

TERMINAL DE BARRA GRANDE

MODELAGEM JURÍDICA



SUPERINTENDÊNCIA DE PARCERIAS E CONCESSÕES DO ESTADO DO PIAUÍ

CONCESSÃO DE USO ONEROSA, PARA MODERNIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO TERMINAL TURÍSTICO DE BARRA GRANDE

MODELAGEM JURÍDICA

Julho/2019



1. APRESENTAÇÃO

Trata-se de projeto voltado para concessão de uso de imóvel público com destinação específica, a título onerosa, para fins de modernização, operação e manutenção do Terminal Turístico de Barra Grande, situado em Cajueiro da Praia/PI. O presente relatório tem como pressuposto apresentar o resultado do estudo relativo à viabilidade jurídica e institucional do projeto. Para tanto, foi observado o ambiente regulatório existente, as demandas apresentadas pelo Poder Concedente, a avaliação econômico-financeira da concessão do empreendimento e a matriz de governança necessária para efetiva gestão do contrato.

Em termos gerais, todos os produtos elaborados foram executados em conformidade com as regras jurídicas, técnicas e econômicas atinentes ao segmento em questão. O propósito, ao final, é que o projeto em tela resulte em um contrato que garanta sustentabilidade, continuidade e que seja capaz de gerar segurança para o operador da concessão e assegurar a justa cooperação econômica entre os parceiros.

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

No caso em epígrafe, para que o Poder Concedente possa outorgar, mediante concorrência pública, a concessão para MODERNIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO TERMINAL TURÍSTICO DE BARRA GRANDE, é imprescindível, em observância aos incisos II, V, VI e XIII do art. 102 da Constituição Estadual, e tendo em vista o disposto no inciso XIII do art. 35 da Lei Complementar nº 28, de 9 de junho de 2003, acrescentado pela Lei nº 6.145, de 16 de dezembro de 2011, que seja encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí – ALEPI, pelo Governador do Estado do Piauí, o devido projeto de lei tratando da matéria e que seja aprovada a concessão pelo pleno daquela Casa Legislativa.

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 para obter 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 onerosa e sua conversão em lei estadual autorizativa.

Tal etapa foi devidamente cumprida, considerando que a lei foi devidamente aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí - ALEPI, faltando somente ser sancionada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Piauí e publicada pelo Diário Oficial do Estado.

Do ponto de vista jurídico, a outorga solicitada ao Poder Legislativo compreende o exercício do direito de uso do imóvel, com observância da destinação específica do Terminal Turístico de Barra Grande, e a possibilidade de implementação de projetos associados que contribuam para melhorar os serviços ofertados à população.

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

A Concessão de uso de que trata o projeto terá prazo de duração de 10 (dez) anos, contados a partir da assinatura do contrato, podendo ser renovado por mais 5 anos. 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 8987 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 nº 10.406, de 2002 (Código Civil).

4. MODELO JURÍDICO ADEQUADO AO PROJETO

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

Em seu artigo 180, a Constituição Federal considera como o dever do Estado a promoção e o incentivo ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, senão vejamos:

“Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Tendo como base tal premissa, tem-se que a implantação do presente projeto decorre do necessário equilíbrio entre as melhores práticas de gestão de recursos públicos e o atendimento dos princípios constitucionais da ação estatal como agente fomentador de práticas relacionadas ao turismo e outras afins e associados.

Com a entrega da obra executada, e agora com o planejamento de conceder o Terminal à gestão da iniciativa privada, mediante concessão, o Governo do Estado busca direcionar o uso

do equipamento para que seja capaz de oferecer o melhor serviço à população, com especial atenção ao fomento de atividades turísticas e ao empreendedorismo no litoral do Piauí.

Nesse caso, para que essa estratégia seja efetiva, é necessária a implementação de um modelo de gestão capaz de maximizar a utilidade pública e social do equipamento, em atendimento ao dever do Estado de fomentar práticas de turismo e empreendedorismo junto à sociedade, ao menor custo para o erário público e à população.

A legislação brasileira admite diversas formas de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, sendo mais utilizadas as concessões, as permissões, autorizações, as delegações, os convênios e, recentemente, as Parcerias Público Privadas, reguladas pela Lei 11.079/2004.

Para o caso do Terminal Turístico de Barra Grande, o indicativo em razão dos estudos desenvolvidos, é de que o modelo jurídico mais adequado ao negócio é de Concessão de uso, na forma onerosa.

A escolha do modelo jurídico mais adequado para o projeto, dadas as diversas modalidades de concessão admitidas pelo direito administrativo brasileiro, considerou, necessariamente, as vantagens econômicas, legal e institucionais que podem resultar desta modelagem jurídica, de forma a garantir a melhor gestão dos ativos públicos e, sobretudo, o atendimento ao interesse da coletividade.

No caso da concessão de uso é imperativo que o concessionário, a partir da exploração do bem, busque obter a remuneração necessária para amortização do capital investido, custeio da operação e manutenção do imóvel e para garantir a rentabilidade desejada.

