

MONUETA

APENSO III - ESTUDO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Estado do Paraná (Estado), por intermédio do Serviço Social Autônomo Paraná Projetos (“Contratante” ou “Paraná Projetos”), contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) para a prestação de serviços de assessoria técnica especializada para estruturação de Concessão de Uso (Projeto), tendo como objeto a adequação, conservação e operação do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu (“Ativo” ou “Centro de Convenções” ou “Empreendimento”).

Conforme o Termo de Referência (TR) que deu ensejo à contratação da Fipe, o presente documento consiste no Apenso III - “Estudo Jurídico-Institucional” parte integrante da primeira revisão do Produto 6- “Relatório de Consolidação e Revisão dos Estudos Preliminares” e apresenta: (i) os aspectos jurídico-institucionais e regulatórios relevantes ao Projeto; (ii) o arcabouço legal aplicável; (iii) a formatação preliminar da Concessão de Uso; e (iv) as minutas sugestivas dos documentos licitatórios.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS	3
2.1.	DA CONCESSÃO DE USO	4
2.2.	DO IMÓVEL DESTINADO À CONCESSÃO DE USO E SUA TITULARIDADE	6
2.3.	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	8
2.4.	MODALIDADE DE LICITAÇÃO OBRIGATÓRIA	8
2.5.	REMUNERAÇÃO OU CONTRAPARTIDA POR PARTE DO PARCEIRO PRIVADO	9
2.6.	CONSULTA À UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PATRIMÔNIO DO ESTADO	9
2.7.	DELIBERAÇÃO DO CPAR	10
2.8.	REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA E AUDIÊNCIA PÚBLICA	10
2.9.	ANÁLISE DO PROJETO PELA PGE	12
2.10.	SUBMISSÃO DO PROJETO AO TCE	13
2.11.	ETAPAS PARA A LICITAÇÃO DO PROJETO	16
3.	ARCABOUÇO LEGAL APLICÁVEL	18
3.1.	LEGISLAÇÃO FEDERAL	18
3.2.	LEGISLAÇÃO ESTADUAL	18
3.3.	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	19
4.	FORMATAÇÃO PRELIMINAR DA CONTRATAÇÃO	21
4.1.	EDITAL	21
4.1.1.	Objeto	21
4.1.2.	Lei de Regência	22
4.1.3.	Modalidade de Licitação	22
4.1.4.	Critério de Julgamento	23
4.1.5.	Visita Técnica	23
4.1.6.	Consórcios	24
4.1.7.	Requisitos de Habilitação e Qualificação	25
4.1.8.	Garantia de Proposta	29

4.2.	CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO	31
4.2.1.	Prazo da Concessão	31
4.2.2.	Valor Estimado do Contrato	32
4.2.3.	Indicadores de Desempenho	33
4.2.4.	Verificador Independente	33
4.2.5.	Fiscalização	34
4.2.6.	Penalidades	34
4.2.7.	Equilíbrio Econômico-Financeiro	35
4.2.8.	Proteção de Dados	39
4.2.9.	Sociedade de Propósito Específico	39
4.2.10.	Garantia de Execução	40
4.2.11.	Seguros	41
4.2.12.	Mecanismos de Resolução de Conflitos	41
	APÊNDICES	43
	APÊNDICE I - MINUTA DE LEI AUTORIZATIVA	44
	APÊNDICE II - JUSTIFICATIVA DA LEI AUTORIZATIVA	46
	APÊNDICE III - PARECER DE MÉRITO	50
	APÊNDICE IV - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA	57
	ANEXOS	63
	EDITAL	65
	MINUTA DE CONTRATO	118
	APÊNDICE 1 - REGULAMENTO DO COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	246
	ANEXO I - DESCRIÇÃO DA ÁREA DA CONCESSÃO	250
	ANEXO II - CADERNO DE ENCARGOS	294
	ANEXO III - MATRIZ DE RISCOS	359
	ANEXO IV - DIRETRIZES AMBIENTAIS	374
	ANEXO V - CADERNO DE PENALIDADES	388
	ANEXO VI - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO	404

ANEXO VI - APÊNDICE I - AVALIAÇÃO DE NÃO CONFORMIDADE _____	426
ANEXO VII - DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO E CONTRATAÇÃO DO VI _____	441
ANEXO VIII - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO _____	462
ANEXO IX - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO A PROPOSTA ECONÔMICA _____	471
ANEXO IX - APÊNDICE I - MODELO DE PROPOSTA ECONÔMICA _____	476
ANEXO IX - APÊNDICE II - QUADROS FINANCEIROS (ARQUIVO EXCEL ENVIADO SEPARADAMENTE)_	491
ANEXO X - MODELO DE CARTAS E DECLARAÇÕES _____	492
ANEXO XI - TERMOS DEFINIDOS _____	517
ANEXO XII - TERMO DE ENTREGA DE BEM PÚBLICO _____	528
ANEXO XIII - ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA _____	532
ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) _____	551
ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) - ANEXO I – SIMULADOR (ARQUIVO EM EXCEL ENVIADO SEPARADAMENTE) _____	621

1. INTRODUÇÃO

O Estado do Paraná (Estado), por intermédio do Serviço Social Autônomo Paraná Projetos (“Contratante” ou “Paraná Projetos”), contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) para a prestação de serviços de assessoria técnica especializada para estruturação de Concessão de Uso (Projeto), tendo como objeto a adequação, conservação e operação do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu (“Ativo” ou “Centro de Convenções” ou “Empreendimento”).

Os estudos abrangem as seguintes etapas e atividades:

- I. Etapa I - Diagnóstico: consiste no diagnóstico da infraestrutura atual do Ativo e das adequações necessárias à implementação do Projeto, de acordo com as diretrizes fornecidas pelo Paraná Projetos; e
- II. Etapa II - Estruturação: consiste no apoio ao Contratante para estruturação da Concessão de Uso, incluindo: a) a elaboração das modelagens técnico-operacional; econômico-financeira e jurídico-institucional; b) o suporte ao Contratante durante a fase de escrutínio externo do Projeto, mediante a realização da Consulta e da Audiência Pública; e c) o suporte ao Contratante durante a realização do procedimento licitatório.

Como resultado, prevê-se a entrega dos seguintes produtos da equipe Fipe:

- i. Produto 01 - Plano de Trabalho.
- ii. Produto 02 - Diagnóstico e Avaliação da Situação Atual, Estudo de Mercado e Demanda.
- iii. Produto 03 - Relatório Técnico-Operacional Preliminar.
- iv. Produto 04 - Relatório Econômico-Financeiro Preliminar.
- v. Produto 05 - Relatório Jurídico-Institucional Preliminar.
- vi. Produto 06 - Relatório de Consolidação e Revisão dos Estudos Preliminares.
- vii. Produto 07 - Apoio Consulta e Audiência Pública.
- viii. Produto 08 - Relatório de Consolidação e Revisão dos Estudos Finais.
- ix. Produto 09 - Relatório de Acompanhamento do Procedimento Licitatório.

Este documento é o Apenso III - “Estudo Jurídico-Institucional” parte integrante da primeira revisão do Produto 06 - “Relatório de Consolidação e Revisão dos Estudos Preliminares” e conta com as seguintes seções:

- **Seção 1:** introdução.
- **Seção 2:** apresenta os aspectos jurídico-institucionais e regulatórios relevantes ao Projeto.
- **Seção 3:** trata do arcabouço legal aplicável ao Projeto.
- **Seção 4:** apresenta a formatação preliminar da Concessão de Uso.
- **Seção 5:** apresenta os apêndices.
- **Seção 6:** anexos, apresentando os documentos licitatórios.

MINUTA

2. ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS

Esta seção apresenta os aspectos jurídico-institucionais e regulatórios relevantes ao Projeto, estando subdividida em:

- i. Subseção 2.1. “Da Concessão de Uso”, que trata do modelo de contratação escolhido pelo Paraná Projetos, que é a Concessão de Uso, e de sua adequação ao fim pretendido pelo Estado.
- ii. Subseção 2.2. “Do imóvel destinado à Concessão de Uso e sua titularidade”, que trata do imóvel destinado à Concessão de Uso (Imóvel) e da sua titularidade.
- iii. Subseção 2.3. “Autorização legislativa”, que trata da necessidade de obtenção de autorização legislativa para a Concessão de Uso do Imóvel.
- iv. Subseção 2.4. “Modalidade de licitação obrigatória”, que trata da modalidade de licitação obrigatória para a realização da Concessão de Uso.
- v. Subseção 2.5. “Remuneração ou contrapartida por parte do parceiro privado”, que trata da necessidade de remuneração ou contrapartida por parte do parceiro privado no âmbito da Concessão de Uso.
- vi. Subseção 2.6. “Consulta à unidade responsável pelo patrimônio do Estado”, que trata da necessidade de consulta à unidade responsável pelo patrimônio do Estado para realização da Concessão de Uso.
- vii. Subseção 2.7. “Deliberação do CPAR”, que trata da necessidade de deliberação do CPAR em relação ao Projeto.
- viii. Subseção 2.8. “Realização de Consulta Pública e Audiência Pública”, que trata da necessidade de realização de Consulta e de Audiência Pública.
- ix. Subseção 2.9. “Análise do Projeto pela PGE”, que trata da necessidade de análise do Projeto pela Procuradoria Geral do Estado (PGE).
- x. Subseção 2.10. “Submissão do Projeto ao TCE”, que trata da necessidade de submissão do Projeto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE).
- xi. Subseção 2.11. “Etapas para a licitação”, que trata das etapas para a realização da licitação.

2.1. DA CONCESSÃO DE USO

Conforme já apontado no Produto 02 - “Diagnóstico e Avaliação da Situação Atual, Estudo de Mercado e Demanda”, a Concessão de Uso ou Concessão de Uso de Bem Público é uma espécie de contrato administrativo, que tem como objeto a outorga do uso de um bem integrante do domínio público a um particular, para que este o explore economicamente, por prazo determinado, mediante o cumprimento de requisitos pré-estabelecidos.

Diferentemente das Concessões Comuns e das Parcerias Público-Privadas, que têm como ponto central a delegação da execução de um determinado serviço público à iniciativa privada, a Concessão de Uso tem como objetivo conferir o uso privativo de um bem público, que pode ou não estar atrelado à prestação de serviços. Nessa modalidade de contratação, portanto, a principal receita do parceiro privado não advém da cobrança de tarifas dos usuários, mas sim da exploração e gestão eficiente do espaço concedido, dentro dos limites impostos pelo Edital e pelo instrumento contratual.

Assim como outras modalidades de outorga de uso de bem público, como a Cessão de Uso, a Autorização e a Permissão, a Concessão de Uso é um instrumento com pouca regulamentação normativa, não havendo no ordenamento jurídico pátrio uma lei geral que a discipline. Sendo assim, o instituto acaba sendo interpretado de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021 (“Lei de Licitações”) e com a Lei Federal nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”).

Em que pese a falta de uma legislação específica sobre essa modalidade de contratação, os contornos desse instituto já estão, de certa forma, sedimentados pela doutrina especializada. Para Fernando Mânica e Fernando Menegat, o instituto pode ser definido da seguinte forma: “...vínculo de natureza contratual e estável entre as partes, de longo prazo, por meio do qual o particular vencedor do certame licitatório de outorga tem reconhecida a faculdade de explorar um bem público com vistas a atender determinada finalidade de interesse social”¹.

¹ MÂNICA, Fernando B; MENEGAT, Fernando. *Teoria jurídica da privatização: fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 231.

Floriano de Azevedo Marques Neto, por sua vez, afirma que a Concessão de Uso possui, basicamente, 02 (duas) finalidades:

“Pode servir de instrumento do poder público para ver implementada e disponibilizada uma utilidade de interesse geral e, neste caso, a concessão serve de veículo para o concurso do particular para alcançar este fim de interesse coletivo. Ou pode meramente servir de instrumento para dar uso a bens do acervo patrimonial do Estado não utilizados, visando a gerar receitas com a remuneração dada pelo particular pelo direito de dar ao bem, por certo prazo, um uso que seja de seu interesse”². (Grifou-se)

Ao tratar da relação estabelecida entre o Poder Concedente e o particular, o mesmo autor pondera que:

“É dizer, a concessão confere ao particular o direito de se opor contra terceiros que pretendam impedir ou turbar este uso, bem como confere direitos em face do próprio poder concedente, enquanto vigente a concessão, pois que, ainda que assistam ao poder público prerrogativas de extinção antecipada da outorga, nos termos da lei e do contrato de concessão, enquanto estiver vigente, nem mesmo o poder concedente poderá impedir o uso privativo do bem concedido”³. (Grifou-se)

Trata-se, portanto, de negócio jurídico bilateral e que garante ao particular uma maior estabilidade quando comparado aos instrumentos da Autorização e da Permissão (atos unilaterais de caráter precário), sendo preferencialmente utilizado em situações em que a utilização do bem público envolve atividades de maior vulto e complexidade, ensejando investimentos significativos por parte do parceiro privado.

A Concessão de Uso pode se dar de forma gratuita, quando não há contrapartida do particular pelo uso do bem público, ou onerosa, quando há algum tipo de pagamento pelo particular para utilização do bem público, a depender do interesse do Poder Concedente.

