

JUSTIFICATIVA PARA CONSULTA

PÚBLICA

*[Justificativa para consulta pública –
Requalificação e conservação de
Unidades Educacionais da DRE São
Mateus na cidade de São Paulo –
Concessão administrativa]*

Contrato nº 150/SME/2021

Maio de 2022.

I. INTRODUÇÃO

O presente documento destina-se a ofertar subsídios para a justificar o lançamento da consulta pública do projeto para a Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa para a requalificação e conservação de Unidades Educacionais da Diretoria Regional Educacional (“DRE”) São Mateus na cidade de São Paulo.

Busca-se expor os principais motivos que justificam a Parceria Público-Privada em referência, bem como a realização de sua respectiva consulta pública e audiência pública.

II. JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

O objeto da licitação, conforme minutas dos documentos editalícios, é a Parceria Público-Privada na modalidade concessão administrativa para a requalificação e conservação de Unidades Educacionais no Município de São Paulo, aquelas entendidas como as Unidades Escolares Preexistentes – um total de 90 (noventa) escolas da DRE São Mateus a serem requalificadas e conservadas – e os 4 (quatro) futuros Mini Centro Educacionais Unificados (MiniCEUs).

Em primeiro lugar, sabe-se que a gestão e manutenção de unidades escolares compreende atividade fundamental no oferecimento de educação, havendo evidências de que uma infraestrutura escolar de qualidade afeta positivamente o desempenho escolar de educandos, conforme estudos do Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID)¹ e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO).²

No âmbito do Município de São Paulo, há percepção de dificuldade na manutenção de uma boa qualidade da infraestrutura das escolas. Complexidades na coordenação das diversas necessidades de intervenções ao longo da rotina escolar ensejam falhas, a exemplo de: irregularidade nas coberturas das escolas causados pela falta de limpeza das calhas, infiltrações nos ambientes escolares, problemas de drenagem e comprometimento de muros. Por parte dos alunos, também prevalece visão de problemáticas relacionadas ao dia a dia da infraestrutura das unidades educacionais vinculadas à rede pública de ensino da SME, como apontou relatório realizado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (“TCM-SP”).³

O modelo de reforma e manutenção atual ampara-se nos seguintes aspectos: (i) as intervenções são executadas conforme a oportunidade, com baixa coordenação entre si; (ii) manutenções realizadas em periodicidade aquém do desejável; e (iii) grande volume de contratos que dispõem do mesmo objeto para unidades diferentes, o que torna custoso e menos eficiente fiscalização da gestão dos serviços prestados. Nisso, destaca-se que, só no ano de 2020, foram celebrados mais de 350 contratos relativos à manutenção predial.

Diante de tal cenário e da necessidade de subsidiar a Administração Municipal em relação a novos arranjos contratuais que pudessem contribuir com a situação da Unidades Educacionais como um todo, a SME (com apoio da Secretaria de Governo Municipal – “SGM”) publicou o Chamamento Público CH/002/2021/SGM-SEDP, cujo objeto consiste em um Procedimento de Manifestação de Interesse (“PMI”) para a

¹ Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latino-americana: Un análisis a partir del SERCE – Washington: BID, 2011. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/infraestructura-escolar-y-aprendizajes-en-la-educacion-basica-latinoamericana-un-analisis-partir>.

² Qualidade da infraestrutura das escolas públicas no ensino fundamental no Brasil – Brasília: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posinSet=1&queryId=7990941a-c4d6-47cc-94a7-f163404e5ce8>.

³ Conforme Relatório de Auditoria Programa no âmbito do TC nº 006923/2018.

realização de estudos, diagnósticos, levantamentos e projetos com vistas a auxiliar a Administração Pública Municipal na concepção de soluções inovadoras para futura iniciativa para gestão predial das unidades educacionais da DRE São Mateus e DRE Pirituba da cidade de São Paulo.

Com isso, foram recebidos os estudos de dois consórcios autorizados que continham produtos relativos aos diferentes aspectos da modelagem: subsídios para (i) modelagem de arquitetura e engenharia; (ii) modelagem operacional; (iii) modelagem econômico-financeira; e (iv) modelagem jurídica.

