



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho 1 – Parcerias Público-Privadas

Protocolo n.º: 14.186.310-0

Interessado: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SEIL
Assunto: Procedimentos para regulamentação das travessias aquaviárias do Paraná, em especial a de Ponta do Sul a Ilha do Mel

EMENTA: Direito administrativo. Concessões.
Transporte aquaviário.

PARECER Nº 29/2018-PGE

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise e manifestação jurídica formulado pelo Diretor-Geral da SEIL acerca da nova Minuta de Anteprojeto de Lei que dispõe sobre o Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e/ou Veículos do Estado do Paraná.

O presente protocolado já foi objeto dos Pareceres nº 25/2016 – PGE e 47/2017 – PGE, ambos produzidos por este Grupo Permanente de Trabalho. Deste modo, o relatório se aterá à documentação juntada posteriormente ao Parecer nº 47/2017 – PGE (fls. 352/358) concernente, basicamente, na justificativa e minuta de anteprojeto de lei às fls. 363/374.

Após, vieram-nos os autos para manifestação.

É o breve relatório.



II – APRECIÇÃO

Inicialmente deve-se observar que a presente informação não trata de questões de conveniência e oportunidade, restringindo-se aos aspectos jurídicos da questão solicitada nos exatos limites dos documentos constantes do protocolado.

Como a presente Minuta de fls. 363/374 já é uma resposta às considerações feitas pelo Parecer nº 47/2017 – PGE, cabe primeiro verificar se as considerações feitas naquela oportunidade foram incorporadas na referida Minuta.

A primeira colocação dizia respeito às definições constantes da Minuta que eram excessivas, algumas sem utilização ao longo do texto, além de estarem espacialmente equivocadas. Na nova proposta de fls. 363-37,4 o artigo no qual constam as definições legais foi trazido para o início da Minuta no art. 4º e reduzido significativamente, o que além de atender a sugestão desta PGE não gera qualquer ilegalidade.

Quanto às imprecisões terminológicas apontadas nos artigos 1º, 2º e 3º, elas foram parcialmente corrigidas com a retirada da expressão público ao longo do texto, a melhor definição do objetivo da legislação proposta, mas foi mantida a expressão convênio como instrumento de delegação do serviço de transporte aquaviário de passageiros e veículos no Estado do Paraná no art. 2º. Assim, apesar de também não haver vício de inconstitucionalidade a ser considerado neste aspecto deve-se promover a retirada da expressão “convênio” do art. 2º.

Por sua vez, quanto ao papel da AGEPAR e os eventuais conflitos com as competências propostas para serem exercidas pela SEIL, a Minuta atual optou por não fazer menção ao papel a ser desempenhado pela AGEPAR, definindo as competências e atribuições da SEIL. Apesar da ausência da AGEPAR na Minuta proposta, a sua competência nos termos do artigo 2º da Lei Complementar 94/2002 sobre transportes marítimos permanece vigente. Deste modo, mesmo que não tenha havido a menção às competências de regulação e normatização da AGEPAR nos capítulos VI, poderia ser interessante regular a interação entre a SEIL e a AGEPAR

[Handwritten signature]



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho 1 – Parcerias Público-Privadas



neste setor. Todavia, a manutenção do texto atual não traria vícios de inconstitucionalidade, uma vez que foi preservada a competência da AGEPAR no art. 37 já no capítulo das disposições finais e transitórias.

Quanto às demais necessidade pontuais de alteração do texto mencionadas no Parecer nº 47/2017 – PGE, em especial na parte das disposições finais e transitórias, elas restaram todas atendidas.

Deve-se, ainda, verificar se as questões que precisavam de um melhor tratamento foram abordadas nesta nova Minuta, em especial a excepcionalização do procedimento padrão de credenciamento e os requisitos para o credenciamento. Neste aspecto, a Minuta de fls. 363-374 ainda precisa ser aperfeiçoada já que se por um lado traz no artigo 41 um dispositivo acerca de um processo de emergência que excepcionaliza o procedimento padrão, sendo no geral ainda deficiente a disciplina legislativa, já que não define de forma objetiva critérios ou requisitos para a caracterização do procedimento de emergência em questão. Ainda, não foi abordada de forma sistemática a questão dos requisitos para credenciamento. Portanto, neste ponto, apesar de os avanços, não se pode afirmar que a proposta atendeu de forma plena os apontamentos constantes do Parecer nº 47/2017 – PGE.