Na prática, esse instrumento tem sido amplamente utilizado para delegar a particulares a exploração de infraestruturas voltadas ao lazer da população, tais como: parques, complexos esportivos, arenas, museus e outros bens de domínio público.

No âmbito do Estado do Paraná, inclusive, pode-se citar a Concessão de Uso do Parque Estadual Vila Velha - PEVV, situado no Município de Ponta Grossa. Destaca-se também

² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 352.

³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 350-351.

as Concessões de Uso dos parques urbanos da Água Branca, Villa-Lobos, Cândido Portinari, Cantareira e Alberto Löfgren, realizadas pelo Estado de São Paulo.

Considerando os aspectos e contornos supracitados, entende-se que a Concessão de Uso é um instrumento juridicamente cabível e viável para a implementação do Projeto, que tem como objeto a adequação, conservação e operação do Centro de Convenções, pois:

- i. Mostra-se aderente ao fim pretendido pelo Estado, que não envolve a prestação de serviços públicos propriamente ditos, mas sim a transferência do uso de um imóvel à iniciativa privada, com o propósito de modernizar a sua infraestrutura e estimular o desenvolvimento socioeconômico da região;
- ii. Garante a segurança jurídica e a flexibilidade necessária para viabilizar os investimentos por parte do parceiro privado, que deverão ser amortizados ao longo da vigência do contrato, permitindo a exploração do potencial econômico do Centro de Convenções e agregando valor ao espaço público; e
- iii. É amplamente adotado em projetos de natureza similar, que envolvem a exploração pela iniciativa privada de infraestruturas voltadas à realização de atividades culturais, acadêmicas e esportivas.

2.2. DO IMÓVEL DESTINADO À CONCESSÃO DE USO E SUA TITULARIDADE

O imóvel destinado à Concessão de Uso e que abriga o Centro de Convenções (Imóvel) está registrado sob a Matrícula nº 56.057, do Livro 02, Ficha 01, do Registro Geral de Imóveis do 2º Ofício do Município de Foz do Iguaçu/PR (Município).

Consoante a descrição contida na referida Matrícula, o imóvel possuía, originalmente, as seguintes características:

“Parte do Lote nº 34 (trinta e quatro), da Gleba nº 2 (dois), do Imóvel Cataratas, neste município e comarca, sem benfeitorias, com área de 100.000 m² (cem mil metros quadrados), confrontando: Partindo de um ponto situado na faixa de domínio da BR-469, na divisa do remanescente do lote nº 34, no rumo de 36°33'10'' NE, e se mede 628,11ms, e confrontando com o remanescente do lote nº 34, onde se toma uma deflexão para o rumo de 54°40'00'' SE e se mede 160,58ms, confrontando com o remanescente do lote nº 34, atingindo a divisa do lote nº 35, onde se toma uma deflexão para o rumo de 36°43'00'' SW e se mede 572,40ms, confrontando com o lote nº 25, atingindo o limite da faixa de domínio da estrada de acesso

ao Aeroporto Internacional, onde se toma uma deflexão para o rumo de 46°40'00'' SW e se mede 56,85ms, pela faixa de domínio da Estrada de Acesso para o Aeroporto Internacional, atingindo o limite da faixa de domínio da BR-469, onde se toma uma deflexão para o rumo de 54°40'00'' NW e se mede 148,96ms, pela faixa de domínio da BR-469, atingindo o ponto de partida. Tendo sido dita área, desmembrada de acordo com autorização do INCRA sob nº 021/78, constantes no AV-03, da matrícula nº 8.636 do registro geral do 1º registrador imobiliário desta comarca. Cadastrado no INCRA sob o nº 721.085.025.801.”

De acordo com as Averbações nº 01/56/057 e 02/56.057, o imóvel está situado integralmente dentro do perímetro urbano do Município, encontrando-se cadastrado sob a inscrição imobiliária nº 10.5.01.04.1567.001.

E, nos termos da Averbação nº 03/56.057, constata-se que a edificação presente no imóvel conta com as seguintes características:

“...construção comercial em alvenaria - Centro de Convenções de Foz do Iguaçu-PR, sendo Pavimento Subsolo 02, com 2.728,88m² + Pavimento Subsolo 01, com 5.369,82 m² + Pavimento Térreo (salão principal) com 13.405,31m² + Pavimento Superior, com 8.872,09m² = área total construída de 30.376,10m², localizada na Rua Jardim Alegre (acesso ao aeroporto) nº 5710.”

Ressalta-se que o imóvel está registrado como propriedade do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu S.A. (“Ceconfi” ou “Companhia”).

Constituído em decorrência da Lei Municipal nº 1280/1986, o CECONFI é uma sociedade de economia mista, organizada sob a forma de sociedade anônima, tendo como principal acionista e controlador o Município de Foz do Iguaçu. Trata-se de entidade da Administração Pública indireta, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com autonomia administrativa e financeira, estando sujeita ao regime da Lei Federal nº 13.303/2016 (“Lei das Estatais”) e da Lei Federal nº 6.404/1976 (“Lei das S.A.”).

Dessa forma, a Companhia é, atualmente, a única entidade com poder de usar, gozar, dispor e reaver o espaço em questão, o que inclui conceder o seu uso à iniciativa privada. É dizer que, neste momento, apenas o Ceconfi poderia figurar como parte na relação jurídica que se pretende estabelecer para a adequação, conservação e operação do Centro de Convenções.

Nesse sentido, conforme já destacado no Produto 02, para a efetiva implementação do Projeto, é necessária a adoção das medidas jurídicas e institucionais cabíveis para que o imóvel passe a integrar o patrimônio do Estado, de forma que o ente federativo possa deflagrar e conduzir o certame, bem como figurar como parte do contrato, garantindo uma maior ingerência do Poder Público na Concessão de Uso.

2.3. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Conforme já apontado no Produto 02, a efetiva implementação do Projeto dependerá de autorização legislativa em âmbito estadual, tendo em vista:

- i. A inaplicabilidade da Lei Municipal nº 4.279/2014, considerando a deflagração e condução do certame pelo Estado; e
- ii. A exigência expressamente prevista no §1º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022⁴.

Sobre esse aspecto, em linhas com as boas práticas de estruturação, é recomendável que a norma autorizativa preveja que o prazo da Concessão de Uso será definido no Edital de Licitação e no instrumento contratual, considerando os resultados dos estudos de modelagem ora realizados.

A seção 5 apresenta uma sugestão da Minuta de Lei Autorizativa.

2.4. MODALIDADE DE LICITAÇÃO OBRIGATÓRIA

Nos termos do inciso II, do art. 43, da Lei Estadual nº 15.608/2007 e do §1º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, a Concessão de Uso deverá ser precedida de licitação na modalidade concorrência, conforme previsto na minuta do Edital que acompanha este Apenso III.

⁴ “§ 1º A concessão depende necessariamente de autorização legislativa e de licitação na modalidade concorrência”.

2.5. REMUNERAÇÃO OU CONTRAPARTIDA POR PARTE DO PARCEIRO PRIVADO

Em observância ao disposto no §3º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022⁵, a Concessão de Uso deverá ser realizada mediante remuneração ou contrapartida por parte do Concessionário.

Nesse sentido, além das adequações mínimas previstas no Anexo II do Contrato, o Edital e o Contrato de Concessão de Uso preveem o pagamento de outorga fixa/variável por parte do parceiro privado.

2.6. CONSULTA À UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PATRIMÔNIO DO ESTADO

Considerando o disposto no §4º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022⁶, a Concessão de uso dependerá de consulta à “unidade responsável pela gestão do patrimônio do Estado do Paraná”, com vistas a identificar eventual “presença de óbices na Concessão”.

Entende-se que, à luz do Decreto Estadual nº 3.888/2020 e da Resolução SEAP nº 8459/2020, tal função compete ao Departamento de Patrimônio do Estado (DPE), que é responsável pelo “planejamento e gerenciamento do patrimônio mobiliário e imobiliário; gestão de ativos imobiliários e alienações, bem como pelo cadastro, regularização e avaliação de bens imóveis do patrimônio estadual”.

Desta forma, deverá ser realizada consulta formal ao DPE, para obter seu posicionamento acerca da não existência de óbices à Concessão de Uso pretendida.

⁵ “§ 3º A concessão de uso requer remuneração ou contrapartida por parte do concessionário, podendo a compreender ainda:

I - construção ou ampliação de imóvel, a ser revertido ao titular do bem ao final do prazo da concessão;

II - geração de emprego, em quantidade proporcional ao valor do bem concedido;

III - prestação de serviço público.”

⁶ § 4º Cabe ao órgão/entidade afeta à Concessão de Uso e responsável pelo procedimento licitatório consultar a unidade responsável pela gestão do patrimônio do Estado do Paraná a fim de verificar a presença de óbices na Concessão.”

2.7. DELIBERAÇÃO DO CPAR

O Decreto Estadual nº 1.953/2019 conferiu ao Conselho do Programa de Parcerias do Paraná (CPAR) uma série de atribuições no âmbito do desenvolvimento de projetos do Programa de Parcerias do Paraná (PAR), dentre elas a competência para deliberar sobre:

- i. Aspectos estratégicos da modelagem técnica, econômico-financeira para fins de licitação e contratação das parcerias (inciso VIII, do art. 7º); e
- ii. Realização de consultas e/ou audiências públicas referentes aos projetos de parceria nos moldes da legislação vigente, bem como acerca da incorporação das respectivas alterações e sugestões colhidas que impactem na modelagem aprovada pelo Conselho (inciso IX, do art. 7º).

Nesse sentido, considerando a inserção do Projeto no âmbito do PAR, entende-se como necessária a deliberação do CPAR para a sua efetiva implementação, previamente à realização da Consulta e da Audiência Pública.

2.8. REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA E AUDIÊNCIA PÚBLICA

As Consultas e Audiências Públicas desempenham um papel fundamental na estruturação de parcerias com a iniciativa privada, uma vez que permitem a participação da sociedade civil e demais interessados no processo de tomada de decisão do Poder Público.

Tais procedimentos garantem uma maior transparência no processo decisório, permitindo que os cidadãos tenham acesso às informações relevantes sobre o projeto, seus objetivos, impactos e benefícios esperados. Além disso, oferecem um espaço para apresentação de contribuições, garantindo que os agentes públicos envolvidos considerem uma variedade de perspectivas e interesses antes de tomar uma decisão final.

Nesse sentido, a realização da Consulta e da Audiência Pública mostra-se importante para a avaliação de impacto do projeto, uma vez que permite discutir e analisar os impactos positivos e negativos sobre a comunidade, o meio ambiente, a economia e outros aspectos relevantes. Isso ajuda a identificar possíveis problemas e a desenvolver medidas mitigadoras adequadas. Além disso, contribui para a legitimidade e aceitação do projeto pela população, uma vez que, ao envolver os cidadãos no processo decisório, reduzem o

risco de resistência ou oposição e aumentam a probabilidade de implementação bem-sucedida do projeto.

A Lei Federal nº 14.133/2021 traz a realização de Consulta e Audiência Pública como uma faculdade da Administração, conforme se observa do seu art. 21:

“Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.”

Em âmbito estadual, verifica-se que o Decreto nº 10.086/2022 segue a mesma lógica, com exceção das hipóteses de licitações de grande vulto, em que a realização da Audiência Pública é obrigatória (artigos 51 e 52):

“Art. 51. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

§ 1º Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações for de grande vulto, será obrigatória a realização de audiência pública, convocada pela autoridade responsável.

§ 2º Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos a caracterização da contratação como de grande vulto se dá com o valor estimado para o primeiro ano de contratação.

Art. 52. A Administração poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, preferencialmente por meio eletrônico, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

§ 1º Poderá ser objeto de consulta pública:

I - procedimentos licitatórios;

II - contratações diretas;

III - normas;

IV - orientações; ou

V - outros instrumentos que se configurem importantes para os procedimentos de licitações e contratações de que trata este Decreto.

§ 2º O edital para divulgação da consulta pública poderá prever procedimento de prospecção mediante consulta a potenciais contratados.”

Ainda que não haja uma obrigação legal específica de submeter os documentos licitatórios do Projeto à Consulta e Audiência Pública, a realização desses atos é amplamente reconhecida como uma prática benéfica na estruturação de parcerias complexas, como é o caso em questão. Conforme o art. 6º, inciso XII, da Lei Federal nº 14.133/2021:

“XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).”

Assim, é recomendável ao projeto a realização de Consulta e Audiência Pública.

Embora a ausência de tais procedimentos não seja uma violação direta da lei, pode-se suscitar questionamentos, especialmente considerando que a licitação em questão envolve um objeto especial voltado para o uso de um bem público relevante, incluído no bojo do PAR, criando uma expectativa implícita de diálogo prévio com a sociedade sobre os termos da concessão pretendida.

Por tais razões, recomenda-se a realização de Consulta e Audiência Pública, conforme previsão contida nas minutas dos documentos licitatórios que acompanham o presente documento.

2.9. ANÁLISE DO PROJETO PELA PGE

Em atendimento ao disposto no art. 58, do Decreto Estadual nº 1.953/2019, e no art. 328 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, o Projeto deverá ser submetido à análise da PGE, para fins de controle prévio de legalidade e elaboração de parecer jurídico quanto à sua implementação.

