



PROTOCOLO: 14.186.310-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA
– SEIL

ASSUNTO: Procedimento para a regulamentação das travessias aquaviárias no Estado do Paraná

PARECER N. 47/2017 – PGE

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONCESSÃO PÚBLICA. ANTEPROJETO DE LEI. SISTEMA DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS E VEÍCULOS DO ESTADO DO PARANÁ.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de pedido de análise e avaliação em face do Memorando nº 40 da Coordenação de Gestão de Planos e Programas de Infraestrutura, encaminhado pela Diretora Geral da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SEIL a esta Procuradoria-Geral do Estado, acerca de minuta de Anteprojeto de Lei que dispõe sobre o *Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e/ou Veículos do Estado do Paraná*.

Instruem o protocolado:

- i) Memorando nº 43/2016 – GT Regulamentação Aquaviária e anexos (p. 03 – 48);
- ii) Despacho nº 788/2016 – PRC/PGE (p. 74 – 75);
- iii) Legislação pertinente à elaboração do anteprojeto (p. 81 – 143);
- iv) Ofício nº 60/2016/URESP/SFC/ANTAQ (p. 144);
- v) Despachos s/ nº – GRP/SRG/ANTAQ (p. 145 – 146);
- vi) Nota Técnica nº 05/2016/GRP/SRG/ANTAQ (p. 147 – 150);
- vii) Minutas de Convênio, Resoluções e Termo de Autorização (p. 151 – 186);
- viii) Minuta de Edital de Chamamento Público (p. 201 – 204);
- ix) Despacho nº 1.000/2016 – PRC/PGE (p. 205);
- x) Despacho nº 263/2016 – CCON/PGE (p. 206);
- xi) Despacho s/ nº – CRR/PGE, minuta de termo de Convênio e Parecer nº 25/2016 – PGE (p. 207 – 283).
- xii) Plano de Trabalho para Convênio de Delegação para Administração e Exploração dos Terminais Aquaviários de Embarque e Desembarque de Brasília e Encantadas, na Ilha do Mel e em Paranaguá (p. 286 – 306);
- xiii) Convênio nº 67/2016 – SEIL (p. 307 – 313)
- xiv) Convênio nº 68/2016 (p. 314 – 320);
- xv) Extrato de Publicação dos Convênios no DIOE (p. 322);
- xvi) Resolução nº 042/2016 – SEIL (p. 326 e 328);
- xvii) Ofício nº 158/GAB/AGUASPR (p. 329);
- xviii) Ata de Visita Técnica (p. 337 – 341);
- xix) Memorando nº 40/2017 – GT Regulamentação Aquaviária,



-
- Justificativa e Anteprojeto de Lei (p. 343 – 349);
xx) Despacho nº 844/2017 – DG/SEIL (p. 350);
xxi) Despacho nº 365/2017 – PGE/CCON (p. 351).

2. ANÁLISE

Preliminarmente, cumpre ressaltar que esta manifestação restringe-se aos aspectos jurídicos, não se tratando, portanto, de questões de oportunidade e conveniência.

A Minuta de Anteprojeto de Lei de fls. 345-349 trata do Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal, sendo que a questão havia sido objeto do Parecer nº 25/2016-PGE deste Grupo Permanente de Trabalho, oportunidade na qual se respondeu a algumas perguntas sobre o tema, bem como procedeu-se a análise de algumas minutas constantes do protocolado, sendo que as conclusões que se chegou nesta oportunidade foram as seguintes:

“a) Qual o ente ou órgão público que pode atuar como Poder Concedente em convênio de delegação aos Municípios de outorga para exploração de terminais e trapiches necessários ao transporte aquaviário?”

Resposta. O Estado do Paraná é o ente delegante dos referidos convênios e deverá ser “presentado” pelo Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística. Instituto das Águas e IAP deverão figurar como a anuentes nos referidos convênios a serem celebrados com os Municípios de Pontal do Paraná e Paranaguá, respectivamente.

b) Qual legislação se aplica a este instrumento jurídico (convênio de delegação)?