Contudo, o bem deve ser explorado na forma contratada com a Administração Pública e o concessionário deverá utilizar o terminal conforme a sua destinação legal, associado ao dever estatal de fomentar as práticas de atividades relacionadas ao turismo, lazer e recreação.

É certo que a utilização de bens públicos por particulares através de título jurídico individual público pode se dar de três formas: autorização, permissão ou concessão, devendo estas serem avaliadas diante das particularidades de cada projeto.

Das modalidades de concessões existentes na legislação brasileira, a Concessão de Uso, a título onerosa, mostrou-se a mais adequada para esse tipo de equipamento, pois possibilita ao Poder Concedente dar destinação adequada e específica ao patrimônio público 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 o turismo e o empreendedorismo no litoral piauiense e ao concessionário caberá dispor do espaço concedido para viabilizar as práticas atinentes ao propósito do equipamento e explorar o ativo para potencializar a sua função no contexto local e regional.

O estudo de viabilidade econômico-financeira apontou que, para o caso em epígrafe, não há necessidade de dispêndio de recursos por parte do Poder Público para adequar e manter as instalações em funcionamento, porém, cabe a aplicação de um instituto jurídico que garanta ao particular o exercício da atividade de operar e manter o equipamento, a partir da modernização do ativo.

5. 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 a ser 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 permite simplificar o procedimento licitatório para projetos de Concessão de uso. Esse formato visa conferir maior celeridade a licitação.

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

O critério de julgamento da proposta comercial será MAIOR PERCENTUAL DE OUTORGA SOB A RECEITA BRUTA MENSAL, sendo desclassificada a proposta que ofereça valor inferior a 3%, e que não apresentar os documentos previstos no Edital.

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, 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 Lei Federal nº. 8.987/95 (Lei de Concessões), após alteração feita pela Lei Federal nº 11.196/05, dispõe que:

Art. 18-A. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I - encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II - verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III - inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV - proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

A melhor doutrina acerca do instituto da inversão de fases nos procedimentos licitatórios para concessões públicas, sejam de uso ou comuns, 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;

6. DA TITULARIDADE DO IMÓVEL:

No que se refere a titularidade do imóvel Terminal Turístico de Barra Grande, analisando os registros em cartório, consta que o imóvel é de propriedade da União, conforme registro nº 6.195, fls. 146, do livro de Registro de Imóvel, livro 2-G1, no 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis, assim como, também cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União – SPU, através do Registro Imobiliário Patrimonial – RIP nº 02880100011-46.

Contudo, foi celebrado Contrato de Concessão de Direito Real de Uso gratuito – CDRU, assinado em 08/10/2010, do referido imóvel, que entre si fazem, como outorgante cedente a União, representada pela Superintendência do Patrimônio da União no Piauí e como outorgado cessionário, o Governo do Estado do Piauí, representado pela Secretaria de Turismo do Estado do Piauí – SETUR, conforme Processo nº 04911.000060/2010-91 e Registro de Imóvel no 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis, formalizando assim, a Concessão de Direito Real de Uso gratuito ao Governo do Estado do Piauí de forma a implementar as instalações do Terminal Turístico de Barra Grande, com finalidade de ampliar as necessidades logísticas e turísticas da localidade, por um prazo de 20 (vinte) anos, e em razão disso, o Governo do Estado possui legitimidade para conceder a gestão do imóvel construído no terreno cedido.

Vale dizer que o contrato e os estudos foram estruturados respeitando o prazo da cessão do imóvel pela União.

7. CONCLUSÃO

A par do que consta nos estudos desenvolvidos para estruturar o projeto, a realidade que se configura é a de que o Terminal Turístico de Barra Grande se apresenta inaugurado há pouco mais de um ano, mas sem utilização adequada, restando à população um equipamento subaproveitado se comparado ao seu efetivo potencial.

Diante desse cenário, o Poder Público incumbiu-se da missão oferecer à população um terminal turístico modernizado, requalificado, recuperado das ações de vandalismo, e capaz de

maximizar sua utilidade pública e social, em atendimento ao dever do Estado de fomentar práticas de atividades relacionadas ao turismo e de lazer à sociedade, conforme previsto, dentre outros, nas Constituições Federal e Estadual, ao menor custo para o erário público e a sociedade.

Elaborados os devidos estudos técnicos, econômico-financeiro e jurídico, ficou evidente a necessidade de aplicação de um modelo de contratação capaz de conjugar os interesses do Estado com o da iniciativa privada, e, com isso, promover os resultados esperados pela população.

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, sustentável e com capacidade de gerar eficiência e resultados positivos para a sociedade.

Teresina (PI), julho de 2019.

Luiza Virginia Macedo Sales
Assessoria Técnica – SUPARC

Aprovado e ratificado por:

Viviane Moura Bezerra
Superintendente de Parcerias e Concessões