2.10. SUBMISSÃO DO PROJETO AO TCE

O TCE é o órgão responsável pela fiscalização e controle dos atos e contratos administrativos celebrados pelo Estado e pelos Municípios do Paraná, incluindo as concessões de uso.

Os contornos relacionados a esta competência são definidos pela Lei Complementar Estadual nº 113/2205, que estabelece a estrutura orgânica do TCE. Conforme se depreende de seu art. 29, compete à Corte de Contas fiscalizar as licitações e a execução dos contratos celebrados pelos entes públicos, conforme a seguir:

“Art. 29. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa praticada pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, conforme previsto nesta lei, no Regimento Interno ou nos demais atos normativos expedidos pelo Tribunal de Contas, competindo-lhe, para tanto, em especial:

I - acompanhar, pela publicação na imprensa oficial, ou por outro meio:

a) a lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a abertura de créditos adicionais;

b) os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

II - fiscalizar, na forma estabelecida no regimento interno, as contas estaduais das empresas de cujo capital social o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

III - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

IV - fiscalizar a execução de termos de parcerias, contratos de gestão, concessões, permissões, parcerias públicas privadas e instrumentos congêneres.”

Ressalta-se que, em regra, a fiscalização de qualquer órgão sujeito à jurisdição do TCE é realizada de forma seletiva e concomitante à edição do ato ou do contrato. A própria Lei Complementar Estadual nº 113/2005, assim estabelece em seu art. 258:

“Art. 258. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

I- pela publicação no Diário Oficial do Estado e nos órgãos oficiais de imprensa municipais, e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pelo Tribunal, pela administração pública estadual e municipal;

II- da lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a abertura de créditos adicionais;

III- dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres;

IV- por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;

V- por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.

VI- pelo acesso a dados e informações publicados em sítio eletrônico de órgão ou entidade ou em bases de dados aos quais o Tribunal tenha acesso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019).”

Em se tratando de contratos de concessões comuns e de PPPs em sentido estrito, a Corte editou a Resolução nº 101/2023, que dispõe sobre o controle e a fiscalização referente às etapas de planejamento e licitação das Concessões Administrativas, Patrocinadas e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo TCE.

Nos termos do mencionado ato normativo, é determinado que processos de concessão comum e de parceria público-privada devem ser submetidos ao Tribunal de forma prévia à publicação do instrumento convocatório, conforme abaixo:

“Art. 4º As informações relacionadas aos processos de concessões comuns de serviço público e às PPP, realizados pela Administração Pública estadual e municipal dispostas no art. 1º desta norma, serão enviadas ao TCE-PR através de peticionamento via requerimento externo.

Art. 5º O requerimento externo de que trata o art. 4º será constituído por informações encaminhadas pelos órgãos e entidades de Administração Pública estadual e municipal, nos seguintes prazos:

I-120 (cento e vinte) dias da data prevista para publicação do edital; ou

II-150 (cento e cinquenta) dias da data prevista para publicação do edital, caso o projeto integre o Programa de Parcerias do Paraná-PAR, criado pela Lei Estadual nº 19.811, de 05 de fevereiro de 2019.”

A Resolução prevê, também, o rol de documentos que devem ser mantidos arquivados e “à disposição” da Corte:

“Art. 9º O concedente deverá manter arquivados e à disposição do TCE/PR os seguintes documentos, se pertinentes ao caso concreto:

[...]

III - minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos, incluindo minuta contratual e caderno de encargos, já consolidados com os resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas;

IV - relatório com manifestação do órgão gestor acerca das questões suscitadas durante a audiência pública sobre os estudos de viabilidade, caso tenha ocorrido, e sobre a minuta do instrumento convocatório e anexos;

V - atas das audiências públicas e/ou os documentos referentes a consultas públicas e manifestações de representantes de segmentos da sociedade acerca do projeto;”

Conforme art. 12, da Resolução, a ausência de manifestação do Tribunal não pressupõe aprovação automática ou regularidade do edital, ao mesmo tempo em que não impedirá o prosseguimento do cronograma da contratação:

“Art. 12. A ausência de manifestação do Tribunal sobre a etapa de planejamento tratada nesta Resolução não pressupõe aprovação automática ou regularidade do edital, ao mesmo tempo em que não impedirá o prosseguimento do cronograma da contratação.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se inclusive aos projetos integrantes do PAR”.

Assim, se por um lado o silêncio da Corte não impede o prosseguimento da licitação, por outro não configura aprovação tácita, podendo o Tribunal, ainda que de forma superveniente ao início da fase externa do certame, apontar eventual incorreção no procedimento licitatório.

Analisando a Resolução em questão e colocando-se luz ao caso concreto da Concessão de Uso ora estudada, denota-se que, a princípio, esta não se aplicaria ao presente caso, uma vez que o normativo se destina às Concessões Comuns e PPPs e o Edital em questão envolve uma Concessão de Uso.

No entanto, tal interpretação não seria correta. Isso porque o §2º, do art. 11, da Resolução 101/2023 traz uma disposição especial aos projetos que integram o PAR, conforme a seguir:

“Art. 11. A concedente poderá ser solicitada a encaminhar a documentação elencada nos arts. 9º e 10 desta Resolução por meio do Canal de Comunicação (CACO) do TCE-PR.

§ 1º Poderão ser aceitos documentos e informações disponibilizados em caráter público em sítio oficial na rede mundial de computadores (internet) ou por meio de sistema eletrônico oficial de informação.

§2º Caso o projeto integre o Programa de Parcerias do Paraná (PAR), os documentos elencados nos artigos 9º e 10 deverão ser enviados ao TCE-PR, em sua versão final, no mesmo requerimento indicado no art. 4º, independentemente de solicitação do Tribunal, após aprovação em todas as instâncias necessárias, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias da data prevista para publicação do edital, para que seja realizada a análise prevista no art. 27 da Lei Estadual nº 19.811, de 2019.” (Grifou-se)

Sendo assim, é recomendável que as versões finais dos estudos e dos documentos licitatórios do Projeto sejam submetidas à análise do TCE, para fins de controle prévio, respeitando-se o prazo de 90 (noventa) dias da data prevista para publicação do Edital de Licitação.

2.11. ETAPAS PARA A LICITAÇÃO DO PROJETO

Conforme destacado nas subseções anteriores, previamente à publicação do Edital de Licitação para a Concessão de Uso do Centro de Convenções, o Estado deverá observar as seguintes etapas:

1. Adoção das medidas jurídicas e institucionais cabíveis para que o Ativo passe a integrar o patrimônio do Estado, permitindo que o ente federativo possa deflagrar e conduzir o certame, bem como ter uma maior ingerência na Concessão de Uso;
2. Obtenção de autorização legislativa, em âmbito estadual, para realizar a Concessão de Uso do Ativo, nos termos do §1º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022;
3. Consolidação das versões finais dos estudos de modelagem e dos documentos licitatórios, com: a) adoção da licitação na modalidade concorrência, nos termos

do art. 43, inciso II, da Lei Estadual 15.608/2007 e do §1º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022; e b) previsão no instrumento contratual de remuneração ou contrapartida por parte do parceiro privado pela utilização do bem público, nos termos do § 3º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022;

4. Realização de consulta à unidade responsável pela gestão do patrimônio do Estado, qual seja o DPE, a fim de verificar a presença de óbices à Concessão de Uso, nos termos do § 4º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022;
5. Submissão do Projeto, previamente a realização da Consulta e da Audiência Pública, à deliberação do CPAR, nos termos do art. 7º, incisos VIII e IX, do Decreto Estadual nº 1.953/2019;
6. Realização da Consulta e da Audiência Pública, com vistas a assegurar a transparência e participação da sociedade civil e demais interessados no processo de contratação;
7. Submissão do Projeto ao controle prévio de legalidade da PGE, nos termos do art. 58, do Decreto nº 1.953/2019, e do art. 328, do Decreto Estadual nº 10.086/2022; e
8. Submissão do Projeto ao controle prévio de legalidade do TCE, nos termos do §2º, do art. 11, da Resolução nº 101/2023.

3. ARCABOUÇO LEGAL APLICÁVEL

Esta seção apresenta o arcabouço legal aplicável ao Projeto, estando dividida da seguinte forma:

- i. Subseção 3.1. “Legislação Federal”, que traz o levantamento da legislação federal aplicável ao Projeto.
- ii. Subseção 3.2. “Legislação”, que traz o levantamento da legislação estadual aplicável ao Projeto.
- iii. Subseção 3.3. “Legislação Municipal”, que traz o levantamento da legislação municipal aplicável ao Projeto.

3.1. LEGISLAÇÃO FEDERAL

Em âmbito federal, o Projeto deverá observar as seguintes normas:

- a) Lei Federal nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e
- b) Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3.2. LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Em âmbito estadual, o Projeto deverá observar as seguintes normas:

- a) Lei Complementar Estadual nº 76/1995, que dispõe sobre as concessões e permissões de serviços públicos no âmbito do Estado do Paraná;
- b) Lei Federal Estadual nº 15.608/2007, que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná;
- c) Lei Estadual nº 19.811/2019, que cria o PAR, estabelecendo normas para desestatização e contratos de parceria no âmbito da Administração Pública Executiva Estadual e de suas entidades;

- d) Decreto Estadual nº 1.953/2019, que regulamenta a Lei Estadual nº 19.811/2019 quanto à composição e competências do CPAR e de sua Unidade Gestora e aos procedimentos para contratação das parcerias no âmbito do PAR;
- e) Decreto Estadual nº 10.086/2022, que regulamenta a Lei de Licitações, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná;
- f) Resolução 101/2023 do TCE, que dispõe sobre o controle e a fiscalização referente às etapas de planejamento e licitação das Concessões Administrativas e Patrocinadas e das Concessões Comuns no âmbito do Estado do Paraná; e
- g) Decreto Estadual nº 10.499/2025, que regulamenta os meios alternativos de resolução de controvérsias no Estado do Paraná.

3.3. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Considerando que o Centro de Convenções tem como principal atividade a realização de eventos dos mais diversos tipos, durante a execução do contrato, o parceiro privado deverá observar o disposto no Decreto Municipal nº 27.195/2019, que regulamenta a realização de eventos de qualquer natureza no Município de Foz do Iguaçu.

Além disso, diante da necessidade de garantia da atratividade do Projeto, do estímulo à concorrência e da entrada de *players* dos mais diversos setores, tem-se, como boa prática, permitir que o futuro parceiro privado possa, durante o período da Concessão de Uso, exercer qualquer tipo de atividade permitida pela legislação e que esteja alinhada com o fim do espaço público concedido.

No exercício dessas atividades deverão ser observadas, conforme o caso, a legislação pertinente, incluindo as seguintes normas de incentivo:

- a) Lei Complementar Municipal nº 283/2017, que dispõe sobre as medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambiente produtivo no Município de Foz do Iguaçu;

- b) Lei Municipal nº 4.559/2017, que dispõe sobre o licenciamento da atividade de microcervejarias e seus respectivos bares e restaurantes cervejeiros, no Município de Foz do Iguaçu; e
- c) Lei Complementar Municipal nº 304/2018, que concede incentivo fiscal para empreendimentos no Município de Foz do Iguaçu para fins de exploração das atividades de parques aquáticos e/ou termais, e aquários para visitação.

MANUETA

4. FORMATAÇÃO PRELIMINAR DA CONTRATAÇÃO

Esta seção apresenta a formatação preliminar do Projeto, tendo como objeto adequação, conservação e operação do Centro de Convenções, estando dividida em:

- i. Subseção 4.1. “Edital”, que apresenta a formatação preliminar do Edital.
- ii. Subseção 4.2. “Contrato de Concessão de Uso”, que apresenta a formatação preliminar do Contrato de Concessão de uso.

4.1. EDITAL

O Edital de uma Licitação desempenha um papel crucial na escolha do parceiro privado e na garantia da efetividade na execução do objeto da Concessão de Uso. Sua formulação, portanto, é de suma importância para estabelecer um processo de seleção robusto e equitativo, atrair licitantes qualificados, garantir a continuidade e eficiência dos serviços e proteger os direitos dos usuários, em consonância com as expectativas da sociedade.

A legislação confere uma certa liberdade para a adaptação dos editais, considerando as particularidades de cada setor, as dinâmicas do mercado, as condições econômicas em vigor e outros fatores relevantes. Quando a legislação oferece essa margem de manobra, é fundamental que as decisões administrativas sejam justificadas de maneira clara e abrangente, visando garantir transparência e possibilitar a fiscalização e o controle por parte da sociedade e dos órgãos de supervisão competentes.

É com base nesse entendimento que se inicia a exposição e fundamentação das principais escolhas relacionadas à estruturação da minuta do instrumento convocatório, que consta da Seção 6 deste documento.

4.1.1. Objeto

A clareza do objeto em um contrato de Concessão de Uso na documentação licitatória é fundamental para garantir a transparência, a competitividade e a segurança jurídica durante o processo de licitação.

Nesse sentido, a eliminação de ambiguidades e uma descrição completa, clara e objetiva das especificações técnicas, requisitos e obrigações contratuais garantem que todos os

licitantes compreendam completamente as expectativas e responsabilidades envolvidas ao longo da vigência do contrato. Isso, por sua vez, promove a igualdade de condições entre os concorrentes e assegura que a seleção do licitante vencedor seja baseada em critérios objetivos e imparciais.