A presente PPP tem como objeto um total de 90 unidades escolares (nos termos editalícios, chamadas de “Unidades Escolares Preexistentes”) entre EMEIs, EMEFs e EMEFM presentes na DRE São Mateus para serem requalificadas e conservadas. A opção pela respectiva DRE para o primeiro lote desse novo modelo, se deu no sentido de privilegiar a atuação em região com maior índice de vulnerabilidade, considerando os indicadores dos distritos que integram a DRE São Mateus.

A proposta consiste em buscar um modelo contratual mais perene, que privilegie a manutenção contínua, com sólidos indicadores de qualidade e fiscalização centralizada, ensejando maior eficiência e economia na gestão.

As obras previstas no projeto visam adaptar as unidades às normas de acessibilidade e de segurança, recuperar a infraestrutura das instalações elétrica, hidráulica e predial, além de promover mais conforto a alunos e professores e adequação do ambiente escolar às propostas pedagógicas da escola.

As intervenções visam estabelecer um novo paradigma de infraestrutura escolar na rede, incorporando adequações para uma melhor qualidade da ventilação, bem como para o conforto térmico acústico da comunidade escolar. É estimulada a transformação sustentável das edificações, por meio de soluções de redução do consumo de água e energia, gerenciamento de resíduos e geração de energia por células fotovoltaicas.

Nessa linha, esclarece-se que nos últimos anos, novos modelos de construção, implantação e conservação de equipamentos públicos tem se consolidado, em especial no que tange ao uso das PPPs na modalidade de concessão administrativa.

Na área de infraestrutura educacional, tem-se a Parceria Público-Privada celebrada em 2012 pela Prefeitura de Belo Horizonte (MG), na modalidade de concessão administrativa, pioneira no cenário brasileiro até então, cujo objeto compreende a realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio, não pedagógicos, a unidades de ensino de educação básica do referido município.⁴ Diversos entes federativos têm sinalizado a intenção de estruturar projetos de Parceria Público-Privada para a construção, manutenção e provisão de serviços de infraestrutura escolar, a exemplo do Governo do Estado de São Paulo, a Prefeitura Municipal de Contagem, Prefeitura Municipal de Guarulhos e Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Assim, deve-se considerar que os benefícios da modalidade contratual em questão se configuram do arranjo complexo que substitui a mera soma de arranjos contratuais isolados por uma modalidade contratual que pressupõe a delegação integrada de serviços, que uma vez reunidos, compõem todas as frentes necessárias para a efetiva disponibilização das Unidades Educacionais aos usuários.

No âmbito do projeto, serão oferecidos, de forma integrada, os seguintes serviços:

⁴ PBH Ativos – PPP Educação. Disponível em: < <https://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps-2/educacao/> >.

- a) Requalificação completa das Unidades Educacionais, eliminando qualquer situação prévia de risco de infraestrutura, incluindo plena acessibilidade das edificações, inclusive no que tange à obtenção de AVCB e Selo de Acessibilidade Arquitetônica e sustentabilidade da edificação;
- b) Manutenção e conservação das Unidades Educacionais, incluindo instalações elétricas e hidráulicas, conservação do telhado e das calhas, elevadores, jardinagem e controle de pragas etc.;
- c) Limpeza e higiene das Unidades Educacionais, com rotina de limpeza de todos os espaços, inclusive das calhas e da caixa d'água, com remoção e destinação do lixo;
- d) Segurança das Unidades Educacionais, por meio de segurança patrimonial desarmada, e o monitoramento de imagens de CFTV;
- e) Serviços administrativos e TIC, com suporte geral à predial como um todo, oferecendo serviço de zeladoria, internet gratuita via rede cabeada e *wireless*;
- f) Serviço de *Help Desk*; e
- g) *Utilities*, com oferta de água e esgoto, energia elétrica, entre outros.

Além da contratação unificada, os serviços são controlados mediante indicadores de desempenho, os quais constituem parâmetros de qualidade. Estes parâmetros balizam a atribuição de nota pelo desempenho da futura concessionária, o que impactará no pagamento de sua contraprestação mensal.

