

JUSTIFICATIVA PARA
CONSULTA PÚBLICA

*[Justificativa para consulta pública -
Terminais de Ônibus Urbanos
vinculados ao Sistema de Transporte
Coletivo Público de Passageiros –
Concessão Administrativa]*

Contrato SGM nº 014/2019-SGM

Março de
2021.

I. Introdução

O presente documento destina-se a justificar o lançamento da consulta pública do projeto de parceria público-privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema De Transporte Coletivo Urbano De Passageiros da 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. OBJETO DA CONTRATAÇÃO

O Município de São Paulo possui 31 (trinta e um) terminais urbanos de ônibus em operação, vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. A administração, operação e manutenção desses equipamentos estão incluídas no edital de licitação nº 001/2015/SMT-GA, com um custo estimado de R\$ 24,60 milhões por mês) ¹milhões por mês.

Além dos custos operacionais, muitos desses equipamentos demandam investimentos na requalificação das suas áreas operacionais, escopo que não faz parte do objeto do contrato atual de gestão dos terminais². Os 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.

Salienta-se que, apesar de cerca de 850 (oitocentos e cinquenta) mil passageiros embarcarem diariamente nos terminais de ônibus do Município³, 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

¹ Licitação nº 001/2015/SMT-GA, seu Comunicado nº 06/2018 e Anexo 4.5 atualizados pelo IPC até fevereiro de 2021.

² Faz parte do escopo do referido Edital somente a modernização do sistema de tecnologia da informação dos terminais.

³ Edital de Concorrência nº001/2015-SMT-GAB – Anexo XI.

o potencial econômico, 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.

Entende-se que o projeto de concessão ora apresentado tem o condão de proporcionar um serviço público de maior qualidade e com menor custo ao erário público, ao permitir a exploração do potencial econômico dos terminais de ônibus, além de proporcionar melhor aproveitamento ao equipamento concedido.

O presente projeto já foi objeto de licitação, por meio da Concorrência nº 001/SGM-SMT/2020, cujo edital foi publicado em 14 de janeiro de 2020, suspenso *sine die* em 15 de abril de 2020 e revogado definitivamente em 05 de fevereiro de 2021.

Dadas as diversas alterações promovidas nos documentos editalícios em tal período, a Administração Pública Municipal, em respeito aos princípios da publicidade e eficiência, de forma a proporcionar a adequação interlocução com a sociedade, decidiu submeter os documentos alterados à presente consulta pública.

Por fim, ressalta-se que o objeto de contratação é o mesmo da Concorrência nº 001/SGM-SMT/2020: a concessão administrativa para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo.

III. JUSTIFICATIVAS PARA A CONTRATAÇÃO

Apesar das necessidades prementes e, ainda, embora reconhecida a prioridade dos investimentos no restauro e reforma dos equipamentos, o Município de São Paulo vive uma realidade econômico-financeira de limitada capacidade de investimento público em equipamentos do gênero.

Os recursos sobrejacentes para fazer frente à manutenção da infraestrutura do equipamento, bem como garantir a qualidade esperada dos serviços nele prestados são deveras escassos e, ademais, concorrem com as demandas de recursos da área da saúde, educação, assistência social e outros serviços públicos essenciais à população. Assim, a destinação de verbas públicas para a manutenção da infraestrutura dos terminais de ônibus urbanos e a prestação dos serviços correlatos restou prejudicada e

a Administração Pública Municipal ficou compelida a buscar novos arranjos e parcerias, justamente para que investimentos necessários pudessem ser viabilizados e uma melhor experiência seja propiciada aos usuários.

Assim, consoante aos objetivos do Plano Municipal de Desestatização - artigo 1º da Lei Municipal nº 16.703/2017 – a contratação ora apresentada se justifica em razão de:

- (i) permitir que a Administração Pública Municipal concentre os seus esforços nas atividades em que a presença do Município seja fundamental para a consecução das suas prioridades;
- (ii) contribuir para a reestruturação econômica do setor público municipal, com especial atenção à eficiência no cumprimento de suas finalidades e sustentabilidade;
- (iii) promover investimentos nos terminais de ônibus urbanos;
- (iv) garantir a racionalização do uso e da exploração dos terminais de ônibus urbanos, mediante a avaliação de seu valor econômico e a implementação de novas formas de exploração;

Nesse sentido, os terminais de ônibus urbanos foram incluídos no Plano Municipal de Desestatização, por meio de deliberação do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias, com vistas a atender a estes objetivos, com vistas a aumentar investimentos e promover melhorias na prestação destes serviços públicos a partir da sua delegação iniciativa privada.

IV. VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO

Sob o ponto de vista constitucional, a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local – nos quais se inserem as infraestruturas terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros – é de competência da municipal.

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 (art. 13, VII e IX da LOM)⁴.

Esta autorização legislativa foi devidamente concedida pelo legislativo municipal por meio da aprovação da Lei Municipal nº 16.211, de 27 de maio de 2015, cujo artigo 1º dispõe:

*Art. 1º Fica o Executivo autorizado a delegar a terceiros, precedida ou não de execução de obra pública e mediante licitação, a exploração, administração, manutenção e conservação **de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros** e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo.*

Portanto, restou devidamente atendido o requisito de autorização legislativa prévia, exigido pela LOM.

De qualquer forma, ainda que não houvesse sido editada a referida lei, vale pontuar que 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 (PPP), 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, 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.”*

⁴ **Lei Orgânica do Município:** 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;

Consoante a este entendimento, em sede de julgamento do processo TC nº 72-000.577.15-07, o Plenário do TCM 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.*”

Considerando esse entendimento adotado pelo órgão máximo consultivo da PGM-SP, ainda que não houvesse a autorização concedida pela Lei Municipal nº 16.211/2015, o requisito de autorização legislativa do artigo 13 da LOM restaria atendido para o projeto de concessão administrativa ora apresentado, em razão da autorização concedida pela Lei Municipal nº 14.517/2007.

Portanto, a contratação ora proposta tem como fundamentos jurídicos:

- a Lei Municipal nº 14.517/2007;
- a Lei Municipal nº 16.211/2015;
- a Lei Federal nº 11.079/2004; e subsidiariamente
- a Lei Federal nº 8.987/1995.

V. JUSTIFICATIVAS PARA MODELO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA – LEI FEDERAL Nº 11.079/2004

A modelagem proposta mira prover uma resposta global às necessidades dos 31 (trinta e um) terminais distribuídos pela cidade. 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.

A implantação de um novo modelo de gestão, atrelado a indicadores de desempenho e à requalificação da infraestrutura dos terminais de ônibus urbanos permitirá ao Município de São Paulo prover um melhor serviço de embarque e desembarque de pessoas no âmbito do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros.

As melhorias previstas almejam desenvolver terminais, estações de transferência, pontos de parada e demais conexões, de modo a proporcionar um serviço público de maior qualidade a todos os usuários, com equipamentos acessíveis e de maior qualidade.

Com efeito, dentre os principais benefícios esperados com a implementação do projeto, é possível destacar:

- **Requalificação dos terminais de ônibus urbanos:** Padronização de especificações técnicas mínimas a que os terminais deverão atender, com regulação estabelecida por normas técnicas.
- **Atualização tecnológica constante:** incorporação de novas soluções, métodos e tecnologia durante todo o prazo da concessão.
- **Melhoria da qualidade dos serviços de administração, manutenção, vigilância e limpeza:** requalificação e atualização tecnológica constante permitirão a otimização dos serviços, com redução dos custos diretos e indiretos.

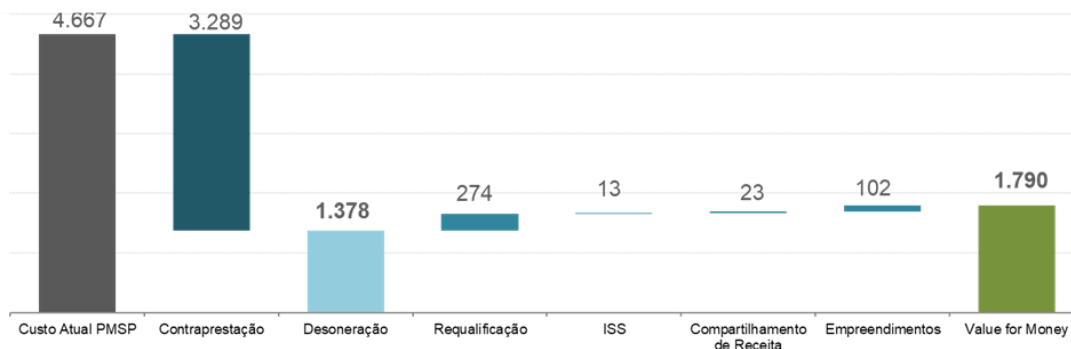
Perceba-se que os instrumentos mais atuais do planejamento municipal corroboram a relevância dos resultados esperados com o projeto da “PPP dos terminais de ônibus”, conforme é possível se extrair das metas estabelecidas no Programa de Metas 2017-2020 do município, dentre elas, destacando-se o aumento do uso de transporte público e a melhoria da acessibilidade de equipamentos públicos urbanos.

