

# CENTRO DE CONVENÇÕES

## RELATÓRIO JURÍDICO



**CONCESSÃO DE USO ONEROSA, COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA, PRECEDIDA DE OBRA, PARA MODERNIZAÇÃO, EXPLORAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO CENTRO DE CONVENCÇÕES DE TERESINA**

**Abril/2019**



## 1. APRESENTAÇÃO

Trata-se de projeto voltado para concessão de uso, a título oneroso, com destinação específica, precedida de obra, para modernização, exploração, operação e manutenção do CENTRO DE CONVENÇÕES. O presente relatório tem como pressuposto apresentar o resultado dos estudos relativos à viabilidade jurídica e institucional do projeto. Para tanto, foram observados: o ambiente regulatório existente, a modelagem escolhida, as demandas apresentadas pelo Poder Concedente, a matriz de risco associada a concessão do empreendimento e a matriz de governança necessária para efetiva gestão do contrato.

Os estudos elaborados foram executados em conformidade com as regras jurídicas, técnicas e econômicas necessárias para deixar o projeto viável e atrativo. O objetivo, ao final, é que o projeto seja exitoso e gere um contrato que garanta retorno positivo para os parceiros envolvidos e para sociedade.

## 2. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A CONCESSÃO DE USO DO IMÓVEL

Para que o governo do Estado possa outorgar, mediante Concorrência Pública, a concessão de uso, a título oneroso, com destinação específica, precedida de obra, para modernização, exploração, operação e manutenção do centro de convenções, é imperativo que sejam observados os incisos II, V, VI e XIII do art. 102 da Constituição Estadual, e o disposto no inciso XIII do art. 35 da Lei Complementar nº 28, de 09 de junho de 2003, acrescentado pela Lei nº 6.145, de 16 de dezembro de 2011. Nesse sentido, foi encaminhado à ALEPI, pelo Governador do Estado do Piauí, o devido projeto de lei tratando da matéria, para fins de aprovação da concessão.

Por outro lado, no intuito de dar agilidade e eficiência ao procedimento administrativo, o Poder Concedente poderá, enquanto o projeto de lei tramita na ALEPI, proceder à realização de consulta pública e audiência pública a fim de obter as contribuições acerca do projeto. Todavia, a publicação do edital da licitação fica condicionada à aprovação do Projeto Lei que autoriza a Concessão de Uso do Imóvel, a título oneroso e sua conversão em lei estadual autorizativa.

Após a publicação da lei autorizativa, a Secretaria de Turismo- SETUR, o Poder Concedente do projeto, através da SUPARC, poderá publicar o edital, que foi elaborado observando as normas e exigências previstas na Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, e, subsidiariamente, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, bem como nas suas posteriores alterações.

Do ponto de vista jurídico, a outorga solicitada ao Poder Legislativo compreende o exercício do direito de uso do imóvel pelo particular, com observância da destinação específica do CENTRO DE CONVENÇÕES, para a melhoria dos serviços ofertados à população.

A Concessão de uso será efetivada mediante a celebração de contrato específico, no qual foram estabelecidas as condições de execução do projeto, especialmente sobre as obrigações decorrentes da concessão, a gestão dos riscos e a forma de monitoramento do contrato pelo governo do Estado.

Nos termos dos estudos técnicos, em especial o econômico financeiro, o contrato terá prazo de duração de 20 (vinte) anos, contados a partir da assinatura do contrato, podendo ser renovado por mais 05 anos. Vale registrar que a concessão é pessoal e intransferível, salvo quando houver prévia e expressa autorização do Poder Concedente.

### 3. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO PROJETO

Para implantação do projeto foram observados os seguintes diplomas jurídicos:

- Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988;
- Constituição do Estado do Piauí;
- Lei Federal nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995;
- Subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei Federal nº 10.406, de 2002 (Código Civil).
- Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008;
- Lei Federal nº 8.623, de 28 de março de 1993;

### 4. MODELO JURÍDICO ADEQUADO AO PROJETO

#### 4.1. Fundamentos Constitucionais:

De acordo com a Constituição Federal, o turismo no Brasil é tratado como assunto de ordem social.

Em seu artigo 180, a Constituição Federal, considera o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico do Estado, incumbindo tanto à União como aos Estados, Municípios e Distrito Federal criar as condições para seu incentivo e promoção.

É o que discorre o artigo 180 da CF, *in verbis*: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Vale ressaltar que o desenvolvimento econômico é reconhecidamente importante, todavia não é o bastante para o desenvolvimento social, e que este depende de uma série de fatores e de políticas públicas voltadas para a distribuição da riqueza obtida na economia.

Quanto ao texto constitucional, deve-se observar a preocupação do Poder Constituinte originário com o desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro, sobretudo, quando enaltece os princípios gerais da Ordem Econômica que devem ser observados pelos Poderes Constituídos. Nesta senda, vê-se que o turismo é, também, um fator também determinante no processo de crescimento econômico e de inclusão social, e é por isso que está incluído, no âmbito da Constituição Federal, no Capítulo I (dos Princípios Gerais da Atividade Econômica) referente ao Título VII (da ordem econômica e financeira).

A Constituição do Estado do Piauí, por sua vez, abriga os mesmos princípios e define em seu artigo 187, que: “Art. 187. Como fator de desenvolvimento social e econômico, o Estado e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo.”

Os princípios regentes da ordem econômica devem ser considerados como normas programáticas a serem observadas pelo formulador de políticas públicas, bem como pelo interprete ao se deparar com alguma questão constitucional. Da mesma forma, além dos princípios referidos, a ordem econômica constitucional brasileira possui como fundamentos a valorização do trabalho e a livre-iniciativa, objetivando em última instância a justiça social.

Cabe-nos ressaltar que, em relação à livre-iniciativa, “*ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, embora importante, já que sua ação deve reger-se pelo chamado “princípio da subsidiariedade”*” desde que, a liberdade de iniciativa particular, não seja afetada.

A justificativa para a intervenção do Estado na promoção do turismo deve-se a relevância da atividade para geração de empregos, portanto enaltecendo-a e também fator de valorização do trabalho humano e da livre-iniciativa, bem como a atividade, desde claro se cumprida sem impactos negativos ao meio ambiente, sendo um componente para o desenvolvimento sustentável do Estado. Assim, em regra se prestigia a atuação livre na atividade econômica, cabendo ao Estado intervir somente supletivamente, de forma “subsidiária”.

Nesse caso, o papel fomentador do turismo a que cabe o Estado tem a intenção de garantir o desenvolvimento social e proporcionar o incentivo a diversificação das atividades econômicas.

Partindo destas premissas, o Governo do Estado do Piauí tem acompanhado o crescimento das atividades relativas ao turismo local e regional, proporcionado a requalificação de infraestruturas voltadas ao segmento. Através do planejamento e da logística, o propósito é aproveitar as potencialidades e aptidões existentes, e promover o desenvolvimento do turismo em todo o Estado. A finalização da obra de reforma da estrutura física, com implementação de ações que modernizam o CENTRO DE CONVENCÇÕES, está entre as prioridades da Administração pública estadual.

#### 4.2. Histórico jurídico do Projeto

No Brasil, desde o advento da Lei de Concessões de serviços públicos, em 1995, observa-se uma ampliação das modalidades de prestação de serviços públicos a partir de ajustes entre o Poder Público e a iniciativa privada. Com o apoio de empresas especializadas e conhecimentos técnicos em diferentes setores da economia, evidencia-se uma sensível melhora na prestação destes serviços, vez que passam a ser oferecidos à população de modo mais eficiente.

A legislação brasileira admite diversas formas de parcerias, sendo mais comumente utilizadas as concessões, as permissões e autorizações, as delegações e os convênios e, recentemente, Lei nº 8.987/95 e as Parcerias Público- Privadas, reguladas pela Lei 11.079/2004.

A concepção inicial do projeto estava estruturada com a entrega da obra de reforma do espaço através de contrato firmado entre a Secretaria de Turismo- SETUR e a empresa SOFERRO.

Os primeiros estudos de viabilidade do projeto foram realizados sob a premissa de que o equipamento estaria com a obra finalizada antes da contratação da concessão de uso.

Neste sentido, foram submetidos à análise do Conselho Gestor, na Décima Quinta reunião ordinária, os estudos realizados com o conceito acima referenciado. Vale dizer que, nessa reunião, foi destacada e ressalvada, em ata, que a condição para a realização licitação do projeto era a conclusão da obra de reforma.

Contudo, a retomada das obras pela SETUR, através do Contrato n.º 004/2014, cujo objeto era a execução das obras de construção e requalificação do Centro de Convenções – 2ª Etapa, foi marcada por inúmeras suspensões e interrupções, o que resultou no distrato do contrato ora especificado. Com a tomada de decisão pela rescisão do contrato da obra, a almejada entrega do equipamento à coletividade não foi possível e, conseqüentemente, foi interrompido o processo de concessão na forma aprovada pelo CGP.

No intuito de finalizar a obra e de pronto resolver a questão relativa à gestão do equipamento, a Secretaria de Turismo solicitou a Superintendência de Parcerias e Concessões, em 09 de janeiro deste ano, a indicação de solução adequada e em menor tempo possível.