Com estes arranjos, são esperados benefícios como:

- Qualidade: integração entre projeto básico e execução das obras permite unificação da responsabilização por falhas de projeto e nas obrigações contratuais, gerando incentivo a maior qualidade em relação à obra pública tradicional, bem como pagamento baseado em critérios objetivos de desempenho;⁵
- Celeridade: parcela significativa da remuneração do privado só é recebida após a entrega das obras requalificação e implantação;
- Constante manutenção, limpeza e suporte à operação dos ambientes: foco no resultado e escuta dos usuários e comunidade escolar; e
- Eficiência na gestão de recursos e da continuidade das atividades das Unidades Educacionais, permitindo um maior foco dos servidores municipais da SME nas atividades de cunho pedagógico.

O foco estará nos resultados da operação, e não nos meios adotados, o que conferirá sólida margem de flexibilidade para a parceira privada na consecução do objeto da contratação.

O projeto prevê, também, ações para fomentar a integração entre escola e a comunidade do entorno, reforçando a sua característica de centralidade local.

⁵ 79% das unidades construídas em contratos tradicionais foram entregues fora do prazo contratado de 13 meses, ao passo que PPPs não atrasaram - Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15197/Dissertac%cc%a7a%cc%83o%20Bruno%20Versa%cc%83o%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Além dos serviços prestados nas 90 Unidades Escolares Preexistentes anteriormente mencionadas, também está incluído no âmbito da PPP a implantação e integração de 4 MiniCEUs, bem como a integração de algumas praças públicas selecionadas com Unidades Educacionais próximas. Trata-se de um eixo da PPP que também encara as escolas como centralidades locais, seguras e acolhedoras, de forma a atuarem como âncoras em seu respectivo território, tendo como referência os Projetos Urbanos Integrados (PUIs) de *Medellín*, na Colômbia.

Os MiniCEUs são estruturas compostas por uma seleção de ambientes que hoje compõem os atuais CEUs, mas que serão implementados diretamente nos lotes das escolas, observada a capacidade construtiva de cada área. Assim, serão implantados, nas próprias escolas, FabLabs, Estúdios de Gravação, Cozinha Experimental, Sala de Esportes, Bibliotecas e mais salas de aulas, o que possibilitará a expansão do ensino integral e a realização de atividades abertas à comunidade do entorno, tais como aulas da UniCEU e atividades aos finais de semana.

Os 4 MiniCEUs objeto da PPP serão implantados e integrados às EMEFs especificadas nos documentos editalícios, quais sejam: a EMEF José Maria Whitaker, a EMEF Claudio Manoel da Costa, a EMEF Armando de Salles Oliveira e a EMEFM Rubens Paiva. A seleção dessas escolas se deu por orientações e demandas específicas da SME, bem como pelo critério de distância das escolas em relação a CEUs já existentes.

Contratualmente, o MiniCEU consiste em equipamento de Educação, Cultura e Esporte formado por um conjunto de NUVEMs predeterminado e com um programa arquitetônico semelhante aos dos Centros Educacionais Unificados (CEUs).

Os NUVEMs consistem em estruturas modulares pré-estipuladas a fim de possibilitar a expansão das Unidades Escolares. Esses ambientes possibilitam um gatilho para a potencial expansão da estrutura para o ensino integral, sendo pensadas diversas modalidades de estruturas que contêm os ambientes específicos para melhor adequar a respectiva escola às demandas de ensino integral. A título exemplificativo, existem os módulos NUVEMs voltados aos ambientes de Quadra Poliesportiva, aos ambientes de Estúdio de Gravação, aos ambientes de Biblioteca, aos ambientes de Cineteatro, aos ambientes de Piscina Coberta, aos ambientes de Sala de Aula, entre muitos outros.

A integração de tais estruturas com as Unidades Escolares parte de um entendimento (e concepção de educação integral) de que as escolas possuem uma capacidade de se tornarem um equipamento público não apenas educacional em sentido estrito, mas também cultural e social, inserido na vida comunitária, reconhecido pelos estudantes, famílias e demais agentes locais como uma referência da rede social local.⁶

Esclarece-se que o prazo de vigência da concessão foi fixado em 25 anos. Este prazo é adequado aos objetivos estratégicos da Prefeitura Municipal de São Paulo, de forma a comportar a amortização dos futuros investimentos, além da remuneração compatível com a assunção de custos e despesas dos encargos. Ademais, informa-se que o valor estimado do Contrato é de R\$ 2.351.320.175,79 (dois bilhões e trezentos e cinquenta e um milhões e trezentos e vinte mil e cento e setenta e cinco reais e setenta e nove centavos).

III. VIABILIDADE JURÍDICA E JUSTIFICATIVAS PARA O MODELO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA – LEI FEDERAL Nº 11.709/2004

⁶ Bairro-Escola – Centro de Referências em Educação Integral. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/glossario/bairro-escola/>.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (“LOM”) prevê que a concessão de serviços e bens públicos deve ser previamente autorizada pela Câmara Municipal de São Paulo por meio de lei, nos termos do art. 13, VII e IX daquele diploma normativo.⁷

Nesse sentido, a Assessoria Jurídico-Consultiva da Procuradoria Geral do Município (“AJC-PGM”) já exarou repetidas vezes o entendimento de que a Lei Municipal nº 14.517/2007, que instituiu o programa municipal de Parcerias Público-Privadas, configuraria uma autorização genérica para a delegação de bens e serviços mediante PPPs, o que dispensaria a necessidade de autorização legislativa específica para cada projeto (Informação nº 1.001/2014-PGM.AJC).

Quando da análise do projeto de lei que originaria as balizas para o Plano Municipal de Desestatização (Lei Municipal nº 16.703/2017), a AJC-PGM reiterou este entendimento na Informação nº 254/2017-PGM.AJC, conforme se destaca:

*“Esta Procuradoria Geral já havia se manifestado, em ocasião anterior, pela **legalidade da autorização legislativa genérica contida na Lei Municipal nº 14.517/07, que instituiu o programa municipal de parcerias público-privadas, e portanto pela desnecessidade de autorização legislativa específica** para a “PPP da iluminação”. (...) Como colocado no parecer de SMDP/AJ, o Tribunal de Contas do Município, no caso da “PPP da iluminação” também entendeu pela desnecessidade de autorização legal específica, considerando a autorização genérica contida na Lei Municipal nº 14.517/07.”*

(Grifou-se)

Consoante a este entendimento, em sede de julgamento do processo TC nº 72-000.577.15-07, o Plenário do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) decidiu que *“a Concessão Administrativa dos Serviços e Ativos relacionados com a Iluminação Pública, mediante Parceria Público Privada, prescinde de autorização legislativa específica, desde que respeitados os requisitos e restrições estabelecidos na Lei Federal 11.079/2004 e na Lei Municipal 14.517/2007.”*

⁷ Art. 13 (...) Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente: (...)VII - autorizar a concessão de serviços públicos; (...) IX - autorizar a concessão administrativa de uso de bens municipais; (...).

Considerando esse entendimento adotado pelo órgão máximo consultivo da PGM-SP, o requisito de autorização legislativa do artigo 13 da LOM resta atendido para o projeto de concessão administrativa ora apresentado, em razão da autorização concedida pela Lei Municipal nº 14.517/2007.

Portanto, a contratação aqui proposta possui como fundamentos jurídicos:

- a Lei Municipal nº 14.517/2007;
- a Lei Federal nº 11.079/2004; e subsidiariamente
- a Lei Federal nº 8.987/1995.

Nesse sentido, o modelo de Parceria Público Privada, nos moldes de concessão administrativa, confere à Municipalidade as ferramentas necessárias para a melhoria na gestão e realização de investimentos, por meio de um contrato de longo prazo estruturado em métricas de desempenho.