O objeto do certame consiste na Concessão de Uso para fins de adequação, conservação e operação do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu.

O Edital e seus Anexos, especialmente o Caderno de Encargos, são elaborados com informações detalhadas sobre o objeto da concessão, abrangendo suas características, padrões de qualidade, critérios de desempenho, prazos, responsabilidades das partes e outras diretrizes essenciais.

Esses Anexos fornecem uma descrição abrangente e precisa do objeto da concessão, permitindo que os licitantes avaliem adequadamente sua capacidade de atendimento, planejem recursos e desenvolvam suas propostas comerciais de forma sólida e fundamentada.

4.1.2. Lei de Regência

O Projeto adota como lei de regência a Lei Federal nº 14.133/2021, tendo em vista a sua aplicabilidade à modalidade de contratação eleita pelo Poder Público, a Concessão de Uso, nos termos do seu art. 2º, inciso IV, que assim prescreve:

“Art. 2º. Esta Lei aplica-se a:

(...)

IV - Concessão e permissão de uso de bens públicos.”

4.1.3. Modalidade de Licitação

Por força do disposto no inciso II, do art. 43, da Lei Estadual nº 15.608/2007 e no §1º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, o Edital em comento adota como modalidade de licitação a concorrência.

4.1.4. Critério de Julgamento

Considerando que o Projeto não envolve a prestação de serviços públicos propriamente ditos, não havendo tarifa a ser fixada, o critério de julgamento adotado é o de maior valor de Outorga Fixa, conforme autoriza o art. 16, inciso II da Lei Complementar nº 76/1995 e o artigo 15, inciso II, da Lei Federal nº 8.987/1995.

A escolha do critério exclusivamente econômico de seleção não apenas se baseia na experiência acumulada com licitações de objetos similares no Brasil, mas também na ausência de necessidade de avaliações qualitativas de propostas técnicas complexas. Nesse sentido, o interesse administrativo é satisfatoriamente atendido por meio da verificação de requisitos técnicos mínimos e de qualificação técnica a serem demonstrados pelos proponentes durante o processo licitatório, mediante os documentos de qualificação.

4.1.5. Visita Técnica

De acordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, a Administração só pode exigir dos licitantes a comprovação de aspectos técnicos e econômicos que sejam indispensáveis ao cumprimento das obrigações inerentes ao futuro contrato.

A título de referência, a realização da visita, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão nº 1096/2020):

“(...) tem por objetivo garantir que os licitantes tomem conhecimento de todas as informações e características técnicas do objeto, para que tomem conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto, bem como evitar alegações de desconhecimento a respeito de suas características”.

A imposição da realização da visita pode, potencialmente, restringir o número de concorrentes, uma vez que impõe um ônus aos interessados que não estão localizados onde o objeto será executado. Por essa razão, como regra geral, recomenda-se que a visita seja prevista no Edital como facultativa. É nesse sentido que dispõe o TCU:

“A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado

pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não uma obrigação imposta pela Administração, motivo pelo qual devem ser uma faculdade dada pela Administração aos participantes do certame.” [Acórdão nº 234/2015-Plenário] (Grifou-se.)

“(…) 2. a vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.” [Acórdão nº 212/2017-Plenário]

A Lei Federal nº 14.133/2021, reforçando o racional que já era predominante sobre o tema na jurisprudência dos órgãos de controle, passou a estabelecer:

“Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

§ 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.

§ 3º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.” (Grifou-se)

Desse modo, buscando gerar segurança jurídica ao procedimento e evitar questionamentos, optou-se pela facultatividade da visita técnica, de modo que o licitante que não a realizar não poderá alegar posteriormente a imprecisão e/ou insuficiência de dados e informações sobre os locais e condições pertinentes ao objeto da licitação.

4.1.6. Consórcios

Como observado, o Edital, visando ampliar a competição, permite a participação de licitantes em consórcios. Conforme a jurisprudência e a doutrina predominantes, a decisão de permitir ou não a participação em consórcios é uma prerrogativa discricionária da Administração.

No entanto, a discricionariedade não implica em autorização para decisões arbitrárias ou sem justificativa. A decisão de admitir ou negar a participação de consórcios resulta de uma avaliação do mercado e do setor do objeto licitado, bem como da ponderação dos riscos associados à atuação de múltiplos sujeitos na execução do objeto.

A principal razão para permitir a participação de consórcios é proporcionar a ampliação da competitividade, uma vez que empresas interessadas no certame podem unir recursos financeiros e técnicos para empreendimentos de grande porte desejados pela Administração. Isso possibilita a realização de projetos que, isoladamente, poderiam ser executados por poucas empresas ou até mesmo por nenhuma delas.

Logo, diante da complexidade ou magnitude do objeto a ser licitado, cabe à Administração, durante o planejamento da licitação, avaliar a conveniência e a oportunidade de permitir ou não a participação de consórcios.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue alinhamento semelhante, no sentido da impossibilidade, como regra, de limitar o número de integrantes do consórcio. Veja-se o disposto no Acórdão nº 1.240/2008:

“(...) se a Lei deixa à discricionariedade administrativa a decisão de permitir a participação no certame de empresas em consórcio, ao permiti-la a Administração deverá observar as disposições contidas no art. 33, da Lei nº 8.666/93, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação. Assim, por ausência de previsão legal, é irregular a condição estabelecida no edital que limitou a duas o número de empresas participantes no consórcio”. (TCU, Acórdão nº 1.240/2008, Plenário, Rel. Min. André Luís de Carvalho, DOU de 30.06.2008)

4.1.7. Requisitos de Habilitação e Qualificação

Para concorrer aos processos de contratação pública, os interessados devem satisfazer os requisitos mínimos estabelecidos no Edital. Esses elementos referem-se ao preenchimento de aptidões consideradas fundamentais para demonstrar tanto a capacidade de executar o objeto quanto sua idoneidade, bem como relativamente ao cumprimento dos encargos impostos à elaboração da proposta.

Nesse contexto, os requisitos de habilitação e qualificação desempenham um papel crucial na seleção de contratados por meio de licitações públicas, já que representam um elemento fundamental para assegurar a eficácia, a transparência e a integridade do processo de aquisição de bens e serviços pelo setor público.

Tais requisitos funcionam como filtros, que buscam assegurar que as empresas ou indivíduos que participam de licitações possuam a capacidade técnica, operacional e financeira necessária para executar o contrato proposto. Assim, são essenciais para prevenir que empresas sem a capacidade adequada assumam compromissos que não podem cumprir, o que poderia acarretar atrasos, custos adicionais e, em última instância, na insatisfação dos cidadãos que dependem dos serviços públicos. Além de não gerar a política pública objetivo do edital de licitação.

Adicionalmente, os requisitos de habilitação e qualificação desempenham um papel na promoção de uma concorrência justa. Ao estabelecer critérios que os licitantes devem atender, o processo licitatório se torna mais transparente e equitativo. Isso evita práticas antiéticas, como o direcionamento de contratos para empresas previamente selecionadas, assegurando que a escolha seja baseada em méritos e de acordo com os interesses públicos.

No caso presente, os requisitos são moldados em conformidade com a legislação vigente, a jurisprudência dos órgãos de controle e as peculiaridades do setor e do mercado em sua situação atual, considerando a maturidade técnica e a condição econômico-financeira das empresas envolvidas.

4.1.7.1. Habilitação Jurídica

A habilitação jurídica segue a exigência contida no art. 66, da Lei nº 14.133/2021, tendo como objetivo a demonstração da capacidade do licitante de exercer direitos e assumir obrigações, estando limitada à comprovação da existência jurídica da pessoa e de autorização para exercício da atividade a ser contratada.

Nesse sentido, o Edital exige, para fins de habilitação jurídica, a apresentação de:

- i. Ato constitutivo, estatuto ou contrato social consolidado em vigor, conforme

- última alteração arquivada na Junta Comercial, ou em cartório de registro competentes;
- ii. No caso de sociedade por ações e sociedades limitadas, prova de eleição/nomeação dos administradores em exercício, arquivada na Junta Comercial ou em cartório competente;
 - iii. Em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no país, decreto de autorização e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir;
 - iv. Em se tratando de fundo de investimento:
 - a. Comprovante de registro do fundo de investimento na Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
 - b. Ato constitutivo com última alteração arquivada perante o órgão competente;
 - c. Regulamento e alterações, se houver, devidamente registrados no Cartório de Título e Documentos ou na CVM;
 - d. Comprovante de registro do administrador e, se houver, do gestor do fundo de investimento, perante a CVM;
 - e. Prova de eleição dos representantes do administrador;
 - f. Comprovação de que se encontra devidamente autorizado pelos seus cotistas a participar do certame; e
 - g. Comprovação de que não está em processo de liquidação judicial ou extrajudicial, recuperação judicial, falência ou outro procedimento concursal.
 - v. Em se tratando de entidade aberta ou fechada de previdência complementar, além dos documentos exigidos para os fundos de investimentos, a ata que elegeu a administração em exercício, o regulamento em vigor, comprovante de autorização expressa e específica quanto à sua constituição e funcionamento, concedida pelo órgão fiscalizador competente, e declaração/certidão de que os planos e benefícios por ela administrados não se encontram sob liquidação ou intervenção da entidade reguladora; e

- vi. Em se tratando de instituição financeira, além dos documentos exigidos para os fundos de investimentos, comprovante de autorização expressa e específica de sua constituição e funcionamento, concedida pela entidade reguladora do setor, bem como comprovação da homologação da eleição dos seus administradores.

4.1.7.2. Habilitação Fiscal, Social e Trabalhista

Em consonância com o disposto no art. 68, da Lei Federal nº 14.133/2021, para fins de habilitação fiscal, social e trabalhista, o Edital exige do licitante a apresentação de:

- i. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, do Ministério da Economia (CNPJ);
- ii. Prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante ou, em caso de consórcio, da consorciada, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual, ou declaração assinada pelo licitante de que a atividade desempenhada não torna exigível inscrição municipal e/ou estadual;
- iii. Certidão negativa, ou positiva com efeitos de negativa, de débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União;
- iv. Certidão de regularidade de débito tributário do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, perante a Fazenda Estadual, inscritos em dívida ativa, do domicílio ou sede do licitante ou, em caso de consórcio, da consorciada;
- v. Certidão de regularidade de débito tributário do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), perante a Fazenda Municipal, inscrito em dívida ativa, relativo ao domicílio ou sede do licitante ou, em caso de consórcio, da consorciada, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- vi. Certidão de regularidade perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e
- vii. Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de Certidão Negativa ou Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

4.1.7.3. Qualificação Técnico-Operacional

No que diz respeito à qualificação técnico-operacional, em observância ao disposto no art. 67, da Lei Federal nº 14.133/2021, o Edital exige do licitante a apresentação de:

- i. Atestado(s) de capacidade técnica, em nome da licitante ou de profissional a ela vinculado, devidamente registrado(s) na entidade profissional competente, quando for o caso, emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, ou por órgão de regulação e/ou de fiscalização, que comprove a experiência prévia, ao longo de, no mínimo, 12 (doze) meses, de que opera, mantém, conserva e/ou realizou investimentos em obras civis em prédios com área mínima de 2.500 m² (dois mil e quinhentos metros quadrados).

4.1.7.4. Qualificação Econômico-Financeira

Por fim, no que tange à qualificação econômico-financeira, considerando o disposto no art. 69, da Lei Federal nº 14.133/2021, o Edital exige do licitante a apresentação de:

- i. Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante;
- ii. Balanço patrimonial e Demonstração de Resultados do Exercício (DRE) dos 02 (dois) últimos exercícios sociais; e
- iii. Patrimônio Líquido mínimo de R\$ 643.843,61 (seiscentos e quarenta e três mil, oitocentos e quarenta e três reais e sessenta e um centavos), equivalente a 1% do valor estimado do contrato.

4.1.8. Garantia de Proposta

O objetivo principal da garantia de proposta em uma licitação é prevenir a recusa injustificada do licitante vencedor em firmar o contrato administrativo ou em fornecer os documentos essenciais para a formalização da contratação.

Essa garantia funciona como uma espécie de segurança para a Administração Pública, ajudando a reduzir riscos e evitar prejuízos decorrentes de desistências ou recusas após o

término do processo licitatório, evitando que empresas “aventureiras” participem de licitações, sem real intenção de cumprir os termos do contrato.

Além do propósito de garantir o cumprimento das obrigações contratuais, a exigência de uma garantia de proposta também funciona como um filtro para selecionar licitantes qualificados. Empresas que não possuem a capacidade financeira ou técnica necessária para fornecer os produtos ou serviços oferecidos podem ser desencorajadas a participar do processo licitatório devido à exigência da garantia. Isso contribui para aprimorar a qualidade dos concorrentes e aumentar a probabilidade de sucesso na execução do contrato por parte do licitante vencedor.

A possibilidade de exigência de garantia de proposta possui previsão expressa no art. 58, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme a seguir:

“Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.”