Dada a provocação da SETUR, a SUPARC, prezando pela eficiência na gestão pública, e tomando como base as modelagens contratuais previstas em lei que tratam da utilização de bens públicos por particulares, apontou, por meio de estudos técnicos, a possibilidade da aplicação do instituto da Permissão de Uso Qualificada, a título precário e oneroso, como solução imediata e factível para entrega da obra e início da operação do equipamento.

Sucedee, porém, que, uma vez submetido o modelo da Permissão de uso a avaliação e manifestação da PGE, esta exarou parecer de n.º 366/19 opinando pela inviabilidade jurídica da aplicação da permissão de uso e recomendando pela continuidade do processo de Concessão do Imóvel.

Por este motivo, o projeto da Concessão de uso foi retomado e a instrução do processo e estruturação dos estudos foi realizada considerando a conclusão da obra como uma obrigação da concessionária.

#### 4.3. Da modalidade jurídica aplicada ao projeto

A utilização de bens públicos por particulares através de título jurídico individual público pode ser contratada através de três formas: autorização, permissão ou concessão de uso.

Das modalidades de concessões existentes na legislação brasileira, a Concessão de Uso, a título oneroso, mostrou-se como a mais adequada ao caso, pois possibilita ao Poder Concedente dar destinação adequada e específica ao patrimônio público em questão sem atribuir grandes riscos financeiros e administrativos ao Estado, continuando o Poder Público como titular do bem.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação.”*

A concessão de uso, como anota Hely Lopes Meirelles é:

*“Contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração” (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p.529).*

Trata-se, na espécie, de modalidade de concessão constitutiva, em que o Poder Concedente outorga ao concessionário, poderes e deveres de natureza diversa daqueles que lhe incumbe, porém, ao repassar o direito de utilização do bem público, conserva o domínio, bem como o poder de polícia sobre o bem alvo da concessão, e, ainda, as prerrogativas de alterar e rescindir o contrato de forma unilateral.

No caso em epígrafe, a função do Estado, de natureza legal, é fomentar a atividade ligada ao turismo estadual e ao concessionário caberá dispor do espaço concedido para viabilizar eventos nesse segmento que estimulem o trade turístico local e regional.

#### **4.4. Procedimento Licitatório e a aplicabilidade da Inversão de Fases**

O procedimento licitatório a ser adotado para a viabilizar a contratação do presente projeto deve observar, subsidiariamente, as regras da Lei 8.666/93, e deve ser processado através da

modalidade de concorrência, com inversão das fases de abertura dos documentos de habilitação e de julgamento das propostas.

Nos termos do art. 23 da Lei 8.666/93:

*“A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.*”

Sobre a inversão de fases, para efeito de esclarecimentos, segue a justificativa empregada no procedimento licitatório.

*“A inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento consiste em inovação legal no Direito Administrativo, em que consiste “no exaurimento da etapa competitiva e no exame das condições de licitação exclusivamente em face do licitante que apresentou a proposta aparentemente mais vantajosa” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 374).*”

A inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento permitirá simplificar o procedimento licitatório para Concessão de uso. Esse formato visa conferir maior celeridade a licitação.

Conforme indicado no EDITAL, as empresas proponentes apresentarão os envelopes referentes à PROPOSTA ECONÔMICA e DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, em envelopes distintos, no dia e hora estabelecidos no Edital.

O critério de julgamento da proposta econômica será MAIOR PERCENTUAL DE OUTORGA SOB A RECEITA BRUTA MENSAL.

Na sequência, atendidas as exigências de habilitação, a licitante melhor classificada será declarada habilitada e vencedora do certame, sendo divulgado o resultado final da licitação através de ata da sessão de análise dos documentos de habilitação ou por meio do site [www.ppp.pi.gov.br](http://www.ppp.pi.gov.br), do DOE, do site do TCE e do e-mail cadastrado pelas LICITANTES e aberto prazo para recurso.

*“A vantagem fundamental da licitação com inversão de fase em relação às tradicionais está no fato de – enquanto nas licitações tradicionais o Poder Público está obrigado a, antes de abrir a proposta de preço (combinada eventualmente com a proposta técnica), analisar a documentação relativa à qualificação financeira, técnica, regularidade fiscal e jurídica de todos os participantes – nas licitações com inversão de fases o Poder Público só analisar a qualificação e regularidade do licitante que ofereceu a melhor proposta.” (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 301).*

Dessa forma, haverá uma redução do tempo de avaliação das propostas pelos licitantes, alcançando maior eficiência da Administração Pública na realização do processo licitatório, e eficácia por meio da escolha da proponente que melhor atenda às exigências descritas em edital.

A melhor doutrina acerca do instituto da inversão de fases nos procedimentos licitatórios preleciona que:

*Da avaliação das propostas se estabelece uma classificação conforme os valores e as notas obtidas. A partir dessa classificação, define-se o licitante melhor classificado, no qual será o único a ser avaliado na fase posterior de habilitação. O julgamento de propostas técnicas visa atender a determinados processos licitatórios em que a execução técnica possui relevância intermediária ou exigência de domínios de conhecimentos mínimos dos aspectos técnicos envolvidos para a futura execução. Ressalta-se que domínios ou destrezas específicas acima do estipulado como mínimo no instrumento licitatório não acrescenta valor à sua “performance” para a Administração (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 292).*

A inversão de fases certamente aportará consigo os seguintes benefícios ao certame:

- Simplificação do processo licitatório;
- Celeridade nos julgamentos;
- Redução considerável do número de recursos e contrarrazões;
- Análise dos documentos de habilitação somente da proposta melhor classificada;
- Redução do tempo de julgamento das propostas e recursos, o que proporciona melhorias e eficiências de gestão durante a fase de habilitação;
- Mitigação do risco de conluio entre empresas;

## 5. DA TITULARIDADE DO IMÓVEL:

No que se referente à titularidade do imóvel a ser concedido, analisando os registros em cartório, consta o imóvel localizado na Avenida Marechal Castelo Branco, S/N, Cabral, na cidade

de Teresina PI, sob registro nº 7.876, Livro 3-J AP, fls. 148v/149, do 4º Cartório de Ofício de Notas e Registro de Imóvel de Teresina-PI, como pertencente e registrado em favor do Estado do Piauí. Nos termos do memorial descritivo em anexo, a área da concessão está delimitada por meio de processo de georreferenciamento, e os documentos relativos a tais procedimentos constam no Processo Nº AB.010.1.000634/15-75, nas páginas nº 385 a 391, e ANEXO 6 do Contrato, ficando excetuadas do projeto as demais áreas constantes no supracitado registro.

O objeto a ser concessionado totaliza uma demarcação territorial total de 14.034,47 m<sup>2</sup> (quatorze mil e trinta e quatro metros e quarenta e sete centímetros quadrados), e foi a área considerada para efeito de elaboração do conteúdo técnico e econômico financeiro do projeto.

## 6. ESTRUTURA DE REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA –

A CONCESSIONÁRIA será remunerada mediante o recebimento das seguintes receitas:

- Aluguel dos auditórios;
- Aluguel do teatro;
- Estacionamento;
- Aluguel dos espaços internos;

Noutro giro, a CONCESSIONÁRIA está, previamente, autorizada a explorar receitas acessórias, incluindo a possibilidade de construção do edifício garagem na área da concessão.

## 7. OUTORGA

O resultado do estudo econômico financeiro e do estudo demanda apontou que há espaço para cobrança de outorga no projeto, ainda que seja necessário um período de carência para início do pagamento pela Concessionária.

## 8. MATRIZ DE RISCO

Embora projetos de Concessão de Uso não demandem a elaboração de estudo sobre matriz de risco, a SUPARC tem primado por estruturar esse caderno mesmo nos modelos dessa natureza, isso porque mitiga a judicialização de assuntos que podem ser resolvidos a partir do uso de regras previamente conhecidas pelas partes.

## 9. CONCLUSÃO

A par do que consta nos estudos desenvolvidos para estruturar o projeto, resta configurado que o CENTRO DE CONVENÇÕES é um equipamento importante dentro da cadeia do turismo do Estado, e, diante desse cenário, o governo incumbiu-se da missão de entregar à população um equipamento moderno, capaz de maximizar a sua utilidade pública e social e com menor custo para o erário público e a sociedade.

Uma vez elaborados os devidos estudos técnicos e o econômico financeiro, ficou evidente que o modelo mais adequado para execução do projeto é a concessão de uso e que os ganhos e benefícios almejados pelo Poder Público dependem da capacidade do governo em contratar um parceiro que reúna as condições de concluir a obra, com capital para investimento sob sua responsabilidade, e de promover no espaço a gestão adequada com promoção de eventos de interesse do sistema de turismo local e regional.

Nesse contexto, a modelagem jurídica apresentada, em especial a minuta do edital e do contrato, procurou observar todos os aspectos normativos, jurídicos e econômicos que envolvem o projeto, a fim de torná-lo atrativo, seguro e com capacidade de gerar eficiência e resultados positivos para a sociedade.

Teresina (PI), 23 de abril de 2019.

**Lidiane César Oliveira**  
Coordenadora de Projeto

**Ratificado por:**

**Viviane Moura Bezerra**  
Superintendente de Parcerias e Concessões