Por fim, pode-se dizer que a contratação via Parceria Público Privada na modalidade de concessão administrativa (Lei Federal nº 11.079/2004) apresenta como principais vantagens em comparação ao modelo tradicional de contratação (Lei Federal nº 8.666/1993):

- Sinergia entre requalificação e administração;
- Múltiplos escopos em um único contrato, com menor custo de gestão;
- Transferência de riscos;
- Maior eficiência e flexibilidade nos processos de contratações de materiais e serviços;
- Remuneração da concessionária atrelada à qualidade dos serviços;
- Disponibilidade de recursos; e
- Prazo suficiente para a viabilidade financeira dos empreendimentos associados.

IV. JUSTIFICATIVAS PARA A CONSULTA PÚBLICA E AUDIÊNCIA PÚBLICA

A Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe que licitações de elevado montante sejam precedidas por audiência pública, conforme se extrai do seu artigo 39 e 23:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: (...)

I - para obras e serviços de engenharia: (...)

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

(Grifou-se)

Em se tratando de projeto de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, a presente contratação encontra-se regulada pelos seguintes dispositivos da legislação federal e municipal de parcerias público-privadas, *in verbis*:

Lei Federal nº 11.079/2004

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (...)

*VI – **submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública**, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e*

Lei Municipal nº 14.517/2007

Art. 20. Os projetos de parceria público-privada serão objeto de consulta pública, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para fornecimento de sugestões.

Parágrafo Único. Os termos do edital e do contrato de parceria público-privada serão também submetidos à audiência pública, sem prejuízo e nos termos da legislação federal vigente
(Grifou-se)

Não bastasse essa disciplina legal, a regulamentação municipal de contratações públicas (Decreto Municipal nº 48.042, de 26 de dezembro de 2006) obriga à realização de consulta pública sempre que o valor do contrato superar R\$12.000.000,00 (doze milhões de reais), conforme se destaca de seu art. 1º:

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.

Sendo assim, o presente projeto suscita a necessidade 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 do contrato, (iv) prazo do valor estimado, (v) minuta de edital, com respectivos anexos e (vi) minuta de contrato decorre, portanto, das exigências legais supracitadas.

Por fim, salienta-se que o prazo para a consulta pública deve ser estabelecido observando o prazo mínimo de 30 dias de apresentação de contribuições, em atendimento ao artigo 10, VI da Lei Federal nº 11.079/2004.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, conclui-se que a concessão e a consulta pública da contratação da concessão administrativa para a requalificação e conservação de Unidades Educacionais da DRE São Mateus na cidade de São Paulo encontram respaldo no ordenamento jurídico vigente e restaram devidamente justificadas no bojo deste documento.

Em adição, todos os requisitos da contratação, necessários à consulta pública, são apresentados. O objeto é concessão administrativa para a requalificação e conservação de Unidades Educacionais da DRE São Mateus. O prazo de duração da contratação é de 25 anos. O valor estimado do contrato é de R\$ 2.351.320.175,79 (dois bilhões e trezentos e cinquenta e um milhões e trezentos e vinte mil e cento e setenta e cinco reais e setenta e nove centavos). O prazo para recebimento de eventuais contribuições é de, no mínimo, 30 dias. Por fim, as minutas de edital e de contrato seguem anexas à presente justificativa.

ANEXO I - SUMÁRIO EXECUTIVO

Requisitos mínimos para consulta pública	
Objeto	Parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa para a requalificação e conservação de Unidades Educacionais da DRE São Mateus na cidade de São Paulo
Prazo	25 (vinte e cinco) anos
Valor estimado do contrato	R\$ 2.351.320.175,79 (dois bilhões e trezentos e cinquenta e um milhões e trezentos e vinte mil e cento e setenta e cinco reais e setenta e nove centavos)
Prazo para recebimento de contribuições	A ser definido pela SME, sugere-se: <ul style="list-style-type: none"> i. período mínimo de 30 (trinta) dias; e ii. antecedência de 7 (sete) dias da publicação do edital.
Minuta de edital	Enviadas por meio do Encaminhamento 062739048 , emitido no processo SEI nº 6016.2021/0087867-1 .
Minuta de contrato	