Em linha com as melhores práticas de estruturação de contratos de mesma natureza e, visando afastar empresas “aventureiras” e práticas de atos fraudulentos do certame, recomenda-se a exigência de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação, equivalente a 1% do valor estimado do contrato, criando um ônus financeiro para os casos em que o licitante venha a desistir de prosseguir na disputa antes do fim do prazo de validade de sua proposta ou, caso vencedor, negar-se a firmar o contrato.

4.2. CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO

Além da minuta do Edital de Licitação, cujos principais aspectos são tratados na subseção anterior, a Seção 6 deste Apenso III conta com a minuta do Contrato de Concessão e demais Anexos Técnicos que regerão a Concessão de Uso.

As subseções a seguir abordam os principais aspectos do Contrato de Concessão de Uso, justificando os parâmetros adotados na modelagem do instrumento contratual a ser firmado entre parceiro público e parceiro privado.

4.2.1. Prazo da Concessão

A fixação do prazo de vigência da Concessão de Uso é um aspecto de extrema relevância, considerando a necessidade de garantir a factibilidade do Projeto e atrair investimentos por parte da iniciativa privada.

Conforme as boas práticas de estruturação de ajustes de mesma natureza, o prazo de vigência do contrato deve ser aquele suficiente para permitir que o parceiro privado amortize os investimentos realizados e obtenha o retorno econômico esperado com a Concessão de Uso, sem, contudo, onerar demasiadamente os usuários.

Nesse sentido, tem-se que o prazo de vigência do contrato deve ser fixado a partir dos resultados dos estudos de modelagem técnico-operacional e econômico-financeira, que avaliam a viabilidade do projeto, considerando as projeções de custos de operação (Opex), custos de investimentos (Capex) e de receitas envolvidos ao longo da sua execução.

Em linha com este raciocínio, o art. 24, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 76/1995, que rege as concessões e permissões de serviços públicos no âmbito do Estado do Paraná, dispõe que:

“§ 3º O prazo da concessão deve atender, em cada caso ao interesse público e às necessidades ditadas pelo valor do investimento de modo a assegurar a modicidade das tarifas.”

Considerando as premissas supracitadas, no presente caso, fixou-se como prazo de vigência da Concessão de Uso o período de 30 anos, sendo esse o tempo apontado pelas

modelagens técnico-operacional e econômico-financeira como adequado e suficiente à amortização de investimentos a serem realizados ao longo da sua execução, garantindo que o parceiro privado obtenha o retorno econômico projetado quando da apresentação da sua proposta na licitação.

4.2.2. Valor Estimado do Contrato

Em relação ao valor estimado de um contrato de concessão de uso, verifica-se que não há no ordenamento jurídico pátrio uma definição clara quanto ao parâmetro que deve ser observado para a sua definição.

Na prática, como ocorre em concessões comuns e PPPs, o valor estimado desses arranjos é comumente fixado com base nas projeções de receitas ou de investimentos a serem realizados pelo parceiro privado.

No âmbito do TCE, também não se encontra posicionamento sedimentado sobre o tema, reforçando a ideia de que há uma certa discricionariedade da Administração na adoção de qualquer uma dessas alternativas, desde que devidamente justificada.

A definição do valor estimado do contrato ganha relevância no âmbito de uma estruturação, pois serve de referência para definição de outros aspectos tais como a garantia de proposta, garantia de execução, capital social e patrimônio líquido mínimos, entre outros, que, como previsto pela Lei Federal nº 14.133/2021, são estabelecidos a partir de percentuais desse montante.

Nesse sentido, o valor estimado do contrato deve ser cuidadosamente fixado, sob pena de comprometer a seleção adequada do parceiro privado (em caso de valor muito baixo) ou de prejudicar a competição inerente ao procedimento licitatório (em caso de valor excessivamente alto).

Em geral, ao fixar o valor estimado do contrato com base na projeção das receitas tem-se um valor significativamente maior do que aquele equivalente à projeção dos investimentos a serem realizados pelo parceiro privado. Como mencionado, nessa hipótese, todos os demais aspectos a ele relacionados seriam consideravelmente majorados, podendo gerar uma restrição indevida à competitividade do certame.

Sendo assim, no presente caso, entende-se ser mais adequado a fixação do valor estimado do contrato com base na projeção dos investimentos a serem realizados pelo parceiro privado adicionado das outorgas fixas e variáveis, de modo a aumentar a competitividade da licitação e garantir a coerência com os requisitos de qualificação econômico-financeira previstos no Edital.

4.2.3. Indicadores de Desempenho

Considerando que o Projeto em questão trata de uma contratação de resultado, em que o parceiro privado poderá selecionar os melhores meios para atingir o fim pretendido pelo Estado, tem-se como boa prática o estabelecimento de métricas para avaliação do cumprimento das obrigações e das metas contratuais.

Nesse sentido, a contratação em comento engloba um conjunto de Indicadores de Desempenho, conforme se observa do Anexo VI, que servirá de parâmetro para a avaliação da execução da avença e para mensuração de eventual pagamento adicional por parte do Concessionário.

Os indicadores de desempenho são definidos considerando as boas práticas do setor do projeto analisado.

4.2.4. Verificador Independente

Para auxiliar o Poder Concedente na verificação do cumprimento das obrigações e metas contratuais, foi prevista a contratação de um Verificador Independente, nos termos do Anexo VII, que deverá ser arcada pelo parceiro privado.

A referida contratação tem como objetivo garantir uma maior facilidade, segurança e imparcialidade na aferição dos Indicadores de Desempenho, sendo uma boa prática já sedimentada em contratos dessa natureza.

A forma de contratação do verificador e seu regramento foi apresentada de forma detalhada no Anexo VII, de maneira que caberá ao Concessionária apresentar ao Poder Concedente uma lista de 03 (três) empresas que atuam com verificação independente de

contratos similares, e que atendam aos requisitos exigidos no anexo, para seleção por parte do Poder Concedente, com base no procedimento ali definido.

Destaca-se que este modelo de contratação adotado consiste em um arranjo utilizado de maneira rotineira na área de Concessões e PPPs⁷, com o objetivo de desburocratizar o procedimento para contratação deste relevante personagem.

Assim, o modelo adotado com respaldo jurídico, tendo sido adotadas as melhores práticas do setor, com a construção de um modelo que flexibiliza a forma de contratação, quando comparada com a do regime de direito público, confere segurança ao Poder Concedente quanto à imparcialidade desta figura para uma regular execução contratual.

4.2.5. Fiscalização

A fiscalização da execução do objeto do contrato caberá ao Poder Concedente, tendo em vista que este é o titular do imóvel cujo uso está sendo concedido.

Essa atribuição poderá ser exercida pelo próprio Estado, através de seus servidores, sem prejuízo da atuação do Verificador Independente, conforme mencionado na subseção anterior.

4.2.6. Penalidades

De modo a incentivar o adequado cumprimento do contrato por parte do Concessionário, sem, contudo, restringir a sua autonomia ou pôr em risco a saúde econômico-financeira da Concessão de Uso, a contratação em comento conta com um conjunto de penalidades, constante do Anexo V, que poderão ser impostas ao parceiro privado em caso de práticas que violem os termos e condições da avença e o interesse público.

⁷ Menciona-se exemplos em que o mesmo modelo foi adotado:

- Governo do Estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/ANEXO-V.c-DIRETRIZES-PARA-CONTRATACAO-DO-VERIFICADOR-INDEPENDENTE.pdf>. Acesso em 20/12/2024.

- Toledo/PR. Disponível em:

https://www.toledo.pr.gov.br/ppp/assets/files/1_Anexo%206.14%20Verificador%20Independente_PMT_Rev02.pdf. Acesso em 20/12/2024.

O referido Anexo prevê tanto as infrações como também as respectivas sanções aplicáveis, considerando cada tipo de violação ao contrato.

4.2.7. Equilíbrio Econômico-Financeiro

4.2.7.1. Remuneração

No presente caso, a remuneração do Concessionário advirá da exploração comercial do Centro de Convenções, tendo o parceiro privado liberdade para desenvolver atividades tais como realização de eventos, shows, serviços de lazer dentre outros, desde que respeitados os termos do instrumento contratual, seus Anexos e a legislação vigente.

4.2.7.2. Outorga

Além do pagamento da Outorga Fixa, as receitas obtidas pelo Concessionário, em decorrência da exploração comercial do Centro de Convenções deverão ser compartilhadas com o Poder Concedente, a título de Outorga Variável, conforme previsto no instrumento contratual.

4.2.7.3. Alocação de Riscos

Para boa parte da doutrina especializada, o direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos encontra respaldo no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e assume ainda mais importância nos ajustes de longo prazo.

Isso porque tais contratos devem ser flexíveis o suficiente para se adaptarem às mudanças tecnológicas e de mercado que possam surgir ao longo do tempo. Durante anos (ou décadas) de vigência, é esperado que haja mudanças nas circunstâncias fáticas, jurídicas, tecnológicas e econômicas, o que pode afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Portanto, é necessário conciliar a segurança jurídica com essas mudanças sociais e econômicas ao longo dos anos.

Para garantir essa equidade, o contrato em questão estabeleceu uma Matriz de Riscos entre as partes, atribuindo-os àquela com melhores condições para administrá-los de forma eficaz. Em linhas gerais, essa matriz segue as melhores práticas aplicadas no setor,

alocando cada risco à parte que possui melhores condições de gerenciá-los ou de mitigar seus efeitos em caso de ocorrência.

Nesse contexto, uma Matriz de Riscos bem elaborada não apenas assegura a estabilidade do contrato, mas também reduz litígios durante sua execução, já que uma alocação clara e eficiente de riscos entre as partes cria incentivos para que cada contratante atue de maneira responsável na relação contratual.

A regra geral sobre a alocação de riscos consiste em atribuí-los à parte que possui melhores condições de gerenciá-los, seja por meio da redução das chances de ocorrência do risco a um custo mais baixo, seja pela capacidade de mitigar os prejuízos decorrentes do evento indesejável.

Se, por exemplo, um risco alocado ao Concessionário venha a se concretizar, este não terá direito ao reequilíbrio. Por outro lado, na hipótese em que a concretização de um risco alocado ao Poder Concedente venha a prejudicar o desempenho do Concessionário, esse fará jus ao reequilíbrio econômico-financeiro da avença. Essa é a sistemática aplicada ao instituto, que não envolve a imposição de penalidades, mas sim a responsabilidade da parte que assumiu o risco de suportar seus efeitos durante a vigência do contrato.

O respeito à Matriz de Risco, por conseguinte, é o cerne da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desses ajustes, de modo que caberá a cada uma das partes suportar as consequências dos riscos assumidos.

De modo geral, deve-se alocar ao Poder Concedente os riscos que fogem do controle ou que não podem ser mitigados pelo parceiro privado, tais como: i) alterações unilaterais; ii) mudanças legislativas; iii) determinações judiciais relacionadas a fatos ocorridos antes da vigência do contrato; iv) fato do príncipe e fato da Administração; v) fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis; e vi) caso fortuito ou força maior.

Por outro lado, os riscos inerentes à exploração do Empreendimento devem ser atribuídos ao Concessionário, pois este possui melhores condições de gerenciar a sua ocorrência e/ou mitigar suas consequências. São os casos de: i) erros, falhas ou atrasos na prestação

dos serviços; ii) não atualização tecnológica; e iii) riscos seguráveis no mercado brasileiro, dentre outros.

Sendo assim, considerando tais premissas e as melhores práticas do setor, foi elaborada a Matriz de Riscos constante do Anexo III deste Apenso III.

4.2.7.4. Revisões Ordinárias

As Revisões Ordinárias são instrumentos essenciais à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de longo prazo, como o do presente caso.

Tal instituto desempenha um papel fundamental na adaptação do contrato às mudanças nas condições de mercado, em consonância com o disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Realizadas em intervalos predefinidos durante a vigência contratual, essas revisões, também conhecidas como "periódicas", têm como principal objetivo ajustar os termos e as condições do contrato para refletir as mudanças ocorridas ao longo do tempo, incluindo a incorporação de eventuais alterações nas políticas públicas.

Nesse sentido, o Contrato de Concessão de Uso, constante da Seção 6 deste documento, prevê a realização de Revisões Ordinárias, a cada quatro anos contados a partir da data de assinatura do Termo de Entrega do Bem Público.

Tal revisão poderá culminar com: a) a revisão das intervenções e dos serviços operacionais de infraestrutura e gestão obrigatórios; b) a revisão do sistema de mensuração de desempenho; c) a revisão dos bens reversíveis e d) outros itens relevantes da Concessão de Uso.

4.2.7.5. Revisões Extraordinárias

Na hipótese de caracterização de um evento de desequilíbrio econômico-financeiro, como exemplificado na subseção que trata da alocação de riscos, a parte prejudicada poderá apresentar requerimento de Revisão Extraordinária, de acordo com os procedimentos

descritos na minuta de Contrato de Concessão de Uso, com vistas à recomposição da avença.

4.2.7.6. Procedimento para a Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro

O procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro está descrito de forma detalhada na Minuta do Contrato, na cláusula 21 e poderá ser iniciado por requerimento de qualquer uma das partes, sendo que a parte pleiteante deverá apresentar demonstração tempestiva da ocorrência e identificação do evento de desequilíbrio.