Resposta. Naquilo que for compatível, aplica-se o art. 134 da lei Estadual de Licitações.

c) No que se refere àqueles que irão explorar o serviço de transporte aquaviário, há alguma restrição ao Estado do Paraná quanto à utilização de autorização, nos modelos utilizados pela ANTAQ?

Resposta. Nada impede que o Estado do Paraná utilize o mesmo modelo de autorização (precária e de prazo indeterminado) utilizado pela ANTAQ para os serviços de transporte aquaviário de sua competência.



d) Qual o procedimento adotado para concessão de tais autorizações?

Resposta. No caso, é inexigível a realização de licitação, sendo suficiente a realização de credenciamento, mediante chamamento público, nos termos da lei Estadual nº 15.608/07 e da própria regulamentação sugerida, com a ressalva de que o Decreto Estadual nº 4.407/2009 não se aplicará ao caso, antes as particularidades do serviço de transporte aquaviário.

e) Qual a legislação aplicável ao procedimento?

Resposta. Artigos 24 e 25 da Lei Estadual 15.608/07 e a regulamentação sugerida, que deve excetuar o Decreto Estadual nº 4507/09.

f) Há restrições legais para associações e cooperativas se habilitarem, no processo licitatório?

Resposta. Não há vedação legal para tanto. Todavia, a proposta de regulamento apresentada acaba por impedir tal possibilidade."

A partir destas premissas passa-se a análise da referida Minuta de Anteprojeto de Lei.

Quanto à técnica legislativa adotada, tem-se que a utilização de definições é possível, em especial quando existem termos de cunho estritamente técnico ou plurívocos, eliminando-se uma potencial fonte de ambiguidade. Entretanto a colocação espacial no meio do texto legislativo – no artigo 10 – deve ser modificada passando-se as definições para o início da minuta proposta. Aliás a parte do texto proposto que cuida de definições legais é maior em termos de páginas que o restante da lei, sendo que inclusive algumas delas não são utilizadas ao longo do restante do texto. Assim, além da localização espacial deve ser revista a questão de quais definições devem constar da Minuta, devem ser incluídos apenas os termos que são utilizados expressamente no restante do texto, retirando-se expressões que não tem um uso significativo no restante do texto como por exemplo: frequência de viagem, esquema operacional, dentro outras. Ainda, existem expressões que tem significa jurídico mais consolidado e não deveriam contar do rol de definições como por exemplo: tarifa, convênio e outorga. Deste modo, faz-se necessária uma revisão criteriosa de quais expressões devem constar do rol atualmente constate do artigo 10 da Minuta.



O capítulo I que trata das disposições preliminares indica o objeto da norma legal a "organização, planejamento e fiscalização do Sistema Público de Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e de Veículos do Estado do Paraná", indicando que a exploração será feita de forma direta ou mediante autorização, convênio, permissão ou concessão e posteriormente definindo o que vem a ser o Transporte Público Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos. Entretanto, a súmula da minuta dispõe sobre o "Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado do Paraná". Assim, deve ser harmonizada a terminologia para que se decida pela inclusão ou não da expressão "Público". Aqui a opção mais adequada é a utilizada na súmula, ou seja, sem a expressão "Público", uma vez que só existe um sistema de transporte aquaviário intermunicipal cuja regulação é de competência do Estado do Paraná. Ainda, a utilização da expressão "convênio" no caput do art. 2º é inadequada uma vez que os convênios com municípios não são instrumento para delegação do serviço de transporte como a autorização, a permissão e a concessão, mas sim para regular esforços mútuos em atividades relacionadas aos trabalhos de organização e fiscalização do serviço em questão. Portanto, sugere-se que a possibilidade de realização de convênios pelo Estado do Paraná para a organização, planejamento e fiscalização conste de parágrafo próprio. Por fim, como no restante da minuta proposta não se faz dispõe sobre a organização e o planejamento do transporte aquaviário intermunicipal talvez seja melhor alterar o texto para dispor que se objetiva apenas a instituição do Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado do Paraná ou se trate de forma explícita das questões de organização e planejamento.