A contratação via Parceria Público Privada na modalidade de concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004 apresenta como principais vantagens em relação ao modelo tradicional de contratação (Lei Federal nº 8.666/1993):

- Sinergia entre requalificação e administração
- Múltiplos contratos em um único, 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

Ademais, a contratação ora proposta é conveniente e oportuna em razão de elevar a vantajosidade econômica (*Value For Money*) na gestão destes serviços. O gráfico abaixo resume, em milhões de reais a valor presente, o *Value For Money* do projeto de PPP dos Terminais de Ônibus Urbanos vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros da Cidade de São Paulo:



Segue, portanto, que o projeto apresenta um *Value for Money* de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão para o Município de São Paulo, a valor presente descontado a taxa de 5,0% ao ano.

A presente concessão atende às necessidades de interesse público de modernização de infraestrutura e dos serviços atrelados aos equipamentos, infraestrutura e bens associados ao embarque e desembarque de passageiros no transporte coletivo público. Por fim, tal regime permite um incremento de eficiência e vantajosidade econômica (*value for money*) frente à atual forma como estes equipamentos são atualmente geridos pelo Município de São Paulo, estando em linha com os objetivos do Plano Municipal de Desestatização (“PMD”).

Diante do exposto, a concessão administrativa, nos moldes da Lei Federal nº 11.079/2004, apresentou-se como a melhor opção a ser adotada para a concessão para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros da Cidade de São Paulo.

VI. Justificativas para 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:

Lei Federal nº 8.666/1993

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);*

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.

Não bastasse essa disciplina legal, a regulamentação municipal de contratações públicas 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:

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. (...)

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.

VII. Considerações finais

Diante de todo o exposto, conclui-se que a concessão e a consulta pública da contratação da concessão administrativa dos terminais de ônibus urbanos 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 da contratação é a concessão administrativa para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo. O prazo de duração da contratação é de 30 (trinta) anos.

O valor estimado da contratação é R\$ 1.885.869.430,00 (um bilhão, oitocentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e nove mil e quatrocentos e trinta Reais) para o BLOCO NOROESTE, R\$ 2.351.467.899,00 (dois bilhões, trezentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil e oitocentos e noventa e nove Reais) para o BLOCO SUL, e R\$ 2.007.159.788,00 (dois bilhões, sete milhões, cento e cinquenta e nove mil e setecentos e oitenta e oito Reais) para o BLOCO LESTE.

O prazo para recebimento de eventuais contribuições deve ser de no mínimo 30 (trinta) dias, finalizando-se com antecedência mínima de 7 (sete) dias da publicação do edital de licitação. Por fim, as minutas de edital e de contrato foram enviadas anexas por meio do Encaminhamento SPP/PROJETOS - TERMINAIS N° 040413302, emitido no processo SEI n° 6071.2019/0000348-5.

ANEXO I - SUMÁRIO EXECUTIVO

Requisitos mínimos para consulta pública	
Objeto	Parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo.
Prazo	30 (trinta) anos, conforme cláusula 7ª da minuta de contrato
Valor estimado do contrato	Bloco Noroeste R\$ 1.885.869.430,00 (um bilhão, oitocentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e nove mil e quatrocentos e trinta Reais)
	Bloco Sul R\$ 2.351.467.899,00 (dois bilhões, trezentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil e oitocentos e noventa e nove Reais)
	Bloco Leste R\$ 2.007.159.788,00 (dois bilhões, sete milhões, cento e cinquenta e nove mil e setecentos e oitenta e oito Reais)
Prazo para recebimento de contribuições	A ser definido por SGM/SMT, observados os requisitos legais de <ul style="list-style-type: none"> i. o 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 SPP/PROJETOS - TERMINAIS N°040413302, emitido no processo SEI n° 6071.2019/0000348-5
Minuta de contrato	