A parte pleiteante deverá comunicar a outra parte em até 90 dias contados da materialização do evento, sendo que neste ofício deverá ser apresentado valores provisórios e estimativas sujeitas a revisão e fundamento. E, o pedido de recomposição deverá ser acompanhado de todos os documentos necessários, tais como: (i) a data de sua ocorrência e a provável duração; (ii) detalhamento dos impactos operacionais decorrentes do evento, apontando os quantitativos e as datas de início e fim dos impactos; (iii) detalhamento dos impactos econômico-financeiros; (iv) detalhamento dos parâmetros utilizados para estimativas dos impactos econômico-financeiros, bem como os pressupostos utilizados para calcular o seu efeito no parâmetro de equilíbrio econômico-financeiro; e (v) comprovação dos gastos, diretos e indiretos, efetivamente incorridos pelo parceiro privado, entre outros.

Após a apresentação da documentação pelo parceiro privado, o Poder Concedente tem prazo máximo de até 60 (sessenta) dias, para manifestar-se a respeito do cabimento do pleito, bem como avaliar se o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, que poderá ser prorrogada mediante justificativa.

4.2.7.7. Metodologia para a Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro

A metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato encontra-se detalhada e descrita no Anexo VIII - Metodologia de Avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato.

4.2.8. Proteção de Dados

Considerando que, durante a execução do contrato, o Concessionária realizará atividade de tratamento de dados pessoais, a minuta do instrumento contratual constante da Seção 6 deste documento conta com um capítulo específico sobre a matéria, de modo a garantir que o parceiro privado cumpra com o previsto na legislação, notadamente a Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD).

De modo geral, impõe-se à concessionária a observância das regras sobre o tratamento de dados, determinando-se, ainda, que o parceiro privado elabore Programa de Privacidade, contendo regras específicas sobre alguns temas de grande relevância quanto ao tratamento e proteção de dados pessoais, tais como:

- a) Especificação de quais dados pessoais o Concessionário pode e/ou deve tratar, indicando a finalidade de seu tratamento;
- b) Descrição do tratamento dos dados pessoais realizado pelo Concessionário, com especificação das respectivas operações envolvidas, processos e abrangência, o que inclui sem a ela se limitar, a indicação de quando as informações podem ser compartilhadas e em que condições;
- c) Descrição da forma de atendimento a titular de dados pessoais; e
- d) Plano seguro de descarte dos dados e das informações, quando houver o término do tratamento dos dados pessoais, exceto quando tais dados e informações devam ser guardados por obrigação legal, regulamentar ou contratual.

Também são previstas regras acerca da conduta a ser adotada pelo Concessionário em caso de eventual violação de dados pessoais, bem como diretrizes para o compartilhamento, em linha com a legislação.

4.2.9. Sociedade de Propósito Específico

Embora esteja prevista apenas na Lei Federal nº 11.079/2004, que rege as concessões patrocinada e administrativa (parcerias público-privadas em sentido estrito), a exigência para que o parceiro privado constitua uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), com

o fim de executar o contrato, tem sido uma boa prática também adotada para as demais modalidades de concessão.

No contexto da Concessão de Uso em questão, a constituição de uma SPE é perfeitamente compatível e recomendada. Isto porque, ao criar uma SPE para executar o contrato, a empresa vencedora (ou grupo de empresas) garante que esses aspectos estejam claramente separados das demais atividades e ativos de seus controladores.

Essa medida proporciona maior transparência e segurança jurídica, além de mitigar potenciais conflitos de interesse e riscos associados ao Projeto. Também facilita a fiscalização por parte do Poder Concedente, garantindo uma gestão mais eficiente do Projeto.

Conforme previsto nos documentos licitatórios que acompanham este documento, a SPE deverá adotar o tipo de sociedade anônima, especialmente levando em conta os interesses de potenciais financiadores do Projeto.

Além disso, este tipo societário é regido por regras mais rigorosas de governança corporativa, incentivando uma maior transparência e um maior alinhamento de interesses entre o Poder Público e a iniciativa privada, contribuindo significativamente para a qualidade da gestão do Projeto.

4.2.10. Garantia de Execução

A garantia de execução é um instituto fundamental para garantir o cumprimento de parceria firmada entre o Poder Público e a iniciativa privada, estando previsto nos artigos 96 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021.

A ausência de garantias de execução pode aumentar o risco de inadimplemento por parte do parceiro privado e de problemas como interrupção dos serviços e aumento dos custos para a Administração Pública.

Em que pese ser uma faculdade da Administração, tal exigência é altamente recomendável no presente caso, de modo a evitar ou reduzir eventuais prejuízos ao erário, funcionando como um mecanismo de incentivo para que o Concessionária cumpra com suas obrigações contratuais.

Em consonância com o art. 98, da Lei Federal nº 14.133/2021, foi estabelecido que o valor da garantia de execução será equivalente a 5% do valor estimado do contrato. Tal valor, além de garantir a proporcionalidade da garantia, protege de maneira satisfatória os interesses do Poder Concedente.

4.2.11. Seguros

Em linha com as boas práticas de estruturação de contratos da mesma natureza e, de modo a garantir a confiabilidade dos serviços prestados e mitigar eventuais imprevistos na execução do contrato, previu-se a exigência de contratação de seguros mínimos obrigatórios por parte do Concessionário, sem prejuízo da formalização de outros arranjos que o parceiro privado considere pertinentes.

4.2.12. Mecanismos de Resolução de Conflitos

Para dirimir eventuais controvérsias que possam surgir durante a execução do contrato, foi estabelecido que as partes poderão se valer de:

- i. Solução amigável;
- ii. Submissão do conflito ao Comitê de Disputas; ou
- iii. Arbitragem.

4.2.12.1. Solução Amigável

A minuta do Contrato de Concessão de Uso, constante da Seção 6 deste documento, prevê que, em caso de eventual controvérsia entre as partes, qualquer uma delas poderá notificar a outra, sugerindo uma solução amigável, tendo a parte notificada o prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentar discordância ou concordância sobre a matéria.

Em caso de discordância, a parte deverá expor seus motivos e uma solução, podendo, ainda, agendar uma reunião para discutir e resolver o conflito, com a possibilidade da presença de um mediador.

Em qualquer das hipóteses, o conflito ou a controvérsia existente entre as partes deverá ser solucionado no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias e, se não for resolvido, pode ser iniciado o processo de arbitragem, conforme disposto no instrumento contratual.

4.2.12.2. Comitê de Disputas

O Comitê de Disputas é um mecanismo extrajudicial de solução de conflitos, destinado a dirimir, especialmente, controvérsias técnico-operacionais entre as partes de contratos de longa duração, como no presente caso.

Embora não possuam caráter jurisdicional como as sentenças arbitrais, as decisões do Comitê representam um potencial benefício significativo na resolução de disputas contratuais, eis que, por vezes, evita a necessidade das partes de buscar a arbitragem ou pelo poder judiciário, que, quando comparados a esse mecanismo, demandam um maior dispêndio de valores e de tempo.

Sendo a previsão do Comitê de Disputas uma boa prática já consolidada em contratos de mesma natureza, propõe-se que, no presente caso, este seja composto por 3 (três) membros especialistas, sendo: a) 01 (um) indicado pelo Poder Concedente; b) 01 (um) indicado pela Concessionária; e c) 01 (um) escolhido em comum acordo entre as partes, que atuará como coordenador do Comitê.

4.2.12.3. Arbitragem

A minuta do instrumento contratual, constante da Seção 6 deste relatório, também prevê, como mecanismo de solução de disputas, a arbitragem, a ser conduzida, conforme delimita o Decreto Estadual nº 10.499/2025.

APÊNDICES

- Apêndice I - Minuta de Lei Autorizativa;
- Apêndice II - Justificativa da Lei Autorizativa;
- Apêndice III - Parecer de Mérito; e
- Apêndice IV - Manifestação Jurídica.

MINUTA

MINUTA

APÊNDICE I - MINUTA DE LEI AUTORIZATIVA

MINUTA DE LEI AUTORIZATIVA

LEI Nº [*], DE [*] DE 2025.

Autoriza o chefe do poder executivo estadual a realizar a concessão de uso do centro de convenções de Foz do Iguaçu.

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná aprovou e eu, Governador do Estado em exercício, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Estadual autorizado a realizar a Concessão de Uso para fins de adequação, conservação e operação do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu/PR.

Parágrafo único. As especificações técnicas, o prazo e demais termos e condições da Concessão de Uso de que trata esta Lei serão estabelecidos no Edital de Concorrência Pública, em função do respectivo estudo de viabilidade econômico-financeira, obedecendo ao disposto na Lei Federal nº 8.987/1995, na Lei Federal nº 14.133/2021, na Lei Complementar Estadual nº 76/1995, na Lei Estadual nº 15.608/2007 e no Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Art. 2º A Concessão de Uso deverá ser realizada em caráter oneroso e precedida de licitação na modalidade concorrência, em atendimento ao disposto nos §§ 1º e 3º, do art. 639, do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo, [*] de [*] de 2025.

[*]

Governador do Estado

MANUETA

APÊNDICE II - JUSTIFICATIVA DA LEI AUTORIZATIVA

JUSTIFICATIVA DA LEI AUTORIZATIVA (ART. 4º, II, DO DECRETO ESTADUAL Nº 7.300/2021)

Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Paraná,

Com meus cordiais cumprimentos, tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência o anteprojeto de Lei anexo, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Estadual a realizar a Concessão de Uso, para fins de adequação, conservação e operação, do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu ("Ativo" ou "Empreendimento" ou "Centro de Convenções"), considerando a recente desapropriação deste ativo em favor do Estado do Paraná, conforme o Decreto Estadual nº 9.818/2025.

Assim, a presente proposição fundamenta-se na premente necessidade de revitalizar e otimizar o uso deste espaço de vasto potencial socioeconômico, que atualmente se encontra subutilizado, o que reduz seu potencial de geração de receita, bem como, ainda gera despesas para a administração.

Como se sabe, o Ativo está situado em um dos principais destinos turísticos da América Latina, uma localização estratégica na Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, e em um município que é berço de atrações mundialmente conhecidas, como as Cataratas do Iguaçu e a Usina Hidrelétrica de Itaipu. Esse contexto confere ao Ativo uma vocação natural para a realização de grandes eventos, sejam eles de negócios, lazer ou educação ou ainda a construção de outros espaços para comportar arenas multiusos e poliesportivas.

Contudo, atualmente o Empreendimento necessita de investimentos significativos para sua modernização, dado que a construção é da década de 1990 e foi bastante depredado ao longo dos últimos anos. Tal modernização inclui, além da revitalização dos espaços, a climatização das áreas locáveis, a modularização dos espaços e a renovação de pisos e coberturas. Além disso, se vislumbra a possibilidade de exploração adicional da área com a construção e/ou ampliação de outras áreas a depender do interesse comercial do parceiro privado. Daí é que a Concessão de Uso se revela como a solução mais vantajosa para o

interesse público, uma vez que permite que a futura concessionária realize esses investimentos, além de outros que possa identificar como interessantes do ponto de vista econômico, tornando o Centro de Convenções novamente competitivo para atrair eventos de grande porte. Possibilita-se, assim, a necessária e adequada modernização do espaço, de modo a atingir o seu potencial comercial, sem comprometer o caixa do Estado.

Assim, a revitalização e operação eficiente do Centro de Convenções tem o potencial de transformar a área em um polo turístico e de lazer ainda mais robusto. A realização de uma variedade de eventos atrairá um público diversificado, que poderá usufruir não apenas do espaço modernizado, mas também das inúmeras atrações naturais e culturais de Foz do Iguaçu e região, impulsionando significativamente a economia local e estadual. Outro aspecto fundamental é a desoneração dos cofres públicos. O Centro de Convenções, sob sua gestão anterior (exercida por meio da Ceconfi S.A., sociedade de economia mista controlada pelo Município de Foz do Iguaçu e com participação do Estado do Paraná e da União), tem apresentado prejuízos financeiros recorrentes. As demonstrações financeiras dos anos de 2019 a 2022 apontam para prejuízos líquidos anuais na ordem de dois milhões de reais. Estes prejuízos decorrem da incapacidade de geração das receitas cobrirem os custos, dada a obsolescência do espaço e a conseqüente locação por valores inferiores àqueles usualmente praticados no mercado ou ainda a perda de oportunidades para outros espaços da região, que possuem uma infraestrutura mais moderna.

Nesse sentido, a Concessão de Uso transferirá os custos de operação e os riscos financeiros à concessionária, desonerando o Estado e permitindo a alocação de recursos públicos em outras áreas prioritárias, ao mesmo tempo em que também garante uma nova importante fonte de receita, através do pagamento, pela concessionária, pelo direito de exploração do Ativo, além da geração de emprego, renda e impostos que tornará toda a região mais pujante.

Dessa forma, a atuação de um parceiro privado, com *expertise* e capacidade de investimento, é crucial para reverter o quadro de subutilização e insustentabilidade financeira, possibilitando o desenvolvimento do potencial econômico do Ativo e assegurando sua sustentabilidade a longo prazo, revertendo o acúmulo de prejuízos e a

falta de reinvestimentos, que tornaram insustentável a manutenção do modelo de gestão atual.

Entende-se, nesse sentido, que a Concessão de Uso é um modelo salutar para a recuperação do Ativo, e que encontra exemplos semelhantes espalhados por todo o Brasil.

Ademais, o parágrafo único do artigo 1º do presente anteprojeto estabelece que as especificações técnicas, os prazos e demais termos e condições da Concessão de Uso serão estabelecidos no Edital de Concorrência Pública. Tal determinação é fundamental, uma vez que os estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica estão sendo diligentemente produzidos pela Paraná Projetos, por meio de consultoria especializada, após a inclusão do projeto de Concessão de Uso no Programa de Parcerias do Paraná, conforme deliberado na 17ª Reunião Ordinária do Conselho de Parcerias, realizada em 18/11/2024. Tais estudos fornecerão os subsídios detalhados para a modelagem da concessão, ao passo que fixar tais especificações em Lei engessaria o processo, impedindo os ajustes necessários à luz das conclusões alcançadas.

Esta abordagem está em plena consonância com a legislação aplicável, incluindo a Lei Federal nº 14.133/2021, a Lei Estadual nº 15.608/2007 e o Decreto Estadual nº 10.086/2022, que preveem o Edital como o instrumento que estabelece as condições da licitação e as bases do futuro contrato, assegurando a transparência, a isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Diante do exposto, considerando que o presente projeto viabilizará o aproveitamento de um espaço público de enorme potencial que se encontra subaproveitado e deficitário, e que o modelo de Concessão de Uso permitirá sua transformação em um polo de desenvolvimento econômico e social, beneficiando o interesse público e a população local e regional, submetemos à apreciação de Vossa Excelência o presente Anteprojeto de Lei, para que seja autorizada a Concessão de Uso do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu, nos termos do § 1º do artigo 639 do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Curitiba/PR, [•] de [•] de 2025.

[•]

MONUTA

APÊNDICE III - PARECER DE MÉRITO

PARECER DE MÉRITO (ART. 4º, III, DO DECRETO ESTADUAL Nº 7.300/2021)

Em atendimento ao disposto no inciso III do artigo 4º do Decreto Estadual nº 7.300/2021 e considerando, ainda, os elementos contidos no § 4º do mesmo dispositivo, passa-se à análise de mérito do Anteprojeto de Lei que autoriza o Chefe do Poder Executivo Estadual a realizar a Concessão de Uso, para fins de adequação, conservação e operação, do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu/PR.

I. ANÁLISE DO PROBLEMA QUE A PROPOSTA VISA A SOLUCIONAR

A presente proposta de Anteprojeto de Lei visa solucionar um conjunto de problemas relacionados à atual situação do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu ("Ativo" ou "Empreendimento" ou "Centro de Convenções"). Primeiramente, constata-se uma significativa subutilização do imóvel, que não tem aproveitado seu pleno potencial de atração de oportunidades e eventos. Esta subutilização está intrinsecamente ligada à necessidade urgente de modernização da sua infraestrutura e identificação de novas formas de exploração.

Assim, o Centro de Convenções tem sido incapaz de atrair shows, exposições, convenções e atividades turísticas de grande porte nos últimos anos, com tais eventos sendo deslocados para outros espaços ou outros Municípios com melhor infraestrutura. Além disso, a área permite o desenvolvimento ou a transformação do espaço em outros ativos comerciais que possuem relação com o município, tais como: desenvolvimento de uma arena multiuso, quadras poliesportivas, desenvolvimento de um hotel executivo ou até a transformação do espaço para receber um museu.

Porém, a incapacidade operacional, a obsolescência de seus espaços e o subaproveitamento da área resultaram em prejuízos financeiros recorrentes, gerando uma situação que onera os cofres públicos e evidencia a insustentabilidade financeira do Ativo sob a governança da Ceconfi S/A. E, justamente por isso, é que foi promovida a desapropriação do imóvel e a qualificação do projeto de Concessão de Uso no Programa de Parcerias do Estado do Paraná, buscando atrair investimentos e expertise privados à operação do Ativo, fomentando a economia, o turismo e ainda gerando receitas ao Estado por meio da delegação onerosa.

Assim, a proposta de Concessão de Uso, fundamentada em estudos técnicos que estão sendo desenvolvidos pela Paraná Projetos, busca reverter o quadro de deterioração, possibilitando a revitalização do Centro de Convenções e, conseqüentemente, a promoção do turismo e o desenvolvimento econômico regional e estadual.

II. EVENTUAIS CONTROVÉRSIAS E RISCOS ENVOLVENDO O ASSUNTO A SER NORMATIZADO

A Concessão de Uso, embora vise o interesse público, pode suscitar debates, incluindo eventual controvérsia em torno da percepção pública sobre a transferência da gestão de um ativo estatal para a iniciativa privada, sendo crucial demonstrar claramente, inclusive por meio de Audiência Pública, os benefícios e as salvaguardas contratuais que assegurem o atendimento ao interesse público e à função social do espaço.

Quanto aos riscos, podem ser elencados:

- (i) Riscos de licitação: o processo licitatório pode não atrair interessados ou atrair apenas *players* sem a capacidade técnica e/ou financeira desejada;
- (ii) Riscos de execução contratual: a concessionária selecionada na licitação pode, futuramente, enfrentar dificuldades em cumprir as obrigações de investimento, modernização, operação ou manutenção nos níveis de qualidade exigidos; e
- (iii) Riscos econômico-financeiros: os estudos de viabilidade, embora robustos, baseiam-se em premissas que podem não se concretizar, afetando a sustentabilidade do projeto para a concessionária ou suscitando diversas discussões a respeito do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Desta forma, não se pode ignorar os eventuais riscos mencionados acima, que são intrínsecos a qualquer projeto de desestatização. Por outro lado, existe também um evidente risco decorrente da não implantação da concessão, o que implicaria a perpetuação dos problemas já citados: piora na deterioração do Ativo, persistência dos prejuízos financeiros e a perda de oportunidades de desenvolvimento econômico e turístico para a região.

Assim, entende-se que os riscos e as controvérsias citados podem ser mitigados tanto com a realização de Audiência e Consulta Públicas e sondagens de mercado quanto com uma modelagem contratual robusta, o que já está sendo devidamente conduzido pela Paraná Projetos e pela consultoria técnica especializada contratada para estes fins.

III. OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Os objetivos primordiais da Concessão de Uso e, conseqüentemente, do Anteprojeto de Lei que a autoriza, consistem, principalmente, em:

- (i) Viabilizar a modernização da infraestrutura do Centro de Convenções, recuperando a sua vocação para receber eventos de grande porte e relevância;
- (ii) Aproveitar o potencial de atração de grandes eventos, considerando sua área total, de aproximadamente 100.000m² (cem mil metros quadrados) e sua localização estratégica no Município de Foz do Iguaçu, um polo turístico já consolidado;
- (iii) Transformar o Centro de Convenções em um espaço que beneficie diretamente a população, contribuindo para a integração da comunidade local e para a atração de visitantes;
- (iv) Fomentar o Turismo regional e promover o lazer na região, impulsionando a economia local por meio do aumento do fluxo de visitantes;
- (v) Gerar impactos econômicos positivos, tanto por meio da atração de turistas quanto pela criação de empregos diretos e indiretos;
- (vi) Desonerar os cofres públicos dos prejuízos recorrentes gerados atualmente pelo Ativo;
- (vii) Incrementar a arrecadação estadual, a partir do pagamento pelo parceiro privado pelo direito de exploração do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu;
- (viii) Assegurar a sustentabilidade financeira e operacional do Centro de Convenções a longo prazo; e

- (ix) Viabilizar a exploração de uma variedade de atividades e eventos que dinamizem o espaço.

IV. ATOS NORMATIVOS ENVOLVIDOS OU AFETADOS PELA PROPOSTA

Como exposto no próprio parágrafo único do artigo 1º do Anteprojeto de Lei apresentado, a Concessão de Uso do Centro de Convenções dialoga com uma série de normas aplicáveis às contratações realizadas sob este regime.

Naturalmente, portanto, por se tratar de um projeto de delegação de uso de um ativo público para a gestão privada, por meio de concessão de uso precedida de licitação, devem ser observadas as leis regentes das licitações e dos contratos administrativos, ou seja, a Lei Federal nº 14.133/2021, em âmbito federal, e a Lei Estadual nº 15.608 e o Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Além disso, muito embora as concessões de uso sejam regidas pelas leis ordinárias de contratações públicas, já mencionadas acima, é certo que esses diplomas não oferecem um conteúdo normativo robusto, especialmente para aquelas concessões de uso que, em razão de seu prazo extenso, adotam uma sistemática semelhante às concessões de serviços públicos. Daí é que, não raras vezes, estabelece-se, também para as concessões de uso mais complexas, como a que se pretende realizar sobre o Ativo, a aplicação subsidiária das leis regentes das concessões comuns, a exemplo da Lei Federal nº 8.987/1995 e da Lei Complementar Estadual nº 76/1995, naquilo que obviamente não se contraponha ao regime jurídico das leis específicas acima mencionadas.

Essas normas possuem impacto indireto sobre o Anteprojeto de Lei apresentado, servindo muito mais para balizar a elaboração dos instrumentos da contratação (edital, contrato e anexos) que se pretende realizar. O Anteprojeto de Lei em si não afeta qualquer ato normativo vigente.

V. IMPACTO DO ANTEPROJETO DE LEI SOBRE OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tratando-se de um Centro de Convenções, o imóvel cuja gestão se pretende delegar à iniciativa privada é, naturalmente, um equipamento turístico, com potencial de desenvolver a economia local e regional, ainda mais considerando não só a Concessão de

Uso do espaço isoladamente, mas todo o plexo de atividades turísticas que pode ser encontrado em Foz do Iguaçu.

Destaca-se, nesse sentido, a Lei Estadual nº 15.973/2008, que estabelece a política de turismo do Paraná, a qual é estruturada, nos termos do artigo 3º, em três diferentes áreas estratégicas: (i) Gestão e Fomento ao Turismo Estadual; (ii) Desenvolvimento de Destinos Turísticos; e (iii) Promoção e Apoio à Comercialização.

Dentre a primeira área estratégica, destaca-se o objetivo de incentivo e viabilização de investimentos e financiamentos para o setor, propiciando desenvolvimento e crescimento ao Estado (art. 3º, § 1º, V), o que vai ao encontro da Concessão de Uso pretendida para o Ativo, uma vez que o instituto serve, justamente, para atrair o capital privado aos empreendimentos públicos.

Já na área estratégica de Desenvolvimento de Destinos Turísticos, encontram-se os objetivos de desenvolvimento e ampliação da oferta turística, visando sua identificação, estruturação e diversificação (art. 3º, § 2º, I) e de dinamização da oferta turística disponibilizada pelo poder público e pela iniciativa privada (art. 3º, § 2º, II).

Além disso, a realização de parcerias é elencada expressamente como um dos princípios norteadores da política de turismo estadual (art. 4º, IV).

Além disso, é sabido que o Estado do Paraná possui outros projetos de desenvolvimento turístico da região do Município de Foz do Iguaçu. Destaca-se, nesse sentido, a concessão do Parque Nacional do Iguaçu, promovida pela União; e também o projeto de implantação do Museu Internacional de Arte de Foz do Iguaçu, desenvolvido através de uma parceria do Governo do Estado com o *Centre Pompidou* de Paris.

A Concessão de Uso do Centro de Convenções, portanto, representa mais um passo importante na consolidação do Município de Foz do Iguaçu como um dos principais polos turísticos de todo o país, estando alinhada às demais políticas públicas setoriais.

VI. DESNECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO POR OUTROS ÓRGÃOS OU ENTIDADES

Por fim, há de ressaltar que o projeto referente à Concessão de Uso do Ativo já foi objeto de análise pelo Conselho do Programa de Parcerias do Paraná (CPAR), quando da inclusão do projeto no Programa de Parcerias do Paraná, por meio da 17ª Reunião

Ordinária do referido Conselho. Nesse sentido, entende-se pela desnecessidade de manifestação de outros órgãos e entidades quanto a este anteprojeto, que busca, tão somente, obter a autorização legislativa necessária para a materialização da Concessão de Uso, nos termos do § 1º do artigo 639 do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Como se sabe, o CPAR é composto, nos termos do artigo 4º do Decreto Estadual nº 1.953/2019, com redação dada pelo Decreto nº 7.039/2021, pelos seguintes membros: (i) Secretário de Estado do Planejamento; (ii) Secretário de Estado da Infraestrutura e Logística; (iii) Secretário de Estado da Fazenda; (iv) Secretário de Estado de Administração e da Previdência; e (v) Diretor-Presidente da Fomento Paraná.

Desta forma, considerando que o projeto de Concessão de Uso já passou pelo crivo do CPAR e, conseqüentemente, pelos seus respectivos membros, é possível afirmar que o conteúdo do Anteprojeto de Lei apresentado, que, frisa-se, apenas busca a autorização legislativa necessária, já recebeu o referendo necessário dos principais órgãos e das principais instâncias da Administração Pública Estadual.

Sendo o que cabia para o presente momento, o parecer é pela adequação do Anteprojeto de Lei apresentado.

Curitiba/PR, [•] de [•] de 2025.

