PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DE SALVADOR

RECOMENDAÇÃO Nº 04/2013

Recomendação ao Prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto, e ao secretário da SEMUT, José Carlos Aleluia, visando o aperfeiçoamento da gestão municipal da mobilidade urbana, especialmente quanto ao recente Edital de Licitação da Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus no Município de Salvador.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA,** pela Promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo, que esta subscreve, tendo por base os elementos colhidos no Inquérito Civil de mobilidade urbana nº 003.0.265246/2012, e:

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público, por força do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, expedir Recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos bens e direitos, cuja defesa esteja no âmbito de suas atribuições, fixando prazo razoável para adoção das providências cabíveis;

CONSIDERANDO o direito fundamental à cidade e ao planejamento urbanístico, esculpido no art. 182 da Constituição, *ex vi:*

> *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, no art. 2º, VII, estabelece que a política urbana objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, estabelecendo, como diretrizes gerais, o direito fundamental à cidades sustentáveis, a gestão democrática da cidade, com efetiva participação da sociedade civil no planejamento do desenvolvimento da cidade, sendo especialmente importante a discussão da mobilidade urbana, que repercute de forma tão íntima e direta na vida de todos os soteropolitanos, com repercussões de conteúdo econômico, social, ambiental e de saúde;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, estabelece que o Plano Diretor, aprovado por Lei Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e é parte integrante do processo de planejamento municipal, sendo o verdadeiro coração da política urbana, cuja alma é a gestão democrática da cidade e que em 29 de outubro de 2013 o Prefeito expediu o Decreto Nº 24.392, publicado no Diário Oficial no dia 30 de outubro de 2013, criando a Comissão Técnica para a Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU e da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, composta inicialmente por representantes de secretarias do Município;

CONSIDERANDO que a revisão do novo PDDU de Salvador irá contemplar diretrizes estratégicas visando preparar a cidade em sua inevitável ordenação megametropolitana, a médio e curto prazo, e por certo dedicará capítulo à mobilidade urbana. Estas diretrizes indicam as linhas mestres de desenvolvimento do Sistema de Transporte Público, tanto nas locomoções flexíveis como em guias fixas, assim como o tratamento a ser recomendado nas estruturas viárias para circulação exclusiva, pontos de conexão, sistemas: de controle do desempenho, de rastreamento social e patrimonial, o que obriga-nos a tomar providências que estabeleçam padrões de conforto e capacitação para absorver as taxas de crescimento da população e reordenação para Desenvolvimento Regional Sincronizado.

CONSIDERANDO que está em vigor, desde janeiro de 2012, a Lei 12.587/2012 - PNMU, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, e que esta tornou

imprescindível que os Municípios “com mais de 20 mil habitantes” elaborem seus **Planos de Mobilidade Urbana** integrados ao PDDU, que deverão ter como foco o transporte não motorizado e o planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta e priorização do transporte coletivo de passageiros, com visão de médio e longo prazo;

CONSIDERANDO que a Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelece dentre os seus princípios, diretrizes e objetivos a gestão democrática e controle social do planejamento da mobilidade urbana; eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana, incentivo ao uso de energias renováveis e menos poluentes e sistema de tarifa que preze pela simplicidade, publicidade e modicidade;

CONSIDERANDO a necessidade de implantação de um sistema tático físico operacional de transporte público, capaz de suportar as taxas de crescimento populacional numa abrangência megametropolitana dentro do município, com sistema de gestão institucional da qualidade integrada e participativa de todos os seguimentos da sociedade nos investimentos, contemplando-se a reestruturação das planilhas de custos, assegurando simultaneamente inovação contínua e modicidade tarifária.

CONSIDERANDO que foi disponibilizada, em 06.11.2013, para consulta pública através de e-mail, até o dia 22.11.2013, prorrogado por mais oito dias, minuta do Edital de Licitação da Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus no Município de Salvador;

CONSIDERANDO que o lapso de tempo e a forma de consulta não atende ao quanto preceituado na Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, que reiteradamente exalta a gestão democrática e o controle social, e que o conteúdo do edital revela risco intolerável de violação à ordem urbanística e a prorrogação da consulta pública por oito dias não sana o problema;

RECOMENDA, o Ministério Público, ao Prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto, e ao secretário da SEMUT, José Carlos Aleluia, as medidas que seguem:

1. Que analisem a possibilidade do não lançamento do edital de concorrência até a publicação da Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador e a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, considerando que tais diplomas legais trarão alterações profundas na circulação viária, na infraestrutura do sistema de mobilidade urbana e, consequentemente, no serviço de transporte público coletivo, sendo imprescindível não "atropelar" (com compromissos a longo prazo – 30 anos!) as etapas sequenciais lógicas para construção de um eficiente sistema tático, físico e operacional de transporte público;

2. Na hipótese do Município entender necessária a realização célere da concorrência para Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus no Município de Salvador, proceder alteração do edital de forma a:

2.1. Esclarecer os estudos realizados e critérios selecionados para definição do número e poligonal de bacias operacionais de transporte, observando que o conceito de bacia de transporte refere-se a aglutinação, considerando os critérios de gestão de logística e não de integração temporal;

2.2. Reduzir o prazo de exploração dos serviços para 05 anos, considerando o caráter experimental da concessão por bacia operacional de transporte, associado ao fato da iminente revisão do PDDU e LOUOS e elaboração e implantação do Plano de Mobilidade Urbana, ademais os investimentos para este modal flexível não justificam um lapso de tempo tão elevado previsto no edital. Tal período deve ser instituído como um processo de transição da situação atual.

2.3. Conjugar, ao critério de julgamento da concessão da outorga da bacia operacional de transporte, além do **maior valor de oferta**, também a MELHOR QUALIDADE;

2.4. Substituir o responsável pela realização dos estudos técnicos para promoção da adequação do serviço de transporte na Capital, visando sua racionalização, ampliação da acessibilidade e melhoria da qualidade dos serviços. O estudo, pelo edital, seria realizado pelas concessionárias. Tal

estudo é de fundamental importância, e deve preceder a concorrência pública, e valer-se não apenas dos estudos existentes no Município, mas especialmente da pesquisa OD- Origem e Destino, realizada pelo Estado da Bahia, através da Secretaria de Infraestrutura do Estado, e ainda proceder estudos complementares. Os estudos devem ser realizados pelo Município, pois trata-se de ação de planejamento, que é atribuição do Município, por força do art. 18, inciso I da Lei 12.587/12;

2.5. Observar os resultado da pesquisa Origem e Destino, realizada pelo Governo do Estado através da SEINFRA, que representa uma fotografia detalhada da mobilidade urbana de Salvador no ano de 2012, sendo, portanto, um estudo atualizado, abrangente e rico de informações, suprindo lacuna de informação, pois a última pesquisa de Origem e Destino foi realizada em 1995 e atualizada em 1998. É incompreensível que o edital mencione apenas superficialmente a pesquisa Origem e Destino;

2.6. Quanto ao sistema tecnológico é necessário a inserção do incentivo ao desenvolvimento do uso de energias renováveis e menos poluentes. O edital é totalmente omisso e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana orienta tal diretriz no art. 6º, inciso V e no art. 23, inciso VII ("monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias, em razão da criticidade dos índices de emissão de poluição");

2.7. Observar as garantias pertinentes ao meio ambiente do trabalho dos motoristas e cobradores, atendendo o quanto disposto na NBR18001, mas observando, ainda, a exigência de proibição do exercício de outras atividades para o motorista, para evitar a dupla jornada, que compromete a segurança coletiva, e, ainda, buscando a implantação de diversas medidas, a exemplo dos câmbios automáticos, direção elétrica e a proibição dos motores dianteiros;

2.8. Maior transparência na estrutura tarifária, pois não é esclarecido no edital os critérios para revisão da tarifa, procrastinando tal providência para até dezembro de 2015. A Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana determina a simplicidade na compreensão da estrutura tarifária e o edital

não atende tal requisito;

2.9. Pertinente à qualidade e quantidade na prestação do serviço de transporte coletivo, também percebe-se falha no edital, por não esclarecer quais as mudanças que ocorrerão no sistema de transporte por ônibus, em cada bairro, em termos de linhas, frequências, tempo de viagens etc. Tal informação é fundamental e guarda correlação direta com a vida cotidiana do cidadão e com a qualidade mínima que deve ter tal serviço. O edital não esclarece quais as mudanças que ocorreram para racionalização das rotas de transporte. Pontue-se que o edital não apresenta qualquer mapa-esquema que esclareça o traçado das rotas de transporte. É inadequado licitar as bacias operacionais de transporte sem especificar as linhas de cada bacia. O edital menciona roteiros de linhas de ônibus, mas não há estudos ou informações que demonstrem que elas contemplam as demandas populares por transporte público, e a previsibilidade de atendimento à taxas de crescimento. O número de veículos por linha que será disponibilizada também não está claro, o que impossibilita o cidadão saber o tempo de viagem e o tempo de espera nos pontos de ônibus;

2.10. O edital menciona no item 16.6.3.2 que 50% do valor das receitas líquidas acessórias serão repassadas para o Município de Salvador. Ocorre que as receitas acessórias, por determinação da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana deverão ser destinadas a favorecer a modicidade da tarifa do usuário, conforme prevê expressamente o art. 9º, § 10º, inciso I e o art. 10, inciso V;

2.11.1 - O edital informa que a remuneração do concessionário corresponderá a arrecadação das tarifas públicas e as receitas acessórias sem estabelecer a destinação dessa receita alternativa para contribuir para a modicidade da tarifa, a exemplo da publicidade e serviço de bordo;

2.11.2 - Identificar no edital, visando atender a diretriz constante no art. 10, inciso V da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, as receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como a parcela destinada à modicidade tarifária;

2.11. O edital também é omisso quanto as metas de qualidade e

desempenho a serem atingidas pelas concessionárias e seus instrumentos de controle e avaliação e as sanções que venham a ser aplicadas às concessionárias que não cumpram as metas, conforme diretrizes estabelecidas no art. 10 da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana;

2.12. No edital há menção de que a frota de partida serão 2.532 veículos e que a renovação ocorrerá em 20% em 2014 e 15% por ano, até atingir a idade média de 3,5 anos. Ocorre que não sabemos qual é a idade da frota das empresas que vencerão a concorrência. Como fazer essa previsão futura? *Mister* que o edital esclareça melhor este aspecto, bem como o percentual da frota de reposição.

2.13. O edital estabelece no item 28.3 que o Município, através de lei e regulamento próprio, estabelecerá contrapartidas à gratuidade prevista na legislação para o serviço de transporte coletivo. Ocorre que a previsão é feita por Lei Federal, sendo um ônus a ser absorvido pela concessionária, o que, em tese, já estaria representado na tarifa;

2.14. Visando assegurar a participação da sociedade civil no planejamento da política de mobilidade urbana mencionada nos arts. 2º (gestão democrática do sistema nacional de mobilidade urbana), 5º (gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da política nacional de mobilidade urbana), 14º, inciso II (participar do planejamento, da fiscalização e avaliação da política local de mobilidade urbana) e 15º, a seguir transcrito:

> "Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:
> I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
>
> II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;
>
> III - audiências e consultas públicas; e
>
> IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas."

Impõe-se a necessidade de consulta do Conselho Municipal de Transporte, da realização de AUDIÊNCIAS PÚBLICAS e um procedimento sistemático de comunicação, de forma a efetivamente estimular a participação da sociedade civil. Na forma em que está no edital, consultas meramente por e-mail, não há transparência no processo, nem efetivo resultado. O assunto é complexo e deverá ser discutido no Conselho, em reuniões com o CREA, CAU e IAB. Observa-se que a lei não usou a expressão “ou”, mas sim “e”, de forma a demonstrar que tais instrumentos devem ser usados simultaneamente. A realização apenas de consulta pública por e-mail não atende à exigência legal. *Mister* a realização de três audiências públicas e divulgação de relatório com apreciação das sugestões.

2.14.1 - Faz-se necessário a prorrogação do prazo por mais 30 dias, a realização de três audiências públicas, e divulgação do relatório listando todas as contribuições realizadas por email, informando quais foram acatadas, quais não foram, e a justificativa, com encaminhamento, por e-mail, para os cidadãos que enviaram contribuições. Mister ainda a divulgação das audiências públicas e da consulta através dos diversos recursos de mídia, especialmente televisão.

2.15. Constar, no Edital, uma cláusula mencionando, de forma expressa, que as bacias operacionais e transporte licitadas estarão sujeitas a modificações no modelo operacional das redes estruturantes e redes locais, por decisão do poder público, com a edição do novo PDDU e do Plano de Mobilidade Urbana do Município de Salvador. Tal cláusula é importante na medida em que o art. 24 da Lei 12587/2012 estabelece que o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e contemplará questões relativas ao serviço de transporte coletivo, a circulação viária, a infraestrutura de mobilidade urbana, a acessibilidade para pessoas com deficiências, a integração dos modais e os polos geradores de viagem, os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo, e tal instituto ficará esvaziado com a concessão multirreferida;

2.16. Adotar providências no sentido de iniciar a elaboração do Plano

de Mobilidade Urbana de Salvador, que deverá estar integrado com a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal, em fase de elaboração. Todas as fases devem ser conduzidas atendendo ao princípio da gestão democrática, fomentando a efetiva participação da sociedade civil no planejamento urbano. Vale ressaltar a exiguidade do prazo, já que, por força do §3º do art. 24 da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Plano de Mobilidade Urbana Municipal deverá estar elaborado até abril de 2015.

Diante da urgência, assinala-se, nos termos do art. 6º, inciso XX da Lei Complementar nº. 75/93, o prazo de 10 (dez) dias para a resposta à presente recomendação.

Adverte-se que o não atendimento a presente recomendação, sem justificativa, importará no ajuizamento das competentes medidas judiciais civis e criminais, se for o caso, visando resguardar o meio ambiente.

Requisita-se que a presente recomendação seja adequada e imediatamente divulgada, a fim de dar-se publicidade a mesma.

Salvador, 28 de novembro de 2013

Hortênsia Gomes Pinho
Promotora de Justiça