/2019, de modo que resta afastado o regime da Lei Municipal nº 11.623/1994 e do Decreto Municipal nº 48.378/07.

Portanto, a contratação ora proposta tem como fundamentos jurídicos os seguintes diplomas normativos:

- a Lei Orgânica do Município de São Paulo;
- a Lei Municipal nº 16.651/2017;
- a Lei Municipal nº 16.703/2017;
- a Lei Municipal nº 14.652/2007; e
- o Decreto Municipal nº 58.727/2019.

## V. JUSTIFICATIVAS PARA CONSULTA PÚBLICA

A Lei Municipal nº 16.703/2017, que disciplina as desestatizações realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatizações, prevê:

### **Lei Municipal nº 16.703, de 4 de outubro de 2017**

*Art. 7º A Administração Pública Municipal poderá receber contribuições de interessados nos processos de estruturação das desestatizações, incluída a realização de audiências e consultas públicas e dos procedimentos de que trata o art. 21 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.*

(grifo nosso)

Não bastasse essa disciplina legal, a regulamentação municipal de contratações públicas obriga à realização de consulta pública sempre que a relevância, pertinência e complexidade do objeto a predicarem, conforme se destaca:

### **Decreto Municipal nº 48.042, de 26 de dezembro de 2006**

*Art. 1º Os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, bem como as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista deverão formular consulta pública nas licitações que realizarem, quando os valores estimados do contrato superarem de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) ou, independentemente dos valores de contrato, sempre que a relevância, pertinência e complexidade do objeto assim o recomendar.*

*Art. 2º Para viabilizar as manifestações, o órgão licitante deverá submeter a minuta de edital e do contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial e por meio eletrônico, informando a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e o seu valor estimado, fixando-se prazo razoável para recebimento de sugestões, cujo termo final dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital.*

(grifo nosso)

Sendo assim, o presente projeto suscita a viabilidade de prévia consulta pública. A realização de consulta pública com a devida disponibilização prévia das (i) justificativas para a contratação, (ii) identificação do objeto; (iii) prazo de duração da permissão de uso, (iv) valor estimado, (v) minuta de edital, com respectivos anexos e (vi) minuta de termo de permissão de uso decorre, pois, das normas supracitadas.

## **VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de todo o exposto, conclui-se que a consulta pública para a permissão de uso das áreas situadas nos baixos e adjacências do Viaduto Lapa e Viaduto Pompeia restaram justificadas.

Em adição, todos os requisitos da contratação, necessários à consulta pública, estão apresentados. O objeto da futura contratação consiste na permissão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no baixo e adjacências do Viaduto Comendador Elias Nagib Breim (Viaduto da Lapa) e do Viaduto Missionário Manoel de Mello (Viaduto Pompéia), com fundamento no Decreto Municipal nº 58.727/2019 e na Lei Municipal nº 16.703/2017.

O valor estimado da permissão de uso do Viaduto Lapa é de R\$ 3.913,00 (três mil novecentos e treze reais), enquanto a permissão de uso do Viaduto Pompéia tem seu valor estimado em R\$ 1.773,00 (um mil setecentos e setenta e três reais). Vale destacar que estes valores se referem ao preço público mensal devido em contrapartida a cessão do uso destas áreas, considerando que a permissão de uso é feita por tempo indeterminado nos termos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

O prazo para recebimento de eventuais contribuições deve ser de, no mínimo 10 (dez) dias, finalizando-se com antecedência mínima de 7 (sete) dias da publicação do edital de licitação. Por fim, as minutas de edital e de termos de permissão de uso (TPU) devem ser disponibilizadas em domínio público para o recebimento de contribuições.

## ANEXO I - SUMÁRIO EXECUTIVO

		Requisitos mínimos para consulta pública
<b>Objeto</b>		Permissão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no baixo e adjacências do Viaduto Comendador Elias Nagib Breim (Viaduto da Lapa) e do Viaduto Missionário Manoel de Mello (Viaduto Pompéia)
<b>Prazo</b>		Indeterminado (art. 114, §4º da LOM)
<b>Valor estimado da contratação</b>	Lapa	R\$ 3.913,00 (três mil novecentos e treze reais)
	Pompéia	R\$ 1.773,00 (um mil setecentos e setenta e três reais)
<b>Prazo para recebimento de contribuições</b>		10 (dez) dias, finalizando-se com antecedência mínima de 7 (sete) dias da publicação do edital de licitação.
<b>Minuta de edital</b>		Em anexo a presente justificativa técnica
<b>Minutas de Termo de Permissão de Uso (TPU)</b>		