[•]

MONUTA

APÊNDICE IV - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA (ART. 4º, VIII, DO DECRETO ESTADUAL Nº 7.300/2021)

Trata-se o presente de análise jurídica quanto à constitucionalidade e legalidade do anteprojeto de lei que visa a autorizar o Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná a promover a concessão de uso, em caráter oneroso e precedida de licitação, do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu/PR (“Ativo” ou “Empreendimento” ou “Centro de Convenções”), para fins de adequação, conservação e operação do referido ativo público.

A proposição é acompanhada de justificativa, nos termos do artigo 4º, inciso II, do Decreto Estadual nº 7.300, de 13 de abril de 2021, bem como de parecer de mérito da área técnica competente e de declaração do ordenador de despesa, nos termos, respectivamente, dos incisos III e IV do dispositivo.

Destaca-se, ainda, que a proposição não tem o condão de gerar despesas ou renúncia de receita, sendo, portanto, dispensável o cumprimento dos requisitos previstos nos incisos VI e VII do mesmo artigo 4º, assim como também não foi verificada a necessidade de manifestação de outros órgãos ou entidades para fins de proposição desta iniciativa, o que afasta, igualmente, a aplicação do inciso IV.

Superados estes pontos, passa-se à análise do anteprojeto, nos termos do § 11, também do artigo 4º do Decreto Estadual nº 7.300/2021.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que o imóvel que se pretende conceder era, até pouco tempo atrás, gerido pela Ceconfi S/A, sociedade de economia mista controlada pelo Município de Foz do Iguaçu e com participações acionárias do Estado do Paraná e da União.

No entanto, foi publicado, em 05/05/2025, pelo atual Governador do Estado do Paraná, o Decreto Estadual nº 9.818/2025, o qual declara de utilidade pública, para fins de apropriação, a área em que está edificado o Centro de Convenções de Foz do Iguaçu.

Assim, por força do referido decreto, o Centro de Convenções passará a ser, após serem tomadas todas as medidas cabíveis para assegurar a sua desapropriação, de propriedade do Estado do Paraná. E nesse sentido, destaca-se, ainda, que já estão sendo conduzidos projetos destinados à delegação da gestão do imóvel, conforme deliberado pelo Conselho de Parcerias do Estado durante a sua 17ª Reunião Ordinária, realizada em 18/11/2024.

Desta forma, o que se observa é que o Estado do Paraná tem empreendido esforços para revitalizar o Ativo, seja pela inclusão do projeto no Programa de Parcerias e a posterior elaboração de estudos técnicos; seja pela publicação do Decreto desapropriatório; ou seja também pela apresentação do anteprojeto de lei sob análise, que busca a autorização legislativa necessária à pretendida concessão de uso do imóvel.

E considerando que se trata, como já dito, de uma concessão de uso, faz-se necessário iniciar a presente manifestação com breves comentários a respeito deste instituto, especialmente em razão da falta de tratamento normativo aprofundado sobre o tema no ordenamento jurídico brasileiro.

A concessão de uso pode ser conceituada conforme as lições de Rosângela Luft:

“Concessão de uso pode ser definida como uma modalidade de contrato administrativo, submetido ao regime de direito público, firmado por órgão ou entidade da Administração Pública, cujo objeto é o uso privativo de bem público. A concessão de uso apresenta natureza jurídica obrigacional, não tem caráter precário – como a autorização de uso e a permissão de uso –, pode ser onerosa ou gratuita e deve ser precedida de licitação, excetuadas as hipóteses legais que admitem contratação direta.”⁸

Assim, trata-se de um dos diversos institutos que permitem o uso privado de um bem público, como são também a autorização, a permissão e a cessão de uso; a concessão de direito real de uso; e a concessão de uso especial para fins de moradia.

Diferencia-se a concessão de uso dos demais institutos, no entanto, por possuir natureza contratual, gerando, portanto, um vínculo estável, por prazo determinado, além de veicular direitos obrigacionais e não possuir uma finalidade legalmente vinculada. Trata-se de instrumento adequado para os casos em que são exigidos investimentos substanciais da parte privada, uma vez que a sua estabilidade confere maior segurança jurídica à sua execução e remuneração pelo capital empreendido.

⁸ LUFT, Rosângela. Concessão de uso. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/115/edicao-1/concessao-de-uso>. Acesso em 14/05/2025.

E em que pese não possuir, legalmente, uma vocação específica, como a concessão de uso especial para fins de moradia, por exemplo, nada impede que o próprio contrato de concessão estipule uma finalidade a ser observada pelo privado. Nesse sentido são, por exemplo, os ensinamentos de Floriano de Azevedo Marques Neto:

“Poderá ocorrer, ainda, de a concessão de uso recair sobre um bem dominical. Neste caso, a outorga poderá estar clausulada à obrigação de que o particular dê ao bem uso de interesse comum ou simplesmente poderá conceder o uso privativo sem finalidade específica, com vistas apenas a gerar receitas para o Estado. Na primeira hipótese, embora a outorga recaia sobre um bem desprovido de afetação (daí ser dominical), entendemos que a vinculação da outorga a um uso específico de interesse geral poderá implicar numa afetação por via contratual, de modo que o uso do bem, ao menos enquanto vigente a concessão, estará vinculado ao uso ao qual o particular se obrigou.”⁹

Já no que se refere à legislação aplicável, a Lei Federal nº 14.133/2021 é expressa, em seu artigo 2º, inciso IV, ao prever a sua aplicabilidade às concessões de uso.

No entanto, há de se destacar que, apesar da menção expressa no referido artigo, o restante do diploma não traz um regramento específico para as concessões de uso, fazendo com que, muitas vezes, se opte, quando da celebração dos contratos, pela aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.987/1995, que rege as concessões e as permissões de serviços públicos.

De todo modo, fato é que a concessão de uso, em que pese o parco tratamento normativo recebido, é um instrumento legítimo de delegação do direito de exploração de um bem, podendo ser conferida destinação específica ou não.

É dizer, uma vez observadas a legislação pertinente, especialmente as normas regentes de licitações e contratações públicas, o Poder Público pode muito bem delegar um imóvel público para o particular utilizando-se da concessão de uso, inclusive para aqueles ativos que exigem investimentos robustos e, conseqüentemente, um longo prazo de execução contratual. Nesse sentido, destaca-se o artigo 110, inciso II, que autoriza a celebração de contratos com até 35 (trinta e cinco) anos de duração quando a avença gerar receitas e

⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 352.

prever investimentos realizados e custeados pelo contratado, revertendo-se ao patrimônio da Administração ao término do contrato.

E, de fato, nos últimos anos observou-se uma pulverização da utilização da concessão de uso para este tipo de arranjo, podendo-se mencionar as concessões de uso do Edifício Martinelli (Município de São Paulo), da Serraria Souza Pinto (Município de Belo Horizonte) e do Parque de Exposição Governador Dirceu Arcoverde (Estado do Piauí), este último ainda em fase de Consulta Pública, mas cujo objeto se assemelha em grande medida às pretensões veiculadas no anteprojeto de lei sob análise.

Assim, feitos os comentários necessários sobre os principais pontos relativos ao instituto da concessão de uso, passa-se de fato à análise do anteprojeto apresentado, observados os critérios previstos no já mencionado § 11 do artigo 4º do Decreto Estadual nº 7.300/2021.

Sob a perspectiva da Constituição Federal, a matéria se mostra compatível tanto no aspecto formal quanto material. Formalmente, insere-se na competência legislativa do Estado, nos termos do artigo 25 da Constituição Federal. Materialmente, apesar de a concessão de uso não ter sido prevista pelo constituinte originário, a proposição também não afronta qualquer princípio ou norma constitucional.

Também à luz da Constituição do Estado do Paraná não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade. A apresentação do Projeto de Lei pelo Chefe do Poder Executivo está em consonância com o artigo 65 da Lei Maior do Estado paranaense, ao passo que a proposição de concessão de uso de um imóvel público encontra guarida na competência estadual para conservar o patrimônio público, nos termos do artigo 12, inciso I.

Em relação à legalidade infraconstitucional, já foi demonstrada a aplicabilidade da Lei Federal nº 14.133/2021 às concessões de uso, a qual, no entanto, não fornece maiores regramentos, de modo que não há que se falar em inconsistências entre o anteprojeto apresentado e a lei de regência do instituto a nível federal.

Em âmbito estadual, por outro lado, a Lei Estadual nº 15.608/2007 estipula expressamente a concorrência obrigatória para as concessões de uso (artigo 43, inciso II). O Decreto Estadual nº 10.086/2022, por sua vez, prevê expressamente, em seu artigo 630, inciso VI, a concessão de uso como uma forma de operação do uso privativo de bens públicos por

terceiros, estipulando o artigo 639, ainda, que a concessão de uso depende necessariamente de autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência (§ 1º) e que o prazo de vigência do contrato observará os limites estabelecidos em Lei (§ 2).

Assim, verifica-se que o anteprojeto vai ao encontro das mencionadas normas estaduais ao se consubstanciar em autorização legislativa para a concessão de uso e condicionando-a à realização de licitação na modalidade concorrência.

Ademais, não foram identificadas controvérsias jurídicas relevantes sobre a matéria. Como já mencionado, o modelo de concessão de uso de bens públicos encontra precedentes consolidados, sendo amplamente utilizado por entes federativos na requalificação de ativos públicos com potencial econômico, especialmente na área de turismo, lazer e cultura, tal como é o caso do Centro de Convenções.

Ressalva-se, por cautela, que a modelagem da concessão deverá assegurar a preservação do interesse público e observar a legislação pertinente, especialmente quanto aos prazos e às cláusulas essenciais previstas em Lei, inclusive aquelas relativas à reversibilidade dos bens.

Desta forma, conclui-se que o anteprojeto de lei apresenta conformidade com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado do Paraná e com o ordenamento jurídico infraconstitucional e infralegal, revelando-se, portanto, constitucional e legal. Não há óbices jurídicos ao seu regular processamento, culminando com o encaminhamento, pelo Chefe do Poder Executivo, de Projeto de Lei à apreciação pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

Curitiba/PR, [•] de [•] de 2025.

[•]

ANEXOS

Esta Seção é composta pelos seguintes documentos licitatórios listados a seguir e anexos a este Apenso III:

- 0. EDITAL;
- 0.1. MINUTA DE CONTRATO;
- APÊNDICE 1 - REGULAMENTO DO COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS;
- 1. ANEXO I - DESCRIÇÃO DA ÁREA DA CONCESSÃO;
- 2. ANEXO II - CADERNO DE ENCARGOS;
- 3. ANEXO III - MATRIZ DE RISCOS;
- 4. ANEXO IV - DIRETRIZES AMBIENTAIS;
- 5. ANEXO V - CADERNO DE PENALIDADES;
- 6. ANEXO VI - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO;
- 6.1. ANEXO VI - APÊNDICE I – AVALIAÇÃO DE NÃO CONFORMIDADE;
- 7. ANEXO VII - DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO E CONTRATAÇÃO DO VI;
- 8. ANEXO VIII - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO;
- 9. ANEXO IX - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO A PROPOSTA ECONÔMICA;
- 9.1. ANEXO IX - APÊNDICE I - MODELO DE PROPOSTA ECONÔMICA;
- 9.2. ANEXO IX - APÊNDICE II - QUADROS FINANCEIROS;
- 10. ANEXO X - MODELO DE CARTAS E DECLARAÇÕES;
- 11. ANEXO XI - TERMOS DEFINIDOS;
- 12. ANEXO XII - TERMO DE ENTREGA DE BEM PÚBLICO;

- 13. ANEXO XIII - ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA;
- 14. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP); e
- 14.1. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) - ANEXO I - Simulador.

MANUETA

MONUCTA

EDITAL

MINUTA

MINUTA DE CONTRATO

APÊNDICE 1 - REGULAMENTO DO COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

MANUETA

MANUETA

ANEXO I - DESCRIÇÃO DA ÁREA DA CONCESSÃO

MANUETA

ANEXO II - CADERNO DE ENCARGOS

MANUETA

ANEXO III - MATRIZ DE RISCOS

MANUETA

ANEXO IV - DIRETRIZES AMBIENTAIS

MANUETA

ANEXO V - CADERNO DE PENALIDADES

MONUTA

ANEXO VI - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO

MANUETA

ANEXO VI - APÊNDICE I - AVALIAÇÃO DE NÃO CONFORMIDADE

ANEXO VII - DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO E CONTRATAÇÃO DO VI

**ANEXO VIII - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-
FINANCEIRO DO CONTRATO**

ANEXO IX - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO A PROPOSTA ECONÔMICA

MANUETA

ANEXO IX - APÊNDICE I - MODELO DE PROPOSTA ECONÔMICA

MANUETA

ANEXO IX - APÊNDICE II - QUADROS FINANCEIROS (ARQUIVO EXCEL ENVIADO SEPARADAMENTE)

MANUETA

ANEXO X - MODELO DE CARTAS E DECLARAÇÕES

MANUETA

ANEXO XI - TERMOS DEFINIDOS

MANUETA

ANEXO XII - TERMO DE ENTREGA DE BEM PÚBLICO

ANEXO XIII - ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

MANUETA

MANUETA

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

**ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) - ANEXO I – SIMULADOR (ARQUIVO EM EXCEL
ENVIADO SEPARADAMENTE)**