Por fim, existem duas questões referentes à técnica legislativa do projeto que devem ser corrigidas. A primeira é a redação do artigo 10 que pode ser aperfeiçoada, uma vez que a expressão "*atuação histórica das Prefeituras na operação de travessias aquaviárias e a convalidação da eficiência da sua operação*" pode gerar um grau elevado de imprecisão. Ora, a SEIL poderá, sempre que for conveniente ao interesse público, optar pelo convênio com os Municípios para a administração, exploração e operação dos terminais aquaviários. Parece que a proposta é de restringir esta faculdade para as hipóteses em que dois requisitos estiverem presentes: i) atuação já consolidada no tempo da Prefeitura na atividade; ii) eficiência da forma atual de exploração do terminal aquaviário. Nesta hipótese sugere-se que o artigo seja reescrito para que seja criado uma requisito temporal objetivo – atuação da Prefeitura há pelo menos 5 anos por exemplo – e no ponto da eficiência seja especificado se o requisito diz respeito à



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho 1 – Parcerias Público-Privadas

eficiência da gestão municipal do terminal, ao período pretérito anteriormente definido ou ao período presente e futuro comparando-se a manutenção da gestão municipal com a assunção pelo Estado. A segunda diz respeito à colocação espacial dos artigos constantes das disposições finais e transitórias, já que dispositivos como o artigo 41 não se caracterizam como disposição final ou transitória devendo constar de capítulos anteriores da Minuta.

No artigo 11 é mencionado que a "SEIL adotará as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei [...] com base nos seguintes pressupostos:". No entanto, tais pressupostos não são descritos em incisos, como era de se esperar, contendo o artigo apenas dois parágrafos os quais não se destinam a indicá-los. Deve-se, portanto, acrescentar os pressupostos aludidos por meio de incisos dentro do artigo 11 ou retirar a expressão "com base em tais pressupostos:".

O art. 15 exige que a titularidade da concessão somente poderá ser conferida à empresa ou entidade "constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país". Não há qualquer ilegalidade na exigência feita pelo dispositivo. Entretanto, recomenda-se que a Administração justifique a sua adoção já que tal medida reduzirá a competitividade dos futuros certames ou mesmo poderá ser considerada uma restrição desarrazoada caso não haja motivação adequada para tanto.

Idêntica observação aplica-s ao art. 16 da minuta apresentada.

O art. 18 dispõe que os editais indiquem obrigatoriamente os requisitos da Lei nº 8.666/93 e da Lei Estadual nº 15.608/07. Tal dispositivo é desnecessário do ponto de vista normativo, eis que a obrigatoriedade da observância de tais diplomas legais e de outros, como é o caso da Lei Estadual de Concessões (Lei Complementar Estadual nº 76/95), é imposta pela própria vigência de tais leis. Além do mais, nos casos de PPP's, os dispositivos a serem aplicados são diversos, de modo que recomenda-se a retirada do artigo 18.

O art. 19 prevê hipóteses para a revogação dos contratos de concessão. Como é sabido, a Lei Complementar Estadual nº 76/1995 regulamenta as concessões e permissões de



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho 1 – Parcerias Público-Privadas

serviços públicos no âmbito do Estado do Paraná e expressamente dispõe a respeito dos casos de extinção do contrato de concessão em seu artigo 35, adiante transcrito:

“Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II – encampação;

III – caducidade;

IV – rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1º. Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º. Extinta a concessão, haverá imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º. A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º. Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida a concessionária, na forma dos artigos 36 e 37 desta lei.”

Os dispositivos legais subsequentes da Lei Complementar Estadual nº 76/1995, dos artigos 36 ao 39, complementam a regulamentação detalhando determinadas situações. Aliás, a Constituição Estadual, em seu art. 146, § 1º, I, exige que as condições de “caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão”¹ sejam dispostas em Lei Complementar, o que

¹ **“Art. 146.** Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
§ 1º. Lei complementar disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, de sua renovação e prorrogação, bem como sobre as condições de



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho 1 – Parcerias Público-Privadas

já é feito pela LC 76/1995, conforme mencionado acima. Dessa forma, recomenda-se a alteração na íntegra do art. 19 do anteprojeto de lei para que faça remissão à LC 76/1995 para todas as hipóteses de extinção da concessão, e não somente a de revogação. Uma sugestão de redação seria a seguinte: "Art.19. A concessão será extinta em virtude das hipóteses previstas no artigo 35 da Lei Complementar nº 76/95".

Em relação ao artigo 27, que prevê a classificação das multas em leves, médias, graves e gravíssimas, foi disposto em sua parte final que tais penalidades "terão seus fundamentos e valores fixados em legislação específica". Nesse ponto, cabe alertar a Administração que, embora possível a remissão à outra lei ainda inexistente, a regulamentação de penalidades pode se dar de duas formas: i) por previsão legal; ii) por estipulação no próprio contrato de concessão, eis que as penalidades são cláusulas essenciais da avença como exige o art. 24, inciso VIII, da Lei Complementar Estadual nº 76/95². Dessa forma, ainda que possível a remissão a legislação inédita, ressalta-se que a Lei Estadual de Concessões prevê como cláusula obrigatória do contrato a relativa às penalidades, de forma que caso seja feita essa remissão, tal penalidade e sua forma de aplicação terão obrigatoriamente de ser replicadas em cada contrato de concessão firmado.

Deste modo, conclui-se que apesar da Minuta de fls. 363-374 ter incorporado a maioria dos apontamentos feitos pelo Parecer nº 47/2017 – PGE e não incorrer em vícios de inconstitucionalidade, ela ainda pode ser aperfeiçoada de modo a corrigir questões redacionais e de adequação do vernáculo à norma culta, retirar a expressão "convênio" do art. 2º, tratar de interação de forma sistemática da interação entre as competências da SEIL e da AGEPAR, disciplinar de forma mais consistente e sistemática os atos de delegação, indicando quando poderá se optar por cada um deles e se há uma preferência por algum, bem como uma indicação mais precisa dos requisitos para o credenciamento.

caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - a política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado;"

2 "Art. 24. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...] VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;"



III – CONCLUSÃO

Deste modo, conclui-se que a minuta submetida à análise às fls. 363-374, para estar pautada pela legalidade, deverá ser alterada nos seguintes termos:

- a) retirada da expressão “convênio” do art. 2º;
- b) aperfeiçoamento do procedimento de credenciamento e do processo de emergência que excepcionaliza o procedimento padrão além do apontamento sistemático dos requisitos para o credenciamento;
- c) alteração da redação do art. 10, retirando-se a expressão “atuação histórica das Prefeituras na operação de travessias aquaviárias e a convalidação da eficiência da sua operação”, nos termos aludidos no presente Parecer;
- d) recolocação espacial dos artigos ao longo do anteprojeto de lei, eis que dispositivos como o art. 41 não se caracterizam como disposição final ou transitória;
- e) acrescentar os pressupostos aludidos por meio de incisos dentro do artigo 11 ou retirar a expressão “com base em tais pressupostos:”;
- f) elaborar justificativa fundamentada acerca da restrição prevista pelos artigos 15 e 16;
- g) retirada integral do artigo 18;
- h) alteração na íntegra do artigo 19, conforme argumentado ao longo deste Parecer;
- e
- i) disciplinar de forma consistente e sistemática os atos de delegação, indicando quando poderá se optar por cada um e se há preferência a um ou outro.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho 1 – Parcerias Público-Privadas

Pugna-se, por fim, pela necessidade de aperfeiçoamento na redação da Minuta de fls. 363-374 para adequá-la à norma culta da língua portuguesa, além de se reiterar que, mesmo que se opte por estipular as penalidades através de outra lei, estas deverão obrigatoriamente constar de cada contrato de concessão firmado.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Curitiba, 11 de julho de 2018.


Vinícius Klein
Procurador do Estado
(Relator)


Carolina Kumber Trevisan
Procuradora do Estado


Fernando Borges Mânica
Procurador do Estado


José Anacleto Abduch Santos
Procurador do Estado



PROTOCOLO Nº 14.186.310-0

Assunto: Procedimentos para regulamentação das travessias aquaviárias do Paraná
Interessado: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SEIL

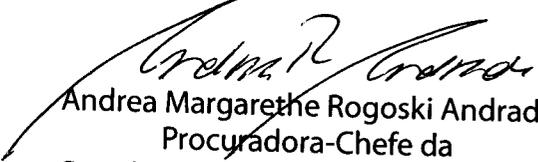
Despacho nº 254/2018 – CCON/PGE

I – De acordo com os termos do parecer subscrito pelos Procuradores Vinícius Klein, Carolina Kummer Trevisan, Fernando Borges Mânica e José Anacleto Abduch Santos, integrantes do GPT1 – Licitações e Contratos (atualmente regulamentado pela Resolução nº 186/2018-PGE), apresentado em 08 (oito) laudas.

II – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

III - Ressalta-se, por oportuno, que uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC, para ciência..

Curitiba, 26 de julho de 2018.


Andrea Margarethe Rogoski Andrade
Procuradora-Chefe da
Coordenadoria do Consultivo – CCON



Protocolo nº 14.186.310-0
Despacho nº 526/2018 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 29/2018-PGE, do Grupo Permanente de Trabalho de Parcerias Público-Privadas – GPT1, da lavra dos Procuradores do Estado Vinícius Klein, Carolina Kummer Trevisan, Fernando Borges Mânica e José Anacleto Abduch Santos, fls. 377/384;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC, para ciência;
- III. Restitua-se à Secretaria de Infraestrutura e Logística - SEIL.

Curitiba, 30 de julho de 2018.

Sandro Marcelo Kozikoski
Procurador-Geral do Estado