O capítulo II intitulado do Objeto tem apenas o artigo 3º que tem a seguinte redação:

"Art. 3º – Esta Lei tem por objeto estabelecer critérios e procedimentos para outorga de prestação de serviços públicos de transporte aquaviário de passageiros e de veículos, bem como os relativos à administração, operação e exploração dos terminais aquaviários, de navegação interior de travessia intermunicipal, e aquele que proceda a ligação de rodovia estadual nos limites do território do Paraná."

A redação em questão deve ser aperfeiçoada pelas seguintes razões.



Primeiro não se utiliza a expressão “Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado do Paraná” constante da súmula mas sim “serviços públicos de transporte aquaviário de passageiros e veículos”, portanto sem a inclusão da expressão intermunicipal que seria absolutamente necessária, além da falta de padronização com o restante do texto. Em segundo lugar, a legislação proposta não enuncia estes critérios e procedimentos, restando apenas a possibilidade de que eles constem de normas complementares a serem expedidas mediante decreto ou ato do Secretário de Infraestrutura e Logística. Se a intenção for esta deve-se alterar o texto para afirmar que a lei via apenas instituir o referido Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado do Paraná e os critérios serão definidos em regulamentação posterior por meio de Decreto ou ato da SEIL, o que esta PGE não recomenda. Entretanto, sugere-se que critérios e questões mais genéricas sejam incluídos na lei e sejam detalhados em ato regulamentador posterior.

O capítulo III, por sua vez, trata do âmbito de aplicação da norma por meio de dois artigos: os artigos 4º e 5º, sendo que no primeiro enuncia-se de forma positiva as atividades incluídas e no segundo o que é excluído do espaço definido no art. 4º, sendo que neste caso o cadastramento de serviços e usuários caberá ao operador do Terminal Aquaviário. Aqui não se tem nenhuma consideração jurídica mais relevante, cabendo apenas apontar que as exceções do art. 5º são bastante significativas.

O capítulo IV trata das competências indicando que cabe à SEIL o controle e a fiscalização dos serviços e à AGEPAR a regulação, normatização, controle mediação e fiscalização dos mesmos serviços e indica quais as competências da Marinha do Brasil. Aqui tem-se que segundo o artigo 2º da Lei Complementar nº 94/2002 o transporte marítimo de passageiros já se encontra sob a competência da AGEPAR, portanto não se faz necessário alteração da referida LC nº 94/2002. Ocorre que as competências previstas para a SEIL e a AGEPAR são conflitantes e a maneira pela qual esta questão será compatibilizada não é abordada na minuta proposta. Assim, sugere-se que o texto seja reescrito de forma a melhor definir a competência destes dois entes estaduais, lembrando-se que se houver a necessidade de alteração do texto da LC 94/2002 a minuta em questão deverá ser



de Lei Complementar.

Como o Capítulo V que trata das definições já foi objeto de análise passa-se ao Capítulo VI que trata da outorga para operar por meio de três artigos. No artigo 11 permite-se que o “serviço de transporte público intermunicipal de passageiros” seja prestado por pessoa jurídica ou empresários de navegação interior e desde que “autorizado pela SEIL por meio de convênio, autorização, permissão ou concessão”. Aqui deve-se alterar o texto para que seja utilizada a expressão padrão “Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos”, bem como a expressão “empresários” deve ser substituída por pessoa física que seria mais adequado para fazer contraposição a pessoa jurídica. Reforçando que no parecer PGE nº 25/2016 conclui-se pela ilegalidade da referida restrição as cooperativas (que não são sociedades empresárias) através de ato regulamentar. Como agora trata-se de lei a restrição, excepcionando-se a regra da Lei de Licitações, poderia ser tida como juridicamente válida. O artigo 13 que traz a possibilidade de contratação emergencial dos serviços de transporte aquaviário intermunicipal e apesar da possibilidade legal de tal medida falta na Minuta uma definição dos procedimentos a serem adotados. Ressalta-se que como a contratação emergencial é uma excepcionalidade a delimitação mesmo que genérica dos procedimentos na Lei seria relevante.

Já os artigos de número 14 a 21 estão no título denominado das disposições finais e transitórias. Aqui, destaca-se que o artigo 19 afirma que as questões não tratadas pela lei serão reguladas por meio de Decretos. Ora, o Decreto serve para detalhar os dispositivos legais, portanto, não serve para tratar questões de forma autônoma. Assim, as questões não mencionadas ao menos de forma genérica pela Lei não podem ser tratadas por Decreto. O correto seria firma que os dispositivos da norma legal serão detalhados por meio de Decretos.

Por fim, deve-se ponderar que algumas questões relevantes deixaram de ser tratadas na Minuta de Anteprojeto de Lei, em especial a questão da excepcionalização do procedimento padrão de credenciamento e a criação de regras que o adaptem a realidade do transporte aquaviário levantada no Parecer PGE nº 25/2016. Ainda, o Minuta de Anteprojeto de Lei não traz quaisquer requisitos



ou procedimentos para a autorização do serviço em questão, reforçando-se que no Parecer PGE nº 25/2016 entende-se que o instrumento adequado era a autorização por meio de credenciamento. Ainda, as competências da SEIL e da AGEPAR precisam estar melhor definidas e este assunto não deve ser objeto de Decreto, mas sim de Lei.

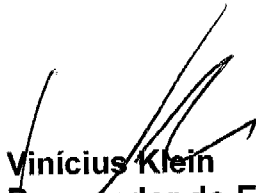
Portanto, a recomendação é no sentido de que a SEIL analise as sugestões constantes deste Parecer e produza uma nova proposta de Anteprojeto de Lei que trate de forma mais completa e com maior sistematicidade o assunto.

4. CONCLUSÃO

Deste modo, conclui-se pela necessidade de alteração na Minuta de Projeto de Lei e como são sugeridas alterações substanciais que envolvem questões técnicas e não apenas jurídicas conclui-se pela necessidade de retorno do protocolado a SEIL para que apresenta nova proposta de Minuta de Anteprojeto de Lei.

É a análise.

Curitiba, 10 de outubro de 2017.


Vinicius Klein
Procurador do Estado do Paraná
(Relator e Coordenador do GPT nº 1 – Parcerias Público-Privadas)


José Anacleto Abduch Santos
Procurador do Estado do Paraná


Paulo Roberto Ferreira Motta
Procurador do Estado do Paraná



Protocolo: 14.186.310-0
Interessada: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística
Assunto: Regulamentação das travessias Aquaviárias no Estado do Paraná

Despacho nº 411/2017 – PGE/CCON

I – De acordo com os termos do parecer elaborado pelo Grupo Permanente de Trabalho GPT1 – PPP – Parcerias Público-Privadas (instituído pela Resolução nº 146/2016), apresentado em 07 (sete) 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.

Curitiba, 24 de outubro de 2017


Guilherme Soares

Procurador-Chefe

Coordenadoria do Consultivo – CCON

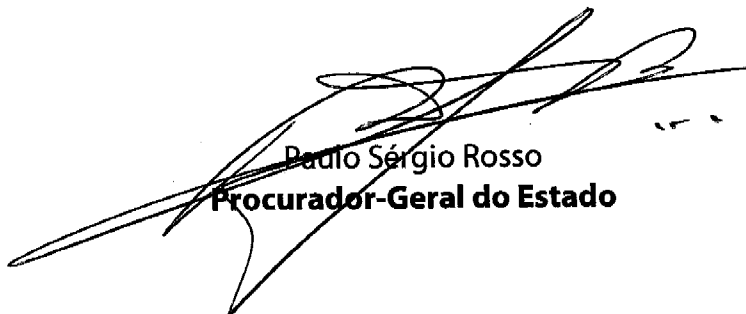


ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.186.310-0
Despacho nº 610/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra dos Procuradores do Estado, Vinicius Klein, José Anacleto Abduch Santos e Paulo Roberto Ferreira Motta, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho - Parcerias Público-Privadas - GPT1, em 07 (sete) laudas, por mim canceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação;
- III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística - SEIL.

Curitiba, 25 de outubro de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado